

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Кочкарова Эристина Азрет-Алиевна

*д-р юрид. наук, доц., зав. отделом аспирантуры, докторантуры и организации научной деятельности Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики
Кыргызстан, г. Бишкек
E-mail: eristina_k@mail.ru*

THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF POLITICAL PARTIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Eristina Kochkarova

*doctor of Law, acting professor, head of the department postgraduate and doctoral studies and organization of scientific activity in the Kyrgyz state law academy under the Government of the Kyrgyz Republic
Kyrgyzstan, Bishkek*

АННОТАЦИЯ

В статье в рамках и единстве фактических и правовых связей с государством рассматриваются политические партии, как важный фактор взаимодействия государства с формирующимся в настоящее время в Кыргызской Республике гражданским обществом.

ABSTRACT

In the article, within the framework and unity of factual and legal ties with the state, political parties are considered as an important factor in the interaction of the state with the civil society that is currently being formed in the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: политические партии, государство, идеологическое многообразие, избирательное право, политическая система государства, конституционно-правовые основы государства.

Keywords: political parties, state, ideological diversity, suffrage, state political system, constitutional legal basis of the state.

В демократическом правовом государстве политическая партия является неотъемлемым элементом парламентаризма, с одной стороны, с другой любая партия имеет характер общественной организации, которая определяет политическую и идеологическую ориентацию отдельных групп граждан и направляет их политико-правовую активность, реализуя ее в конкретных поведенческих актах, имеющих как конституционно-правовое, так и социальное значение, и по этой причине «политические партии – еще одно связующее звено между обществом и государством» [2, с. 24].

Общество, по мнению С.А. Авакьяна, представляет собой определенный качественный уровень развития, в котором «есть все предпосылки для проповедования различных идеологических постулатов, если граждане свободно могут выражать свои мнения, если для распространения своих взглядов они могут создавать различные, в том числе и политизированные объединения» [1, с.16]. Сообразно такому пониманию идеологическое многообразие, политический плюрализм и широкий спектр общественных объединений, характерный для него, яв-

ляются в равной мере характеристиками, как общества, так и государства.

Одной из особенностей любого демократического государства является то, что в качестве важнейшей формы политической активности граждан и их групп выступает деятельность политических партий, что, собственно, и дает основание считать политические партии необходимым составным элементом общества с «использованием правовых способов воздействия на общественные отношения, предложение и установление оптимальных перспективных форм взаимодействия личности и государства» [10, с. 4]. В связи с этим закрепление в Конституции Кыргызской Республики таких фундаментальных элементов демократического общества, как политическое многообразие и многопартийность (п. 1 ст. 4), разнообразие форм собственности (п. 1 ст. 12), экономическая свобода (п. 2 ст. 42), равенство всех перед законом, независимое правосудие (ст. 94), права человека (разд. II) и др.) является подтверждением демократического государства [6].

По мнению Ю.А. Юдина политические партии являются автономными структурами, которые выступают «посредниками между обществом и государством» [15, с. 12]. Однако степень их автономии, в целом, от государства является дискуссионным вопросом. В современных государствах роль партий, явно выходя за рамки простой «посреднической» деятельности во взаимоотношениях государства и гражданского общества, существенно шире.

Суть политической партии состоит в том, что она является частью гражданского общества. Тем не менее, Ю.А. Дмитриев, настаивая на этом, предлагает «исключить указание на общественный характер политических партий, назвав их, допустим, “публичными корпорациями”» [3, с. 77], с чем, по нашему мнению, нельзя согласиться, поскольку политическая партия, вне сомнений, является одной из разновидностей общественных объединений, что, отметим, отражено определенным образом в законодательстве и в чем состоит ее сущность как важного элемента гражданского общества.

Соответствующие положения Закона Кыргызской Республики «О политических партиях» [11] подтверждают тезис о том, что политическая партия является важным элементом гражданского общества. В ч. 1 ст. 1 Закона, политическая партия определяется как добровольное объединение граждан Кыргызской Республики, имеющих общие политические цели и задачи, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимающие участие в общественно-политической жизни страны через своих представителей. В данном определении отражен статус политической партии, представляющей собой негосударственную, общественную организацию, объединяющую граждан в целях выражения их политической воли и интересов. Деятельность политических партий основывается на принципах суверенитета и свободы личности.

