

По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов"

Постановление · № 11-П · от 16.07.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов"

город Москва 16 июля 2007 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, М.И.Клеандрова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием первого секретаря ЦК Российской коммунистической рабочей партии - Российской партии коммунистов В.А.Тюлькина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов" на нарушение конституционных прав и свобод абзацем третьим пункта 2 статьи 3, подпунктом "ж" пункта 1 статьи 18 и подпунктами "г", "д" пункта 3 статьи 41 Федерального закона "О политических партиях". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. Согласно абзацу третьему пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года "О политических партиях", действующему в редакции Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях", в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов

политической партии. В соответствии с подпунктами "г", "д" пункта 3 статьи 41 названного Федерального закона отсутствие региональных отделений политической партии численностью не менее пятисот членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации, а также отсутствие необходимого числа членов политической партии, предусмотренного пунктом 2 статьи 3, является основанием для ее ликвидации по решению Верховного Суда Российской Федерации. Кроме того, согласно подпункту "ж" пункта 1 статьи 18 того же Федерального закона, введенному Федеральным законом от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ, для государственной регистрации регионального отделения политической партии в соответствующий территориальный орган необходимо представить список членов регионального отделения политической партии. Внеся в Федеральный закон "О политических партиях" изменения, касающиеся требований к численности политической партии и ее региональных отделений, Федеральный закон от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ одновременно в части четвертой статьи 2 установил, что политическая партия, не отвечающая этим требованиям, обязана до 1 января 2007 года преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года "Об общественных объединениях" либо ликвидироваться; в случае невыполнения указанных требований политические партии подлежат ликвидации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1.1. Как следует из представленных правоприменительных решений и иных материалов, органами Федеральной регистрационной службы при проведении плановой проверки были выявлены нарушения политической партией "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов" требований Федерального закона "О политических партиях", касающихся общей численности политической партии, а также численности и государственной регистрации ее региональных отделений (абзац третий пункта 2 статьи 3, подпункт "ж" пункта 1 статьи 18), в связи с чем в сентябре 2006 года ей было указано на необходимость до 1 января 2007 года преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы либо ликвидироваться, как это предписано статьей 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ.

Поскольку к указанному сроку политическая партия "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов" данное предписание не выполнила, Федеральная регистрационная служба обратилась с заявлением о ее ликвидации в соответствии с законодательством Российской Федерации в Верховный Суд Российской Федерации, который, установив, что на 1 января 2007 года партия имела общую численность менее пятидесяти тысяч членов партии и региональные отделения требуемой численности менее чем в половине субъектов Российской Федерации, решением от 24 мая 2007 года заявление Федеральной регистрационной службы удовлетворил.

1.2. По мнению заявителя, установленный абзацем третьим пункта 2 статьи 3 Федерального закона "О политических партиях" необходимый минимальный предел численности членов политической партии является чрезмерным и существенно ограничивает реализацию гражданами Российской Федерации конституционного права на объединение путем создания общероссийских политических партий, чем умаляет их право на представительство интересов в законодательных (представительных) органах государственной власти на федеральном и региональном уровнях больших социальных слоев населения; предусмотренное подпунктом "ж" пункта 1 статьи 18 названного Федерального закона требование о представлении списка членов регионального отделения политической партии для государственной регистрации в уполномоченный орган государственной власти является формой государственного контроля над идеологическим многообразием, над свободой мысли и слова, мнениями и убеждениями, не совпадающими с официальной позицией на существующий политический, экономический, социальный порядок в стране; подпункты "г", "д" пункта 3 статьи 41 названного Федерального закона, предусматривающие принудительную ликвидацию политической партии в случае несоответствия численности ее членов

установленным требованиям, являются неконституционными постольку, поскольку неконституционны положения абзаца третьего пункта 2 статьи 3 и подпункта "ж" пункта 1 статьи 18.

