

На правах рукописи

Хертуев Роман Юрьевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Тюмень – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Байкальский государственный университет экономики и права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Сурков Дмитрий Леонидович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и
муниципального права Института
права, экономики и управления
Тюменского государственного университета
Матейкович Максим Станиславович

кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Тюменской государственной академии
мировой экономики, управления и права
Иванова Юлия Владимировна

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
**«Южно-Уральский государственный
университет» (национальный
исследовательский университет)**

Защита диссертации состоится 17 мая 2012 года, в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого совета, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан «___» апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук профессор



В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С принятием Федерального закона «О политических партиях» в Российской Федерации сложились следующие основные векторы развития современной партийной системы: во-первых, это формирование крупных политических партий, способных в масштабах страны реализовывать свои функции; во-вторых, наделение политических партий широким кругом полномочий в сфере организации публичной власти; в-третьих, усиление роли парламентских политических партий; в-четвертых, постепенное планомерное совершенствование законодательства о политических партиях. Во многом такой законодательный подход оправдан, поскольку политические партии являются особым видом общественных объединений, деятельность которых непосредственно сопряжена с функционированием публичной власти. Политические партии обеспечивают политическое взаимодействие гражданского общества и государства, создают реальную возможность для участия граждан в решении стратегических государственных вопросов и, тем самым, выступают необходимым элементом современного правового государства. Однако реализация политическими партиями указанных функций должна происходить исключительно легитимными способами. Конституцией Российской Федерации установлено, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. В этой связи особое значение приобретает институт конституционно-правовой ответственности политических партий.

За последние десять – пятнадцать лет теория конституционно-правовой ответственности получила второе рождение и заслужила повсеместное научное признание. За указанный период времени по тематике конституционно-правовой ответственности были защищены четыре диссертации на соискание

ученой степени доктора юридических наук и более двадцати диссертаций – на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Преобладающая часть указанных научных работ была посвящена исследованию конституционно-правовой ответственности органов публичной власти и субъектов избирательного процесса. Вместе с тем, вопросы конституционно-правовой ответственности политических партий фактически выпали из объекта научного исследования, однако политические партии продолжают оставаться ключевыми субъектами конституционных правоотношений и их роль только усиливается.

Привлечение политических партий к конституционно-правовой ответственности затрагивает интересы очень большого круга лиц, поэтому основания и порядок применения мер конституционно-правовой ответственности должны быть четко регламентированы. Однако действующее федеральное законодательство характеризуется отсутствием комплексного системного подхода к нормативному закреплению оснований и мер конституционно-правовой ответственности политических партий. Во-первых, законодательно не отграничены меры конституционно-правовой ответственности от иных мер конституционно-правового принуждения, применяемых к политическим партиям. Во-вторых, применяемые к политическим партиям меры конституционно-правовой ответственности влекут правовые последствия, которые не в полной мере отражают наказательный (карательный) характер конституционно-правовой ответственности. Наконец, в-третьих, чрезмерная либерализация законодательства приводит к тому, что применение такой меры конституционно-правовой ответственности, как принудительная ликвидация, приобретает характер экстраординарного явления. В этой связи проведение научного исследования по указанной тематике представляется актуальным и востребованным.

Степень научной разработанности темы исследования. Некоторые аспекты конституционно-правовой ответственности политических партий исследовались в рамках теории конституционно-правовой ответственности отдельными учеными: С.А. Авакьяном, М.П. Авдеенковой, В.А. Виноградовым, В.В. Игнатенко, С.Д. Князевым, Н.М. Колосовой, В.О. Лучиным, Ж.И. Овсепян

и др. Вопросы о мерах конституционно-правовой ответственности, применяемых к политическим партиям, рассматривались в научных статьях А.А. Кондрашева, В.В. Лапаевой, Т.Е. Мельника и А.В. Селивончика.