Общественная природа политической партии особенно убедительно подтверждается в формировании общественного мнения, в политическом образовании и воспитании граждан, в выражении мнения граждан по любым вопросам общественной и политической жизни и доведении его до сведения органов государственной власти и широкой общественности. Из всего этого следует, что политические партии «не будучи непосредственными носителями государственной власти, являются важными элементами гражданского общества, выполняют функции посредников между государством и обществом, опосредуют интересы граждан в сфере государственной жизни» [7, с. 111].

Стремление государства установить конституционно-правовые основы организации и деятельности политических партий не следует воспринимать как желание и попытку государства регламентирования, как вторжение в «суверенную» сферу гражданского общества. Например, согласно ст. 4 Конституции КР [6] политическое многообразие и многопартийность являются основой конституцион-

ного строя, что само по себе требует детального определения правовых основ деятельности политических партий. Государство накладывает серьезные ограничения, когда осуществляется объединение граждан в общественные организации, ставящие перед собой политические цели. Ограничительные положения Закона КР «О политических партиях» [11] касаются требования создания политической партии по инициативе не менее 10 человек (ч. 1 ст. 5) и требования распространения деятельности политической партии на всю территорию Кыргызстана, что на деле означает запрет региональных и межрегиональных политических партий, что вполне разумно и объяснимо. Законодатель, вводя данное положение, стремился таким образом устранить почву для эгоистических устремлений региональных политических элит, превращения политических партий в филиалы региональных правящих сообществ, регионального сепаратизма и местничества в любых их формах и проявлениях и тем самым упрочить основы государственности.

В силу того что политические партии неотъемлемая часть гражданского общества, «гражданское общество должно заботиться о стабильности конституции и конституционного строя... они взаимогарантируют друг друга» [2, с. 44].

Влияние гражданского общества на деятельность политических партий и косвенным образом на всю систему государственной и общественной жизни связано с предупреждением и устранением политической коррупции; с общественным контролем организации и проведения референдумов, избирательных кампаний – выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; с поддержанием социально-политической стабильности, баланса социальных интересов; со структурированием политической и социальной активности граждан; с введением в цивилизованное, конституционное русло лоббистских отношений, без которых, как показывает практика, немислима эффективная политическая деятельность в масштабах всего государства; с содействием формированию и проведению в жизнь основ государственной политики, которая должна учитывать интересы различных групп населения; с воздействием на государство в сфере принятия им конституционных актов, регламентирующих деятельность гражданского общества, либо затрагивающих его интересы.

Одной из общих задач политических партий является стремление сделать Конституцию страны реально действующим законом. Вместе с тем роль политических партий состоит в создании условий, в воспитании готовности у членов общества «взять на себя (в том числе посредством политических партий) значительную долю социальной ответственности» [2, с. 45], освобождая тем самым государство от ряда обременительных и избыточных функций.

Несмотря на более чем двадцатилетнее действие Конституции КР, политические партии в Кыргызстане все еще находятся в стадии становления. В данной связи показательна Концепция этнической

политики и консолидации общества Кыргызской Республики [9], в которой содержался план мероприятий по эффективному участию граждан в политической, экономической и общественной жизни. Основной задачей политических партий является консолидация и представление политических интересов граждан, что, безусловно, влияет на конституционно-правовые основы государства и способствует тому, что «партии во многом определяют жизнеспособность и функционирование гражданского общества» [4].

Формирование и становление многопартийности в Кыргызской Республике, в силу определенной исторической и культурной специфики общества в значительной степени осуществляется «сверху», при заметном участии государственных структур, к тому же считается, что, в конечном счете, государство есть «свойство общества, официальное выражение общества» [13, с. 9].

