

По жалобе гражданина Тюлькина Виктора Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 25 Федерального закона "О политических партиях"

Определение · № 1251-О · от 28.06.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Тюлькина Виктора Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 25 Федерального закона "О политических партиях"

город Санкт-Петербург 28 июня 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина В.А.Тюлькина,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.А.Тюлькин - уполномоченное лицо политической партии "Российский Объединенный Трудовой Фронт" оспаривает конституционность пункта 1 статьи 25 Федерального закона от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ "О политических партиях" (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 2 апреля 2012 года N 28-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях") в той его части, в какой он предусматривает, что внесение изменений и дополнений в устав политической партии осуществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений этой политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, Министерство юстиции Российской Федерации уведомлением от 22 сентября 2010 года отказало в регистрации политической партии "Российский Объединенный Трудовой Фронт". Основанием для этого послужило, в частности, выявленное в ходе анализа представленных на регистрацию документов наличие в уставе данной политической партии (принят учредительным съездом 22 февраля 2010 года; представлялся на регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации 19 июля 2010 года) изменений и дополнений, внесенных в него не на съезде политической партии, а ее уполномоченными лицами.

Решением Замоскворецкого районного суда города Москвы от 4 февраля 2011 года (оставлено без изменения судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда от 6 апреля 2011 года) в удовлетворении жалобы В.А.Тюлькина и других на указанные действия Министерства юстиции Российской Федерации отказано. При этом суды сочли несостоятельной ссылку заявителей на то, что уполномоченные лица действовали на основании решения съезда политической партии, а изменения и дополнения в устав вносились ими в целях устранения противоречий с законодательством, на которое указало Министерство юстиции Российской Федерации; по мнению судов, внесение изменений и дополнений в устав политической партии в силу статьи 25 Федерального закона "О политических партиях" возможно только на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Заявитель утверждает, что оспариваемое им законоположение противоречит статье 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно не позволяет созданной, но еще не зарегистрированной политической партии проводить съезды с целью внесения уточнений, изменений и дополнений в устав в соответствии с требованиями регистрирующего органа (Министерства юстиции Российской Федерации) и одновременно исключает такого рода исправления устава лицами, специально уполномоченными на то учредительным съездом политической партии. Тем самым, как полагает заявитель, создаются препятствия для реализации права граждан на объединение в политическую партию, тем более что необходимые - в соответствии с предписанием регистрирующего органа - уточнения, изменения и дополнения в устав политической партии могут носить исключительно юридико-технический характер.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1), признает идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (статья 13, части 1 и 3), равенство общественных объединений перед законом (статья 13, часть 4), закрепляет право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений (статья 30, часть 1), а также право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1).

По смыслу названных положений Конституции Российской Федерации, рассматриваемых в системе конституционного регулирования, право граждан на объединение в политическую партию, включающее в себя правомочия на создание политической партии и участие в ее деятельности, является одной из необходимых форм проявления политической свободы граждан, что обеспечивает их демократическую самоорганизацию в рамках гражданского общества. Возможность для граждан свободно объединяться в политическую партию, создавать партию как юридическое лицо, с тем чтобы действовать коллективно в соответствии со своими политическими интересами, относится, согласно ранее принятым решениям Конституционного Суда Российской Федерации, к числу наиболее важных характеристик права на объединение, без чего данное право лишалось бы смысла; поэтому Конституция Российской Федерации защищает не только свободу деятельности политических партий, но и свободу их создания (постановления от 15 декабря 2004 года N 18-П и от 1 февраля 2005 года N 1-П).

Юридическая природа права граждан на объединение в политическую партию характеризуется сочетанием индивидуальных и коллективных начал: если право на участие в деятельности политической партии имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на создание политической партии может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью политических интересов на коллективной, совместной основе. Соответственно, федеральный законодатель вправе и обязан в рамках своих полномочий, вытекающих из статей 71 (пункт "в") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, урегулировать правовое положение политических партий, в том числе решить вопрос о процедуре государственной регистрации и об условиях признания политической партии в качестве юридического лица, не искажая при этом само существо права граждан на объединение в политические партии; возможные же ограничения, затрагивающие конституционные права граждан, должны быть оправданными и в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации - соразмерными конституционно значимым целям. Это предполагает, что вводимые федеральным законодателем в отношении политических партий государственные контрольно-регистрационные процедуры, связанные, в частности, с учреждением политических партий, не могут создавать необоснованные и непреодолимые препятствия для реализации конституционного права на объединение и свободы создания политических партий как общественных объединений.