Именно эти законоположения, примененные в его деле, заявитель просит признать противоречащими статьям 1 (часть 1), 2, 13 (часть 3), 15 (части 1 и 4), 17, 19 (часть 2), 28, 29 (части 1 и 3), 30 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 45 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

1.3. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения абзаца третьего пункта 2 статьи 3 Федерального закона "О политических партиях", закрепляющие требования к численности политической партии и ее региональных отделений, и находящиеся в нормативном единстве с этими положениями подпункт "ж" пункта 1 статьи 18 и подпункты "г", "д" пункта 3 статьи 41 того же Федерального закона, регулирующие условия и порядок государственной регистрации регионального отделения политической партии и последствия изменения статуса политического общественного объединения, не отвечающего требованиям, предъявляемым к политической партии.

Конституционность части четвертой статьи 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ, во исполнение предписаний которой в отношении политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов" были вынесены соответствующие правоприменительные решения, как не оспариваемой заявителем, в рамках настоящего дела Конституционным Судом Российской Федерации не проверяется. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решает исключительно вопросы права и не уполномочен на проверку законности и обоснованности указанных правоприменительных решений, с учетом которых Верховным Судом Российской Федерации было принято решение о ликвидации этой политической партии.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию - Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1). В системном единстве с названным положением находятся положения статьи 13 Конституции Российской Федерации, относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации, согласно которым в Российской Федерации признается идеологическое многообразие (часть 1), никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (часть 2), признаются политическое многообразие, многопартийность (часть 3), общественные объединения равны перед законом (часть 4), 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.

Из приведенных положений следует, что идеологическое и политическое многообразие, многопартийность являются содержательной характеристикой демократии, как она закреплена в Конституции Российской Федерации, а сами политические партии - институтом, необходимым для ее функционирования в рамках федеративного правового государства и в формах, установленных Конституцией Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 февраля 2005 года N 1-П, деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы.

Поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции Российской Федерации и структурированное в ее статье 3 и ряде иных статей коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии.

3. Провозглашая политический плюрализм и гарантируя равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач, а также возлагая на государство обязанность обеспечивать соблюдение прав и законных интересов политических партий, Конституция Российской Федерации вместе с тем непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает и условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии, чем обуславливается необходимость соответствующего правового регулирования и допустимость установления федеральным законодателем, действующим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в пределах имеющейся у него дискреции, требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий.

3.1. Признанием в Российской Федерации идеологического и политического многообразия и многопартийности и их конституционными характеристиками предопределяется поэтапное формирование устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа Российской Федерации в рамках той или иной избирательной системы, особенностями которой во многом диктуются предъявляемые на соответствующем этапе развития Российской Федерации как демократического правового федеративного государства с республиканской формой правления требования к созданию и деятельности политических партий.

Введение Федеральным законом от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы способствовало политическому структурированию общества и становлению партийно-политической системы, что, в свою очередь, сформировало необходимые условия для принятия Федерального закона от 11 июля 2001 года "О политических партиях", закрепившего требования, предъявляемые к политической партии.

Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона "О политических партиях" в первоначальной редакции политическая партия должна была, в частности, иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации (абзац второй), общую численность не менее десяти тысяч членов политической партии и более чем в половине субъектов Российской Федерации - региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии (абзац третий). При этом пунктом 6 статьи 47 названного Федерального закона устанавливалось, что по истечении двух лет со дня его вступления в силу межрегиональные, региональные и местные политические общественные объединения утрачивают статус политического общественного объединения и действуют соответственно как межрегиональные, региональные или местные общественные объединения на основании их уставов, которые применяются в части, не противоречащей данному Федеральному закону. Тем самым стимулировались объединительные процессы и создавались предпосылки для формирования крупных политических партий, реально выражающих интересы тех или иных социальных слоев, и гарантировалась конкуренция политических партий на началах равноправия на выборах депутатов Государственной Думы.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" реформировал избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы, осуществив переход от мажоритарно-пропорциональной к пропорциональной избирательной системе. Согласно этому Федеральному закону все 450 депутатов Государственной Думы избираются в составе федеральных списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (части 1 и 2 статьи 7), а политические партии, преодолевшие установленный процентный барьер (часть 7 статьи 82), получают места в Государственной Думе пропорционально числу голосов избирателей, поданных за соответствующие федеральные списки кандидатов. Введение процентного барьера (так называемый заградительный пункт), означающего некоторое ограничение пропорциональности представительства, позволяет, как ранее указал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к соответствующим нормам Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом (Постановление от 17 ноября 1998 года N 26-П).