Исходя из анализа взаимодействия институтов гражданского общества с политическими партиями, «...политические партии как институт политической системы взаимодействуют с другими ее институтами (государством в лице его различных органов, неполитическими общественными объединениями, средствами массовой информации)» [15, с. 189]. В указанный перечень следует добавить также взаимодействие самих партий между собой, а также с другими видами общественных объединений, в том числе политическими общественными объединениями, не имеющими правового статуса политических партий, с отдельными лицами, представляющими гражданское общество.

Современные политические партии, как нам представляется, не являются чисто общественным феноменом, а на деле представляют собой комплексный, системный общественно-государственный, конституционно-правовой и социальный институт. Институт политических партий, выполняя как общественные, так и определенные государственные функции, в настоящее время предстает в новом свете.

Приблизительно с середины 50-х годов прошлого века одной из ведущих тенденций развития законодательства о политических партиях стала тенденция, связанная с государственным финансированием политических партий. Так, если в 80-е годы XX века государственное финансирование политических партий было закреплено в законодательствах 21 государства, то к середине 90-х годов количество таких государств значительно увеличилось. На сегодняшний день государственный источник финансирования политических партий практически стал повсеместным.

Если говорить о Кыргызской Республике, ст. 16 Закона КР «О политических партиях» [11] предусматривает государственное финансирование избирательных компаний, которое должно осуществляться в соответствии с законодательством о выборах. На настоящий момент совершенно очевидно, что для дальнейшего развития партийной

системы в Кыргызстане необходимо предусмотреть государственное финансирование партий не только в период проведения выборов, как это регламентирует действующий в настоящее время Закон, но и по результатам выборов.

Следует отметить, что государственное финансирование политических партий выступает не в качестве показателя взаимодействия партий с государством, оно, скорее, наводит на мысль об определенной зависимости в финансовой сфере партий от государства. Конечно, государственное финансирование политических партий препятствует их превращению практически в слуг, оплачиваемых финансово-олигархическими кругами.

С другой стороны, государство, осуществляя финансирование партий по существующим правилам, неизбежно нарушает конституционный принцип равенства политических партий, поскольку успешные партии получают от государства финансовую помощь, а не преуспевшие на выборах – нет. Тем самым последние лишаются шанса успешно конкурировать с крупными партиями, финансируемыми государством, на следующих выборах. С другой стороны, государство предоставляет финансовую помощь партиям независимо от заявляемых и реализуемых ими конституционных целей, в том числе и оппозиционным по отношению к правящим структурам партиям, закладывает, таким образом, конституционный механизм финансирования государством оппозиции.

Наиболее ярким примером, демонстрирующим роль политических партий в общественно-политической жизни страны, является их участие в выборах, избирательном процессе, в котором партии часто выходят за рамки частно-правовой активности, и таким образом их деятельность в данной сфере все в большей мере приобретает характер, свойственный публично-правовым общественным объединениям.

Участие в избирательном процессе, как справедливо отмечает А.В. Теперик, является важнейшей конституционной функцией политических партий, концентрированно выражающей их социальную сущность и политико-правовую роль в механизме осуществления народовластия [14, с. 4]. Ю.А. Юдин утверждает, что «главная функция политических партий – электоральная, что определяется самой сущностью их как организаций, предназначенных для завоевания и осуществления государственной власти» [15, с. 190].

Существуют правовые нормы, накладывающие ограничения на деятельность малочисленных партий, не допускающих к выборам оппозиционные партии определенной направленности и разрешающие насилие по отношению к нелегальным партиям. Во многих современных государствах, и прежде всего в англосаксонских, существует целая система правовых норм, направленных на регулирование деятельности оппозиции. И, как показывает опыт, именно эти государства характеризуются наиболее

высокой степенью стабильности политической жизни общества.

Несмотря на то, что в п. 3 ст. 70 Конституции КР [6] введено понятие «парламентская оппозиция», в законодательстве Кыргызстана отсутствуют специальные нормы, направленные на регулирование деятельности оппозиционных политических партий, их функций и взаимодействия с органами государственной власти. В Законе КР «О политических партиях» [11] также не нашла своего отражения специфика оппозиции как особого института государства. В данной связи необходимо признать, что многие нормативные положения данного Закона, особенно учитывая текущую политическую ситуацию в стране, требуют внесения существенных изменений.

