

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ “ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ”, ЗАКРЕПЛЕННОГО В НОРМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

© 2011 Е.И. Балаболина

Московский государственный открытый университет

E-mail: balabolina\_lena@mail.ru

Дан сравнительный анализ нормативно закрепленного понятия “политическая партия” на примере законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии. Особое внимание уделено ключевым терминам, содержащимся в понятии “политическая партия” в обоих государствах.

*Ключевые слова:* политическая партия, цель создания политической партии, политическая воля, общественное объединение, объединение граждан, сравнительный анализ, членство в политической партии, численность политической партии, региональные представительства и объединения политической партии.

Каждый ребенок знает, что такое партия, и все же законодатели и судьи, юристы и социологи медлят с формулировкой ее определения.

*Ф.А. фон Хейде, К. Зехерл*

Важной частью политической системы государства являются политические партии. Политические партии представляют собой важнейший элемент политической жизни общества, они выступают связующим звеном между государством и гражданами, обеспечивают целостность и устойчивость политической системы.

Особый интерес представляет сравнительный анализ нормативного закрепления такого понятия, как “политическая партия” в нормах действующего законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии. Общей особенностью, объединяющей Российскую Федерацию и ФРГ, является их федеративное устройство, которое накладывает свой отпечаток на все сферы общественных отношений, в том числе и на формирование такого важного общественного объединения, как политическая партия.

Закон Федеративной Республики Германии, принятый 24 июня 1967 г., является одним из наиболее разработанных и всесторонне регулирующих порядок создания и деятельности политических партий. Стоит отметить, что при разработке федерального закона “О политических партиях” была использована концепция, изложенная именно в законе о политических партиях ФРГ.

Определение понятия политической партии в законодательстве ФРГ содержится в параграфе 2 вышеуказанного Закона: “1. Партии представляют собой объединения граждан, которые постоянно или длительное время оказывают влияние на формирование политической воли в рамках Федерации или одной из земель и желают участвовать в представительстве народа в Бундестаге или одном из ландтагов при условии, что они в достаточной мере гарантируют серьезность таких намерений общим характером их фактического отношения к делу и, в частности, численностью и постоянством организации, числом членов и активной общественной деятельностью. Членами партии могут быть только физические лица”<sup>1</sup>.

В российском законодательстве понятие политической партии закреплено в п. 1 ст. 3 федерального закона “О политических партиях”. Согласно данной норме законодательства, политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а

также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Проводя анализ законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии, в котором закреплено понятие политической партии, можно выделить следующие характеристики политической партии, которые легли в основу формирования самого понятия политической партии в России и Германии, а именно:

*1. Политическая партия является особым видом общественного объединения.*

Согласно федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в редакции от 19 мая 2010 г.) “Об общественных объединениях” под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения<sup>2</sup>.

В немецком законодательстве понятие общественного объединения закреплено в законе Федеративной Республики Германии “Об объединениях” от 5 августа 1964 г., согласно которому объединением является каждое - без учета правовых форм - добровольное объединение физических или юридических лиц, созданное на длительное время для достижения совместных целей и имеющее соответствующую организационную структуру<sup>3</sup>.

В Российской Федерации необходимость выделения политических партий из числа иных общественных объединений вызвана следующими причинами. Согласно п. 1 ст. 36 федерального закона “О политических партиях”<sup>4</sup>, в России политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органы государственной власти.

Таким образом, согласно нормам действующего законодательства Российской Федерации, политическая партия является единственным видом общественного объединения, созданного в целях участия граждан в политической жизни общества, посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной влас-

ти и органах местного самоуправления. Создание и деятельность иных политических объединений для выполнения вышеуказанных целей и задач в настоящее время российским законодательством не разрешено.

Для современной Германии характерна несколько иная ситуация. Из положения параграфа 2 закона ФРГ “О политических партиях” следует, что наряду с политическими партиями в этой стране действуют и иные политические объединения, которые влияют на формирование политической воли народа.

*2. Политическая партия является объединением граждан.*

Как законодательство России, так и законодательство Германии указывает на то, что, в отличие от иных общественных объединений, политическая партия является прежде всего объединением граждан, т.е. физических лиц. Так, согласно ч. 1 ст. 3 и ч. 2 ст. 23 федерального закона “О политических партиях” и абзацу 1 параграфа 2 закона ФРГ “О политических партиях”, членами политической партии могут быть только граждане - физические лица.

В отношении иных общественных объединений нормы федерального закона “Об общественных объединениях” и закона ФРГ “Об объединениях” допускают членство юридических лиц, которые могут быть даже учредителями объединения.

*3. Численность членов политической партии - основная составляющая понятия политической партии.*

В российском законодательстве, а именно в ч. 2 ст. 3 федерального закона “О политических партиях” установлено требование к численности членов политической партии. Указание законодателем минимальной численности членов политической партии ставится автором под сомнение. При указании минимальной численности членов политической партии необходимо учитывать и то, что это может послужить препятствием для осуществления деятельности новых политических партий, численность которых в период создания редко может достичь указанного минимума. Таким образом, данная норма может повлечь нарушение Конституции Российской Федерации, закрепляющей политический плюрализм и многопартийность.

В отличие от российского законодательства, законодательство Германии не устанавливает та-

кие четкие ограничения для численности членов политической партии.

Так, закон ФРГ “О политических партиях” не связывает получение общественным объединением статуса политической партии с каким-либо определенным количеством членов партии.

Решением Федерального Конституционного Суда Германии от 3 декабря 1968 г. политической партией было признано объединение, насчитывающее 400 членов<sup>5</sup>.

