

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

Жанузакова Лейла Тельмановна¹

Главный научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, заместитель директора НИИ права университета «Туран», доктор юридических наук, профессор, г. Алматы, Республика Казахстан, e-mail: zhanleila@mail.ru

Амиров Нурлан Кузембаевич

Ассистент-профессор Школы права и государственного управления Университета Нархоз, кандидат юридических наук, г. Алматы, Республика Казахстан, e-mail: nurlan.amirov@narhoz.kz

Ильясова Бактыгүл Қуанышқызы

Проректор по учебно-методической работе и академической мобильности Университета имени Д.А. Кунаева, кандидат юридических наук, г. Алматы, Республика Казахстан, e-mail: baxonyu_2775@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические и практические вопросы административно-правового регулирования статуса политических партий в Республике Казахстан на современном этапе. Отмечается, что нормы Конституции, закрепившие общие принципы взаимоотношений государства и общественных институтов и право граждан на свободу объединений, участие в политической жизни и управлении делами государства, выступают ориентиром для регламентации статуса политических партий в текущем законодательстве страны. На основе критического осмысления Закона РК «О политических партиях» и других законов, регламентирующих деятельность партий и их взаимоотношения с государственными органами, а также практики их применения выявлены противоречивость их отдельных положений с точки зрения соответствия Конституции и нормам международного права и иные недостатки. Авторами изучен опыт правового регулирования функционирования политических партий в развитых демократических государствах и путем сравнительного анализа с законодательством Казахстана выявлены его основные положительные стороны. В статье сформулированы рекомендации по совершенствованию национального Закона Республики «О политических партиях». Так, внесены предложения по увеличению финансирования партий, не получивших депутатские мандаты на выборах в Мажилис Парламента и в маслихаты, по переходу от разрешительной системы государственной регистрации партий к учетно-уведомительной системе и др. Основным выводом исследования является необходимость коренной либерализации административно-правового регулирования порядка образования, функционирования и деятельности политических партий в целях формирования демократической, плюралистической, конкурентной политической системы, обеспечения конституционной свободы граждан на объединения, в том числе в политические партии.

Ключевые слова: административно-правовой статус; государственная регистрация; политическая партия; свобода объединений; бюджетное финансирование.

¹ Автор для корреспонденции

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ САЯСИ ПАРТИЯЛАРДЫҢ ӘКІМШІЛІК-ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘРТЕБЕСІ: ЖАҒДАЙЫ МЕН МӘСЕЛЕЛЕРІ

Лейла Тельманқызы Жанұзақова

Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты, конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару бөлімінің бас ғылыми қызметкері, «Тұран» университетінің құқық ҒЗИ директорының орынбасары, заң ғылымдарының докторы, профессор, Алматы қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: zhanleila@mail.ru

Нұрлан Күзембайұлы Әміров

Құқық және мемлекеттік басқару мектебінің ассистенті Нархоз университеті, заң ғылымдарының кандидаты, Алматы қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: nurlan.amirov@narhoz.kz

Бақтыгүл Қуанышқызы Ильясова

Д.А.Қонаев атындағы университетінің оқу-әдістемелік жұмысы және академиялық ұтқырлық жөніндегі проректоры, заң ғылымдарының кандидаты, Алматы қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: baxonya_2775@mail.ru

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасындағы қазіргі кезеңдегі саяси партиялардың мәртебесін әкімшілік-құқықтық реттеудің теориялық және практикалық мәселелері қарастырылған. Мемлекет пен қоғамдық институттар арасындағы қарым-қатынастардың жалпы қағидаттарын және азаматтардың бірігу бостандығына, саяси өмірге және мемлекет істерін басқаруға қатысу құқығын бекіткен Конституция нормалары елдің ағымдағы заңнамасындағы саяси партиялардың мәртебесін регламенттеу үшін бағыт бағдар беретіндігі атап өтілді. "Саяси партиялар туралы" ҚР Заңын және партиялардың қызметін және олардың мемлекеттік органдармен өзара қарым-қатынасын реттейтін басқа да заңдарды сыни тұрғыдан түсіну, сондай-ақ оларды қолдану практикасы негізінде Конституцияға және халықаралық құқық нормаларына сәйкестігі тұрғысынан олардың жекелеген ережелерінің сәйкессіздігі және өзге де кемшіліктер анықталды. Авторлар дамыған демократиялық мемлекеттерде саяси партиялардың жұмыс істеуін құқықтық реттеу тәжірибесін зерделеді және Қазақстан заңнамасымен салыстырмалы талдау жүргізіп, оның негізгі артықшылықтарын анықтады. Мақалада "Саяси партиялар туралы" ҚР-ның ұлттық заңын жетілдіру бойынша ұсыныстар тұжырымдалған. Мәселен, Парламент Мәжілісі мен мәслихаттарға сайлауда депутаттық мандат алмаған партияларды қаржыландыруды ұлғайту, партияларды мемлекеттік тіркеудің рұқсат беру жүйесінен есепке алу-хабарлама жүйесіне көшу және т. б. бойынша ұсыныстар енгізілді. Зерттеудің негізгі қорытындысы демократиялық, плюралистік, бәсекелестік саяси жүйені қалыптастыру, азаматтардың бірлестіктерге, оның ішінде саяси партияларға Конституциялық бостандығын қамтамасыз ету мақсатында саяси партиялардың құрылу тәртібін, жұмыс істеуі мен қызметін әкімшілік-құқықтық реттеу түбегейлі қажет болып табылады.