К настоящему времени существует необходимость в уравнении политических прав оппозиции и власти, в предоставлении гарантий оппозиционной деятельности, осуществляемой в рамках действующего законодательства, в обеспечении стабильности общественных отношений, а также преемственности в исполнении функций госуправления в случае победы на президентских или парламентских выборах партий и течений, не представленных в органах государственной власти Кыргызской Республики. Необходимость принятия специального закона о оппозиционной деятельности в КР очевидна. С определением понятия «оппозиционная деятельность», видов, форм и принципов оппозиционной деятельности, правовых гарантий парламентской и внепарламентской деятельности оппозиции, а также органов местного самоуправления. Раскрытием содержания юридических норм, гарантирующих право граждан на участие в оппозиционной деятельности, ответственности за действия (бездействия), нарушающие право на оппозиционную деятельность, а также ответственность представителей средств массовой информации, нарушающих положения закона. А так же фиксированию прав и обязанностей оппозиции, механизму ее взаимодействия с органами государственной власти и управления.

Можно выделить в качестве еще одной формы взаимодействия политических партий с государством их участие в реализации парламентских процедур. Парламентские партии, являясь одновременно наиболее влиятельной частью государственно-политической машины, соответственно, наиболее ответственны перед государством и обществом.

Следует отметить, что фракционность в деятельности Жогорку Кенеша КР (парламента) все более очевидно и надежно становится не только принципом внутреннего структурирования парламента, но и способом влияния политических партий, представленных в парламенте, на парламентскую деятельность, участвуя в которой, партии определяют собственные приоритеты в законотворческой деятельности, которые соответствуют их стремлению реализовать в полной мере свои конституционные цели [8, с. 12–15].

Весьма показательным в интересующем нас отношении содержание п. 7 ст. 4 Регламента ЖК КР [12], которым предусматривается, что «Жогорку Кенеш Кыргызской Республики осуществляют свою деятельность, основываясь на принципах политического многообразия, многопартийности, свободного выражения мнений и коллегиального принятия решений».

Таким образом, из сказанного следует, что в политической жизни страны имеет место возведение партийности в ранг принципа и основы организации и деятельности парламента Кыргызской Республики, что указывает на установление взаимосвязи между таким правовым и социальным институтом как политическая партия и государством. Более того, согласно ст. 17 «Гарантий парламентской оппозиции» Регламента ЖК КР [12], принцип многопартийности предполагает, что соответствующими правами в равной мере с парламентским большинством обладает и меньшинство, которое, как правило, находится в оппозиции. Использование при формировании органов власти определенных принципов пропорциональной избирательной системы обуславливает фракционный характер деятельности государственных органов представительной власти, обеспечивая воздействие политических партий на принятие управленческих решений. Однако следует иметь в виду, что данный механизм «используется для проведения политики в интересах той или иной политической или финансовой группы» [5, с.17]. А возводя многопартийность в ранг конституционного принципа, законодатель тем самым придает ему обязательный характер.

Для того чтобы государство оставалось в пределах демократического порядка и права, высшие государственные службы, а также правоохранительные органы и вооруженные силы должны быть внепартийными, выведены из-под контроля той или иной партии, политической силы. В противном случае происходит сращивание государственно-властных структур с партийными.

Что же касается стадий избирательного процесса – выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и финансирования выборов, установления результатов выборов – то они составляют фактическую основу деятельности политических партий во время избирательной кампании, когда они становятся единственным видом общественных объединений, который в соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона КР «О политических партиях» [11] наделен правом самостоятельного выдвижения кандидатов и списков кандидатов на выборах.

Таким образом, политические партии в избирательном процессе получают существенные преимущества и привилегии перед другими видами общественных объединений, вовлеченных в данный процесс.

С другой стороны, преимущества партий перед другими видами политических объединений сбалансированы дополнительными требованиями, предъявляемым к партиям. В целом, тенденцию сокраще-

ния круга субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов на выборах, заслуживает положительной оценки, так как она ведет, в конечном счете, к упорядочению политической и партийной систем, введению их в конституционное русло, а также к облегчению и упрощению работы избирательных комиссий в предвыборный и межвыборный периоды.

