

ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ (СОРАЗМЕРНОСТИ) КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

А.В. Никитина

Хабаровский государственный университет экономики и права, г. Хабаровск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

02 сентября 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 декабря 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Анализируется принцип пропорциональности (соразмерности), применяемый зарубежными конституционными судами и Европейским судом по правам человека при рассмотрении дел о ликвидации (запрете) политических партий. Делается вывод о несоответствии российского законодательства и судебной практики рассмотренным демократическим стандартам, формулируются предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова

Принцип соразмерности, тест на пропорциональность, политическая партия, конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, конституционный суд, конституционно-правовой спор, конфликт конституционных ценностей, право на объединение

PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY OF CONSTITUTIONAL LEGAL RESPONSIBILITY OF POLITICAL PARTIES

Anna V. Nikitina

Khabarovsk State University of Economics and Law, Khabarovsk, Russia

Article info

Received – 2018 September 02

Accepted – 2018 December 25

Available online – 2019 April 20

Keywords

Principle of proportionality, balancing test, political party, constitutional legal responsibility, constitutional delict, Constitutional Court, constitutional legal dispute, conflict of constitutional values, right to association

The subject. The object of research is a principle of proportionality – first as the constitutional principle allowing resolve the conflict arising during the liquidation of political party. This conflict exists between the equally protected constitutional values – freedom of association, democracy, on the one hand, and a need of protection of national interests, national security, the rights and freedoms of the citizens – on another hand. Proportionality is also cross-sectoral principle of legal responsibility guaranteeing justice at constitutional-legal responsibility cases and proportionality of the constitutional legal sanction to the constitutional delict, circumstances, the reasons and conditions of its commission.

The purpose of the study is to highlight the constitutional principles, concerning the prohibition or dissolution of a political party according to European democratic standards and to refute or confirm the hypothesis that they are not effectively reflected in Russian legislation and law enforcement practice.

Methodology. As the main method of this research the author chose the method of legal comparison which allowed carry out the comparative analysis of practice of the foreign constitutional courts, the European Court of Human Rights on the questions raised in the work. Also traditional methods of knowledge of legal matter – the analysis, synthesis, deduction, induction and a formal legal analysis were used.

The main results of research and a field of their application. Liquidation of political party must be a consequence only of serious constitutional offenses or crimes committed by its members acting on behalf of political party. Organizational violations (a lack of number or regional offices of political party, late submission of the updated data necessary for modify-

cation of the Unified State Register of the Legal Entities) can't be the basis for the compulsory termination of activity of the political party. The courts have to be guided by the principle of proportionality when they consider cases about liquidation of political parties. The judges must give an assessment if a liquidation of political party proportional to the constitutional offenses committed by it and whether liquidation is strictly necessary for protection of the bases of the constitutional system, morality, health, the rights and legitimate interests of the people, defense of the country, national security or public order.

Conclusions. Constitutional principles, concerning the prohibition or dissolution of a political party according to European democratic standards are not effectively reflected in Russian legislation and law enforcement practice. It is necessary to recognize and reflect exclusive character of such enforcement measure as a liquidation of political party in the legislation. It demands a change of the bases for liquidation.

1. Введение

Принцип пропорциональности (соразмерности), вытекающий из принципа верховенства права и имеющий конституционную природу, является сегодня одним из ключевых инструментов разрешения конституционно-правовых споров. Сложившийся под влиянием практики Европейского суда по правам человека, данный принцип или его аналоги (взвешивание, балансирование) используется органами судебного конституционного контроля многих зарубежных государств. В Соединенных Штатах Америки, Европе, Израиле, Канаде, Индии, Южно-Африканской Республике, Японии «и повсюду в мире суды обращаются к взвешиванию как к надлежащему методу разрешения споров по вопросам прав человека» [1, р. 468]. Указанный принцип позволяет определить, являются ли предпринимаемые органами публичной власти меры, ограничивающие права человека, необходимыми, пропорциональными, соразмерными и соответствующими тем целям, для достижения которых они применяются [2, с. 65]. Таким образом, тест на пропорциональность используется прежде всего как основной метод судебной оценки степени нарушений прав человека [3; 4].

В то же время практика многих конституционных судов демонстрирует применение принципа пропорциональности при разрешении не только конституционно-правовых споров между государством и личностью, но и иных конституционно-правовых конфликтов. Например, в Германии данный принцип «регулирует организацию государства, отношения между Федерацией и ее членами, а также между государством и местными сообществами». В Бельгии принцип пропорциональности играет значительную роль при разрешении споров между федерацией и ее субъектами [5, с. 47, 49]. Разрешение споров о компетенции также может быть основано на применении данного принципа: «Когда органы

государства имеют конкурирующие полномочия, пределы которых не обозначены четко, и вышестоящие органы власти не могут решить эту проблему, тогда конфликт должен разрешать суд, и принцип пропорциональности вновь вступает в действие» [6, р. 947]. Разрешая дела о конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти, конституционные суды определяют, насколько роспуск, отрешение от должности или лишение депутатского мандата соразмерны совершенному конституционному деликту [7, с. 79]. Таким образом, «идет ли речь о конфликте между государством и гражданином, или между двумя гражданами, или даже государственными органами, попытка разрешить эти конфликты... начинается... со сравнения, взвешивания и балансирования конфликтующих интересов или прав» [8, с. 59]. В связи с этим уместно согласиться с мнением Дэвида М. Бетти, что «пропорциональность является универсальным критерием конституционности» [9, р. 162].

2. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности политических партий: практика зарубежных конституционных судов

Учитывая важную роль политических партий в функционировании современных демократических государств в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, конституционные суды активно используют принцип пропорциональности (или его аналоги) при разрешении дел, связанных с ликвидацией (запретом, роспуском) политических партий, поскольку, во-первых, он позволяет разрешить конфликт между равно защищаемыми конституционными ценностями – свободой объединения, демократией, с одной стороны, и необходимостью защиты национальных интересов, безопасности государства, прав и свобод

граждан – с другой, а во-вторых, недобровольное прекращение деятельности политической партии является конституционно-правовой санкцией, которая должна быть соразмерна конституционному правонарушению (деликту). «Соразмерность наказания совершенному правонарушению рассматривается как необходимое условие его справедливости» [10, с. 502]. В этом смысле соразмерность и пропорциональность, рассматриваемые как синонимы, «означают соответствие наказания обстоятельствам, причинам и условиям совершенного правонарушения» [11, с. 106]. В результате не любое нарушение правовой нормы со стороны политической партии должно непременно влечь за собой ее ликвидацию, запрет или роспуск, что получает отражение в практике конституционных судов зарубежных государств.

Так, пользуясь своим полномочием осуществлять роспуск политических партий, если их цели и деятельность противоречат фундаментальному демократическому порядку (ч. 4 ст. 8 Конституции Республики Корея), Конституционный Суд Республики Корея 19 декабря 2014 г. принял решение о неконституционности Единой прогрессивной партии, использовав тест на пропорциональность (*balancing test*).

Оговаривая важную роль политических партий в качестве посредников между государством и его гражданами, а также их свободное создание и функционирование, Конституционный Суд Республики Корея тем не менее придерживается общепринятой идеи о возможности вмешательства государства в их деятельность, подчеркивая, однако, что роспуск политических партий в судебном порядке должен осуществляться на чрезвычайно строгой и ограниченной основе для обеспечения того, чтобы эта система не использовалась в качестве средства подавления политической критики: «До тех пор пока политическая партия признает основной демократический порядок, она должна иметь возможность свободно выражать различные мнения относительно деталей этого основного демократического порядка, предписанного нынешней Конституцией. Политическая партия может свободно следовать разнообразной идеологии, которую она считает правильной (от либеральной демократии до коммунизма). Поэтому политическая партия не должна считаться неконституционной только из-за своей пропаганды, если ее цели или деятельность не нарушают существа основного демократического порядка. В то же время когда какая-либо политическая партия полностью отвергает демократический и свободный политический процесс, отрицает основополагающие принципы де-

мократии и стремится к установлению тоталитарного режима посредством насильственного, деспотичного или произвольного правления, возникает опасность того, что такая политическая партия может обрести власть и разрушить фундаментальные основы демократии». Не любой мелкий деликт может быть отнесен к нарушению основного демократического порядка (указанного в ч. 4 ст. 8 Конституции Республики Корея), когда цели или деятельность политической партии представляют особую опасность основам демократического строя корейского общества, до такой степени, чтобы требовать введения ограничений на существование политической партии – иного обязательного элемента демократического общества.

Поскольку недобровольный роспуск политической партии в судебном порядке является одним из основных ограничений свободы деятельности политической партии, Конституционный Суд Республики Корея при принятии таких решений должен руководствоваться принципом пропорциональности в соответствии с п. 2 ст. 37 Конституции. Решение о роспуске политической партии может быть конституционно оправданным только в том случае, когда нет иной альтернативы, когда социальная выгода от решения о роспуске превышает ущерб, причиненный решением, ограничивающим свободу политической партии.

Используя тест на пропорциональность, Конституционный Суд пришел к выводу о социальной потребности в роспуске Единой прогрессивной партии и лишении ее членов мест в Национальном Собрании, обосновав это тем, что цели и деятельность Единой прогрессивной партии являлись существенно неконституционными. Конечная цель партии – реализовать северокорейский социализм на основе политической линии классовой доктрины и идей диктатуры народной демократии, что при обстоятельствах конфронтации Южной Кореи с Северной может быть расценено как нарушение фундаментального демократического порядка. При этом для достижения этой цели партия намеревалась использовать незаконные, полулегальные и насильственные средства и не исключала захвата власти через всенародное восстание. Таким образом, партией не исключалось принятие решений, направленных на ликвидацию, свержение основного демократического порядка Республики Корея, установленного в соответствии с Конституцией. В связи с этим, по мнению Конституционного Суда Республики Корея, выгода от роспуска политической партии – защита суверенитета, основных прав, многопартийной си-

стемы и системы разделения властей, на которые посягала Единая прогрессивная партия, – значительно превышает необходимость защиты политической свободы распускаемой партии¹. «Даже при применении принципа соразмерности суд не имел иного выбора, кроме как принять решение о роспуске партии и о лишении ее членов мест в Национальном Собрании» [12, с. 106].

Аналогичным полномочием обладают и многие европейские конституционные суды, например Конституционный Суд Федеративной Республики Германия. В соответствии с ч. 2 ст. 21 Конституции ФРГ партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германия, антиконституционны. Вопрос об антиконституционности решает Федеральный Конституционный Суд, который при разрешении данной категории дел выработал позицию о том, что принцип пропорциональности (соразмерности) не применим при рассмотрении дел о запрете политических партий. Достаточно, чтобы были соблюдены критерии неконституционности политической партии, указанные в Конституции (дело о запрете Национал-демократической партии Германии²).

Между тем, толкуя указанные критерии, Конституционный Суд ФРГ прежде всего стоит на защите свободы политических объединений как одного из основополагающих принципов демократии, используя роспуск политической партии в качестве исключительной меры, предлагая для обоснования неконституционности политической партии по сути те же критерии, что и Конституционный Суд Республики Корея.

Цель ст. 21 Конституции ФРГ состоит в том, чтобы добиться согласования между принципом терпимости (нейтральности) государства ко всем политическим взглядам и приверженностью определенным незыблемым фундаментальным ценностям государственного устройства. Соответственно, запрещение политической партии является серьезным вмешательством в свободу формирования политической воли и свободу политических партий и со-

гласно ч. 1 ст. 21 Конституции может быть оправдано только при определенных условиях; согласно ч. 2 ст. 21 – как «исключительная норма, ограничивающая демократию», – должна применяться сдержанно. По этой причине требуется ограничительное толкование отдельных составляющих элементов этого положения, которое учитывает взаимосвязь между нормами и исключениями в отношении свободы политических партий. Ограничительное толкование ст. 21 также должно учитывать тот факт, что правовым последствием запрещения политической партии, вытекающим из установления ее неконституционности, является ее роспуск.

По мнению Конституционного Суда ФРГ, политическая партия, которая отвергает и борется против одного из центральных принципов свободного демократического строя (человеческое достоинство, демократия, верховенство права), не может избежать запрета, заявляя о своей приверженности другим принципам. Вместе с тем запрещение политической партии не должно представлять собой запрет определенных взглядов или идеологии.

Для того чтобы запретить политическую партию, недостаточно, чтобы ее цели были направлены против основ свободного демократического строя, необходимо, чтобы ее действия были равнозначны борьбе со свободным демократическим строем. Это предполагает систематические действия в смысле квалифицированной подготовки к подрыву или отмене основ свободного демократического строя или созданию угрозы существованию Федеративной Республики Германия. Необходимо, чтобы политическая партия постоянно работала над реализацией политической концепции, противоречащей основам свободного демократического строя.

Возможность достижения подобных целей должна определяться на основе общей оценки (число членов политической партии, организационная структура, степень мобилизации, агитация, возможности и финансовое положение), а также оценки ее влияния в обществе (результаты выборов, публикации, союзы и сторонники, представительство в государственных учреждениях и представительных органах, средства, стратегии и меры) и всех других

¹ Dissolution of the Unified Progressive Party, Case No. 2013Hun-Da1 (Dec 19, 2014) // Decisions of the Korean Constitutional Court (2016). The Constitutional Court of Korea, 2016. URL: [http://library.court.go.kr/site/conlaw/download/case_publications/decision\(2015\)_2013Hun-Da1.pdf](http://library.court.go.kr/site/conlaw/download/case_publications/decision(2015)_2013Hun-Da1.pdf) (дата обращения: 17.05.2018).

² BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 – 2 BvB 1/13. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/01/bs20170117_2bvb000113en.html (дата обращения: 24.07.2018).

факторов и обстоятельств, из которых следует, что цели, преследуемые политической партией, будут реализованы.

Если политическая партия действует на систематической основе в смысле квалифицированной подготовки к подрыву или упразднению основ свободного демократического строя и если имеются конкретные и веские признаки, указывающие на возможность того, что эта акция может увенчаться успехом, то это отвечает требованиям, установленным Европейским судом по правам человека в отношении необходимости запрещения политической партии в целях защиты демократического общества в соответствии с ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

При этом наличие настоящей социальной необходимости запретить политическую партию должно определяться на основе анализа конкретных обстоятельств и учитывать конкретные национальные особенности. Поэтому в связи со ст. 21 Конституции ФРГ необходимо учитывать, что это положение прежде всего основано на историческом опыте возникновения нацистской партии в Веймарской Республике и усилиях по предотвращению повторения таких инцидентов посредством раннего вмешательства против тоталитарных политических партий.

Сходство той или иной партии по своему характеру с национал-социализмом свидетельствует о том, что эта политическая партия преследует цели, наносящие ущерб основам свободного демократического строя.

На основе анализа программы и конкретных действий сторонников Национал-демократической партии Германии Конституционный Суд пришел к выводу, что партия не уважает основополагающие принципы, которые необходимы для свободного демократического конституционного государства. Ее цели и поведение приверженцев не уважают человеческое достоинство и принцип демократии, отображают элементы, сходные по характеру с историческим национал-социализмом. Политическая концепция партии выступает за отмену основ свободного демократического строя.

В частности, партия проповедует нацизм, полагая, что высшей целью немецкой политики является сохранение немецкой нации, определяемой происхождением, языком, историческим опытом и ценностями. В принципе, иностранцы и натурализованные немцы не должны, как утверждается, иметь право оставаться в Германии, они обязаны возвращаться в

свои родные страны. Следует прекратить строительство религиозных сооружений конфессий, не традиционных для Германии; следует отменить основополагающее право на убежище. Партия исключает совместное обучение немецких и иностранных школьников. В целом программа партии выступает за обесценивание правового статуса, практически равное полному лишению прав всех тех, кто не принадлежит к этнически определяемым немцам. Партия выступает за депортацию миллионов неэтнических немцев. Указанные идеи были отражены в брошюрах, публикациях в печатных СМИ и Интернете, в политических призывах и высказываниях представителей партии на выборах в региональные парламенты. Из подобных утверждений вытекает неуважение партии и к принципу демократии, поскольку исключает равный доступ всех граждан к формированию политической воли. Члены партии также открыто высказывались против представительной демократии. Как четко указывается в ее партийной программе, партия выступает за замену существующей политической системы «национальным государством», в связи с чем полагает необходимым вернуться к концепции германского Рейха: «Рейх – наша цель, Национал-демократическая партия – наш путь». Избранная партией концепция, ее принципиально антисемитская позиция, пренебрежение существующим демократическим строем, провозглашенная идентификация с ведущими деятелями Национал-социалистической немецкой рабочей партии, использование лексики, текстов, песен и символов, а также высказываний в отношении истории свидетельствуют о явных параллелях с национал-социализмом. В совокупности это подтверждает неуважение ответчика к основам свободного демократического строя.

Однако, несмотря на то, что партия выступает за подобные цели и систематически действует для их достижения, отсутствуют какие-либо конкретные и весомые признаки, свидетельствующие даже о возможности того, что эти усилия могут быть успешными. В частности, в партии состоит около 6000 членов, партия представлена в Европейском парламенте одним членом, она не имеет членов ни в Бундестаге, ни в каком-либо парламенте земли. За более чем пять десятилетий своего существования партия не смогла получить постоянного представительства ни в одном парламенте земли. Нет никаких признаков, что это изменится в будущем. Кроме того, другие политические партии, представленные в парламентах, до сих пор не были готовы вступить в коалиции или даже в разовое сотрудничество с данной

партией. На муниципальном уровне мандаты партии составляют всего одну тысячную от общего числа в более чем 200 000 мест. В настоящее время парламентское большинство, позволяющее партии навязать свою политическую концепцию, не достижимо ни путем выборов, ни путем формирования коалиций. Нет достаточно веских оснований полагать, что ей удастся достичь своих антиконституционных целей. Совершение отдельными представителями партии уголовно наказуемых деяний не может быть расценено как деятельность партии в целом. Таким деяниям необходимо противодействовать с помощью превентивного полицейского законодательства и репрессивного уголовного права в целях эффективной защиты свободы формирования политической воли. На основании этого Конституционный Суд ФРГ принял решение об отказе в удовлетворении требования о роспуске политической партии.

3. Принципы, касающиеся запрета или роспуска политической партии: европейские демократические стандарты

Как следует из решения Конституционного Суда ФРГ, в целом он, не придерживаясь принципа пропорциональности, опирается на практику Европейского суда по правам человека, который последовательно проводит в жизнь идею об исключительном характере принудительной ликвидации политической партии и необходимости учета принципа соразмерности в таких делах. По мнению Европейского суда по правам человека, учитывая далеко идущие последствия, вызванные запретом политической партии как для самой партии, так и для демократии в целом, подобный запрет возможен, если партия преследует цели, которые несовместимы с основополагающими принципами демократии и защиты прав человека, или если средства, используемые политической партией, являются незаконными и недемократическими, в частности, если она побуждает к насилию или призывает к применению силы. Хотя политическая партия действительно может содействовать изменению законодательства или правовых и конституционных структур государства, она должна использовать для этого законные и демократические средства, а предлагаемые изменения, со своей стороны, также должны быть совместимы с основополагающими демократическими принципами³.

С учетом ключевой роли, которую играют политические партии в надлежащем функционировании демократии, лишь убедительные и неопровержимые основания могут оправдать ограничения свободы объединения таких партий. Необходимы очень серьезные причины, обосновывающие столь резкую меру, как ликвидация политической партии, чтобы ее можно было признать соразмерной преследуемой законной цели; ее применение является оправданным только в наиболее серьезных делах. Санкции, включая ликвидацию в наиболее серьезных случаях, могут применяться к тем политическим партиям, которые используют незаконные или недемократические методы, призывают к насилию или отстаивают политику, нацеленную на уничтожение демократии и умаление прав и свобод, присущих демократии⁴.

Общепризнанная европейская практика, отраженная в Положении о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах 1999 г., принятом Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), устанавливает, что запрет или насильственный роспуск политических партий может быть оправдан только в том случае, если партии проповедуют насилие или используют насилие в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя, тем самым подрывая права и свободы, гарантируемые конституцией. Сам по себе тот факт, что некая партия добивается мирных перемен в конституции страны, не может служить достаточным основанием для ее запрета или роспуска. Правовые меры, направленные на запрещение или же предусмотренный законом насильственный роспуск политических партий, должны быть результатом судебного заключения о неконституционности этих партий. Любые такие меры должны основываться на достаточных доказательствах того, что партия в целом, а не только ее отдельные члены, преследует политические цели, используя или готовясь использовать средства, противоречащие конституции. Учитывая важную роль политических партий в функционировании плюралистической демократии, Венецианская комиссия подчеркивает значимость трех основных принципов, касающихся запрещения или роспуска политических партий: 1) исключительный характер запрета или роспуска; 2) со-

³ Case of Refah Partisi (the Welfare party) and others v. Turkey: Judgment of European Court of Human Rights, 13 February 2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-183610> (дата обращения: 01.08.2018).

⁴ Постановление ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации» от 12 апреля 2011 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12.

размерность роспуска или запрета преследуемой законной цели; 3) процессуальные гарантии: порядок запрещения или роспуска политической партии должен гарантировать соблюдение принципов честности, законности и открытости⁵.

К сожалению, стоит отметить, что в российском законодательстве и, следовательно, в судебной практике реализован иной подход.

4. Основания ликвидации политических партий: проблемы российского законодательства и судебной практики

В связи с вопросами, возникающими у судов при рассмотрении дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также запретом деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, Пленум Верховного Суда РФ, следуя правовым позициям Конституционного Суда РФ, разъяснил, что при рассмотрении данных категорий дел следует исходить из того, что любое ограничение прав и свобод граждан и их объединений должно быть основано на федеральном законе, преследовать социально значимую цель (защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечение обороны страны, безопасности государства и общественного порядка), являться необходимым в демократическом обществе (соответствующим и достаточным, пропорциональным преследуемой социально значимой цели)⁶. Однако, каким образом применяются данные принципы (в частности, принцип пропорциональности), в указанных делах Верховным Судом РФ не разъяснено.

В связи с этим большая часть российских судебных решений о ликвидации политических партий

связана с организационными нарушениями: отсутствием необходимого количества региональных отделений (не менее чем в половине субъектов Российской Федерации)⁷, неоднократным непредставлением в установленный срок документов, необходимых для внесения изменений в ЕГРЮЛ, неоднократным непредставлением в Министерство юстиции РФ требуемой законом информации о деятельности политической партии⁸. Необходимо отметить, что несоблюдение требований к минимальной численности членов политической партии и минимальному количеству региональных отделений, установленные российским законодательством, являлись предметом оценки Европейского суда по правам человека в деле «Республиканская партия России против России» 2011 г., который признал ликвидацию партии по этой причине не соответствующей Конвенции, в частности несоразмерной законным целям ограничения права на объединение. В тех случаях, когда в действиях политической партии было обнаружено наличие признаков экстремизма, российский суд, ликвидируя политическую партию, также не выяснял, является ли данная мера необходимой в демократическом обществе, является ли она пропорциональной (соразмерной) конституционно значимой цели ограничения свободы объединения⁹.

5. Предложения по совершенствованию российского законодательства и судебной практики

Учет законодательства и практики зарубежных стран и прогрессивного европейского опыта приводит к мысли о необходимости совершенствования российского законодательства в части разрешения споров о запрете политических партий.

Во-первых, необходимо признать и отразить в законодательстве исключительный характер такой меры, как ликвидация политической партии. Это требует изменения оснований для ликвидации. Необходимо, чтобы такая мера была последствием

⁵ Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах: принято Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) на 41-м пленарном заседании (10–11 декабря 1999 г.). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-rus) (дата обращения: 01.08.2018).

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» // Российская газета. 2017. 9 января.

⁷ Решение Верховного Суда РФ от 10 мая 2018 г. № АКПИ18-435 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика»; Решение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г. по делу № АКПИ17-1000 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика».

⁸ Решение Верховного Суда РФ от 21 ноября 2017 г. № АКПИ17-942 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика»; Решение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № АКПИ17-915 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика».

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № АПЛ16-480 // СПС «КонсультантПлюс: судебная практика».

только серьезных конституционных правонарушений, в частности, таких действий, которые прямо запрещены Конституцией РФ (например, 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) или уголовно наказуемых деяний, совершенных ее членами, действующими от имени политической партии (например, действий, направленных на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции РФ, публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, действия, направленные на возбуждение ненависти и вражды, и т. д.) [13, с. 62]. Следует признать, что организационные нарушения (недостаток численности или количества региональных отделений политической партии) или нарушения, которые вполне могут быть признаны основанием административной ответственности (например, непредставление политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в ЕГРЮЛ), не могут иметь те же последствия, что и серьезные конституционные правонарушения. В научной литературе по этому поводу высказывается позиция о том, что «следовало бы разграничить ликвидацию партии как меру конституционно-правовой ответственности, когда партия совершает действия, противоречащие требованиям закона (например, призывает к насильственному захвату власти, пропаганде идей расовой или национальной исключительности), и ликвидацию (можно назвать это аннулированием регистрации партии) по формальным основаниям...» [14, с. 265]. Похожую позицию высказывает Р.Ю. Хертуев с той лишь разницей, что предлагает заменить принудительную ликвидацию партии в качестве меры конституционно-правовой ответственности ее запретом [15, с. 65].

Во-вторых, при рассмотрении дел о ликвидации политических партий суды должны руководствоваться принципом пропорциональности, каждый раз давая оценку тому, насколько ликвидация политической партии соразмерна совершенным ею конституционным правонарушениям, и является ли она строго необходимой для защиты основ консти-

туционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны, безопасности государства или общественного порядка.

Всё это неизбежно ставит вопрос о возможности разрешения споров о ликвидации политических партий Конституционным Судом РФ. Подобное предложение не является новым в науке конституционного права. А.М. Моисеев, отмечая «особую роль политических партий в современном обществе и государстве, строгие требования к получению статуса политической партии», делает вывод, что и «процедура ликвидации политических партий должна отличаться от процедуры ликвидации иных общественных объединений» [16, с. 11]. С.Э. Несмеянова полагает, что в случае «противоконституционной деятельности вопрос о возможности дальнейшего существования самой политической партии должен решаться Конституционным Судом РФ» [17, с. 28]. Аналогичного мнения придерживается и судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь, ссылаясь на основные законы Армении, Турции, ФРГ в качестве правовой основы соответствующих полномочий конституционных судов [18, с. 17–18]. О.В. Мильчакова считает заслуживающим внимания опыт стран бывшей Югославии «в части наделения органа судебного конституционного контроля полномочиями по запрету деятельности политических партий, если их программа или действия носят антиконституционный характер. Подобные полномочия имелись у российского Конституционного Суда до 1994 г., а в условиях нынешней либерализации законодательства о создании и деятельности политических партий данный вопрос может иметь актуальность» [19, с. 194]. Соглашаясь с подобным предложением, необходимо отметить, что в ряде своих решений Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой «из статей 118, 120 и 125–128 Конституции РФ, определяющих в том числе объем судебного конституционного контроля, вытекает требование о разрешении в порядке конституционного судопроизводства всех споров, являющихся по своей юридической природе и значению конституционными»¹⁰. Как было продемонстрировано выше, вопрос о ликвидации (запрете, роспуске) политических партий по своей правовой природе относится к числу конституционных и должен, по

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в

связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 14. Ст. 1741.

нашему мнению, решаться именно Конституционным Судом РФ [20, с. 306].

6. Вывод

Сформулированные в статье предложения по совершенствованию российского законодательства и судебной практики по делам о ликвидации политиче-

ских партий, по мнению автора, призваны отразить конституционно-правовой характер рассматриваемой категории споров, а также создать более прочные гарантии для политических партий, действующих в пределах конституционных предписаний.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Tsakyrakis S. Proportionality: An Assault on Human Rights? / S. Tsakyrakis // *International Journal of Constitutional Law*. – 2009. – Vol. 7, no. 3. – P. 468–493.
2. Варламова Н.В. Принцип пропорциональности в современной конституционно-правовой доктрине и практике / Н.В. Варламова // *Современный конституционализм: Теория, доктрина и практика: сб. науч. тр. / отв. ред. Е.В. Алферова, И.А. Умнова*. – М.: Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН, 2013. – С. 65–76.
3. Stone Sweet A. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism / A. Stone Sweet, J. Mathews // *Columbia Journal of Transnational Law*. – 2008. – Vol. 47, no. 1. – P. 72–164.
4. Barak A. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations / A. Barak. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – 666 p. – DOI: 10.1017/cbo9781139035293.
5. Толстых В.Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности / В.Л. Толстых // *Российское правосудие*. – 2009. – № 12. – С. 47–56.
6. Aleinikoff T.A. Constitutional Law in the Age of Balancing / T.A. Aleinikoff // *Yale Law Journal*. – 1987. – Vol. 96, no. 5. – P. 943–1005.
7. Никитина А.В. Импичмент Президента: конституционное законодательство и практика Конституционного Суда Республики Корея / А.В. Никитина // *Конституционное и муниципальное право*. – 2017. – № 11. – С. 77–80.
8. Шлинк Б. Пропорциональность: к проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей / Б. Шлинк // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2012. – № 2. – С. 56–76.
9. Beatty D.M. The Ultimate Rule of Law / D.M. Beatty. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2004. – 193 p.
10. Бажанов А.А. Соразмерность как условие справедливости санкции / А.А. Бажанов // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. – 2017. – Т. 21, № 4. – С. 486–507. – DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-4-486-507.
11. Нудненко П.В. Принципы справедливости и равенства в сфере административной ответственности / П.В. Нудненко // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право*. – 2014. – Т. 4. – Вып. 1. – Ч. 1. – С. 105–110.
12. Cho Yongho. Constitutional Justice as a Guarantee of Ensuring the Supremacy of Constitutional Norms – Focusing on the Korean Experience / Cho Yongho // *Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии*. – 2015. – № 3. – С. 103–108.
13. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры о ликвидации политических партий: опыт сравнительно-правового исследования / А.В. Никитина // *Современное общество и право*. – 2017. – № 2. – С. 56–64.
14. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А.А. Кондрашев. – М.: Юрист, 2006. – 345 с.
15. Хертуев Р.Ю. Принудительная ликвидация как мера конституционно-правовой ответственности политических партий / Р.Ю. Хертуев // *Академический юридический журнал*. – 2010. – № 3. – С. 61–66.
16. Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты: дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Моисеев. – М., 2008. – 180 с.
17. Немеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.Э. Немеянова. – Екатеринбург, 2004. – 50 с.
18. Бондарь Н. Конституционное правосудие как фактор формирования политической многопартийности / Н. Бондарь // *Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии*. – 2009. – Вып. № 2. – С. 7–51.

19. Мильчакова О.В. Судебный конституционный контроль деятельности политических партий / О.В. Мильчакова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 2. – С. 188–194. – DOI: 10.7256/1994-1471.2014.2.10473.

20. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры: моногр. / А.В. Никитина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 320 с.

REFERENCES

1. Tsakyrakis S. Proportionality: An Assault on Human Rights? *International Journal of Constitutional Law*, 2009, vol. 7, no. 3, pp. 468–493.
2. Varlamova N.V. The principle of proportionality in modern constitutional-legal doctrine and practice, in: Alferova E.V., Umnova I.A. (eds.). *Sovremennyyi konstitutsionalizm: Teoriya, doktrina i praktika*, collection of proceedings. Moscow, Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences Publ., 2013, pp. 65–76. (In Russ.).
3. Stone Sweet A., Mathews J. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, vol. 47, no. 1, pp. 72–164.
4. Barak A. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 666 p. DOI: 10.1017/cbo9781139035293.
5. Tolstyh V.L. Constitutional Justice and Pro Rata Principle. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2009, no. 12, pp. 47–56. (In Russ.).
6. Aleinikoff T.A. Constitutional Law in the Age of Balancing. *Yale Law Journal*, 1987, vol. 96, no. 5, pp. 943–1005.
7. Nikitina A.V. Presidential Impeachment: Constitutional Legislation and Practice of the Constitutional Court of the Republic of Korea. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 77–80. (In Russ.).
8. Schlink B. Proportionality. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2, pp. 56–76. (In Russ.).
9. Beatty D.M. *The Ultimate Rule of Law*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2004. 193 + xvii p.
10. Bazhanov A.A. Proportionality as a condition of sanction's justice. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law*, 2017, vol. 21, no. 4, pp. 486–507. DOI: 10.22363/2313-2337-2017-21-4-486-507. (In Russ.).
11. Nudnenko P.V. The Principles of Justice and Equality in the Area of Administrative Responsibility. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2014, vol. 4, no. 1, pt. 1, pp. 105–110. (In Russ.).
12. Cho Yongho. Constitutional Justice as a Guarantee of Ensuring the Supremacy of Constitutional Norms – Focusing on the Korean Experience. *Konstitutsionnoe pravosudie: Vestnik Konferentsii organov konstitutsionnogo kontrolya stran novoi demokratii*, 2015, no. 3, pp. 103–108.
13. Nikitina A.V. Constitutional-legal disputes about the dissolution of political parties: comparative legal research. *Sovremennoe obshchestvo i pravo = Modern society and law*, 2017, no. 2, pp. 56–64. (In Russ.).
14. Kondrashev A.A. *The constitutional-legal responsibility in the Russian Federation: theory and practice*. Moscow, Yurist Publ., 2006. 345 p. (In Russ.).
15. Khertuev R. Compulsory winding-up as a measure of constitutional liability for political parties. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2010, no. 3, pp. 61–66. (In Russ.).
16. Moiseev A.M. *Constitutional right of citizens to association into political parties and judicial practice of its protection*, Cand. Diss. Moscow, 2008. 180 p. (In Russ.).
17. Nesmeyanova S.E. *Theoretical-legal research of constitutional judicial control in the Russian Federation*, Doct. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2004. 50 p. (In Russ.).
18. Bondar' N. Constitutional justice as a factor of formation of political multi-parties. *Konstitutsionnoe pravosudie: Vestnik Konferentsii organov konstitutsionnogo kontrolya stran novoi demokratii*, 2009, vol. 2, pp. 7–51. (In Russ.).

19. Milchakova O.V. Judicial constitutional control over the activities of political parties. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 2, pp. 188–194. DOI: 10.7256/1994-1471.2014.2.10473. (In Russ.).

20. Nikitina A.V. *Constitutional-legal disputes*, Monograph. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2018. 320 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Никитина Анна Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, административного и финансового права

Хабаровский государственный университет экономики и права

680042, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134

e-mail: A_Nikitina@inbox.ru

SPIN-код: 8657-1647; AuthorID: 395573

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna V. Nikitina – PhD in Law, Associate Professor, Head, Department of Constitutional, Administrative and Financial Law

Khabarovsk State University of Economics and Law

134, Tikhookeanskaya ul., Khabarovsk, 680042, Russia

e-mail: A_Nikitina@inbox.ru

RSCI SPIN-code: 8657-1647; AuthorID: 395573

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Никитина А.В. Принцип пропорциональности (соразмерности) конституционно-правовой ответственности политических партий / А.В. Никитина // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 33–43. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).33-43.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Nikitina A.V. Principle of proportionality of constitutional legal responsibility of political parties. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 33–43. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).33-43. (In Russ.).