Таким образом, в действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, при том что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией Российской Федерации формах и только на определенный срок, и ни одна из них не может обладать монопольным положением.

Реформирование избирательной системы требует согласования с нею правовых основ функционирования многопартийной политической системы, способной интегрировать интересы и потребности общества в целом и его различных социальных и территориальных слоев и групп и адекватно выражать их в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, отражать которые могут только достаточно крупные и хорошо структурированные политические партии.

Именно этим в том числе обусловлено изменение требований, предъявляемых к участвующим в избирательном процессе в качестве его единственных коллективных субъектов политическим партиям, включая требования к численности политической партии в целом и ее региональных отделений, которые диктуются соответствующим этапом становления партийно-политической системы и не являются непреодолимым препятствием для создания и деятельности политических партий, выражающих различные политические взгляды, не направлены против той или иной идеологии и не препятствуют выдвижению и обсуждению разнообразных политических программ, при том что государство гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач.

3.2. Пределы усмотрения законодателя при регулировании создания и деятельности политических партий и характер устанавливаемых им требований предопределяются также конституционными правами и свободами, в том числе правом каждого на объединение, гарантии которого, как многократно отмечалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и подтверждается прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека, распространяются и на политические партии, а также свободой мысли и слова, правом каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свободно выбирать, иметь и распространять убеждения (статья 28; статья 29, части 1 и 2; статья 30 Конституции Российской Федерации), поскольку объединение лиц, имеющих одинаковые убеждения или интересы или разделяющих общие идеи, является одной из форм коллективной

реализации свободы мысли и слова. Указанным положениям коррелируют международно-правовые обязательства Российской Федерации, принятые ею, в частности, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 22) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 11).

Согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 декабря 2004 года N 18-П, законодатель вправе урегулировать - на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, участницей которых является Российская Федерация, - правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование - в силу статьи 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, - не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения - создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, т. е. такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям.

Развивая приведенную правовую позицию в Постановлении от 1 февраля 2005 года N 1-П, Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что федеральный законодатель, устанавливая критерии численности политических партий, призван действовать так, чтобы, с одной стороны, эти критерии не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой - чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т. е. в конечном счете должен руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

В Постановлении от 1 февраля 2005 года N 1-П Конституционный Суд Российской Федерации признал установленные Федеральным законом "О политических партиях" (в редакции Федерального закона от 21 марта 2002 года N 31-ФЗ) количественные критерии создания политической партии не противоречащими Конституции Российской Федерации. Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что эти количественные критерии могут приобрести неконституционный характер только в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, имеющие в условиях действия конституционного принципа многопартийности равные правовые возможности для участия в политическом волеобразовании многонационального народа Российской Федерации.

По смыслу изложенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение.

3.3. В силу особенностей социально-политического развития Российской Федерации закрепленные Федеральным законом "О политических партиях" требования к созданию политической партии и ее

участию в избирательном процессе - в их корреляции с правом на объединение и иными политическими правами - представляют собой обусловленные становлением устойчивой многопартийности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации критерии, соответствие которым общественного объединения не только предоставляет ему права, но и возлагает на государство в лице органов государственной власти конституционные обязанности по отношению к такому объединению и его членам, проистекающие из конституционного признания политических партий институтом, необходимым для функционирования демократического правового государства.