Исследование конституционно-правовой ответственности политических партий в рамках анализа юридической ответственности политических партий было проведено А.Л. Бураковским. Конституционно-правовая ответственность как элемент конституционного статуса политических партий была исследована в научных трудах Б.Т. Байковой, А.Н. Волобуевой, А.Д. Ермаковой, С.Е. Заславского, А.Н. Кокотова, Ю.С. Тихомировой, В.Н. Шеломенцевой.

Однако комплексный анализ конституционно-правовой ответственности политических партий в форме самостоятельных научных работ до настоящего времени не проводился. Поэтому в науке конституционного права не нашли своего отражения такие вопросы, как особенности конституционно-правовой ответственности политических партий, соотношение мер конституционно-правовой ответственности с иными мерами конституционно-правового принуждения, применяемыми к политическим партиям, источники, основания и порядок применения мер конституционно-правовой ответственности политических партий.

Объект исследования. Объектом данного диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие по поводу применения к политическим партиям мер конституционно-правовой ответственности.

Предмет исследования. Предметом научного исследования диссертации являются теоретические положения науки об особенностях конституционно-правовой ответственности политических партий, нормы права, устанавливающие основания и порядок применения к политическим партиям мер конституционно-правовой ответственности, а также правоприменительные акты судебных и иных органов государственной власти.

Целью исследования является комплексный анализ особенностей конституционно-правовой ответственности политических партий и выработка

предложений по совершенствованию правовой регламентации конституционно-правовой ответственности политических партий.

Задачи исследования детерминированы поставленной целью и предполагают:

1) выявление особенностей конституционно-правовой ответственности политических партий;

2) определение оснований конституционно-правовой ответственности политических партий;

3) выявление мер конституционно-правовой ответственности, применяемых к политическим партиям;

4) отграничение мер конституционно-правовой ответственности от иных мер конституционно-правового принуждения, применяемых к политическим партиям;

5) анализ законодательной регламентации мер конституционно-правовой ответственности;

6) формулирование конкретных предложений по совершенствованию действующего федерального законодательства, являющегося источником конституционно-правовой ответственности политических партий.

Вместе с тем, целью диссертационного исследования не ставится анализ мер конституционно-правовой ответственности, применяемых к политическим партиям за избирательные правонарушения. Поэтому за рамками настоящего исследования остаются вопросы конституционно-правовой ответственности политических партий, обладающих специальным конституционным статусом избирательного объединения. Анализ особенностей конституционно-правовой ответственности политических партий со специальным конституционным статусом избирательного объединения предполагает самостоятельный объект научного исследования и по своему объему претендует на отдельную диссертационную работу.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и частнонаучных методов научного познания. Из общих методов

познания диссертантом были использованы методы анализа, синтеза, сравнения, логический метод и системный метод. Из группы частнонаучных методов познания были использованы: метод сравнительного правоведения; формально-юридический метод; метод толкования права.

Теоретическую основу исследования образуют научные труды ученых-правоведов по общей теории права и отдельным отраслям права.

Основу теории юридической ответственности заложили теоретики права: С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, О.С. Иоффе, С.Н. Кожевников, В.Н. Кудрявцев, О.Э. Лейст, Н.С. Малеин, Н.И. Матузов, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсесянц, Р.К. Русинов, И.С. Самощенко, А.А. Собчак, М.С. Строгович, В.А. Тархов, М.Ф. Фарукшин, Р.О. Халфина, А.Ф. Черданцев, Е.В. Черных, М.Д. Шаргородский, Л.С. Явич и др.

Исследование природы конституционно-правовой ответственности невозможно без уяснения общих положений о государственно-правовом принуждении, представленных в работах В.Д. Ардашкина, Б.Т. Базылева, Д.Н. Бахраха, В.М. Ведяхина, А.И. Каплунова, В.В. Серегиной, Ж.И. Овсепян, Т.Б. Шубиной и других ученых.

Отдельные вопросы конституционно-правовой ответственности были исследованы в советский период такими авторами как С.А. Авакьян, Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская и др.

