

## ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

### НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

© 2009 г. В.И. Ерыгина<sup>1</sup>

Введение пропорциональной избирательной системы на федеральных и региональных выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти способствует повышению ответственности одного из главных участников избирательного процесса – политических партий. На наш взгляд, они несут публично-правовую ответственность не только на основании нарушения законодательства, но и за несоблюдение принятых правил политического поведения<sup>2</sup>, положений собственных уставов. Нарушение норм законодательства политическими партиями и их представителями пресекается и обеспечивается мерами государственного принуждения, которые применяют регистрационные службы, прокуратура, избирательные комиссии, суды.

Применительно к конкретной ситуации прошедших в 2007 г. выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва большую активность проявила Федеральная регистрационная служба, проведя в 2005–2006 гг. перерегистрацию 35 политических партий. По состоянию на 26 октября 2006 г. перерегистрацию прошли 19 партий. Всего за невыполнение норм закона “О политических партиях”, согласно которому у партии должно быть не менее 50 тыс. членов и, как минимум, 45 региональных отделений по 500 человек, должны были ликвидировать 16 организаций<sup>3</sup>. Они лишились права на участие в выборах и обязаны были либо самораспуститься, либо преобразоваться в общественное движение. 12 из них по заявлению Федеральной регистра-

ционной службы были ликвидированы решением Верховного Суда РФ в связи с несоблюдением требований п. 2 ст. 3 Федерального закона “О политических партиях” от 11 июля 2001 г. (в ред. от 20 декабря 2004 г.) о минимальной численности политической партии<sup>4</sup>.

Дважды вопрос об ответственности политической партии за несоответствие предъявляемым требованиям, предусмотренным Федеральным законом “О политических партиях”, рассматривался Конституционным Судом РФ. В обоих случаях рассуждения судей в основном сосредоточивались на вопросе правового статуса политических партий, закрепленного в законодательстве, однако аргументированно не обосновывалось требование ликвидации тех партий, которые не имели соот-

<sup>1</sup> Доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Белгородского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

<sup>2</sup> Существует практика заключения политическими партиями соглашений о проведении честной предвыборной агитации, без компроматов, “грязных технологий”, дискредитаций, откровенной лжи. Подобное соглашение заключалось, например, перед выборами депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в августе 2003 г.

<sup>3</sup> Партии, зарегистрированные Министерством юстиции Российской Федерации // <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1>

<sup>4</sup> [О ликвидации политической партии “Евразийский Союз”]: решение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2007 г. // Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Судебная практика”; [О ликвидации политической партии “Народно-республиканская партия России”]: решение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Социальной защиты”]: решение Верховного Суда РФ от 14 февраля 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Союз людей за образование и науку”]: решение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2007 г. // Там же; [О ликвидации общероссийской политической партии «Партия развития регионов “Природа и Общество”»]: решение Верховного Суда РФ от 26 февраля 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Республиканская партия России”]: решение Верховного Суда РФ от 23 марта 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Российская партия мира”]: решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Свобода и Народовластие”]: решение Верховного Суда РФ от 2 апреля 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Социал-демократическая партия России”]: решение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Народно-патриотическая партия России”]: решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии – Концептуальная партия “Единение”]: решение Верховного Суда РФ от 15 мая 2007 г. // Там же; [О ликвидации политической партии “Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов”]: решение Верховного Суда РФ от 24 мая 2007 г. // Там же.

ветствующего количественного ценза<sup>5</sup>. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ “юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства... наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно”<sup>6</sup>. Хотя Конституционный Суд РФ высказывался о недопустимости конституционно-правовой ответственности *без вины*, тем не менее преобладает формальный подход при рассмотрении вопросов о судьбе политических партий, их участия в выборах. По делам рассматриваемой категории суды обычно не занимаются выяснением наличия или отсутствия вины, а цитируя соответствующие статьи Федерального закона “О политических партиях”, приводят арифметические данные о численности региональных отделений политических партий, их общем количестве и т.п. Таким образом, вопрос о виновности политических партий не был поднят и рассмотрен в ходе судебных споров по делам о ликвидации малочисленных политических партий.