На стадии, связанной с финансированием выборов, наиболее значимой задачей, стоящей перед законодателем, является установление режима максимальной прозрачности финансовых потоков, направленных на обслуживание предвыборной деятельности политических партий. Между тем, максимальный размер избирательного фонда партии или кандидата на выборах, устанавливаемый в законодательном порядке, может оказаться и часто оказывается на деле недостаточным, что объясняет такое явление, как «черная партийная касса», по размерам существенно превосходящая величину максимально дозволенных законом затрат на выборы.

Исходя из всего вышесказанного, представляется целесообразным выделить конституционные формы взаимодействия политических партий с государством, которые реализуются, прежде всего, через юридическую категорию конституционно-правового статуса политической партии. Под данной категорией принято понимать юридическое закрепление положения политической партии в государстве и обществе, когда государство устанавливает

организационные основы деятельности политических партий, гарантирует их правосубъектность.

Необходимо отметить, что в сфере реализации принципов избирательного права, в толковании отдельных положений избирательных законов, важная роль должна принадлежать Конституционной палате Верховного суда КР для становления демократических принципов избирательного права и процесса и участия в нём политических партий. Сущность взаимоотношений партий и государства, выражается в том, что политические партии выступают не только в качестве средства, с помощью которого государство пытается влиять на общество, контролировать его деятельность, ограничивать его активность, но и являются инструментом, с помощью которого гражданское общество осуществляет в пределах своей компетенции контроль за государством и проведению инициатив гражданского общества на государственном уровне. Данная модель заложена в Кыргызской Республике в виде конституционных основ организации и деятельности политических партий, которые играют при этом государственнообразующую роль.

Таким образом, политические партии принимают активное участие в деятельности государства и создаются путем социальной, и юридической объективации частных интересов индивидов с целью реализации идеологических программных положений партий в рамках политического процесса и их парламентской деятельности.

Список литературы:

1. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М.: Рос.юрид. изд. дом, 1996. – 359 с.
2. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. (Проблемы методологии, теории, практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Самара, 2004. – 48 с.
3. Дмитриев Ю.А. Будет ли в России цивилизованная партийная система? // Право и жизнь. – 2000. – № 32. – С. 74–80.
4. Заславский С.Е. Политические партии России: Процесс правовой институционализации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – 406 с.
5. Исмаилов, Р.Р. Конституционный статус политических партий в современных федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 166 с.
6. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенарод. голосованием) 27 июня 2010 г. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про», / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1 (дата обращения 10.03.2019).
7. Конституционное право: учебник / отв. ред. М.В. Баглай. – М: ИНФРА-М, 1996. – 304 с.
8. Курманов И. Законодательная власть Кыргызской Республики в глобализирующемся мире: эволюция, проблемы, перспективы. – Бишкек, 2012. – 187 с.
9. Мекеним Кыргызстан. Концепция этнической политики и консолидации общества Кыргызской Республики. – Бишкек, 2011. – 192 с.
10. Нусупбекова А.Н. Конституционно-правовая политика Республики Казахстан в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Бишкек, 2012. – 26 с.
11. Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 г. № 50 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про», / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1 (дата обращения 10.03.2019).

12. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 нояб. 2011 г. № 223 (в ред. Законов Кырг. Респ. от 16 апр. 2012 г. № 40; 15 июня 2012 г. № 82; 12 июля 2012 г. № 105; 11 июля 2013 г. № 133; 18 окт. 2013 г. № 193; 27 нояб. 2013 г. № 208; 13 дек. 2013 г. № 220; 18 февр. 2014 г. № 30; 18 февр. 2014 г. № 35; 5 марта 2014 г. № 39; №2 от 05.01.2016 г.) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про», [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1 (дата обращения 10.03.2019).
13. Тененбаум В.О. Введение в общую теорию государства. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. – 112 с.
14. Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 33 с.
15. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Изд. группа «Форум-ИНФРА-М», 1998. – 288 с.