Современную теорию конституционно-правовой ответственности составляют работы С.А. Авакьяна, М.П. Авдеенковой, Е.А. Агеевой, И.Н. Барцица, В.А. Батюшенкова, В.Н. Белоновского, Е.Д. Виатра, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, В.А. Гаджиева, О.В. Гороховцева, А.А. Дабалаева, Д.О. Дмитриева, Ю.А. Дмитриева, Л.В. Забровской, А.В. Зиновьева, В.В. Игнатенко, Ф.Ш. Измайловой, М.Н. Карасева, С.Д. Князева, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, А.А. Кочерга, Е.В. Кошелева, М.А. Краснова, Т.Г. Левченко, Д.А. Липинского, В.О. Лучина, М.С. Матейковича, М.М. Мокеева, Ж.И. Овсепян, А.Л. Сергеева, А.Г. Сидякина, Б.А. Страшуна, И.А. Умновой (Конюховой), Л.В. Федуловой, Д.Т. Шона, А.Е. Штурнева, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные аспекты конституционно-правовой ответственности политических партий были рассмотрены в работах Б.Т. Байковой, А.Л. Бураковского, А.Н. Волобуевой, А.Д. Ермаковой, С.Е. Заславского, А.А. Кондрашева, А.Н. Кокотова, В.В. Лапаевой, Т.Е. Мельника, А.В. Селивончика, Ю.С. Тихомировой, В.Н. Шеломенцева, Ю.А. Юдина и др.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство (федеральные конституционные законы, федеральные законы), подзаконные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, решения Конституционного Суда Российской Федерации, судебные постановления Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов общей юрисдикции, правоприменительные акты Министерства юстиции Российской Федерации.

Научная новизна исследования настоящей работы заключается в том, что представляет собой первый опыт диссертационного исследования особенностей конституционно-правовой ответственности политических партий, поскольку до настоящего времени в науке конституционного права отсутствовали монографические или диссертационные работы по исследуемой тематике.

По итогам диссертационного исследования **на защиту выносятся следующие основные положения и выводы.**

1. Конституционно-правовая ответственность политических партий – это имеющая наказательный характер итоговая негативная государственно-правовая оценка совершенного политической партией конституционного правонарушения, выражающаяся в непредоставлении, лишении или ограничении конституционного статуса политической партии.

2. Фактическим основанием конституционно-правовой ответственности политических партий является совершение политической партией конституционного правонарушения, обладающего признаками общественной вредности, противоправности и виновности. Выделяются три группы конституционных

правонарушений, выступающих основаниями конституционно-правовой ответственности политических партий:

– конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа конституционности политических партий и недопустимости осуществления экстремистской деятельности;

– конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа невмешательства политических партий в деятельность органов публичной власти;

– конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа специальной правоспособности политических партий.

3. Мера конституционно-правовой ответственности политических партий – это законодательно установленная мера наказательного характера, имеющая своим основанием конституционное правонарушение и направленная на непредоставление политической партии конституционного статуса (отказ в государственной регистрации), ограничение конституционного статуса политической партии (приостановление деятельности) или лишение политической партии конституционного статуса (принудительная ликвидация по решению суда).

4. Не являются мерами конституционно-правовой ответственности политических партий:

– предупреждение политической партии об устранении допущенного нарушения;

– приостановление деятельности политической партии в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»;

– приостановление деятельности политической партии в соответствии с Федеральным конституционным законом «О военном положении»;

– приостановление деятельности политической партии в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»;

– отказ в государственной регистрации политических партий за непредставление необходимых для государственной регистрации документов, пропуск

установленного срока для представления документов на государственную регистрацию;

– принудительная ликвидация по решению суда за отсутствие необходимого числа членов политической партии, отсутствие региональных отделений политической партии не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, нарушение порядка представления сведений, необходимых для ведения единого государственного реестра юридических лиц.

5. Установленная Федеральным законом «О политических партиях» невозможность приостановления деятельности или ликвидации политической партии в период проведения федеральных выборов является процессуальным ограниченным конституционно-правовым иммунитетом, закрепленным за политическими партиями в связи с их особым положением в избирательном процессе.