Түйінді сөздер: әкімшілік-құқықтық мәртебе; мемлекеттік тіркеу; саяси партия; бірлестіктер бостандығы; бюджеттік қаржыландыру.

ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF POLITICAL PARTIES IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: STATE AND ISSUES

Zhanuzakova Leila Telmanovna

Chief researcher of the Department of constitutional, administrative legislation and public administration of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, Deputy Director of the Research Institute of Law of the «Turan» University, Doctor of Law, Professor, Republic of Kazakhstan, Almaty, e-mail: zhanleila@mail.ru

Amirov Nurlan Kuzembaevich

Assistant Professor at the School of Law and Public Administration of the Narxoz University, Candidate of Law, Republic of Kazakhstan, Almaty,
e-mail: nurlan.amirov@narhoz.kz

Ilyassova Baktygul Kuanyshkyzy

Vice-rector for educational and methodological work and academic mobility of D.A. Kunaev University, Candidate of Legal Sciences, Republic of Kazakhstan, Almaty, e-mail: baxonya_2775@mail.ru

Abstract. This article explores theoretical and practical aspects of administrative-legal regulation of the status of political parties in the Republic of Kazakhstan in the contemporary era. It notes that the norms of the Constitution, which establish general principles of relations between the state and societal institutions and citizens' right to freedom of association, participation in political life, and governance, serve as a guideline for regulating the status of political parties in the current legislation of the country. Based on a critical analysis of the Law of the Republic of Kazakhstan "On Political Parties" and other laws regulating the activities of parties and their relationships with state bodies, as well as the practice of their implementation, inconsistencies of certain provisions are identified in terms of compliance with the Constitution and norms of international law, along with other shortcomings. The authors examine the experience of legal regulation of the functioning of political parties in developed democratic states and through a comparative analysis with Kazakhstan's legislation, identify its main positive aspects. The article formulates recommendations for improving the national Law of the Republic "On Political Parties." Suggestions include increasing funding for parties that have not received parliamentary mandates in Majilis Parliament elections and maslikhats, transitioning from a permission-based system of state party registration to a notification-based system, and others. The main conclusion of the study is the necessity for a fundamental liberalization of administrative-legal regulation of the formation, functioning, and activities of political parties to shape a democratic, pluralistic, competitive political system, ensuring constitutional freedom of citizens' associations, including political parties.

Keywords: administrative-legal status; state registration; political party; freedom of association; budget financing.

DOI: 10.52026/2788-5291_2024_77_2_63

Введение

Представленное исследование посвящено актуальной научной проблеме, обусловленной ролью политических партий в жизни общества, как связующего звена между гражданами и государством с целью консолидации гражданского общества, влияния на политику государства и контроля его деятельности, а также как элемента «механизма воспроизводства политической власти» [1, с.34].

Статус политических партий регулируется нормами конституционного, административного, гражданского и иных отраслей права. Конституционный статус определяется общими принципами взаимоотношений государственных и общественных институтов, правом граждан на участие в политической жизни и управлении делами государства. Нормы Конституции являются ориентиром для регулирования деятельности партий в текущем законодательстве.

Административно-правовой статус поли-

тических партий – это их положение в сфере государственного управления [2, с.57], определяющее их роль в отношении доступа граждан к государственным органам [3, с.39].

Отношения, регулируемые нормами административного права, связаны с порядком формирования, приостановления и ликвидации политических партий, их государственной регистрацией, финансированием их деятельности, правами и обязанностями, административной ответственностью за правонарушения.

Изучение законодательства и практики его применения свидетельствует о чрезмерной опеке государства над политическими институтами, стремлении полностью контролировать их деятельность, что противоречит идеалам демократии. В авторитарных государствах обычно существует обязательная регистрация, партий, законы о них устанавливают требования по численности

членов партий, порядка их формирования, внутренней структуры и пр. В странах развитой демократии правовое регулирование ограничивается в основном конституционными нормами о свободе объединений и участии партий в формировании органов власти. Специальные законы о политических партиях или других ассоциациях отсутствуют, либо если и приняты, то не устанавливают жестких рамок относительно численности членов, внутренней структуры и порядка их деятельности.

Цель данной статьи – проанализировать нормы законодательства, регламентирующие административно-правовой статус политических партий Казахстана и практику их применения, изучить зарубежный опыт правового регулирования партийного строительства и на этой основе сформулировать рекомендации по совершенствованию законодательства о партиях.