Поэтому возникает сомнение о наличии состава правонарушения в случае несоответствия по-

литической партии минимальной численности ее рядов. Аналогичным образом достаточно трудно определить наличие вины той политической партии, которая была ранее успешно зарегистрирована, действовала на протяжении нескольких лет, имела свой электорат, но после принятия новой поправки в Закон вдруг стала “правонарушителем”. Однако на практике мы видим весьма распространенное явление: многочисленные судебные процессы о ликвидации политических партий, не соответствующих количественным критериям, т.е. привлечение политической партии к ответственности по чисто формальным основаниям.

Данная проблема законодательного ограничения численности политической партии слабо освещена в научной литературе. Но, на наш взгляд, этот вопрос заслуживает широкого обсуждения, так как по сути это вопрос о характере демократии в России. Массовая ликвидация политических партий свидетельствует о жесткой политике государства по отношению к таким росткам гражданского общества, каковыми являются малые партии. Применяя репрессивную силу принуждения по отношению к ним, государство лишает общество возможности свободного мирного самовыражения, что заставляет народ искать другие, порой насильственные формы завоевания и удержания власти.

Большинство ученых отрицательно оценивают применение нормы о минимальной численности политической партии. В частности, В.В. Лапаева считает, что эта норма создает привилегии для основных политических сил, блокируя возможность появления опасных для них конкурентов, и ограничивает конституционное право граждан на объединение<sup>7</sup>. Аналогичного мнения придерживается Е.А. Копыстыринский, признающий, что “законодательное закрепление в ст. 3 Закона о политических партиях количественного ценза региональных отделений и количественного ценза членов в региональных отделениях ограничивает конституционное право граждан на объединение для создания политической партии и создает тем самым потенциальную возможность для сосредоточения власти в руках одной политической группы”, что нарушает ряд норм Конституции РФ<sup>8</sup>. Мотивация внесения поправки в Закон

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации “Балтийская республиканская партия”: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491; По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 8 и 41 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой политической партии “Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов”: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности п/п. “д” п. 25 ст. 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области “О выборах депутатов законодательного собрания Вологодской области” в связи с жалобой общественного объединения “Политическая партия “Союз правых сил””: постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. // Росс. газ. 2008. 19 марта.

<sup>7</sup> См.: Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал рос. права. 2007. № 9. С. 25–34.

<sup>8</sup> Копыстыринский Е.А. К вопросу о конституционности отдельных норм Федерального закона “О политических партиях” // Юридический мир. 2002. Сентябрь. С. 53.

“О политических партиях” имела первоначально политический характер, а ее результатом явилось нарушение прав граждан на объединение и закрепление режима управляемой демократии. В решении задачи включения политического процесса в жесткие правовые рамки большую роль играют суды, применяющие целый комплекс мер конституционно-правовой ответственности в отношении политических партий.

Контроль за деятельностью партий в ходе избирательного процесса осуществляют органы прокуратуры, которые следят за соблюдением прав и свобод человека и гражданина представителями партий.

Помимо судов к политическим партиям как субъектам избирательного процесса различные меры воздействия применяют избирательные комиссии различных уровней. К этим мерам можно отнести прежде всего отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов. Выборы в региональные законодательные собрания показали, что многие случаи отказа в регистрации избирательных списков политических партий были связаны с нарушениями условий проведения партийных съездов и конференций<sup>9</sup>.

По словам члена ЦИК России Е.И. Колюшина, “до 2006 года практика избирательных кампаний шла по пути невмешательства избирательных комиссий и судов в механизм приобретения статуса делегата съезда, конференции”<sup>10</sup>. Имеются судебные решения, определяющие пределы “вторжения” избирательных комиссий в партийную деятельность при решении вопросов о регистрации или отказе в регистрации списков кандидатов политических партий. Так, Свердловский областной суд сослался на правомерность отказа избирательной комиссии Свердловской области в регистрации избирательного блока “Родина (Народно-патриотический союз)” и заверении списка кандидатов в депутаты областной Думы Законодательного собрания Свердловской области, выдвинутого избирательным блоком, поскольку избирательным объединением «Свердловское

региональное отделение политической партии “Народная партия Российской Федерации”» были допущены существенные нарушения норм Федерального закона “О политических партиях”, избирательного законодательства и устава политической партии “Народная партия Российской Федерации”.