6. В рамках совершенствования законодательной регламентации меры конституционно-правовой ответственности, направленной на непредоставление конституционного статуса политической партии, предлагается установить обязательность направления политической партии решения об отказе в государственной регистрации, а также закрепить механизм официального опубликования решения об отказе в государственной регистрации политической партии.

7. В рамках совершенствования законодательной регламентации меры конституционно-правовой ответственности, направленной на ограничение конституционного статуса политической партии, предлагается установить невозможность приостановления деятельности политической партии за наиболее серьезные конституционные правонарушения, являющиеся самостоятельными основаниями ликвидации политической партии по решению суда.

8. В рамках совершенствования законодательной регламентации меры конституционно-правовой ответственности, направленной на лишение политической партии конституционного статуса, предлагается дополнить Федеральный закон «О политических партиях» новой мерой конституционно-правовой ответственности политических партий – запретом деятельности, сохранив лик-

видацию в качестве способа прекращения деятельности политической партии, не связанного с совершением конституционного правонарушения. Запрет деятельности политической партии, как мера конституционно-правовой ответственности, предполагает прекращение деятельности политической партии и невозможность ее повторной государственной регистрации.

Научная и практическая значимость исследования выражается в том, что диссертантом выявлены особенности конституционно-правовой ответственности политических партий, установлена система мер конституционно-правовой ответственности, применяемых к политическим партиям, отграничены меры конституционно-правовой ответственности от иных мер конституционно-правового принуждения, применяемых к политическим партиям.

В ходе проведенной работы автором диссертации выявлены основные пробелы и недостатки правового регулирования конституционно-правовой ответственности политических партий, а также сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Выводы, сформулированные по итогам данного исследования, могут быть положены в основу законодательной и правоприменительной деятельности соответствующих органов государственной власти. Кроме этого отдельные тезисы настоящей диссертации могут быть использованы в образовательном процессе при преподавании таких дисциплин как «Конституционное право России» и «Парламентское право России».

Апробация результатов исследования. Основные тезисы и выводы диссертационного исследования отражены в научных публикациях по данной тематике. Результаты научной работы неоднократно выносились диссертантом на публичное обсуждение в рамках: научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» (Иркутск, 2007 г.); научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» (Иркутск, 2008 г.); научно-практической конференции студентов и аспирантов факультета государственного и международного

права Байкальского государственного университета экономики и права (Иркутск, 2009 г.); научно-практической конференции «Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации» (Иркутск, 2010 г.); научно-практической конференции «Конституционное развитие России: практика и проблемы» (Иркутск, 2010 г.); международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности» (Иркутск, 2011 г.).

Результаты научного исследования были использованы диссертантом при осуществлении законопроектной и экспертно-правовой деятельности в качестве научного сотрудника научно-исследовательского учреждения «Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского».

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности, описываются цель, задачи, объект и предмет исследования, определяются методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы работы, раскрываются научная новизна исследования, основные положения и выводы, выносимые на защиту, отмечается научная и практическая значимость исследования и указываются сведения об апробации полученных результатов.

Глава 1 «**Теоретические основы конституционно-правовой ответственности политических партий в Российской Федерации**» состоит из трех параграфов, в которых рассматриваются вопросы теории конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, а также общая характеристика источников, оснований и мер конституционно-правовой ответственности политических партий.

В первом параграфе *«Понятие и признаки конституционно-правовой ответственности»* рассматриваются основные подходы к пониманию конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, выявляются основные признаки конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность является отраслевой разновидностью ретроспективной юридической ответственности, которая наступает за нарушение конституционно-правовых норм. В тоже время конституционно-правовая ответственность является одной из форм (видов) конституционно-правового принуждения.

С учетом государственно-принудительной природы конституционно-правовой ответственности автор поддерживает мнение некоторых ученых (Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Д.Т. Шон, А.Е. Штурнев), определяющих конституционно-правовую ответственность в качестве отрицательной оценки совершенного конституционного правонарушения. На основе анализа основных признаков конституционно-правовой ответственности предлагается следующее определение конституционно-правовой ответственности: это имеющая наказательный характер, итоговая негативная государственно-правовая оценка совершенного конституционного правонарушения, выражающаяся в поражении конституционного статуса субъекта конституционного правонарушения.