Материалы и методы

При написании статьи авторы опирались на научные работы ученых в области конституционного и административного права, политологии Казахстана [4-7] и других стран [1-3; 8-15].

Нормативную основу работы составили нормы Конституции Республики Казахстан и текущего законодательства, законов о политических партиях других государств. Конституция РК, признав идеологическое и политическое многообразие (ст.5), возможность функционирования различных политических партий и иных институтов общества, установила основные принципы взаимоотношений между ними и государством: недопустимость создания структурных подразделений партий в государственных органах; юридическое равенство всех общественных объединений; разделение их деятельности с государством, запрет на незаконное вмешательство их в дела друг друга и др.

Ст.23 закрепляет право граждан РК на свободу объединений, запрещает участие в деятельности партий и их поддержку отдельным категориям госслужащих. Аналогичный запрет установлен для Президента (ст.43)².

Данные конституционные положения нашли конкретизацию и развитие в Законе РК «О политических партиях» от 15 июля

2002 г. Он закрепил порядок создания партии, ее права и обязанности, условия и процедуру государственной регистрации, основания и порядок приостановления, реорганизации и ликвидации партии, вопросы собственности и финансирования партии и др.

В процессе исследования использовались традиционные методы юридической науки: формально-юридический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, историко-правовой, правовое моделирование и др.

Обсуждение

Политическая партия – добровольное объединение граждан, выражающее их политическую волю для представления их интересов в государственных органах и участия в их формировании³.

Ст.6 Закона «О политических партиях» регулирует порядок их создания. Образуется инициативная группа граждан в количестве не менее 700 человек, представляющих две трети областей Казахстана (17) и 3 городов-мегаполисов: Астаны (столицы), Алматы и Шымкента (городов республиканского значения), т.е. не менее 13 жителей этих регионов. Инициативная группа должна созвать учредительный съезд, в работе которого ее члены должны участвовать лично. Образуется оргкомитет в составе не менее 10 человек, который вносит в регистрирующий орган (Министерство юстиции) уведомление о намерении создания партии с указанием нужной информации (списка группы, протокола собрания оргкомитета и др.). После получения подтверждения в течение 3 месяцев проводится учредительный съезд, на котором создается партия, избираются ее органы, принимаются устав и программа.

Указанные процедуры вызывают ряд вопросов.

Во-первых, это чрезмерно жесткие требования по количеству членов инициативной группы. Хотя после поправок в Закон оно сократилось с 1000 до 700 человек, это слишком много. К тому же, они должны представлять 13 регионов. Для проведения съезда эти люди должны собраться в одном городе. С учетом расходов на проезд и проживание в дни съезда, при отсутствии финансовой поддержки, проведение съезда может стать проблематичным.

² Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> - Дата обращения: 26.02.2024

³ Закон РК от 15 июля 2002 г. «О политических партиях» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344> - Дата обращения: 27.02.2024

Во-вторых, закон обходит стороной вопрос о допустимости проведения учредительного съезда в онлайн-формате, хотя прямой запрет и отсутствует. Но с учетом правоприменительной практики государственных органов вряд ли их трактовка данного вопроса будет в пользу выбора формы проведения съезда.

До проведения съезда кто-то из участников будущего съезда может заболеть, уехать в другую страну или область, у кого-то возникнут семейные обстоятельства, не позволяющие принять участие в его работе.

Вероятным становится и применение административного ресурса при попытке проведения съезда путем задержания его участников, возбуждения в отношении них административных и уголовных дел по незаконным основаниям и т.д. Такая правоприменительная практика для Казахстана не редкость.

Этот вопрос нужно решать законодательно путем прямого закрепления возможности проведения съезда онлайн и существенного сокращения минимальной численности членов инициативной группы.

Вызывает сомнение необходимость наличия членов партии в двух третях регионов. Территориальный принцип не должен распространяться на первый этап создания партии. Это дополнительное ограничение, затрудняющее конституционное право граждан на свободу объединений. Ст.39 Конституции РК ограничение конституционных прав допускает лишь по необходимости для «защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения»⁴. Количественное представительство от регионов не препятствует этим целям.

Неоправданное применение императивных норм ведет к государственной политической монополии, идеологическому монизму, тоталитаризму [8, с.23].

Полагаем, что данное ограничение должно быть исключено. Следует исходить из правового режима, который применяется в правовом государстве в отношении граждан:

разрешено все, что не запрещено законом.

Свобода объединений охраняется нормами международного права. В числе руководящих принципов правового регулирования политических партий, принятых Венецианской комиссией, названа презумпция в пользу их создания и защиты от роспуска. Право на свободу объединения, по возможности, должно быть свободным от регулирования. Любая деятельность по образованию партии или вступления в ее ряды должна рассматриваться как разрешенная⁵.