По мнению автора, отсутствие нормативно-закрепления минимального количества членов партии может негативно отразиться на формировании политических партий. Таким образом, законодательство Российской Федерации, которое постепенно несколько снижает минимальное количество членов политической партии, представляется автору наиболее приемлемым.

*4. Политическая партия имеет региональные представительства и объединения.*

В Российской Федерации Федеральным законом о политических партиях в ч. 2 ст. 3 установлено, политическая партия должна иметь региональные отделения, но, кроме того, политическая партия должна иметь данные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии. Исходя из вышеизложенного, российская политическая партия - исключительно общероссийское общественное объединение, т.е. объединение, которое имеет свои структурные представительства на территории более чем половины субъектов Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, иные общественные объединения, действующие на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации либо в пределах территории муниципального образования, не могут в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о политических партиях являться политическими партиями.

В абзаце 3 п. 2 ст. 3 федерального закона “О политических партиях” установлено, что руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации. Однако действующее законодательство не запрещает отдельным членам

политической партии пребывать вне территории Российской Федерации.

Законодательство Германии регламентирует наличие у политической партии региональных отделений следующим образом.

В соответствии с параграфом 7 закона ФРГ “О политических партиях”<sup>6</sup> партия делится на территориальные организации, относительная величина и численность которых определяется уставом партии. Территориальное деление должно быть построено таким образом, чтобы обеспечить отдельным членам надлежащее участие в формировании воли партии. Однако данный признак в Германии не является непременным условием для подтверждения статуса политической партии. Так, если организация партии ограничивается территорией города, обладающего правами земли, для партии отсутствует необходимость создания территориальных организаций; она является партией по смыслу вышеназванного Закона. Помимо всего изложенного, закон ФРГ “О политических партиях” не содержит каких-либо требований к количеству территориальных объединений. Таким образом, в Германии объединение является политической партией, даже если оно ведет свою деятельность лишь на территории одной земли.

*5. Целью создания политической партии является участие граждан в политической жизни общества, представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.*

Л.Д. Троцкий говорил: “Никакая партия ничего не стоит, если она не имеет целью захват власти”.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, а именно ст. 13 федерального закона “О политических партиях”, целями политической партии являются: 1) обеспечение участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества; 2) представление интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.

“Данная формулировка выгодно отличается от определения целей политического объединения, содержавшегося в ст. 12.1 ФЗ “Об общественных объединениях”. Согласно тексту этой статьи участие граждан в политической жизни должно было обеспечиваться лишь посредством “влияния партий на формирование политической

воли граждан”, но не выражением этой воли, как в соответствующей норме Закона о партиях. Между тем такое влияние на политическую волю народа на практике зачастую сводится к манипулированию ею в ущерб принципу народного суверенитета<sup>7</sup>.

Предложенная в законе формулировка является, по мнению автора, не совсем корректной. Так, согласно ст. 21 Конституции Федеративной Республики Германии, партиями являются организации, *содействующие формированию политической воли народа*<sup>8</sup>. Именно такого рода формулировка способна законодательно закрепить истинную цель политической партии.

Итак, согласно нормам законодательства о политических партиях Германии, целями политической партии являются следующие: 1) оказание влияния на формирование политической воли граждан; 2) стремление к представительству народа в законодательных органах на федеральном или земельном уровне.

Законодательство как России, так и Германии ставит участие политических партий в процессе политического волеобразования народа среди целей деятельности партии на первое место. По мнению автора, данная позиция является верной, поскольку именно политические партии формируют мнения, интересы и саму политическую позицию граждан государства. Именно от деятельности и убедительности политических партий зависят исход выборов и последующая политическая позиция государства.

Второй целью выступает представление интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Достижение этой цели возможно для политической партии путем участия в выборах. Именно участие в выборах - один из главных признаков политической партии, отличающий ее от иных общественных объединений и выражающий ее суть и основное предназначение.

В заключение данной работы хотелось бы сказать о том, что именно политическая партия в нашем обществе является видом объединения граждан, направленным на выражение и представление политических интересов различных политических курсов в рамках существующего законодательства и норм международного права.

Политические партии в современном мире постоянно развиваются, ведут политическую борьбу, вырабатывают совместные решения для

усиления влияния на государственные структуры.

Законодательство Германии о политических партиях - один из пионеров в правовом регулировании положения о политических партиях. По сравнению с законодательством Российской Федерации, регулирующим положения о политических партиях, немецкое законодательство является более подробным, всесторонним и в полной мере отражает основы федеративного устройства Германии. Таким образом, при формировании понятия политической партии следует обратить внимание и на законодательство Германии.

Именно от законодательного закрепления понятия “политическая партия” зависит объем полномочий и возможностей, которыми будет наделена политическая партия в конкретном государстве. По мнению автора, понятие политической партии, закрепленное в нормах законодательства Российской Федерации, требует некоторой корректировки. Так, понятие политической партии видится следующим образом: политическая партия - это устойчивое, формализованное общественное объединение, объединяющее граждан с общими идейно-политическими взглядами и совпадающими интересами, созданное для участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества, содействующее формированию политической воли народа для участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также для представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления, имеющее главной целью приход к государственной власти и ее осуществление в рамках Конституции Российской Федерации и на основе действующего законодательства.

<sup>1</sup> Bundesgesetzblatt. 1967. I. S. 773.

<sup>2</sup> Российская газета. 1995. 25 мая (№ 100).

<sup>3</sup> Bundesgesetzblatt. 1964. I. S. 593.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>5</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht 24, 330. Urteil des Zweiten Senats vom 03.12.1968 (2 be 1.3.5/67). S. 332.

<sup>6</sup> Bundesgesetzblatt. 1964. I. S. 600.

<sup>7</sup> Ланаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях // Журн. рос. права. 2002. № 1.

<sup>8</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 2001. S. 46.