Во втором параграфе *«Общая характеристика конституционно-правовой ответственности политических партий»* рассматриваются источники конституционно-правовой ответственности политических партий, выявляются основания конституционно-правовой ответственности политических партий и особенности их законодательной регламентации, а также анализируется правовая природа невозможности применения мер конституционно-правовой ответственности в период проведения федеральных выборов.

Источниками конституционно-правовой ответственности политических партий являются: 1) Конституция Российской Федерации, которая устанавливает запрет на создание и деятельность антиконституционных политических партий; 2) Федеральный закон «О политических партиях», который устанавливает

основания и порядок применения мер конституционно-правовой ответственности политических партий; 3) Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», который регламентирует ликвидацию политической партии за осуществление экстремистской деятельности. Указанные нормативные правовые акты легально не отграничивают основания применения мер конституционно-правовой ответственности от оснований применения иных мер конституционно-правового принуждения. Основанием конституционно-правовой ответственности политической партии является совершение политической партией конституционного правонарушения, обладающего признаками общественной вредности, противоправности и виновности. В связи с этим не обладают признаками конституционного правонарушения и не являются основаниями конституционно-правовой ответственности политических партий следующие деяния:

– при отказе в государственной регистрации политической партии: 1) непредставление документов, необходимых для государственной регистрации политической партии; 2) пропуск шестимесячного срока для представления документов на государственную регистрацию политической партии;

– при принудительной ликвидации по решению суда: 1) отсутствие региональных отделений политической партии не менее чем в половине субъектов Российской Федерации; 2) отсутствие минимально необходимого числа членов политической партии; 3) неоднократное непредставление политической партией обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц.

На основе анализа действующего законодательства диссертантом выделяются три группы конституционных правонарушений:

1) конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа конституционности политических партий и недопустимости осуществления экстремистской деятельности;

2) конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа невмешательства политических партий в деятельность органов публичной власти;

3) конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа специальной конституционной правоспособности политических партий.

Отмечается, что либерализация законодательства о конституционно-правовой ответственности политических партий разрыхляет карательную направленность конституционно-правовой ответственности, поскольку применение наиболее строгой меры конституционно-правовой ответственности (принудительной ликвидации) приобретает характер экстраординарного события. Так, за более чем десять лет существования Федерального закона «О политических партиях» ни одна политическая партия не была ликвидирована за совершение конституционного правонарушения, все решения Верховного Суда Российской Федерации о ликвидации политических партий были связаны с нарушением требований к численности политических партий. В данном параграфе также анализируется правовая природа невозможности приостановления деятельности или ликвидации политической партии в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов Президента Российской Федерации. Диссертантом сделан вывод, что невозможность применения мер конституционно-правовой ответственности в период проведения федеральных выборов является процессуальным ограниченным конституционно-правовым иммунитетом, закрепленным за политическими партиями ввиду их особого положения в избирательном процессе. Процессуальный характер данного иммунитета проявляется в том, что норма Федерального закона «О политических партиях» обращена непосредственно к Верховному Суду Российской Федерации, который принимает решение о приостановлении деятельности либо о ликвидации политической партии. В свою очередь, ограниченный (относительный) характер данного конституционно-правового иммунитета проявляется в том, что: 1) после опубликования результатов выборов действие иммунитета прекращается; 2) независимо от факта проведения выборов

политическая партия может быть привлечена к конституционно-правовой ответственности за осуществление экстремистской деятельности (т. е. наличие данного иммунитета не исключает полного освобождения от конституционно-правовой ответственности).

В третьем параграфе «*Система мер конституционно-правовой ответственности политических партий*» анализируются выделяемые в юридической литературе подходы к определению системы мер конституционно-правовой ответственности политических партий.