Лидеры гражданского общества, попытавшиеся в 2022-2023 годах создать политические партии, столкнулись еще на стадии подачи уведомления в регистрирующий орган о намерении создания партии с необоснованным отказом в выдаче подтверждения, например, из-за недостоверности подписей. Закон не предусматривает на этой стадии проверки достоверности подписей членов инициативной группы, пока только намерение. Задача регистрирующего органа – принять документы, убедиться в предоставлении необходимых сведений и выдать подтверждение. Орган юстиции даже не дает возможности созыва учредительного съезда. Уместно поставить вопрос: а нужно ли такое предварительное оповещение? Логичнее сначала проводить съезд, а потом уже осуществлять регистрацию партии. Эти вопросы нужно решать.

Для примера в Кыргызстане инициаторами создания партии могут быть всего 10 человек, которые и созывают учредительный съезд⁶. Предварительного уведомления госорганов о намерении создать партию не требуется. Не требуется предварительного оповещения госорганов о создании партии в Литве, но установлено минимальное число ее учредителей – 2000 человек, созывающих учредительное собрание⁷. Такой нормы нет даже в белорусском законе, хотя по многим параметрам он напоминает казахстанский закон⁸.

Особое значение в приобретении партией своего законного статуса играет процедура ее

⁴ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> - Дата обращения: 27.02.2024

⁵ Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Приняты Венецианской комиссией Совета Европы 15-16 октября 2010 г. – БДИПЧ ОБСЕ, Варшава, 2011. - С.37-38 (127 с.)

⁶ Закон Кыргызской Республики от 12 июня 1999 г. «О политических партиях» //Централизованый банк данных правовой информации Кыргызской Республики //<https://cbd.minjust.gov.kg/215/edition/898936/ru> TAD - Дата обращения: 04.03..2024

⁷ Закон Литовской Республики от 25 сентября 1990 г. «О политических партиях» (в ред. от 01-01-2015) //<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=gvy9zhz6&documentId=93c154702c7711e6a222b0cd86c2adfc&category=TAD> - Дата обращения: 04.03.2024

⁸ Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. «О политических партиях» //<https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403266> - Дата обращения: 04.03.2024

государственной регистрации, которой посвящена ст.10 Закона. Она осуществляется Министерством юстиции в следующем порядке.

По сравнению с предыдущими версиями Закона снижены требования по численности членов партии. С первоначальных 50 тыс. она снизилась до 5 тыс. Структурные подразделения должны быть во всех 20 регионах, в каждом из которых должно быть не менее 200 членов.

В большинстве демократических государств создание территориальных филиалов является правом партии, но не обязанностью.

Минимальное количество членов партии как условие регистрации завышено. Во многих странах оно не установлено, а если и есть, то значительно меньше и более характерны для авторитарных государств. Например, в России с населением в 7 раз больше населения Казахстана, требуемое минимальное число членов партии составляет всего 500 человек.

Поэтому надо радикально снижать минимальную численность партии, а в перспективе вообще не устанавливать ее. Сама партия своими программами и делами должна доказывать свою эффективность и привлекательность, тем самым увеличивать число своих потенциальных членов.

Не должно быть условием регистрации и количество членов партии в каждом из регионов. Если партия заинтересована иметь своих сторонников во всех областях и городах-мегаполисах, то она будет это делать, иначе не сможет бороться за голоса избирателей на выборах, в т.ч. в местные органы власти.

Срок регистрации установлен Законом «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» и составляет не более одного месяца со дня подачи заявления с документами⁹.

Этот же срок предусмотрен и для учетной регистрации филиалов партии, которую она должна осуществить в течение 12 месяцев со дня основной регистрации. Невыполнение этого условия - основание для отмены регистрации партии. У государства появляется еще один «кнут» в отношении уже зарегистрированной партии, который он может применить для отмены своего же решения и фактически лишения конституционного

права граждан на свободу объединений. Это противоречит нормам Конституции и несовместимо с принципом приоритета прав человека над интересами государства.

В демократических странах развитой демократии государственная регистрация политических партий и других общественных объединений не предусмотрена (США, Великобритания) либо носит уведомительный характер. Во Франции деятельность партий осуществляется на основе Закона «Об ассоциациях» и не требует специального разрешения. Для получения статуса юридического лица партия подлежит регистрации Министерством внутренних дел [10, с.25; 12, с.167]. В Испании государственная регистрация нужна для выявления дефектов в учредительных документах или незаконности целей партии. Гарантеей защиты свободы объединений является право Конституционного суда дать оценку отсутствию нарушений Конституции в действиях госорганов по приостановлению регистрации партии [11, с.96].

Трудно согласиться с мыслью о том, что регистрация общественных объединений - демократичная процедура [5, с.32]. В авторитарных странах она выступает как средство контроля над политической оппозицией.

В Казахстане государственная регистрация партий носит разрешительный характер, где конституционная свобода граждан зависит от усмотрения органа исполнительной власти и от их политической лояльности. Главный смысл разрешительной системы заключается в создании условий, не допускающих их участия в выборах Президента, депутатов Мажилиса и маслихатов.