Поэтому сами по себе неточности, в частности языковые ошибки, юридико-технические дефекты,

обнаруженные регистрирующими органами в документах, представленных политической партией в процессе государственной регистрации, не могут служить безусловным основанием для отказа в государственной регистрации политической партии. Регистрирующие органы, будучи связаны в своей деятельности вытекающими из Конституции Российской Федерации требованиями верховенства права, правовой справедливости и равенства всех перед законом, а также признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 18; статья 19, части 1 и 2), при принятии в отношении политической партии решений, в том числе касающихся ее государственной регистрации, обязаны, не ограничиваясь установлением одного только формального основания применения конкретной меры, учитывать все обстоятельства дела, включая характер допущенных нарушений. В случае же выявления регистрирующими органами существенных нарушений, связанных с противоречиями положений устава политической партии Конституции Российской Федерации и федеральным законам и в силу этого исключающих государственную регистрацию, политическая партия должна иметь возможность для своевременного приведения устава в соответствие с требованиями законодательства, но не в произвольно избранном ею порядке, а лишь в том, который гарантировал бы выражение в итоговом тексте устава политической партии как ее основного учредительного акта согласованной демократической воли членов политической партии.

3. Согласно Федеральному закону "О политических партиях" политическая партия и ее региональные отделения в установленном законом порядке подлежат государственной регистрации, в процессе которой оценивается устав политической партии, и, если положения ее устава противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, ей может быть отказано в государственной регистрации (статьи 15 и 16, подпункт "а" пункта 1 статьи 20). В силу диспозитивного характера приведенных законоположений, допускающих определенную свободу усмотрения и оценки при принятии регистрирующими органами решений, связанных с государственной регистрацией политической партии, предполагается, что препятствием для государственной регистрации политической партии могут выступать не любые формальные недостатки (дефекты) текста устава политической партии, а лишь имеющие содержательное значение расхождения его норм с требованиями Конституции Российской Федерации и нормами федеральных законов.

Не устанавливая специальный механизм приведения устава созданной, но еще не зарегистрированной политической партии в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, Федеральный закон "О политических партиях" предусматривает общее правило, согласно которому как принятие устава политической партии, так и внесение в него изменений осуществляются на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от установленного числа региональных отделений политической партии (пункт 1 статьи 25). Это правило, при отсутствии явно выраженных законодательных исключений из него, распространяется на все политические партии, включая созданные политические партии, проходящие процедуру государственной регистрации.

Такое правовое регулирование, определяя порядок принятия решений, имеющих значение для учреждения политической партии, основывается на необходимости принятия данных решений в демократической процедуре - коллегиально, путем проведения съезда политической партии и с соблюдением установленного законом кворума; этим обеспечивается единообразие процедур принятия устава политической партии и его изменения, при том что общим принципом является положение, согласно которому именно орган, принявший учредительный акт, вправе изменять и дополнять его. Распространение данного правового регулирования на отношения, связанные с внесением изменений в устав политической партии, проходящей процедуру государственной регистрации, не может рассматриваться как чрезмерное обременение с точки зрения приобретения партией полной правосубъектности, поскольку этим устанавливаются определенный порядок и

условия реализации права на создание политической партии с учетом его коллективной природы, обеспечивается согласованное решение членами политической партии принципиальных вопросов, которые касаются тех или иных вариантов устранения существенных нарушений, выражающихся в противоречии положений устава политической партии требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов. При этом согласно пункту 5 статьи 20 Федерального закона "О политических партиях" отказ в государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения не является препятствием для повторного представления документов в уполномоченные органы для государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения - при условии устранения оснований, вызвавших такой отказ.

Таким образом, оспариваемое положение пункта 1 статьи 25 Федерального закона "О политических партиях", предполагающее внесение изменений и дополнений в устав и для политических партий, проходящих процедуру государственной регистрации, на съезде созданной политической партии, - поскольку оно направлено на установление необходимых гарантий реализации права на объединение в политическую партию и выступает правовым средством защиты от ущемления одними членами политической партии прав и законных интересов других ее членов - не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы граждан.

Вместе с тем федеральный законодатель не лишен возможности в пределах своих дискреционных полномочий конкретизировать правила государственной регистрации политических партий, в том числе специально урегулировать, порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии, проходящей процедуру государственной регистрации, в целях приведения его в соответствие с законодательством. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что Федеральным законом от 2 апреля 2012 года N 28-ФЗ были изменены требования, касающиеся создания и государственной регистрации политических партий и их региональных отделений. В частности, пунктом 5-1 статьи 15 и пунктом 1-1 статьи 20 Федерального закона "О политических партиях" (в новой редакции) предусмотрена процедура приостановления государственной регистрации политической партии при наличии основания для отказа в ее государственной регистрации, предусмотренного подпунктом "а", "б" или "г" пункта 1 статьи 20 данного Федерального закона; приостановление государственной регистрации осуществляется на срок до трех месяцев с последующим возобновлением процедуры государственной регистрации после устранения нарушений, вызвавших ее приостановление. Тем самым прямо предполагается возможность для созданной политической партии провести съезд в целях устранения нарушений, выявленных при оценке регистрирующими органами ее устава, именно в рамках процедуры государственной регистрации.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать жалобу гражданина Тюлькина Виктора Аркадьевича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин
N 1251-О