Диссертантом обосновывается, что не все законодательно предусмотренные принудительные меры, применяемые к политическим партиям, являются мерами конституционно-правовой ответственности. Мерами конституционно-правовой ответственности политических партий являются только те меры, которые одновременно обладают следующими признаками: 1) имеют своим основанием конституционное правонарушение; 2) носят наказательный характер; 3) заключают в себе итоговую оценку совершенного конституционного правонарушения; 4) применяются в особом процессуальном порядке. Не обладают указанными признаками и не являются мерами конституционно-правовой ответственности политических партий следующие законодательно предусмотренные принудительные меры:

- предупреждение политической партии об устранении допущенного нарушения;
- приостановление деятельности политической партии в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»;
- приостановление деятельности политической партии в соответствии с Федеральным конституционным законом «О военном положении»;
- приостановление деятельности политической партии в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»;
- отказ в государственной регистрации политической партии: за непредставление документов, необходимых для государственной регистрации полити-

ческой партии; пропуск шестимесячного срока для представления документов на государственную регистрацию политической партии;

– принудительная ликвидация по решению суда: за отсутствие региональных отделений политической партии не менее чем в половине субъектов Российской Федерации; отсутствие минимально необходимого числа членов политической партии; неоднократное непредставление политической партией обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц.

Таким образом, систему мер конституционно-правовой ответственности политических партий образуют следующие законодательно установленные меры, применяемые за совершение конституционных правонарушений:

1) мера конституционно-правовой ответственности, направленная на непредоставление конституционного статуса политической партии – отказ в государственной регистрации политической партии;

2) мера конституционно-правовой ответственности, направленная на ограничение конституционного статуса политической партии – приостановление деятельности политической партии;

3) мера конституционно-правовой ответственности, направленная на лишение политической партии конституционного статуса – принудительная ликвидация политической партии по решению суда.

Наименьшее признание в качестве меры конституционно-правовой ответственности получила такая мера, как отказ в государственной регистрации политической партии. Поэтому диссертантом обосновывается самостоятельность данной меры конституционно-правовой ответственности политических партий и указывается, что политическая партия на момент принятия решения об отказе в государственной регистрации обладает деликтоспособностью, поскольку политическая партия считается созданной со дня принятия решения о ее создании на учредительном съезде политической партии.

В заключение настоящего параграфа сформулировано следующее определение конституционно-правовой ответственности политических партий: это

имеющая наказательный характер итоговая негативная государственно-правовая оценка совершенного политической партией конституционного правонарушения, выражающаяся в непредоставлении, лишении или ограничении конституционного статуса политической партии.

Глава 2 **«Законодательная регламентация мер конституционно-правовой ответственности политических партий»** посвящена научно-практическому анализу действующего федерального законодательства, устанавливающего основания и порядок применения конкретных мер конституционно-правовой ответственности политических партий.

В первом параграфе **«Отказ в государственной регистрации политической партии»** рассматриваются особенности законодательной регламентации меры конституционно-правовой ответственности, направленной на непредоставление политической партии конституционного статуса.

Указанная мера конституционно-правовой ответственности применяется в административном порядке Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Диссертантом отмечается, что не все законодательно установленные основания отказа в государственной регистрации политической партии являются конституционными правонарушениями. Основанием конституционно-правовой ответственности политических партий в форме отказа в государственной регистрации является неустранение в течение срока приостановления государственной регистрации политической партии следующих нарушений:

1) противоречие положений устава политической партии Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам;

2) несоответствие наименования и (или) символики политической партии требованиям ст. 6 и 7 Федерального закона «О политических партиях»;

3) несоответствие информации, содержащейся в документах, представленных для государственной регистрации, требованиям Федерального закона «О политических партиях».

Законодательная регламентация оснований конституционно-правовой ответственности политических партий в форме отказа в государственной регистрации характеризуется несовершенством. Так, положение п. 2 ст. 7 Федерального закона «О политических партиях» (о запрете на использование политическими партиями эмблемы и символики организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена), существенно суживает пределы действия запрета на использование символики экстремистских организаций, поскольку согласно Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности» организациями, деятельность которых запрещается, могут выступать только общественные объединения, не обладающие статусом юридического лица. Поэтому предлагается расширить пределы действия описанной нормы права и установить запрет на использование политическими партиями эмблемы и символики любых организаций, деятельность которых прекращена за осуществление экстремистской деятельности.