Ст.39 Конституции РК запрещает любое ограничение прав и свобод по политическим мотивам¹⁰. Если наша Республика признает верховенство прав человека, то последовательным шагом будет отказ от разрешительной системы регистрации политических партий и переход к учетно-уведомительной системе.

Создание экстремистских партий невозможно из-за наличия в законах норм, запрещающих распространение идеологии и действий, посягающих на конституционный строй, общественную безопасность, права граждан. Кроме того, у государства есть и другие рычаги контроля за деятельностью партий.

⁹ Закон РК от 17 апреля 1995 г. «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002198> - Дата обращения: 29.02.2024

¹⁰ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> - Дата обращения: 29.02.2024

Одним из таких контрольных инструментов выступает приостановление деятельности политической партии, осуществляемое судом. Ст.13 Закона перечислены основания приостановления: 1) нарушение Конституции и законодательства; 2) систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставу; 3) публичный призыв и выступления руководителей партии, направленные на осуществление экстремизма; 4) несоответствие численности членов политической партии установленным требованиям¹¹.

О требованиях по численности членов партии мы уже говорили выше.

О призывах к экстремизму. С одной стороны, понятие «экстремизм» весьма произвольно толкуется и применяется нашими государственными органами, что ведет к злоупотреблениям властью. С другой стороны, это и есть противоправная деятельность, которая охватывается первым основанием.

Есть вопросы и по второму основанию. Как будет трактоваться понятие «систематическое осуществление деятельности»? Это будут какие-то разовые акции, например, 3 раза? Что означает «деятельность, противоречащая уставу партии»? Ознакомление с уставными целями партий Казахстана показывает, что они касаются формирования демократического государства, участия в политической жизни общества, включая выборы, развития политической образованности и национального самосознания граждан и т.д. Какие-то задачи могут быть в приоритете. В целом любая партия свои задачи и цели формирует достаточно широко и охватывает большой круг вопросов.

Об оценочности данного понятия и необходимости его четкого определения говорили и другие эксперты [7, с.129-130].

Указанная норма создает условие для ее произвольного толкования и возможности злоупотреблений. Считаем, что единственным основанием приостановления деятельности партии должны быть систематические нарушения Конституции и законов с указанием не менее 3 фактов подряд.

В ст.14 Закона закреплены основания прекращения деятельности партии по решению суда, некоторые из них тоже сомнительного характера.

Невыполнение требований Закона (пп.1) и осуществление запрещенной законодательством деятельности либо с неоднократ-

ным (не менее двух раз) или грубым его нарушением (пп.4) - это и есть нарушение законодательства. Что подразумевается под «грубым нарушением». Это поле для злоупотреблений.

Из смысла данных норм вытекает, что суд может сразу ликвидировать партию без приостановки ее деятельности. Самостоятельное основание ликвидации - неустранение партией нарушений, вызвавших приостановление ее деятельности (пп.2). А в основаниях приостановления присутствует как раз нарушение Конституции и законодательства.

О сомнительности такого основания, как систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставу политической партии (пп.3), мы уже высказали свое мнение. Поэтому его нужно снимать и как основание ликвидации партии по решению суда.

Случаи, предусмотренные пп.5) и 7-1) (признание недействительной регистрации или ее отмена; осуществление деятельности партии и ее филиалов без перерегистрации), на наш взгляд, тоже должны быть исключены, учитывая нашу позицию о разрешительной системе государственной регистрации партии.

Основание, закрепленное в пп.8), дает отсылочную норму на иные случаи, предусмотренные законодательными актами. Нами уже неоднократно говорилось о некорректности понятия «законодательный акт», фактически включающего в себя не только законы, но и подзаконные акты (постановления Парламента и его Палат). «Иные случаи» - это тоже нарушения законов и основание приостановления деятельности, а при не устранении нарушений - прекращения деятельности партии. Нужно ли выделять их отдельным пунктом?

Таким образом, данная статья нуждается в существенном пересмотре.

Права и обязанности партии закреплены в ст.15 Закона. Поскольку на объединения граждан распространен принцип «разрешено все, что прямо не запрещено законом», можно было бы дать отсылку и на партийные уставы, которые закрепляют их права, направленные на решение уставных задач. Так, Устав партии «Аманат» закрепляет право проводить праймериз¹².

Важнейшим правом партий является участие в формировании органов исполнительной власти, в первую очередь, Пра-

¹¹ Закон РК от 15 июля 2002 г. «О политических партиях» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344> - Дата обращения: 1.03.2024

¹² Устав партии «Аманат». Утвержден постановлением I Съезда партии от 1 марта 1999 г. // <https://amanatparty.kz/>

вительства. Президентом назначение Премьер-Министра осуществляется с согласия Мажилиса, но с предварительными консультациями с фракциями партий, представленных в Палате. Глава государства по представлению Премьер-Министра определяет структуру Правительства; по его же представлению, внесенному после консультаций с Мажилисом, назначает на должности членов Правительства¹³.