К такому выводу суд пришел, истребовав для проведения проверки документы, представленные для регистрации избирательного блока “Родина” избирательным объединением «Свердловское региональное отделение политической партии “Народная партия Российской Федерации”». В частности, судом было обращено внимание на то, что выписки из протоколов общих собраний 48 местных отделений партии по избранию делегатов на региональную конференцию выполнены отдельными группами лиц, что подтверждается экспертным исследованием Уральского регионального центра судебной экспертизы Министерства юстиции РФ от 31 января 2004 г. и свидетельствует о том, что общие собрания местных отделений политической партии не проводились и лица, указанные в протоколах, делегатами не избирались. Следовательно, по мнению суда, сама конференция регионального отделения политической партии от 25 января 2004 г., на которой было принято решение о вхождении в избирательный блок и поддержании к выдвижению от избирательного блока списка кандидатов, является неправомерной, поскольку была проведена с нарушением положений устава политической партии “Народная партия Российской Федерации”, в соответствии с которым высшим руководящим органом регионального отделения партии является конференция. Однако Верховный Суд РФ в определении от 3 марта 2004 г. по делу № 45-Г04-8 указал, что региональные отделения политических партий обязаны осуществлять свою деятельность на основании устава политической партии и в соответствии с федеральным законодательством, а проверка порядка создания избирательного блока и выдвижения списка кандидатов должна производиться в пределах, установленных федеральным избирательным законодательством Российской Федерации, без вмешательства во внутривнутрипартийную деятельность политической партии. Проверка, проведенная комиссией, и принятое на ее основании решение явились результатом расширительного толкования избирательной комиссией пределов ее полномочий по проверке порядка выдвижения списка кандидатов, предоставленных избирательным комиссиям п. 18 ст. 38 Федерального закона “Об основных гаран-

<sup>9</sup> Подробнее см.: *Ерыгина В.И.* Некоторые региональные аспекты формирования партийных списков на выборах в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 24–26; *Ерыгина В., Ерыгин А.* Партийные списки кандидатов на региональных выборах // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 25–30.

<sup>10</sup> Практика рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Выступление члена ЦИК России, доктора юрид. наук, проф. Е.И. Колюшина на семинаре судей (Саратов, 24–25 мая 2007 г.) // [http:// cikrf.ru](http://cikrf.ru)

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. (далее – Закон об основных гарантиях). Высказываясь о нарушениях прав членов партии, якобы установленных избирательной комиссией, суд тем самым допустил произвольное толкование положений устава партии и вышел за пределы предмета судебного исследования. В результате решение Свердловского областного суда от 5 февраля 2004 г. было отменено, а на избирательную комиссию возложена обязанность зарегистрировать избирательный блок “Родина” и осуществить в связи с этим необходимые действия с соблюдением положений избирательного законодательства<sup>11</sup>.

На наш взгляд, избирательные комиссии превысили свои полномочия, так как по закону они не должны вмешиваться во внутрипартийную жизнь. Так, например, оформление подписных листов регистрации участников общего собрания членов партии и контроль за правильностью внесения в них подписей относится к внутрипартийной деятельности, вмешательство в которую органов государственной власти и их должностных лиц не допускается (п. 1 ст. 10 Федерального закона “О политических партиях”). Избирательная комиссия не обладает полномочиями осуществлять проверку таких подписей и назначать в этих целях почерковедческое исследование листов регистрации, не входящих в число документов, представляемых для заверения и регистрации списка кандидатов. Направление на почерковедческое исследование регистрационных листов общих собраний отдельных политических партий, представивших документы для регистрации списка кандидатов, ставит кандидатов, включенных в эти списки, в неравное положение с кандидатами, включенными в списки других политических партий, по которым такое исследование не проводится, что противоречит принципу равенства кандидатов, закрепленному в ст. 39 Закона об основных гарантиях.

При проведении избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, состоявшихся 12 марта 2006 г., проблема порядка выдвижения кандидатов (списка кандидатов) стала трактоваться Верховным Судом РФ несколько иначе, чем в предыдущий период. С этого времени контролю стал подвергаться весь процесс подготовки, проведения партийных съездов и кон-

ференций с целью выдвижения потенциальных кандидатов в депутаты. В настоящее время позиция Верховного Суда РФ заключается в том, что нарушения при подготовке и проведении съезда, конференции, собрания, на которых выдвигаются кандидаты (список кандидатов), влекут за собой неправомочность съезда, конференции, собрания, и, следовательно, все решения, принятые на съезде, не имеют юридического значения. Иными словами, нарушения при организации и проведении съезда, конференции, собрания автоматически предопределяют незаконность последующего выдвижения кандидатов (списка кандидатов). Так, в определении Верховного Суда РФ от 2 марта 2006 г. по делу № 47-Г06-1 также указано, что результаты общих собраний местных отделений партии влияют на правомочность конференции по выдвижению кандидатов. Суд не согласился с доводом представителя партии о том, что полномочия избранных делегатов областной конференции подтверждают приложенные к протоколу списки, указав на то, что процедура избрания делегатов должна быть отражена в протоколе общего собрания местного отделения партии<sup>12</sup>.