Кроме этого диссертантом предлагается совершенствовать процедуру отказа в государственной регистрации политической партии. Во-первых, необходимо установить механизм официального опубликования решения об отказе в государственной регистрации политической партии, поскольку конституционно-правовая ответственность должна отражать факт официального государственного осуждения совершенного конституционного правонарушения. Во-вторых, необходимо отказаться от практики письменного уведомления политической партии относительно принятого Министерством юстиции Российской Федерации решения об отказе в государственной регистрации. Поскольку решение об отказе в государственной регистрации политической партии является правоприменительным актом, реализующим меру конституционно-правовой ответственности, то целесообразно установить обязательность направления по-

литической партии именно данного решения, а не письменной информации о принятии такого решения.

Во втором параграфе *«Приостановление деятельности политической партии»* рассматриваются особенности законодательной регламентации меры конституционно-правовой ответственности, направленной на ограничение конституционного статуса политической партии.

Основаниями конституционно-правовой ответственности политических партий в форме приостановления деятельности являются два вида конституционных правонарушений: 1) неустранение в установленный срок нарушений Конституции и федеральных законов; 2) неустранение в установленный срок нарушений, связанных с осуществлением деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам политической партии. При этом диссертантом указывается, что именно факт неустранения допущенного нарушения после вынесенного предупреждения наполняет указанные конституционные правонарушения повышенной общественной вредностью.

Приостановление деятельности политической партии, как мера конституционно-правовой ответственности, кроме наказательного характера, выражающегося в существенном ограничении конституционного статуса политической партии, обладает также существенной превентивной направленностью, поскольку последующее неустранение нарушения, послужившего основанием приостановления деятельности политической партии, может привести к принудительной ликвидации по решению суда.

Основным законодательным недостатком при регулировании данной меры конституционно-правовой ответственности является возможность приостановления деятельности политической партии за наиболее существенные конституционные правонарушения. Поэтому автором предлагается установить невозможность приостановления деятельности политической партии за деяния, являющиеся основаниями принудительной ликвидации политической партии.

В третьем параграфе *«Ликвидация политической партии по решению суда»* анализируются особенности законодательной регламентации меры кон-

ституционно-правовой ответственности, направленной на лишение политической партии конституционного статуса.

Источниками конституционно-правовой ответственности политических партий в форме принудительной ликвидации являются положения Федерального закона «О политических партиях» и Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». При этом ликвидация политической партии по основаниям, установленным Гражданским кодексом Российской Федерации (часть первая) и Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц», не является мерой конституционно-правовой ответственности политических партий.

Основаниями конституционно-правовой ответственности политических партий в форме принудительной ликвидации являются следующие конституционные правонарушения:

1) конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа конституционности политических партий и недопустимости осуществления экстремистской деятельности:

– неустранение политической партией в установленный срок допущенного нарушения экстремистской направленности;

– совершение политической партией повторного (в течение двенадцати месяцев со дня вынесения письменного предупреждения) нарушения экстремистской направленности;

– совершение политической партией нарушения экстремистской направленности, повлекшего за собой общественно вредные последствия (нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда);

2) конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа недопустимости вмешательства политических партий в деятельность органов публичной власти:

– создание структурных подразделений политических партий в органах публичной власти;

– осуществление деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах публичной власти (за исключением представительных органов);

3) конституционные правонарушения, связанные с нарушением принципа специальной правоспособности политических партий:

– вмешательство политических партий в образовательный процесс;

– неучастие политических партий в выборах на протяжении семи лет подряд.