Хотя на сегодня не все депутаты Мажилиса избираются по партийным спискам, а только 69 депутатов, он преимущественно партийный по своему составу, поскольку многие из 29 депутатов, избранных по одномандатным округам, выдвинуты партиями. Они через свои фракции в нижней Палате, так или иначе, влияют на состав Правительства, контролируют его деятельность и его членов путем заслушивания Мажилисом отчетов высшего исполнительного органа об исполнении республиканского бюджета, отчетов его членов по выполнению законов, постановки вопросов об их освобождении от должности перед Президентом, участия в выражении вотума недоверия Правительству.

Партии косвенно участвуют в назначении акимов регионального уровня Президентом через дачу согласия депутатов маслихатов, расположенных на соответствующей территории¹⁴, а также в выборах акимов районов, городов областного и районного значения, сел, поселков, сельских округов путем выдвижения кандидатов в акимы¹⁵.

Экспертами озвучивалась идея о переходе к парламентской республике, где формирование Правительства осуществляется Парламентом и зависит от итогов партийных выборов. Такой подход возможен только при конкурентной политической системе. Ее развитие возможно только путем допуска новых политических сил и честные выборы. Для обеспечения конкуренции между партиями целесообразно снизить заградительный барьер для участия в распределении мандатов по партийным спискам с 5% до 3% при выборах в Мажилис, до 1% - при выборах депутатов маслихатов регионов.

Важным аспектом административно-пра-

вового статуса политических партий является вопрос их финансирования государством, которому посвящена ст.18-1 Закона. Финансирование из бюджета получают партии, прошедшие на последних выборах в Мажилис Парламента. Размер средств определяется в Законе о республиканском бюджете, а порядок финансирования – Центральной избирательной комиссией. Контроль за расходованием бюджетных средств осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом.

Правила финансирования партий утверждены постановлением ЦИК РК от 3 сентября 2009 г. № 166/314¹⁶. Размер бюджетных средств определяется пропорционально голосам избирателей, поданных за партию.

Партии, не получившие депутатские мандаты в Мажилисе, не получают финансирования из бюджета. Доступ к государственным средствам имеют, в основном, одни и те же партии, что несправедливо по отношению к другим субъектам политического процесса. Партии, представленные в маслихатах, лишены государственного финансирования.

Зарубежный опыт показывает, что финансирование партий из бюджетных средств есть практически во всех странах с демократической политической системой. Например, в Германии существует непосредственное и косвенное государственное финансирование. В первом случае субсидии получают партии, получившие на последних выборах в Европейский парламент или в Бундестаг минимум 0,5% или в ландтаги — 1% голосов избирателей, пропорционально за каждый голос. Косвенное финансирование заключается в предоставлении налоговых льгот за членские взносы и пожертвования [11, с.19-21].

Во Франции ежегодно финансовым законом выделяются средства, первая часть отдается партиям, участвовавшим в выборах в Национальное собрание (в пропорции от числа полученных голосов), вторая часть -партиям в зависимости от общего числа депутатов и сенаторов от политической партии [13, с.19].

По сути, французское законодательство финансирует не только партии, получившие мандаты в парламенте, но и избиратель-

charter?lang=ru - Дата обращения 29.02.2024

¹³ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> - Дата обращения: 01.03.2024

¹⁴ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> - Дата обращения: 01.03.2024

¹⁵ Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» (с изм. и доп.) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464> #z1662 - Дата обращения: 01.03.2024

¹⁶ Постановление ЦИК РК от 3 сентября 2009 г. № 166/314. «Об утверждении Правил финансирования политических партий» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V090005825> - Дата обращения: 01.03.2024

ные компании всех партий, участвовавших в выборах.

В Чехии, помимо постоянного субсидирования партий, представленных в парламенте, выплачиваются субсидии на мандат, которые получают партии, от которых избраны члены представительного органа края или столицы [11, с.82].

На наш взгляд, бюджетное финансирование должны получать все партии, которые набрали 2% голосов избирателей при выборах депутатов Мажилиса и 0,5% голосов избирателей при выборах депутатов маслихатов. Такой подход будет способствовать развитию политической конкуренции в Республике.

Ст.16 Закона о партиях определяет высшие руководящие органы партии и ее филиалов, их компетенцию и периодичность созыва съезда¹⁷.

Полагаем это излишним. Ведь деятельность партии строится на принципе самоуправления, свободы в определении своей внутренней структуры. Она сама должна решать, какие органы ей создавать, какими правами их наделять. Государство не должно вмешиваться в эти вопросы.