Суды субъектов Федерации, Верховный Суд РФ неоднократно рассматривали дела, связанные с нарушением процессуального порядка выдвижения и регистрации отдельных кандидатов и списков региональных отделений политических партий на выборах 2005–2006 гг. в Ямало-Ненецком автономном округе, Курской, Челябинской, Оренбургской, Тверской, Белгородской областях. Так, в определении Верховного Суда РФ от 7 марта 2006 г. по делу № 47-Г06-6 указано, что “согласно положениям ч. 2, 6 ст. 25 Федерального закона “О политических партиях” решения о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списка кандидатов) в депутаты, на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политических партий в соответствии с уставом политической партии, но не менее чем большинством голосов от числа присутствующих на конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания регионального отделения политической партии”<sup>13</sup>. Согласно п/п. “б” п. 24 и п/п. “а” п. 25 ст. 38 Закона об основных гарантиях основанием отказа в регистрации кандидата (списка

<sup>11</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 3 марта 2004 г. Дело N 45-Г04-8 // Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Судебная практика”.

<sup>12</sup> См.: Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Судебная практика”.

<sup>13</sup> См.: там же.

кандидатов), выдвинутого политической партией, является несоблюдение требований к выдвижению кандидата (списка кандидатов), предусмотренных Федеральным законом “О политических партиях”.

Избирательные комиссии положениями Закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” были наделены правом отказывать в регистрации кандидатам, избирательным объединениям и блокам по широкому перечню оснований, правовая природа которых в целом ряде случаев не определена в Законе. Речь идет, в частности, о таких основаниях отказа в регистрации, как существенное нарушение порядка сбора подписей, существенный характер недостоверности представляемых сведений, существенное нарушение порядка создания избирательного фонда (п. 6 ст. 47 Закона). По мнению В.В. Лапаевой, после появления этой нормы пошла целая лавина отказов в регистрации списков кандидатов от политических партий и исключения кандидатов из федеральных списков избирательных объединений по основаниям существенной недостоверности представленных ими сведений (главным образом сведений об имуществе и доходах)<sup>14</sup>. И опять актуальность приобрела проблема соотношения вины и ответственности. Как справедливо отмечает В.В. Лапаева, представление в избирательную комиссию недостоверных сведений не является правонарушением (т.е. деянием, причиняющим вред обществу). А это означает, что отказ в регистрации по перечисленным основаниям есть не санкция за правонарушение, а просто констатация невозможности регистрации на данный момент времени. Поддерживая точку зрения В.В. Лапаевой, можно признать, что наиболее адекватным правовому смыслу соответствующего деяния, “наказанием за предоставление недостоверных сведений могло бы стать ознакомление избирателей с тем обстоятельством, что те или иные сведения о кандидате были получены не от него самого, а от соответствующих компетентных органов (это может быть сделано путем специального указания данного факта при обнародовании сведений о кандидатах). И пусть кандидаты потом объясняют своим избирателям, почему так получилось”<sup>15</sup>. Реакцией законодателя на массовые судебные споры об отказе в регистрации кандидатам и спискам кандидатов явилось

законодательное закрепление правила повторной сдачи необходимых для регистрации документов после их доработки и исправления.

Верховный Суд РФ своими решениями поддержал ЦИК России, которая потребовала от избирательных комиссий письменно предъявлять весь список неполноты сведений и нарушений оформления документов<sup>16</sup>.

В последнее время наблюдается положительная тенденция сокращения числа случаев отказа в регистрации избирательных списков политических партий в связи с несоблюдением требований к выдвижению списка кандидатов. В период избирательной кампании в марте 2007 г. был зафиксирован всего один случай отказа в регистрации из-за несоблюдения требований к выдвижению списка кандидатов. В большинстве же случаев (10) отказано было в регистрации по итогам проверки подписных листов в связи с недостаточным количеством достоверных подписей или превышением допустимого уровня “брака”. Только три из них зафиксированы в Красноярском крае<sup>17</sup>.

В период думских выборов Центральная избирательная комиссия РФ 28 октября 2007 г. отказала в регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ пятого созыва, выдвинутого политической партией “Народный Союз”, в связи с выявленными более 5% недостоверных и недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных для проверки<sup>18</sup>.

Нередко в суд обращаются политические партии с целью устранения конкурентов на предстоящих выборах. Отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов) согласно п. 5 ст. 76 Закона об основных гарантиях может применяться судом общей юрисдикции. Так, например, региональное отделение политической партии ЛДПР обратилось в Верховный Суд Республики Саха (Якутия) с заявлением об отмене регистрации списка кандидатов регионального отделения политической партии “Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь” ввиду несоблюдения требований к выдвижению кандидата (списка кандидатов), предусмотренных Федеральным законом “О политических партиях”. По

<sup>14</sup> См.: Лапаева В.В. Новеллы избирательного законодательства на стадии регистрации кандидатов: достоинства и недостатки // Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Юридическая пресса”.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 22 февраля 2007 г. Дело № 46-Г07-7 // Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Судебная практика”.

<sup>17</sup> См.: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 23 марта 2007 г. // <http://cikrf.ru>

<sup>18</sup> См.: Решение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2007 г. // Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Разд. “Судебная практика”.

мнению заявителя, нарушение заключалось в отсутствии необходимого кворума на конференции при выдвижении списка кандидатов. Верховный Суд РФ отказал региональному отделению ЛДПР в удовлетворении его требования об отмене регистрации списка кандидатов в народные депутаты Государственного собрания (Ил Тумэн) регионального отделения политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь»<sup>19</sup>.

Рассмотрение лишь некоторых аспектов привлечения политических партий к ответственности за нарушение законодательства в качестве участников избирательного процесса свидетельствует о взаимовлиянии законодательства о выборах и референдуме и судебной практики. С одной стороны, наблюдается динамичное развитие избирательного законодательства, которое оказывает определяющее влияние на развитие правоприменительной практики. С другой – сама электоральная правоприменительная практика (и в первую очередь судебная практика по избирательным спорам) ставит перед законодателем новые актуальные проблемы, заставляет искать нормативные решения и, таким образом, оказывает неизбежное влияние на развитие избирательного законодательства<sup>20</sup>.

Непосредственно в Законах о выборах предусмотрены три вида юридической ответственности: 1) уголовная, 2) административная и 3) конституционно-правовая. Но если в двух первых существует принцип презумпции невиновности (виновной ответственности), в конституционно-правовой ответственности действует принцип «презумпции вины». Согласно избирательному законодательству и судебной практике не требуется доказывание вины кандидатов или избирательных объединений. Вина субъектов избирательного процесса может быть очевидной, если ими сделаны какие-либо противоправные действия, например агитационные заявления<sup>21</sup>, но может быть и неочевидной. Известно несколько случаев привлечения кандидатов к ответственности за противоправные высказывания и действия,

допущенные доверенными лицами кандидата<sup>22</sup>. Можно согласиться с мнением А.Г. Сидякина, считающего, что существует взаимозависимость между виновными действиями одних из участников избирательного процесса и негативными последствиями для других, например в случае совершения нарушений избирательного законодательства избирательными объединениями или их руководителями<sup>23</sup>.

Законодатель предусмотрел возможные случаи злоупотребления политическими партиями правом на свободу слова, свободой массовой информации, правом на проведение предвыборной агитации. В Законе об основных гарантиях (п. 1 ст. 56) говорится о том, что только суд устанавливает подобные факты, и он может отменить регистрацию списка кандидатов по мотивам наличия в агитационном материале призывов к насильственному захвату власти, изменению конституционного строя и целостности Российской Федерации, к социальной, расовой, национальной, религиозной дискриминации и пропаганды войны. Конечно, эти нарушения очень серьезные, но на практике они встречаются крайне редко. Однако на данный момент это единственное основание для отказа в регистрации кандидатов (списка кандидатов) за несоблюдение ими правил предвыборной агитации.

Судебное рассмотрение и оценка сущности и характера суждений, положений, содержащихся как в предвыборных документах, так и в высказываниях, является более беспристрастным, политически нейтральным по сравнению с решениями, например, избирательных комиссий или регистрирующих органов. Однако суды не обеспечены четкими, объективными критериями для решения того, является ли утверждение оскорбительным, порочащим чью-то честь, дискредитирующим. Суд активно используют политические конкуренты, которые таким образом добиваются снятия с избирательной дистанции своих оппонентов. Поэтому возможны судебные ошибки, неоднократные процедуры обжалования решений в вышестоящих инстанциях.