Поскольку политические партии создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления (пункт 1 статьи 3 Федерального закона "О политических партиях"), установление этих критериев федеральный законодатель правомерно связывает с реальной способностью политической партии выражать интересы значительной части общества и выполнять возложенную на нее публичную функцию.

Рассматриваемые в настоящем деле положения абзаца третьего пункта 2 статьи 3 Федерального закона "О политических партиях", касающиеся требований к численности политических партий и их региональных отделений, предусматривают обусловленные изменением их роли в избирательном процессе общие количественные критерии создания и деятельности для всех политических партий, которые в установленный равно для всех срок - до 1 января 2006 года - должны были привести свою численность в соответствие с новыми требованиями, а при их невыполнении - до 1 января 2007 года преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы либо ликвидироваться (статья 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ).

Эти количественные критерии, установленные до введения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы и задолго до проведения выборов в Государственную Думу, не носят дискриминационного характера, поскольку не препятствуют выдвижению разнообразных политических программ и в равной мере распространяются на все общественные объединения, позиционирующие себя в качестве политических партий, независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач, и не посягают на само существо права граждан на объединение. Их применение, как показала практика, сохранило возможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, имеющие в условиях действия конституционного принципа многопартийности равные правовые возможности для участия в политическом волеобразовании многонационального народа Российской Федерации (по данным Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции Российской Федерации, на 1 января 2007 года из 33 действовавших политических партий 17 подтвердили свое соответствие новым требованиям федерального законодательства, три - приняли решение о добровольном преобразовании в общественные объединения иной организационно-правовой формы).

Что же касается членов политической партии, не отвечающей установленным Федеральным законом "О политических партиях" требованиям, то они не были лишены предоставленной им Федеральным законом от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ и в установленные им сроки возможности выбора, включая возможность довести численность политической партии до требуемой, преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях", создать новую или вступить в иную политическую партию.

4. Согласно пункту 1 статьи 15 Федерального закона "О политических партиях" политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации в соответствии с

Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" с учетом установленного данным Федеральным законом специального порядка регистрации политической партии и ее региональных отделений; политическая партия и ее региональное отделение осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации.

Названные положения находятся в системной связи с рассматриваемым в настоящем деле положением подпункта "ж" пункта 1 статьи 18 Федерального закона "О политических партиях", согласно которому для государственной регистрации регионального отделения политической партии в уполномоченный территориальный орган в числе прочих документов предоставляется список членов регионального отделения политической партии и которое, в свою очередь, взаимосвязано с другими положениями того же Федерального закона, а именно с абзацем третьим пункта 2 статьи 3, устанавливающим необходимый минимум численности членов политической партии и ее региональных отделений, пунктом 6 статьи 23, закрепляющим право гражданина Российской Федерации быть членом только одной политической партии и состоять только в одном региональном отделении данной политической партии - по месту постоянного или преимущественного проживания, а также подпунктом "а" пункта 1 статьи 38, предоставляющим уполномоченным государственным органам право знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений, число членов политических партий и число членов каждого регионального отделения политической партии. По смыслу приведенных законоположений, регистрация политической партии и ее региональных отделений есть акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, заключающийся во внесении в государственный реестр сведений о создании политической партии, свидетельствующих о том, что она отвечает требованиям Федерального закона "О политических партиях". Этим не затрагивается само существо права на создание политической партии, поскольку государственная регистрация не только влечет признание политической партии юридическим лицом (статьи 48 и 51 ГК Российской Федерации), но и обуславливает возложение на политическую партию особой публичной функции, проистекающей из признания ее единственным коллективным субъектом избирательного процесса (пункт 1 статьи 36 Федерального закона "О политических партиях", части 1 и 2 статьи 7 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"). Фиксацией уполномоченным на то государственным органом факта соответствия политической партии установленным законом требованиям предопределяется также возложение на государство определенных обязанностей по отношению к политической партии и ее членам.

Такому пониманию корреспондирует позиция Европейского Суда по правам человека, который в постановлении от 10 июля 1998 года по делу "Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции", отметив, что право создать ассоциацию является неотъемлемой составной частью права, провозглашенного статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, хотя в ее тексте упоминается лишь право создавать профсоюзы, пришел к следующему выводу: "Возможность для граждан создать юридическое лицо, чтобы совместно действовать в сфере своих интересов, является наиболее важным аспектом права на свободу общественных объединений, без которого это право лишается своего смысла. Способ, каким национальное законодательство закрепляет эту свободу, и его применение в практической деятельности властей - показатель демократии в стране. Разумеется, государства обладают правом следить за соответствием целей и деятельности объединения нормам законодательства, но они должны использовать это право способом, не противоречащим их обязательствам по Конвенции".

Федеральный закон "О политических партиях", вводя подпунктом "ж" пункта 1 статьи 18 требование представлять для государственной регистрации регионального отделения политической партии список его членов, одновременно в пункте 6 статьи 19 указывает, что эта информация

предназначена для сведения данного органа и относится к информации с ограниченным доступом, разглашение которой без согласия соответствующих членов политической партии влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Правовой режим информации ограниченного доступа раскрывается в Федеральном законе от 27 июля 2006 года "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", согласно которому ограничение доступа к информации устанавливается в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; соблюдение конфиденциальности информации с ограниченным доступом обязательно (части 1 и 2 статьи 9); обладатель такой информации обязан ограничивать доступ к ней (подпункт 3 части 4 статьи 6), предотвращать несанкционированный доступ к ней и (или) передачу ее лицам, не имеющим права на доступ к информации (подпункт 1 части 4 статьи 16); лица, права и законные интересы которых были нарушены в связи с разглашением информации ограниченного доступа или иным неправомерным использованием такой информации, вправе обратиться в установленном порядке за судебной защитой своих прав, в том числе с исками о возмещении убытков, компенсации морального вреда, защите чести, достоинства и деловой репутации (часть 2 статьи 17).

Следовательно, информация, предоставление которой предусматривается подпунктом "ж" пункта 1 статьи 18 Федерального закона "О политических партиях", находящимся во взаимосвязи с абзацем третьим пункта 2 статьи 3, пунктом 6 статьи 23 и подпунктом "а" пункта 1 статьи 38, служит исключительно целям реализации установленных законом полномочий государственных органов по регистрации региональных отделений политических партий и осуществлению в установленных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "О политических партиях" пределах контроля за их деятельностью и не может быть использована в иных целях, в том числе для ограничения прав и свобод членов политических партий, реализуемых ими индивидуально или в коллективной форме, либо для предоставления им каких-либо преимуществ. Этим не исключается иное регулирование условий и порядка государственной регистрации региональных отделений политических партий, поскольку регулированием в данной сфере не нарушается свобода создания политических партий и достигаются указанные цели государственной регистрации.

5. Указанные в статье 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" сроки, до истечения которых политические партии, зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" в прежней редакции, должны были привести свою численность в соответствие с новыми условиями (1 января 2006 года) или преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы либо ликвидироваться (1 января 2007 года), были введены федеральным законодателем для того, чтобы такие политические партии могли предпринять те или иные действия, направленные на выполнение требований, предъявляемых к численности политической партии.

Предписания части четвертой данной статьи, действие которых ограничено во времени, конкретизированы в подпунктах "г", "д" пункта 3 статьи 41 Федерального закона "О политических партиях", согласно которым политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда Российской Федерации в случае отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее пятисот членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации и при отсутствии необходимого числа членов партии, предусмотренного пунктом 2 статьи 3 данного Федерального закона.

По смыслу Федерального закона "О политических партиях" во взаимосвязи с положениями статьи 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ, несоответствие общественного политического объединения установленным требованиям означает, что оно утрачивает статус политической партии, а государство освобождается от обязанностей по отношению к такой

политической партии, возложенных на него Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом. При этом политическая партия в установленный законом срок может быть преобразована в общественное объединение иной организационно-правовой формы или ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа - съезда. Ликвидация политической партии по решению Верховного Суда Российской Федерации, принимаемому по заявлению федерального уполномоченного органа и только в случаях, исчерпывающим образом установленных в пункте 3 статьи 41 Федерального закона "О политических партиях", является альтернативным способом констатации факта утраты политической партией соответствующего статуса. Причем основания ликвидации политической партии, закрепленные в подпунктах "г", "д" пункта 3 статьи 41, сформулированы законодателем уже, чем это сделано в части четвертой статьи 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ.

Прекращение деятельности политической партии влечет исключение соответствующей записи из единого государственного реестра юридических лиц, а следовательно, и утрату статуса юридического лица, что, в свою очередь, влечет утрату права на коллективное участие в избирательном процессе (в том числе путем выдвижения списков кандидатов в депутаты). Данным правом изначально - в силу собственной природы - не обладают иные объединения граждан, в том числе религиозные объединения и акционерные общества, применительно к ликвидации которых как юридических лиц Конституционный Суд Российской Федерации ранее сформулировал ряд правовых позиций (постановления от 23 ноября 1999 года N 16-П, от 18 июля 2003 года N 14-П, определения от 13 апреля 2000 года N 46-О, от 7 февраля 2002 года N 7-О). Однако эти правовые позиции, сохраняющие свою силу, выработаны без учета особенностей таких юридических лиц, как политические партии, которые обусловлены местом и ролью политических партий в системе демократии, возлагаемыми на них публичными функциями, в том числе в связи с участием в избирательном процессе в качестве единственных коллективных субъектов.

Ликвидация политической партии по основаниям, предусмотренным подпунктами "г", "д" пункта 3 статьи 41 Федерального закона "О политических партиях", не означает, однако, запрет такой партии в смысле статьи 13 (часть 5) Конституции Российской Федерации, которая возможностью применения данной санкции (основания и порядок ее применения конкретизированы федеральными законами "Об общественных объединениях", "О политических партиях", "О противодействии экстремистской деятельности") гарантирует идентичность целей или действий политической партии демократии в федеративном правовом государстве с республиканской формой правления, как она провозглашена в статье 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации и раскрывается в других ее положениях. Бывшие члены такой партии имеют возможность создать новую политическую партию, преобразовать ее в общественное объединение иной организационно-правовой формы либо стать членами других политических партий.

6. Таким образом, абзац третий пункта второго статьи 3 Федерального закона "О политических партиях", закрепляющий требования к численности политической партии и ее региональных отделений, и находящиеся в нормативном единстве с ним подпункт "ж" пункта 1 статьи 18 и подпункты "г", "д" пункта 3 статьи 41 названного Федерального закона, регулирующие условия и порядок государственной регистрации регионального отделения политической партии и последствия изменения статуса политических общественных объединений, не отвечающих требованиям, предъявляемым к политической партии, - в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с положениями статей 1, 2, 3, 13, 15 (часть 4), 17, 19, 28, 29, 30 и 32 (части 1 и 2), 45 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации и законодательства об общественных объединениях, выборах и референдумах, а также с учетом конкретно-исторических условий становления в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления устойчивой многопартийной системы - нельзя признать чрезмерно ограничивающими право на объединение в политические партии.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзаца третьего пункта 2 статьи 3 Федерального закона "О политических партиях", которыми устанавливаются требования к численности политической партии и ее региональных отделений, и находящиеся в нормативном единстве с этими положениями подпункт "ж" пункта 1 статьи 18 и подпункты "г", "д" пункта 3 статьи 41 названного Федерального закона, регулирующие условия и порядок государственной регистрации регионального отделения политической партии, а также последствия изменения статуса политической партии, не отвечающей требованиям, предъявляемым к политической партии.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 11-П