Результаты

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Закон «О политических партиях» нуждается в коренном пересмотре путем его либерализации и отхода государства от чрезмерного регулирования внутренней деятельности партий, обеспечения реальной свободы граждан на объединение. В этих целях необходимо:

- закрепить в законе право проведения учредительного съезда в онлайн-формате и сократить минимальную численность членов инициативной группы до 50 человек с исключением обязательного их представительства от регионов;
- снизить требуемую минимальную численность членов партии до 500 человек, а в перспективе исключить ее;
- исключить минимальное количество членов партии в каждой из областей, столице и городов республиканского значения как условие государственной регистрации, передав это право самим партиям;
- перейти от разрешительной системы государственной регистрации политических партий к учетно-уведомительной системе;

- в качестве единственного основания приостановления деятельности партии предусмотреть систематическое (не менее 3 раз подряд) нарушение Конституции и законов;

- исключить в качестве оснований ликвидации партии невыполнение требований данного Закона; осуществление запрещенной законодательством деятельности либо с неоднократным (не менее двух раз) или грубым его нарушением; систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставу партии; признание недействительной регистрации или ее отмена;

- исключить из закона нормы, касающиеся внутренней структуры партий и их территориальных подразделений (о руководящих органах партии)

- при закреплении прав и обязанностей партии предусмотреть отсылочную норму на иные права и обязанности, закрепленные ее уставом.

В перспективе целесообразно принять новый Закон о партиях.

2. В целях развития политической конкуренции снизить барьер для участия партий в распределении мандатов по партийным спискам с 5% до 3% при выборах в Мажилис Парламента, до 1% - при выборах депутатов маслихатов регионов путем внесения изменений и дополнений в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан».

3. Для обеспечения более справедливого подхода к государственной поддержке партий предусмотреть возможность бюджетного финансирования партий, которые получили 2% голосов избирателей при выборах депутатов Мажилиса и 0,5% голосов избирателей при выборах депутатов маслихатов.

Заключение

Проведенный анализ административно-правового статуса политических партий позволил определить основные аспекты регулирования деятельности партий в контексте казахстанского законодательства. Одной из главных проблем, выявленных в ходе исследования, является необходимость совершенствования правового регулирования деятельности политических партий для обеспечения более прозрачных, справедливых и демократических условий их функционирования. Важно также обратить внимание на вопросы финансирования партий, внутренней демократии, доступа к медиа-ресурсам и другие аспекты, влияющие на равные ус-

¹⁷ Закон РК от 15 июля 2002 г. «О политических партиях» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344> - Дата обращения: 4.03.2024

ловия политической конкуренции.

Политическая модернизация казахстанского общества во многом зависит от способности политической системы «реагировать на вызовы времени, отвечать потребностям изменяющихся общественных отношений» [6, с.18].

Необходимость постоянного мониторинга и анализа правового статуса партий важно для обеспечения устойчивого и демократического политического процесса. Развитие механизмов контроля и поддержки партий способствует укреплению демократиче-

ских институтов и гарантирует эффективное функционирование политической системы страны.

Представленное исследование позволило получить важные выводы о текущем состоянии и проблемах правового статуса политических партий в Республике. Дальнейшие усилия по совершенствованию законодательства и механизмов поддержки политических партий необходимы для обеспечения их роли в формировании и развитии демократического общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Попова А.А. Проблемы правового статуса политических партий // *Социально-политические науки*. - 2020. - Т. 10. - № 3. - С. 32–39.
2. Борисова Е.К. Административно-правовой статус общественных объединений // *Вестник науки и образования*. – 2019. - № 24. – Ч. 3. – С. 57-59.
3. Санавваров Г.Б., Волков А.М. Общественные объединения как субъекты административно-правовых отношений // *Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук*. – 2014. - № 5. - 35-42.
4. Оразбаева А.А. Правовая регламентация деятельности фракций политических партий в Парламенте Республики Казахстан. // *Право и государство*. – 2012. - №1. – С. 36-39.
5. Мукашева А.А. Правовое регулирование деятельности общественных объединений по законодательству Республики Казахстан // *Вестник Института законодательства и правовой информации РК*. – 2015. - № 1 (37) – С. 29-35.
6. Байпаков М.К. Государство и партийная система независимого Казахстана. Диссертация на соискание степени доктора философии (PhD). – Алматы, 2023. – 125 с.
7. Жакупов Р.Е. Вопросы совершенствования законодательства Республики Казахстан о политических партиях // *Вестник Института законодательства и правовой информации РК*. – 2019. - №3 (57) – С. 126-134.
8. Братановский С.Н. Административно-правовые аспекты организации и деятельности политических партий в России // *Государство и право*. – 2019. - №12. - С. 16–25.
9. Варлен М.В. Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // *Lex Russia*. – 2016. - № 3. - С. 35-44.
10. Курочкин А.В. Сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного действующего законодательства о политических партиях // *Ученые записки казанского государственного университета*. – 2007. - Том 149. - Кн.6. Гуманитарные науки. - С. 15-30.
11. Конституционно-правовое регулирование статуса политических партий в зарубежных странах: монография / Ю.И. Лейбо, И.А. Ракитская, Е.Я. Павлов [и др.]; под ред. Т.О. – М.: МГИМО-Университет, 2021. – 219 с.
12. Иванова К.А. Право на собрания и ассоциации во Франции и право на собрания и конференции в РФ: соотношение и особенности развития // *Актуальные проблемы российского права*. - 2016. - № 16 (62). - С. 166-171.
13. Финансирование политических партий во Франции (Вступительная статья) // *Финансирование политических партий во Франции: Правовое регулирование: Сборник переводов / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения; Перев. и вст. ст. докт. юрид. наук, проф. В.В. Маклакова; Отв. ред. Е.В. Алферова*. – М., 2010. – С.15-23 (148 с.)
14. Invernizzi, G.M., Ting, M.M. Institutions and Political Restraint // *American Journal of Political Science*. - 2024. - № 1 (68). – P. 58-71.
15. Tolson F. Republicanism redefined: The constitutional status of political parties after the ratification of the twelfth amendment // *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*. - Cheltenham. UK: Edward Elgar Publishing Ltd, 2023. – P. 310-328.

REFERENCES

1. Popova A.A. *Problemy pravovogo statusa politicheskikh partij j* // *Social'no-politicheskie nauki*. - 2020. - T. 10. - № 3. - S. 32–39.
2. Borisova E.K. *Administrativno-pravovoj status obshchestvennykh ob"edinenij* // *Vestnik nauki i obrazovaniya*. - 2019. - № 24. - CH.3. - S.57-59
3. Sanavvarov G.B., Volkov A.M. *Obshchestvennye ob"edineniya kak sub"ekty administrativno-pravovykh otnoshenij* // *Vestnik Tadzhikskogo gosudarstvennogo universiteta prava, biznesa i politiki. Seriya gumanitarnykh nauk*. - 2014. - № 5. - 35-42
4. Orazbaeva A.A. *Pravovaya reglamentatsiya deyatelnosti fraktsij politicheskikh partij v Parlamente Respubliki Kazakhstan*. // *Pravo i gosudarstvo*. - 2012. - №1. - S. 36-39
5. Mukasheva A.A. *Pravovoe regulirovanie deyatelnosti obshchestvennykh ob"edinenij po zakonodatel'stvu Respubliki Kazakhstan* // *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informatsii RK*. - 2015. - № 1 (37) -S.29-35
6. Bajpakov M.K. *Gosudarstvo i partijnaya sistema nezavisimogo Kazakhstana. Dissertatsiya na soiskanie stepeni doktora filosofii (PhD)*. - Almaty, 2023. - 125 s.
7. ZHakupov R.E. *Voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Respubliki Kazakhstan o politicheskikh partiyaх* // *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informatsii RK*. - 2019. - №3 (57) - S.126-134
8. Bratanovskij S. N. *Administrativno-pravovye aspekty organizatsii i deyatelnosti politicheskikh partij v Rossii* // *Gosudarstvo i pravo*. - 2019. - № 12. - S. 16–25
9. Varlen M.V. *Osobennosti pravovogo regulirovaniya uchastiya politicheskikh partij v regional'nykh i municipal'nykh vyborakh v Rossii i zarubezhnykh stranakh* // *Lex Russia*. - 2016. - № 3. - S.35-44
10. Kurochkin A.V. *Sravnitel'no-pravovoj analiz rossijskogo i zarubezhnogo deystvuyushchego zakonodatel'stva o politicheskikh partiyaх* // *Uchenye zapiski kazanskogo gosudarstvennogo universiteta*. - 2007. - Tom 149. - Kn.6. *Gumanitarnye nauki*. - S.15-30
11. *Konstitucionno-pravovoe regulirovanie statusa politicheskikh partij v zarubezhnykh stranakh: monografiya* / YU.I. Lejbo, I.A. Rakitskaya, E.YA. Pavlov [i dr.]; pod red. T.O. - M.: MGIMO-Universitet, 2021. - 219 s.
12. Ivanova K. A. *Pravo na sobraniya i associatsii vo Francii i pravo na sobraniya i konferentsii v RF: sootnoshenie i osobennosti razvitiya* // *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. - 2016. - № 16 (62). - S.166-171
13. *Finansirovanie politicheskikh partij vo Francii (Vstupitel'naya stat'ya)* // *Finansirovanie politicheskikh partij vo Francii: Pravovoe regulirovanie: Sbornik perevodov* / RAN. INION. Centr social. nauch.-inform. issled.; Otd. pravovedeniya; Perev. i vst. st. dokt. yurid. nauk, prof. V.V. Maklakova; Otv. red. E.V. Alferova. - M., 2010. - S.15-23 (148 s.)
14. Invernizzi, G.M., Ting, M.M. *Institutions and Political Restraint* // *American Journal of Political Science*. - 2024. - № 1 (68). - P.58–71
15. Tolson F. *Republicanism redefined: The constitutional status of political parties after the ratification of the twelfth amendment* // *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*. - Cheltenham. UK: Edward Elgar Publishing Ltd, 2023 - P.310 - 328