При рассмотрении в судах общей юрисдикции дел о защите чести и достоинства надлежит решить, укладывается ли это в рамки политической дискуссии, как отграничить распространение недостоверной фактической информации от политических оценок и возможно ли их опровержение по

<sup>19</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 29 февраля 2008 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Разд. «Судебная практика».

<sup>20</sup> См.: Орлов Д.В. Дефекты института юридической ответственности за избирательные правонарушения: проблемы законодательства и судебной практики // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Разд. «Юридическая пресса».

<sup>21</sup> См.: Сидякин А.Г. Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе // Журнал рос. права. 2005. № 1. С. 11.

<sup>22</sup> См.: там же. С. 12.

<sup>23</sup> Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов). Проблемы теории и практики. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 22.

суду. В условиях идеологического и политического многообразия и многопартийности, активных предвыборных кампаний указанные полномочия судебной власти приобретают особое практическое значение.

Остается дискуссионным вопрос о том, в чьей компетенции находится проведение границы между суждениями, способствующими общественной дискуссии, и прочими высказываниями. А. Козырев в обращении в Конституционный Суд РФ привел следующий аргумент: «Есть мнения, которые не могут быть предметом судебного опровержения, поскольку они являются оценочными суждениями того, кто их распространяет, и принуждение к отказу от них – это вторжение в область “мысли и слова”, “мнений и убеждений”, охраняемых ст. 29 Конституции Российской Федерации...»<sup>24</sup>. Согласно решению Конституционного Суда по делу Козырева свобода политических высказываний считается более ценной, чем другие формы свободы слова (с учетом важности публичных высказываний в целях успешного функционирования демократически избранной власти). Налицо противоречие между буквой закона, в частности Гражданским кодексом РФ, и судебной практикой. Данная коллизия, как правило, решается в пользу не конкретного гражданина, а общественных интересов. При этом забывается о том, что по Конституции человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Исходя из анализа законодательства и судебной практики, можно сделать вывод, что политические партии являются субъектами публично-правовой ответственности. Мерами этой ответственности за отклонения от требуемых правил поведения и неисполнение юридических обязанностей выступают различные правовые санкции, цель которых – осуществление задач общей превенции в отношении субъектов конституционно-правовой ответственности и восстановление нарушенного конституционного порядка.

Самой строгой мерой государственного принуждения является лишение партии ее индивидуального правового статуса, т.е. ее ликвидация как легитимного политического института. Менее суровая санкция – изменение специального статуса партии – лишение ее какого-либо субъективного права или его ограничение, лишение законодательно установленных льгот и преимуществ. Далее следуют отказ в совершении юридически

значимого действия (регистрации политической партии Федеральной регистрационной службой или списка кандидатов – избирательной комиссией) и отмена юридически значимого результата, когда ранее принятое решение лишается своей юридической силы (отмена регистрации партии). Из вышеназванных мер только три связаны с проведением предвыборной агитации: отказ в регистрации списка кандидатов, отмена регистрации списка кандидатов и возложение обязанности возместить затраты на предвыборную агитацию. Оценочными санкциями, по мнению С.Е. Заславского, являются: предупреждение, предостережение уполномоченных государственных органов. Оценочные санкции может осуществлять сама партия (например, при совершении одним из ее руководителей действий экстремистского характера)<sup>25</sup>.

В данном перечне санкций отсутствует такая мера воздействия на партию со стороны регистрирующих органов, как подача заявления в суд о приостановлении деятельности партии и ее структурных подразделений. Однако за нарушение избирательного законодательства эти меры конституционно-правовой ответственности могут дополняться санкциями других видов ответственности: уголовной, административной.

В отдельных случаях может последовать уголовная ответственность для руководителей партии или ее представителей, провозглашающих основные положения программы. Например, в отношении кандидата, допустившего в своей предвыборной программе или своем выступлении призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности Российской Федерации (п. 1 ст. 56 Закона об основных гарантиях), одновременно могут быть применены меры как конституционно-правовой (п. 5 ст. 76 вышеназванного Закона), так и уголовной ответственности (ст. 278 УК РФ). Если этот кандидат выдвинут какой-либо партией, то санкции в отношении одного ее члена подрывают доверие ко всей организации, за нее могут не проголосовать избиратели.

В Уголовном кодексе РФ 1996 г. содержится ряд статей, предусматривающих ответственность за преступные деяния, которые могут иметь место в период предвыборной агитации. Статья 129 УК РФ запрещает клевету как распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и

<sup>24</sup> См.: Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. М., 2004. С. 335.

<sup>25</sup> См.: Заславский С.Е. Политические партии России. Проблемы правовой институционализации. М., 2003. С. 118–119.

достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. Если распространяются ложные, но не порочащие сведения, то содеянное нельзя квалифицировать как клевету. Клевета в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации является квалифицирующим признаком данного преступления (п. 2 ст. 129 УК РФ). Статья 130 УК РФ запрещает “унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме”. Согласно п. 2 ст. 130 санкция значительно строже, если оскорбление нанесено в “публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации”. Можно согласиться с мнением Л.В. Тумановой и М.А. Туманова, утверждающих, что в практике рассмотрения такого рода дел наблюдается слишком много субъективизма, при котором унижающими честь и достоинство зачастую признаются вполне безобидные выражения<sup>26</sup>. Поэтому целесообразно в тех случаях, когда предметом доказывания является форма сообщения, назначать лингвистическую экспертизу спорных фраз и уже по итогам экспертизы признавать те или иные выражения унижающими честь и достоинство того или иного лица или содержащими клевету.

Особый интерес вызывает ст. 141 УК РФ, которая в ч. 1 устанавливает уголовную ответственность за “воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав”. По мнению автора комментария к Уголовному кодексу РФ С.В. Бородина, понятие “избирательные права” следует понимать широко, как право избирать и быть избранным<sup>27</sup>. В связи с этим злоупотребление свободой агитации со стороны избирательных объединений, создающее препятствие свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, можно рассматривать как уголовное преступление. И как возможный вариант для наказания подобных деяний можно рассматривать предложение С.Д. Гринько, считающего целесообразным ввести лишение свободы на срок от одного года до трех лет<sup>28</sup> вместо существующих штрафа в размере до 40 тыс. руб. либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательных работ на срок от 120 до 180 часов, либо исправительных работ на срок до одного года.

<sup>26</sup> См.: Туманова Л.В., Туманов М.А. Указ. соч. С. 324.

<sup>27</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Наумов. М., 1996. С. 366.

<sup>28</sup> См.: Гринько С.Д. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (Статья 141 УК РФ) // Закон и право. 2005. № 5. С. 37.

Таким образом, учитывая, что политическая партия – сложный социально-политический институт, который является объектом и государственного принуждения, и общественного осуждения, она может претерпевать негативные последствия как социальной, так и юридической ответственности. Поскольку партия – это коллективный субъект ответственности, который участвует в формировании и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а его деятельность регламентируется нормами конституционного права, то, следовательно, в случае их нарушений партия будет нести конституционно-правовую ответственность. В данном случае вид ответственности определяется традиционно по отрасли законодательства, но если взять за основу субъект, ответственность которого определяется различными нормами, то можно вывести специальный вид ответственности – партийную ответственность. Это такое специфическое свойство, которое проявляется в деятельности политической партии и выражается в претерпевании последствий (положительных и негативных) совершения того или иного действия или выражения какого-либо суждения. Поскольку нормы о видах ответственности политических партий отсутствуют или существуют бессистемно в Федеральном законе “О политических партиях”, предлагаю дополнить его соответствующим разделом “Ответственность политических партий”, в котором необходимо подробно рассмотреть основания привлечения партии к ответственности, виды ответственности, а также дополнительные меры превенции правонарушений со стороны партии или ее руководителей, а также санкции за уже совершенные противоправные деяния, в том числе в сфере избирательных правоотношений.

В гл. VIII Закона об основных гарантиях упоминается только участие политических партий в двух стадиях избирательного процесса: выдвижение кандидатов (списка кандидатов) и опубликование предвыборной программы, однако целесообразно здесь же указать все стадии избирательного процесса, участниками которых является политическая партия. Ничего не говорится в этом Законе и о контроле за деятельностью партий и их региональных отделений со стороны избирательных комиссий. Предлагаем закрепить в соответствующей статье гл. VIII порядок контроля за партийными документами и правилами участия партий в предвыборной кампании со стороны избирательных комиссий.