Положения Федерального закона «О политических партиях», устанавливающие указанные основания принудительной ликвидации политических партий, в ряде случаев сформулированы неудачно. Так, например, п. 4 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» предусматривает в качестве основания ликвидации политической партии создание структурных подразделений политической партии в органах публичной власти, а также в государственных и негосударственных организациях. Представляется необоснованным включение негосударственных организаций в данную норму федерального закона, поскольку такие организации не выполняют властных публичных полномочий. Более того указание на негосударственные организации справедливо отсутствует в п. 5 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях», которым устанавливается запрет на осуществление деятельности структурных подразделений политических партий в органах публичной власти и государственных организациях.

Результатом применения указанной меры конституционно-правовой ответственности политических партий является лишение политической партией своего конституционного статуса. Однако принудительная ликвидация как мера

конституционно-правовой ответственности фактически лишена собственных конституционно-правовых последствий, отражающих особенности конституционно-правовой ответственности. Результатом применения данной меры конституционно-правовой ответственности является утрата правового статуса политической партии в целом, никаких дополнительных негативных последствий конституционно-правового характера для субъекта ответственности нет. Наиболее ярко это проявляется в возможности повторного создания политической партии, которая была ликвидирована за совершение конституционного правонарушения.

Диссертантом предлагается ввести в законодательство новую меру конституционно-правовой ответственности – запрет деятельности политической партии, сохранив при этом ликвидацию в качестве способа прекращения деятельности политической партии, не связанного с совершением конституционного правонарушения. Запрет деятельности, как мера конституционно-правовой ответственности, предполагает лишение политической партии своего конституционного статуса и последующую невозможность ее повторного создания. Кроме того, с учетом характера совершенного деяния запрет деятельности может дополнительно повлечь временное ограничение права на объединение в политические партии для руководителей запрещенной политической партии.

В заключении обобщаются итоги и формулируются основные выводы по проведенному диссертационному исследованию.

В приложении к диссертации содержится сводный перечень предложений по совершенствованию законодательства по итогам проведенного исследования.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

в источниках, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата юридических наук:

1. Хертуев Р.Ю. Принудительная ликвидация как мера конституционно-правовой ответственности политических партий // Академический юридический журнал. – 2010. – № 3. – С. 61–66. – 0,81 печ. л.

2. Хертуев Р.Ю. Конституционно-правовая ответственность политических партий за нарушение принципа невмешательства в деятельность органов публичной власти // Сибирский юридический вестник. – 2011. – № 4. – С. 40–45. – 0,87 печ. л.

в иных научных изданиях:

3. Хертуев Р.Ю. Отдельные аспекты регулирования политического плюрализма в России // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. Иркутск, 10 ноября 2007 г. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2007. – С. 44–47. – 0,25 печ. л.

4. Хертуев Р.Ю. Основания ликвидации политических партий // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. Иркутск, 8 ноября 2008 г. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2008. – С. 41–45. – 0,31 печ. л.

5. Хертуев Р.Ю. К вопросу о санкциях конституционно-правовой ответственности политических партий // Дни науки : материалы науч.-практ. конф.

факультета государственного и международного права. Ч. 1. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2009. – С. 145–154. – 0,81 печ. л.

6. Хертуев Р.Ю. Отказ в государственной регистрации политической партии как мера конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : сб. науч. ст. / под ред. В.В. Игнатенко. – Иркутск: ОГНИУ «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», Фонд «Право и Демократия», 2010. – С. 66–78. – 0,93 печ. л.

7. Хертуев Р.Ю. Разграничение конституционных правонарушений и иных нарушений закона в деятельности политических партий // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. – 2010. – № 1. – С. 30–34. – 0,75 печ. л.

8. Хертуев Р.Ю. Конституционные иммунитеты в деятельности политических партий // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : материалы междунар. науч.-практ. конф. Иркутск, 12 ноября 2011 г. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2011. – С. 88–91. – 0,31 печ. л.

Хертуев Роман Юрьевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Подписано в печать 09.04.2012 г.

Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Усл. печ. л. 1,75. Тираж 150 экз. Заказ №

Издательство Байкальского государственного

университета экономики и права

664003, Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУЭП.