ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи

ИЛЬИНЫХ

Александр Владимирович

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Диссертация

на соискание учёной степени кандидата юридических наук

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

(юридические науки)

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент

Степенко Валерий Ефремович

Нижний Новгород – 2024

Оглавление

Введение…….....3

Глава 1. Теоретические основы административно-правового регулирования деятельности политических партий……...……...27

§ 1. Исторические аспекты административно-правового регулирования деятельности политических партий…….....27

§ 2. Понятие и сущность механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий……45

Глава 2. Регистрация политических партий, государственный контроль и надзор за их деятельностью ……....71

§ 1. Регистрация политических партий как функция федеральных органов исполнительной власти……71

§ 2. Особенности государственного контроля и надзора за деятельностью политических партий ……....103

Глава 3. Административная ответственность политических партий…….142

§ 1. Понятие, сущность, особенности административной ответственности политических партий ……142

§ 2. Развитие института административной ответственности, связанного с деятельностью политических партий в отдельных сферах …….....162

Заключение……**185**

Библиографический список……...**197**

Приложения……...**229**

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Политические партии являются единственным видом общественных объединений, имеющим доступ к формированию органов государственной законодательной (представительной) власти в Российской Федерации. В деятельности партий со всей очевидностью проявляется идеологический плюрализм[1]. В итоге политическим партиям отводится особая роль в политической системе общества – роль важнейшего связующего звена между обществом и государством. В таком аспекте значимым представляется административно-правовое регулирование деятельности политических партий. Большинство сфер общественной жизни существует в рамках управленческого воздействия, без которого невозможно упорядочение общественных отношений в соответствующих областях. Учитывая значимость таких акторов общественно-государственной системы как политические партии, которые, используя информационные ресурсы, очерчивают свои основные цели и задачи, поднимают общественно-политические проблемы, затрагивающие интересы граждан, и предлагают собственные варианты их решения, в настоящее время невозможно представить, чтобы ведущие политические объединения оказались вне административно-правового поля и деятельности соответствующих органов исполнительной власти. Именно государственные органы, зачастую, являются одним из участников правоотношений, связанных с теми или иными аспектами деятельности политических партий: их регистрацией, обеспечением соблюдения законодательства РФ, привлечением к административной ответственности.

Ввиду необходимости решения целой совокупности современных политических, социальных, экономических, духовных и иных проблем (проведение специальной военной операции, предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции и её различных штаммов; решение вопроса о

---

[1] См.: Астафичев П.А. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 12.

вакцинации населения; вопросы вражды и ненависти по религиозному, национальному, этническому, имущественному, социальному и иным признакам; целесообразность налаживания политических и экономических связей со многими зарубежными государствами в условиях «санкционного давления» и др.), спрос на создание и деятельность политических партий является высоким. Это подтверждается большим числом ежегодно создаваемых организационных комитетов партий в целях их регистрации (40-50). Однако статистика регистрации новых партий за последние годы невелика: в 2018 – 1, в 2019 – 0, в 2020 – 3, в 2021 – 0; 2022 – 1, 2023 – 0[1].

Существующие правила регистрации политических партий, с одной стороны, обладают спецификой по сравнению с регистрацией других видов некоммерческих общественных объединений, с другой – имеют недостатки, препятствующие гражданам реализовать своё конституционное право на объединение. На такие недостатки обращают внимание некоторые исследователи[2]. При этом необходимо учитывать современные тенденции развития общественных отношений. Так, на законодательном уровне вопрос о переименовании существующей политической партии под наименование партии, только проходящей процедуру регистрации, не решён, что приводит к отказу в регистрации последней. Кроме того, деятельность Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в рассматриваемой сфере по некоторым аспектам неоднозначна, ведомству часто приходится сталкиваться с оценочными категориями. Возврат документов, отказы в регистрации иногда осуществляются по спорным формальным требованиям, часть из которых даже признаётся таковыми судами.

---

[1] Реестр некоммерческих организаций: официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nekommercheskih-organizacij/ (дата обращения: 10.04.2024).

[2] См.: Курочкин А.В. Общие и специальные компоненты правовой институционализации политических партий в Российской Федерации / А.В. Курочкин // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 7. С. 11-18; Аминова Г.Г. Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений: анализ судебной практики / Г.Г. Аминова // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 121-137.

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[1] в 2014 году было введено несколько составов правонарушений, по которым в качестве специально обозначенных субъектов стали выступать политические партии: 5.64-5.68. С одной стороны, подобный подход обособляет партии в системе субъектов административной ответственности. С другой стороны, не все относительно новые составы правонарушений являются действенными с позиции достижения задач законодательства об административных правонарушениях. Поэтому в данной сфере правового регулирования общественных отношений требуется проведение дополнительного исследования.

Актуальна также сфера контроля и надзора за деятельностью политических партий. Во-первых, в 2021 году вступил в силу Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[2], который обусловил необходимость пересмотра прежних подходов к контрольно-надзорной деятельности, что не могло не затронуть и политические партии, особенно в части терминологического использования категорий «контроль» и «надзор». Во-вторых, среди всех некоммерческих организаций функции по контролю и надзору, реализуемые Минюстом России, составляют менее 0,1 процента. Это связано с уникальным правовым статусом политических партий, который, с одной стороны, схож со статусом некоммерческих организаций, с другой стороны, имеет специфику, обусловленную допуском партий к участию в политической жизни общества, включая формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления. В-третьих, среди представителей контрольно-надзорных органов и представителей политических партий преимущественно существуют прямо противоположные взгляды на сущность контрольно-надзорной деятельности и её эффективность.

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

Тема исследования актуальна, поскольку ряд теоретических и практических вопросов административно-правового регулирования деятельности политических партий влияет на уровень реализации прав и законных интересов граждан и создаваемых ими политических партий.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы, связанные с административно-правовым регулированием деятельности политических партий, нередко находят своё отражение в доктринальных источниках. Однако по большей части они связаны с развитием избирательного законодательства, информационным освещением деятельности политических партий в период избирательных кампаний, видами юридической ответственности, к которым могут привлекаться политические партии. О роли и значении политических партий как важнейших субъектах конституционного права упомянуто в работах многих учёных: К.А. Агафоновой[1], А.Н. Гуторовой[2], С.Е. Заславского[3], А.Д. Ермакова[4], В.И. Русинова[5] А.В. Курочкина[6] А.М. Моисеева[7] М.А. Волковой[8] Г.Н. Митина[9] Т.Н. Байковой[10] и др. Однако исследований о

---

[1] Агафонова, К.А. Категория политической свободы в конституционном праве: на примере свободы создания и деятельности политических партий дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М., 2009. 174 с.

[2] Гуторова А.Н. Политические партии в системе народного представительства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Орел, 2009. 171 с.

[3] Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2004. 406 с.

[4] Ермаков А.Д. Политические партии - институт конституционного строя Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2004. 275 с.

[5] Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации : проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 1997. 154 с.

[6] Курочкин А.В. Политические партии и движения в современной российской государственности: политико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Казань, 2003. 158 с.

[7] Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008. 180 с.

[8] Волкова М.А. Политические партии как конституционно-правовой институт реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Саратов, 2016. 213 с.

[9] Митин Г.Н. Особенности конституционно-правового регулирования статуса политической партии как юридического лица: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2010. 216 с.

[10] Байкова Т.К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2002. 201 с.

сущности административно-правового регулирования деятельности политических партий указанными авторами не проводилось.

Правовые проблемы, выявляемые при осуществлении предвыборной агитации, финансировании партий, привлечении к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства РФ, направления, связанные с решением таких проблем, определены в достаточной мере. В этой части правовые стороны деятельности политических партий разработаны в высокой степени. В некоторых работах Е.П. Дубровиной[1], О.В. Романенко[2], К.Ш. Хамидуллина[3], Н.Н. Неровной[4], А.В. Теперик[5], М.Л. Луговской[6], О.Н. Ольковой[7], А.Б. Меликян[8] и других авторов затронуты лишь отдельные аспекты, которые в совокупности составляют объект настоящего исследования – отношения в области административно-правового регулирования деятельности политических партий, включая реализацию полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти. Но по большей части перечисленные авторы рассматривают вопросы организации деятельности партий, средств массовой информации в период выборов, но не в межвыборный период.

---

[1] Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. 205 с.

[2] Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2004. 197 с.

[3] Хамидуллин К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.04. – М., 2015. 193 с.

[4] Неровная Н.Н. Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Челябинск, 2003. 209 с.

[5] Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Саратов, 2000. 224 с.

[6] Луговская М.Л. Правовое регулирование участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М., 2003. 187 с.

[7] Олькова О.Н. Информационная деятельность политических партий в Российской Федерации : конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2009. 191 с.

[8] Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2011. 181 с.

В исследованиях Э.А. Джалилова[1] и М.А. Завгороднего[2] рассматриваются отдельные стороны механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий: административная правосубъектность политических партий, сущность и понятие административной ответственности политических партий и некоторые другие.

В работах Г.Г. Аминовой[3] и Т.Т. Узунян[4] уделено внимание проблемам регистрации политических партий и отсутствию норм о порядке разрешения споров, обусловленных Федеральным законом «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»[5] (далее – Закон о гарантиях равенства парламентских партий). В исследовании С.З. Женетль рассмотрена государственная регистрация как административная процедура[6]. Ю.В. Соболева в своей диссертации раскрывает вопросы административно-правового статуса некоммерческих негосударственных организаций, включая политические партии[7].

По-прежнему остаётся не исследован ряд вопросов административно-правового регулирования деятельности политических партий. Так, законодательное развитие институтов государственной регистрации, контроля и надзора, административной ответственности политических партий позволили рассматривать их в рамках единого механизма. Кроме того, не исследованными

---

[1] Джалилов Э.А. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Тольятти, 2012. 219 с.

[2] Завгородний М.А. Политические партии как субъекты административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Саратов, 2011. 26 с.

[3] Аминова Г.Г. Конституционно-правовые споры в процессе создания и деятельности политических партий : дис… канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2016. 241 с.

[4] Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2011. 216 с.

[5] Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[6] Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – М., 2009. 536 с.

[7] Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14. – Саратов, 2018. 434 с.

остаются административно-правовые стороны контроля за равным освещением деятельности партий, вопросы привлечения к административной ответственности по итогам такого контроля, а также за нарушение правил предварительного внутрипартийного голосования. Следует отметить, что значительное количество аспектов, связанных с административно-правовым регулированием деятельности политических партий в межвыборный период, за исключением вопросов политической рекламы, также не подвергалось глубокому анализу.

Изложенное подтверждает недостаточную разработанность проблем, связанных с административно-правовым регулированием деятельности политических партий.

В качестве **объекта диссертационного исследования** выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в связи с регистрацией политических партий, осуществлением контроля и надзора в сфере их деятельности, включая вопросы привлечения к административной ответственности.

Предметом исследования является совокупность норм административного права, регулирующих деятельность политических партий в аспекте их регистрации, контроля и надзора, привлечения к административной ответственности, а также закрепляющих полномочия органов публичной власти в данной сфере, правоприменительная практика, а также теоретические исследования по перечисленным вопросам.

Цель и задачи исследования. Цель исследования заключается в разработке новых теоретических положений о механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий и выработке научно-обоснованных предложений по совершенствованию административно-правовых норм о государственной регистрации, контроле (надзоре) и административной ответственности политических партий.

Достижение цели исследования предполагается обеспечить решением совокупности следующих задач:

– *проанализировать* историческое развитие административно-правового регулирования деятельности политических партий в России, выявить этапы такого развития, обозначить их отличительные признаки;

– *определить* сущность механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, выявить и раскрыть его элементы, обосновать роль и значение каждого из элементов в таком механизме;

– *охарактеризовать* специфику административно-правового регулирования государственной регистрации политических партий, очертить проблемные стороны данной административной процедуры, рассмотреть и предложить пути выхода из проблемных и коллизионных ситуаций;

– *провести анализ* контрольно-надзорных функций, осуществляемых в сфере деятельности политических партий уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами, выявить виды такого контроля и надзора, предложить варианты развития указанной группы общественных отношений;

– *выявить и обосновать* особенности административной ответственности политических партий как важной составляющей механизма административно-правового регулирования их деятельности;

– *разработать* предложения и рекомендации по совершенствованию института административной ответственности, связанного с деятельностью политических партий.

Методологическая основа исследования. Диссертант использовал общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция), частнонаучные (статистический) и специальные (формально–юридический, сравнительно–правовой) методы.

Общенаучные методы способствовали выявлению предпосылок становления и развития правовых норм о контрольных функциях в сфере деятельности политических партий, об административной ответственности партий; раскрытию элементов механизма административно-правового

регулирования деятельности партий, рассмотрению таких элементов по отдельности и в совокупности.

Обращение к диалектическому методу позволило рассматривать совокупность меняющихся нормативных правовых актов, образующейся на их основе правоприменительной практики и статистических данных в области административно-правового регулирования деятельности политических партий в их единстве и взаимосвязи.

Использование статистического метода способствовало сбору объективной информации о количественных показателях деятельности контрольно-надзорных органов в отношении политических партий, в частности о: регистрации и ликвидации партий, их региональных отделений; количестве проверок; количестве выявленных нарушений; количестве составленных протоколов по делам об административных правонарушениях и т.п.

Социологические методы (опросы, анкетирование) позволили получить сведения о проблемных сторонах деятельности контрольно-надзорных органов, специфике некоторых видов контроля и надзора, особенностях применения отдельных норм права в отношении политических партий, об отношении должностных лиц партий к контрольно-надзорной деятельности Минюста России и его территориальных органов.

Методологическую основу также составили исторический метод, направленный на познание специфики административно-правового регулирования деятельности политических партий на различных исторических этапах развития российского государства; сравнительно-правовой, позволивший отождествить ряд явлений и понятий теории права, административного права (контроль и надзор, административно-правовая норма, механизм административно-правового регулирования) применительно к явлениям и понятиям, рассмотренным диссертантом.

Обращение к формально-юридическому методу позволило раскрыть и наполнить сущностным содержанием различные категории и дефиниции,

используемые законодателем, а также сформулировать собственный подход к некоторым терминам.

Всестороннего изучения объекта диссертационного исследования, качественного анализа нормативных правовых актов, правоприменительной практики, научной литературы, формулирования рекомендаций по результатам исследования удалось достичь вследствие комплексного применения перечисленных методов.

Теоретическую основу исследования составили труды учёных из разных областей юридической науки, включая теорию государства и права, административное право, конституционное право, уголовное право, финансовое право, международное право и других смежных сфер научных знаний.

В частности, среди административистов можно выделить труды таких авторов как: Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братановский, А.И. Каплунов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, Н.В. Макарейко, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, А.В. Мелехин, В.А Попов, Б.В. Россинский, Ю.В. Соболева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Е.А. Тимофеев, В.П. Уманская, В.В. Черников, В.А. Юсупов и других.

Среди использованных работ теоретиков права и авторов смежных областей научных знаний следует выделить таких учёных как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, П.А. Астафичев, С.В. Большаков, А.Г. Головин, Ю.А. Дмитриев, В.В. Долинская, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, И.Ф. Ляпин, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.Д. Перевалов, А.С. Пиголкин, А.Е. Постников, М.С. Саликов, Ю.А. Тихомиров, Р.О. Халфина и других.

Нормативную основу исследования составили положения Конституции РФ, федеральных законов, постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ, актов федеральных органов исполнительной власти, постановлений ЦИК РФ, законов и иных актов органов государственной власти субъектов РФ, связанные с административно-правовым регулированием деятельности политических партий, а также иные нормативные правовые акты, относящиеся к теме диссертационного исследования.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили статистические и информационные материалы, связанные с административно-правовым регулированием деятельности политических партий, данные социологических исследований. Диссертантом проанализирована статистическая информация, содержащаяся на официальных сайтах Минюста России, ЦИК РФ, Федеральной службы государственной статистики и других органов государственной власти за период с 2012 по 2024 гг. Анализу подвергалась информация статистического характера, содержащаяся в постановлениях ЦИК РФ о ежемесячном учёте эфирного времени, предоставляемого парламентским партиям в рамках Закона о гарантиях равенства парламентских партий.

Отдельные выводы основывались на результатах проведённых автором социологических опросов. Опросы проводились в территориальных органах Минюста России (43 гражданских служащих), в избирательных комиссиях субъектов РФ (12 человек), среди должностных лиц региональных отделений политических партий (112 человек) Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО). Выборка была обусловлена профессиональной деятельностью должностных лиц (осуществление полномочий по государственной регистрации партий, контролю (надзору) за их деятельностью, по составлению протоколов об административных правонарушениях в отношении партий и их должностных лиц, а также непосредственное взаимодействие должностных лиц партий с контрольно-надзорными органами), возможностью сопоставить ответы должностных лиц партий и должностных лиц уполномоченных органов власти. Репрезентативность выборки основана на опросе в диапазоне примерно от 11 до 35% соответствующих должностных лиц в ДФО.

Научная новизна исследования состоит в том, что в работе обозначены теоретико-правовые основные механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, чего ранее не делалось.

В целом, научная новизна сформулирована в выводах, сделанных по результатам проведённого исследования. Специфика объекта диссертационного исследования позволила рассмотреть значительный круг проблем не только с

позиции административно–правовой науки, но и других юридических наук, включая конституционное право, финансовое право, в части, имеющей отношение к проблематике диссертационного исследования.

В диссертации рассмотрен ряд вопросов, которые преимущественно не являлись предметом специальных исследований, либо которые дополняют существующие воззрения в науке административного права. Научная новизна подтверждается теоретическими выводами, предложениями и рекомендациями автора, в том числе:

– *раскрыты* особенности административно-правового регулирования деятельности партий, определена специфика механизма такого регулирования, выделены его элементы, обоснована последовательность их расположения и значимость;

– *определены* теоретические особенности государственной регистрации политических партий в системе регистрации иных общественных объединений;

– *обоснована* необходимость повышения эффективности способов убеждения при взаимодействии Минюста России и его территориальных органов с политическими партиями в целях развития качественной стороны контрольно-надзорной деятельности;

– *доказана* необходимость наделения Роскомнадзора функциями по осуществлению контроля (надзора) за достоверным учётом сведений об освещении деятельности парламентских партий;

– *предложено* рассматривать политическую партию как субъект административного правонарушения через четыре административно-правовых качества: как избирательное объединение; как организация; как посредник в реализации политических прав граждан; как специальный субъект финансовой деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах;

– *обоснована* необходимость совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по регистрации политических партий, осуществлению контрольно-надзорных

полномочий в сфере деятельности партий, по привлечению партий к административной ответственности.

На основе проведённого исследования диссертантом предлагаются изменения в законодательство РФ, регулирующее статус политических партий, процедуры их регистрации, вопросы привлечения к административной ответственности как партий, так и их должностных лиц.

В целом новизна настоящего исследования может быть обозначена через совокупность следующих положений, выносимых на защиту:

1. История развития правового регулирования деятельности политических партий свидетельствует о формировании их особого административно-правового статуса, о выделении их в качестве специфического субъекта административно-правовых отношений, преимущественно начиная с 2001 года. До этого времени административно-правовое регулирование деятельности партий осуществлялось наряду и одновременно с другими общественными объединениями без значимого выделения первых. Данный вывод обусловлен следующими обстоятельствами:

а) если полномочия регистрирующих и контрольно-надзорных органов на ранних этапах становления административно-правового регулирования деятельности партий осуществляли ведомства, ведающие внутренними делами и даже суды, то к настоящему времени регистрация партий и ключевые контрольно-надзорные полномочия в отношении их деятельности стали прерогативой органов юстиции во взаимодействии с налоговыми органами;

б) с 2001 года государственная регистрация политических партий выделена в качестве исключительной по отношению к иным общественным объединениям, что проявилось в установлении в нормативных правовых актах не только двухэтапной регистрации, но и особого перечня представляемых для такой регистрации документов, специфики и порядка мероприятий, которые необходимо провести до подачи документов в органы юстиции (создание организационного комитета, проведение учредительного съезда);

в) политическим партиям, представленным в парламенте, с 2013 года предоставляются гарантии освещения их деятельности государственными

общедоступными телеканалами и радиоканалами, обеспечиваемые посредством принятия управленческих решений;

г) прямое выделение партий в качестве специального субъекта административно-деликтных отношений, произошедшее в 2014 году. Были определены отдельные составы административных правонарушений, где субъектом правонарушения могут выступать только партии, их региональные отделения, иные структурные подразделения, а также должностные лица партий.

2. Установлено, что политические партии являются особым субъектом административно-правовых отношений. Это проявляется в их специфической роли в сфере государственного управления, состоящей в том, что, во-первых, политические партии по своей природе создаются для участия в политической жизни общества и допущены до формирования государственных и муниципальных управленческих структур на всех уровнях осуществления публичной власти. Другие общественные объединения не обладают подобными правами. Во-вторых, в целях недопущения ведения экстремистской, террористической и иной запрещённой законом деятельности политическими партиями, а также занятия выборных должностей лицами, пропагандирующими или осуществляющими подобную деятельность, законодательно реализован подход, в рамках которого осуществляется административно-правовое регулирование и соответствующее государственное управление административно-политической сферой. В-третьих, политические партии влияют на формирование персонального состава органов государственной власти и органов местного самоуправления. В-четвертых, ряд административных процедур (приостановление регистрации, ликвидация, оценка устава, программы, наименования партии на соответствие законодательству РФ и др.), реализуемых в рамках государственных управленческих функций с участием политических партий, имеет особенности в правовой регламентации, позволяющие наделить партии специфическим административно-правовым статусом.

3. Определено, что административно-правовое регулирование деятельности партий носит комплексный характер и выражается в применении разнообразных

административных форм и методов к их деятельности. Особенностями такого административно-правового регулирования выступают следующие.

Во-первых, регулирование осуществляется посредством механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, представляющего собой совокупность взаимосвязанных, расположенных в определённой последовательности (системе) административно-правовых средств (элементов), упорядочивающих и организующих общественные отношения государственно-управленческого характера, связанные с деятельностью политических партий, необходимость упорядочения и организации которых обусловлена публично-правовыми интересами.

Во-вторых, административно-правовой регламентации подлежит лишь та часть деятельности партий, которая связана с обеспечением безопасности, законности, правопорядка, с недопущением умаления политических прав граждан в рамках целей и задач управления, стоящих перед государством на современном этапе его существования. Поэтому такое регулирование находится преимущественно в компетенции Российской Федерации, и его следует считать одной из функций государственного управления административно-политической сферой.

В-третьих, цель регулирования – гарантирование, обеспечение реализации политических прав граждан, прав политических партий административно-правовыми средствами. Данная цель достигается путём выявления и пресечения административных правонарушений, осуществления контрольно-надзорных мероприятий уполномоченными органами исполнительной власти, осуществления актов государственной регистрации политических партий, приостановления их деятельности, ликвидации. Поэтому административно-правовое регулирование деятельности политических партий направлено на обеспечение реализации особых публично-правовых интересов – интересов граждан, поддерживающих соответствующие политические объединения.

В-четвёртых, административно-правовое регулирование направлено на упорядочение общественных отношений, возникающих между партиями и

органами публичного управления: по регистрации партий, по осуществлению контроля (надзора) за их деятельностью и по привлечению их к административной ответственности.

4. Установлено, что одной из особенностей государственного управления в сфере деятельности политических партий является производство по их государственной регистрации, состоящее из государственно-управленческих действий по приёму документов, необходимых для государственной регистрации, по межведомственному информационному взаимодействию, по рассмотрению представленных документов, по приостановлению государственной регистрации, по принятию решения о регистрации (об отказе в таковой). Специфика государственной регистрации партий сводится к следующим положениям:

а) государственная регистрация не охватывает собой процедуры создания и деятельности организационного комитета, проведения учредительного съезда политической партии несмотря на то, что уполномоченный государственный орган реализует свою контрольно-надзорную компетенцию уже на перечисленных этапах создания партии;

б) двухэтапная государственная регистрация: партия в целом, затем региональные отделения;

в) регистрация осуществляется «под отменительным условием», т.е. отсутствие регистрации в течение установленного срока необходимого количества региональных отделений партии влечёт прекращение регистрации партии в целом;

г) успешная регистрация политической партии – явление редкое, что подтверждается статистическими данными: в настоящее время в среднем в год регистрируется 1-2 партии при создании 40-50 организационных комитетов;

д) чрезвычайно формализованный характер государственной регистрации: недостаточно представить совокупность установленных документов, необходимо их оформлять в соответствии с формами и требованиями ФНС России, а также специальными образцами, утверждёнными Минюстом России;

е) деятельность уполномоченного государственного органа при государственной регистрации политических партий направленна на выявление несоответствий законодательству РФ положений документов политической партии, её наименования.

5. Определено, что в отношении политических партий со стороны уполномоченных органов государственной власти существует чрезмерное административное усмотрение, которое проявляется в следующем:

а) приостановление регистрации политической партии – это процедура, позволяющая партии, её региональному отделению внести соответствующие исправления в документацию, подаваемую при регистрации, в случае её несоответствия законодательным требованиям. Уполномоченному органу предоставлено право, но не обязанность, приостановить регистрацию политической партии, её регионального отделения. Инициирование процедуры приостановления регистрации зависит от усмотрения должностных лиц уполномоченного органа при том, что все основания для приостановления регистрации партии совпадают с основаниями отказа в регистрации;

б) нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной регистрации политических партий не содержат конкретных указаний по определению недопустимых наименований партий в рамках категории «до степени смешения», не устанавливают пределы разграничения «скрытых» целей деятельности политических партий (экстремистских, антиконституционных и т.п.). Это является оценочной деятельностью уполномоченного органа и его территориальных подразделений, в рамках которой осуществляется проверка представляемых на регистрацию документов партии на соответствие законодательству РФ. Отсутствие единого нормативного подхода порождает неопределённость в вопросе о правильном определении соответствия тех или иных документов (фактов) требованиям законодательства РФ при реализации полномочий по государственной регистрации партий должностными лицами уполномоченного органа.

в) при составлении протоколов по делам об административных правонарушениях уполномоченные члены избирательных комиссий по своему усмотрению решают вопрос о привлечении к административной ответственности отдельно юридического лица (политической партии, её регионального отделения или иного структурного подразделения), отдельно должностного лица, либо одновременно оба названных субъекта. В качестве причин подобной ситуации называются достаточность составления протокола об административном правонарушении в отношении одного из субъектов (чаще – партии, регионального отделения как юридического лица) и даже определённый гуманизм в действиях уполномоченных членов избирательных комиссий.

Решение выявленных проблем чрезмерного административного усмотрения предлагается решать следующим путём:

а) вменить в обязанность уполномоченному регистрирующему органу осуществлять приостановление регистрации партии, её регионального отделения при наличии соответствующих оснований, а далее при невыполнении решения о приостановлении регистрации – отказывать в самой регистрации;

б) установить критерии и процедуру оценки в отношении устава, программы, названия партии при осуществлении регистрации политических партий;

в) обеспечить надлежащее информационно-правовое обеспечение уполномоченных на составление протоколов по делам об административных правонарушениях членов избирательных комиссий путём внедрения в практику их деятельности правил об определении степени ответственности должностного лица партии, её регионального отделения, иного структурного подразделения за совершение административного правонарушения, ответственность за которое может быть наложена как на юридическое, так и на должностное лицо.

6. Контроль за деятельностью политических партий обнаруживает в себе ряд признаков надзорной деятельности. Использование в нормативных правовых актах только термина «контроль» не соответствует содержательной стороне

данной категории. Минюст России осуществляет, как минимум, функцию по контролю и надзору за деятельностью политических партий.

Данная функция представляет собой одно из существенных направлений деятельности, реализуемое уполномоченными должностными лицами Минюста России и его территориальных органов через совокупность мероприятий, предусмотренных нормативными правовыми актами, направленных на выявление и пресечение нарушений законодательства РФ партиями, их региональными отделениями, иными структурными подразделениями, а также установления соответствия деятельности партий уставу. Данное направление деятельности целесообразно обозначить в качестве контрольно-надзорной деятельности. Особенностями осуществления функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий являются:

а) предметное обособление контрольно-надзорной деятельности. Контроль (надзор) осуществляется только за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства РФ, а также за соответствием деятельности политической партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий. Контролю (надзору) подлежат две стороны деятельности партий: соблюдение ими законодательства РФ и обеспечение соответствия их деятельности уставным целям и задачам;

б) учёт специфических требований при осуществлении административных процедур в рамках контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в отношении политических партий (ознакомление с документами партий в целях установления числа членов партии, их региональных отделений; вынесение предупреждений со сроком устранения нарушений не менее двух месяцев; посещение мероприятий, проводимых только партиями, их региональными отделениями (съезды, на которых выдвигаются кандидаты на выборные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления); внесение в суд заявлений о приостановлении деятельности партий, региональных

отделений, иных структурных подразделений, т.е. отсутствие возможности у органов юстиции самостоятельно приостановить деятельность последних, хотя в отношении многих иных общественных объединений она имеется);

в) особые меры, принимаемые по результатам осуществления данной функции (приостановление деятельности, ликвидация партии, её регионального отделения, структурного подразделения);

г) функция тесно переплетена с государственным контролем (надзором) за деятельностью некоммерческих организаций. Законодательно соответствующие отношения урегулированы с позиции осуществления только контрольных, а не надзорных полномочий государственных органов. При этом политические партии в своей деятельности не подчиняются уполномоченным органам и должностным лицам; проверяется только законность деятельности партий и только по узкому определённому в нормативных актах кругу вопросов; уполномоченные органы не вправе вмешиваться в деятельность партий; у должностных лиц уполномоченных государственных органов отсутствует возможность самостоятельно принимать решение о привлечении к административной ответственности партий, имеется только право возбуждения дел об административных правонарушениях.

7. В целях повышения эффективности контроля за равным освещением деятельности парламентских партий на Роскомнадзор целесообразно возложить функции по установлению фактов нарушения требований об освещении деятельности парламентских партий в равном объёме в течение одного календарного месяца с возможностью составления протоколов об административных правонарушениях. Роскомнадзор должен осуществлять надзор за правильным учётом сведений об освещении деятельности парламентских партий общероссийской организаций телерадиовещания.

8. В целях повышения эффективности работы членов избирательных комиссий, наделённых полномочием по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и приобретения ими соответствующих навыков и умений предложена система мер, направленная на развитие соответствующих компетенций у членов избирательных комиссий:

а) введение обязательной профессиональной переподготовки или повышения квалификации для указанной категории должностных лиц;

б) поощрение в виде дополнительного денежного вознаграждения за наличие высшего юридического образования и (или) наличие опыта административной практики;

в) издание методических пособий по применению норм КоАП РФ для уполномоченных членов избирательных комиссий.

9. По результатам исследования предложен ряд изменений, наиболее значимые из которых представлены в виде законопроектов в приложениях к настоящей работе. Такие изменения предложено внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ, в Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», в Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в Федеральный закон от 12.05.2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», в положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённое Указом Президента РФ от 13.01.2023 г. № 10, и о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утверждённое Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 г. № 228. Кроме того, предлагается принять ряд подзаконных актов преимущественно в виде постановлений Правительства РФ, направленных на развитие исследуемой сферы общественных отношений.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в том, что теоретические выводы, сделанные в работе, дополняют существующие положения науки административного права и могут быть положены в основу проведения иных исследований по рассматриваемому и иным направлениям. Кроме того, теоретическая значимость подтверждается следующим:

– на основе системного подхода выделены и рассмотрены элементы механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий;

– изложены и раскрыты положения об особенностях государственного контроля и надзора, связанного с деятельностью политических партий, выделены ключевые его характеристики, предложена классификация видов такого контроля и надзора в зависимости от его содержания;

– обосновано, что в рамках института административной ответственности политическая партия может выступать в нескольких качествах в зависимости от того, какой состав административного правонарушения вменяется в вину;

– сформулированы определения «административно-правовое регулирование деятельности политических партий», «механизм административно-правового регулирования деятельности политических партий» и «государственный контроль (надзор) за деятельностью политических партий»;

– предложены конкретные составы новых административных правонарушений, связанные с деятельностью политических партий и направленные на охрану отношений по реализации некоторых конституционных прав граждан.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования обусловлена целью исследования и заключается в возможности фактической реализации сделанных диссертантом предложений, в возможности совершенствования административно-правового регулирования деятельности политических партий посредством разработанных автором предложений. В частности, могут быть внесены изменения в законодательство о политических партиях, избирательное законодательство, законодательство о гарантиях информационного равенства парламентских партий, КоАП РФ, подзаконные нормативные правовые акты.

Результаты исследования могут быть использованы при совершенствовании деятельности Минюста России в направлении осуществления регистрации политических партий, осуществления контрольно-надзорных функций, а также

Роскомнадзора при применении законодательства о гарантиях информационного равенства парламентских партий при освещении их деятельности в государственных СМИ.

Результаты диссертационного исследования также могут быть задействованы при преподавании дисциплин административно- и конституционно-правового цикла.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования подтверждается следующим:

– проработкой и анализом значительного количества литературных источников в области теории и истории права, административного права, административно-процессуального права, конституционного права и других смежных сфер правового регулирования;

– значительной методологической основой исследования (использование общенаучных, частнонаучных и специальных методов);

– обращением к совокупности статистических данных, содержащихся на сайтах официальных органов государственной власти, в том числе о зарегистрированных политических партиях, о результатах рассмотрения дел об административных правонарушениях с участием политических партий;

– анализом выводов и предложений, сделанных различными учёными в диссертационных исследованиях, монографиях и научных публикациях;

– результатами проведённых социологических опросов.

Апробация результатов диссертационного исследования. Положения и выводы диссертационного исследования отражены в 9 научных статьях автора, четыре из которых опубликованы в журналах «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского», «Юридическая гносеология», «Аграрное и земельное право», входящих в Перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов исследований.

Результаты диссертационного исследования в виде докладов обсуждались на научно-практических конференциях всероссийского и международного уровня

в том числе: «Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте 2011» (Одесса, 21-30 июня 2011 г.), «Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы» (Хабаровск, 23-25 ноября 2013 г), «Правовая система России: история, современность, тенденции развития» (Благовещенск, ноябрь 2014 г.), «Научная Россия: теория, проблемы и вызовы» (Хабаровск, 30 января 2024 года), «Социально-гуманитарные, естественные и технические исследования: проблемы теории и практики» (Москва, 09 февраля 2024 г.).

Структура диссертации обусловлена логикой исследования, предметом, целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трёх глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. Теоретические основы административно-правового регулирования деятельности политических партий

§ 1. Исторические аспекты административно-правового регулирования деятельности политических партий

Существующее административно-правовое регулирование общественных отношений с участием политических партий сложилось не единожды и не одномоментно, оно становилось и развивалось с течением времени. Накапливался опыт правоприменения в соответствующей сфере, что позволяло совершенствовать нормативные основы данных общественных отношений. Степень регулирования, метод регулирования, сфера общественных отношений, подлежавших регулированию, постоянно изменялись. Эти изменения обусловливались рядом обстоятельств, причём не всегда объективного характера. Господствовавшая идеология и властные субъекты на различных этапах развития государства оказывали влияние на выбор метода, типа правового регулирования соответствующих общественных отношений.

В этой связи важным представляется анализ нормативно-правовой базы в регулировании административных общественных отношений, связанных с деятельностью партий на разных этапах развития российского государства, начиная с момента возникновения первых общественных объединений политической направленности в начале XX вв. и до настоящего времени. Подобный подход позволит выявить особенности административно-правового воздействия государства на партии, определить предпосылки становления современных контуров механизма административно-правового регулирования деятельности политических объединений.

В итоге, существующее представление об исследуемой сфере суть эволюция идей, представлений учёных-государствоведов и административистов,

государственных деятелей, основывающееся на развитии нормативно-правовой базы, неизбежно подстраиваемой под складывающиеся общественные отношения.

Административно-правовое регулирование деятельности политических партий в историческом ракурсе прошло через несколько этапов, выделение которых можно обусловить уровнем детализации правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений, ролью органов исполнительной власти государства в регистрационных процедурах, контрольно-надзорных мероприятиях, проводимых в отношении партий, а также наличием полномочий соответствующих органов при решении вопросов об ответственности партий.

Развитие административно-правового регулирования деятельности политических партий может быть представлено четырьмя этапами: 1) этап зарождения административно-правового регулирования (1905-1924 гг.); 2) советский этап (1924-1990 гг.); 3) этап возрождения и становления административно-правового регулирования (1990-2001 гг.); 4) современный этап (2001 г. – по настоящее время).

Возникновение общественных объединений, именуемых политическими партиями, в России относится к началу XX в[1]. Данная тенденция к тому времени уже была присуща странам Западной Европы. Однако в нашем государстве достаточно консервативная монархическая форма правления не позволяла её ускорить и развить. Российский императризм не намеревался заимствовать передовые демократические новации из-за рубежа. Именно поэтому даже дворянство не имело возможности создать собственную политическую партию[2]. При этом при введении законной возможности существования политических партий в российском государстве неизбежно возникал бы вопрос об их роли в государстве и обществе в отсутствие парламента.

Отношение к созданию и существованию политических партий в начале XX в. в правящих кругах было негативное. Так, К.П. Победоносцев в одной из своих работ отмечал, что власть монарха не отличается от власти руководителя партии,

---

[1] Минина Н.В. Правовой статус политических партий России (XX в. - начало XXI в.): историко-правовые традиции // Российская юстиция. 2007. № 3. С. 57.
[2] Чистяков О.И. История отечественного государства и права. Ч. 1. – М., Юристь, 2001. С. 359.

заполучившей большинство в парламенте. Правящие элиты нашли более простой способ осуществлять свою власть. Соответственно все государственные привилегии теперь принадлежат не аристократам и приближенным к монарху лицам, а партийному большинству в парламенте. Это большинство не отстаивает интересы их избравших лиц, а реализуют собственные амбиции, группируясь вокруг лидера партии[1].

При господстве соответствующих настроений в России в начале XX в. появляются первые партии. Все политические движения, напоминавшие партии, в основном функционировали незаконно, в том числе из-за отсутствия соответствующих нормативных актов. Эти движения осуществляли свою деятельность не только посредством пропаганды, но и совершая террористические акты[2]. Однако назвать подобные формирования партиями можно лишь теоретически, государством они не признавались, их члены преследовались за совершение преступлений.

Таким образом, до 1905 года не существовало не только административно-правовых, но и нормативных основ для создания и деятельности политических партий. Вместе с тем объективная реальность вынуждала государство идти на уступки. Общественные отношения с участием политических объединений фактически требовали правовой регламентации.

В результате, 17 октября 1905 года был издан Высочайший Манифест[3]. Данный акт закреплял свободу собраний и союзов, что и явилось первым реальным правовым основанием для создания политических партий. Однако Манифест не определял основы административно-правового взаимодействия этих союзов с государством. Вопрос остался неурегулированным.

Примечательно, что государственная власть помимо законодательного признания существования объединений политического толка, не собиралась каким-либо иным образом выделять их из всей массы общественных

---

[1] Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени // Московский сборник. – М. Синодальная типография, 1896. С. 38, 41.
[2] Пушкарёв С.Г. Россия в XIX в. (1801-1914). Нью-Йорк, Изд-во им. Чехова. 1956. С. 386.
[3] Журнал Министерства юстиции. С.-Петербург, Типография Правительствующего Сената, октябрь 1905 года. № 8.

объединений. Например, Закон о выборах Государственной Думы от 11 декабря 1905 г. не закреплял право партий на участие выборах. Граждане могли участвовать в избирательной кампании только лично, хотя им не запрещалось указывать свою политическую принадлежность[1]. Таким образом, на тот момент правовых норм, определяющих порядок регистрации партий, их деятельности, контроля за их деятельностью со стороны государства даже в периоды избирательных кампаний, не существовало.

Но уже в 1906 году к нормативным актам, регулировавшим деятельность политических партий, относятся Временные правила об обществах и союзах (далее – Временные правила)[2]. Политическая партия подпадала под определение «общества», под которым понималось «соединение» нескольких лиц, не имеющих цели получения прибыли. Временные правила устанавливали, что для создания простых обществ и союзов не требуется никаких разрешений со стороны органов государственной власти. При этом Правила фактически делили общества на преследующие политические цели и не преследующие таковых.

Временные правила впервые урегулировали отдельные административные аспекты деятельности обществ и союзов. Так, юридически для создания партии требовалось написать заявление и представить проект устава. Данными вопросами ведало Министерство внутренних дел, губернаторы и градоначальники. Действовал уведомительный порядок: в случае отсутствия отказа объединение считалось созданным. Временные правила также определили основные требования к заявлению и уставу, сроки их рассмотрения и утверждения, возможность разрешения некоторых спорных ситуаций. Для регистрации в качестве юридического лица действовал усложнённый порядок: особые требования к уставу, месячный срок рассмотрения заявления, нотариальное заверение документов и т.п. Такой регистрацией ведали губернские или городские по делам обществ присутствия. Они заносили общество в

---

[1] Аверьянов А.Н., Васецкий Н.А., Малов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях». – М.: Юрайт. 2003. С. 244.

[2] Именной Высочайший указ Правительствующему Сенату «О временных правилах об обществах и союзах» от 4 марта 1906 г. // Собрание узаконений Российской империи. 1906. Отд. 1-е. № 48. Ст. 308.

специальный реестр. Форма реестра утверждалась министром внутренних дел по согласованию с министром юстиции.

Устанавливалось и некое подобие контроля за деятельностью общественных объединений. Так, губернатору и градоначальнику предписывалось следить за соблюдением обществами и союзами уставных целей и законодательства. Чиновники наделялись правом вносить указанным объединениям предписания об устранении нарушений, приостанавливать их деятельность. Министерство внутренних дел также имело контрольные полномочия. На случай, если деятельность общества угрожала спокойствию и безопасности, министр внутренних дел обладал правом его закрытия. В данном полномочии можно увидеть дискрецию, поскольку Временные правила закрепили соответствующее право министра осуществлять по своему усмотрению.

В итоге, законодательство дореволюционной России не знало термина «политическая партия». Имелось лишь такое понятие как общество, преследующее политические цели.

Административно-правовое регулирование деятельности политических партий осуществлялось фрагментарно, в основном связывалось с созданием общественных объединений и частичным контролем за их деятельностью в аспекте недопущения осуществления запрещённых законом деяний против общественной безопасности. Перечисленные стороны деятельности обществ регулировали Временные правила. Такая ситуация просуществовала вплоть до 1917 года.

12 апреля 1917 г. Временное правительство принимает Постановление «О собраниях и союзах», в котором было провозглашено право каждого гражданина без какого-либо разрешения создавать общества и союзы, преследующие некоммерческие цели[1]. Им надлежало иметь устав, который регистрировали органы судебной власти. Устанавливалась гарантия деятельности обществ и союзов в виде возможности принудительного прекращения их деятельности

[1] Зотова З.М. 100 лет российской многопартийности. М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – М.: РЦОИТ, 2006. С. 147-148.

только в судебном порядке. Детализация порядка регистрации объединений нашла отражение в Постановлении Временного правительства от 21 июля 1917 года «О регистрации товариществ, обществ и союзов»[1].

В самом начале 20-х гг., когда ещё допускалась сама возможность многопартийности, было принято несколько декретов ВЦИК, урегулировавших вопросы создания, регистрации, контроля за деятельностью общественных объединений, к которым относились и политические партии. Так, Декретом ВЦИК РСФСР от 12 июня 1922 г. устанавливался разрешительный порядок созывов съездов и совещаний любых союзов и объединений. Разрешения выдавали Народный Комиссариат Внутренних Дел (далее – НКВД) или Губернские Исполкомы[2]. Регистрация объединений, контроль за их деятельностью осуществлялись через НКВД и Отделы Управления[3]. Так, НКВД и его территориальные органы осуществляли наблюдение за законностью деятельности обществ, включая контроль за финансово-хозяйственными операциями, наделялись правами выносить предписания об устранении выявленных нарушений, закрытием и ликвидацией обществ. Фактически Декрет ВЦИК РСФСР от 12 июня 1922 г. стал механизмом, не позволявшим НКВД допускать создание никаких новых партий. Следует учитывать, что в начале 20-х гг. свою деятельность реализовывали лишь единичные политические партии, последние из которых легально просуществовали до 1924 г.

Таким образом, первый этап развития административно-правового регулирования деятельности партий целесообразно именовать зарождением такого регулирования (начало XX века – 1924 г.). К особенностям рассматриваемого периода следует отнести: 1) малое количество административно-правовых норм, определяющих деятельность партий; 2)

---

[1] СУиР. 1917. Отд. 1. № 165. Ст. 907.

[2] Декрет ВЦИК от 12.06.1922 «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций» // СУ РСФСР. 1922. № 40. Ст. 477.

[3] Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 03.08.1922 «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли в порядке надзора за ними» // СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 622.

чрезвычайно фрагментарный характер регулируемых такими нормами общественных отношений; 3) многообразие и частая смена полномочий регистрирующих и контрольно-надзорных органов (Министерство внутренних дел, губернаторы, градоначальники, судебные органы, НКВД).

После 1918 года российское государство постепенно начинает превращается в партийное, где у реальной власти находится одно политическое образование. Поэтому многие авторы не рассматривают советский период через призму развития демократических институтов парламентаризма и политического плюрализма. Однако с точки зрения административной связи государства и партий, необходимо затронуть самые общие аспекты развития механизма административно-правового регулирования деятельности правящей партии в советский период.

Вместе с тем, после 1925 г. говорить об административно-правовом регулировании деятельности политических партий практически не приходится, поскольку государственные органы и партийные организации КПСС выступали практически как единое целое.

Наличие монополии одной единственной политической партии – Коммунистической партии Советского Союза, под сомнение не ставилось. Её руководящая и определяющая роль закреплялась на конституционном уровне. В Конституции СССР 1936 года Коммунистическая партия характеризовалась как передовой отряд трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества, руководящее ядро всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных[1].

Все силы и средства КПСС были востребованы в управлении страной. Характерно слияние государственного и партийного аппарата. Административные ресурсы были задействованы на продвижение важнейших политических интересов – интересов единовластно правящей партии. Средства

---

[1] Ст. 126 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) / Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. С. 285-313.

массовой информации были исключительно важным орудием государственной пропаганды и агитации. Именно с помощью СМИ Коммунистической партии удавалось долгое время достаточно эффективно легитимизировать политическую систему. Руководящие структуры КПСС осуществляли свою собственную диктатуру, создавали за государственный счёт имущественную основу для неограниченной власти[1].

Более того, у КПСС даже имелись контрольные полномочия в отношении управленческих государственных и общественных структур. Это подтверждалось закреплением в 1971 году в Уставе КПСС положения о праве партийного контроля за деятельностью администрации, НИИ, учебных заведений, учреждений культуры, здравоохранения. Усиливался партийный контроль за деятельностью аппарата государственных органов, министерств и ведомств[2]. Не органы государственной власти осуществляли контрольно-надзорные функции за партией, а, скорее, наоборот.

Конституционный уровень закрепления руководящей роли КПСС усиливался со временем. В Конституции СССР 1977 года она провозглашалась «ядром политической системы общества, государственных и общественных организаций»[3].

Послабления в законодательстве 1988 года[4] привели к началу образования новых политических сил. В мае 1988 г. Демократический союз провозгласил себя первой партией, оппозиционной КПСС. В мае 1989 г. была учреждена «Либерально-демократическая партия Советского Союза». В 1990 году значительное количество политизированных общественных объединений становится политическими партиями. К их числу, в частности, относятся:

---

[1] О деятельности КПСС и КП РСФСР: указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 № 169 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1537.

[2] Зевелева А.И., Свириденко Ю.П., Шелохаева В.В. Политические партии России: история и современность. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000. С. 513-514.

[3] Ст. 6 Конституции СССР 1977 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

[4] См.: Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР: закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727; О выборах народных депутатов СССР: закон СССР от 01.12.1988 г. // Ведомости Верхового Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

монархическая, конституционно-демократическая, христианско-демократическая, социал-демократическая партии и др. Перечисленные объединения проводили учредительные съезды, утверждали свои уставы, создавали центральные и первичные органы, занимались пропагандистской деятельностью, т.е. фактически обладали всеми атрибутами, присущими политическим партиям[1]. Что касается административно-правового регулирования деятельности политических сил, то исходя из содержания существовавших нормативных актов того периода, оно не отличалось высокой степенью детализации правил поведения участников правоотношений. Его практически не было.

Большинство литературных источников советского периода по административному праву признают деятельность КПСС подлежащей административно-правовому регулированию, но в основном применительно к органам КПСС, которые выступали субъектами в отношениях по использованию занимаемых помещений, по пожарной безопасности, по соблюдению санитарных норм и правил и т.п.[2]

В марте 1990 г. прошёл III съезд народных депутатов СССР. Прежнее положение о КПСС как руководящей и направляющей силе общества и ядре политической системы было удалено из Конституции. Отныне все политические и иные общественные объединения на равных началах участвовали в определении политики советского государства, в общественном и государственном управлении[3]. Кроме того, ст. 51 Конституции СССР предоставила гражданам право объединяться в политические партии[4]. Таким образом, были заложены правовые основы для политического плюрализма.

---

[1] Барабанов М.В. Из истории становления и развития политических партий и многопартийности в России. – М., 2010. С. 92-94.

[2] Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. - Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. С. 54.

[3] Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР: Закон СССР от 14 марта 1990 № 1360-I // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

[4] Конституция СССР 1977 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

В итоге, второй исторический этап – советский (1924-1990 гг.). Главной особенностью этапа является отсутствие как такового правового регулирования деятельности партий, поскольку существовало только одно политическое объединение – КПСС. Многопартийность не признавалась, административно-правовое регулирование деятельности партий не осуществлялось. КПСС имела административно-политический статус, предполагавший, с одной стороны, что основы деятельности главенствующей партии закреплены в нормативных актах, с другой стороны, влияние её деятельности на все органы государственной власти и неразрывную связь всех должностных лиц таких органов с партией.

В октябре 1990 года был принят Закон «Об общественных объединениях»[1]. Функции по регистрации политических партий всесоюзного или межреспубликанского значения возлагались на Министерство юстиции СССР. Политические объединения более низового уровня регистрировались органами государственной власти республик, которым предоставлялись соответствующие полномочия. Это также были органы юстиции[2]. Для регистрации требовался устав, протокол учредительного съезда, заявление о регистрации, а также документы, подтверждающие соблюдение требований о минимальной численности объединения (10 человек) и территориальный охват (всесоюзный, республиканский, местный и т.п.). Все документы проверялись органами юстиции на соответствие законодательству.

Контроль и надзор за деятельностью политических партий начинает обретать контуры своего нынешнего современного состояния. В 1990-м году его можно было охарактеризовать через триаду государственных органов, которые наделялись соответствующими полномочиями. Во-первых, за источниками доходов партий, уплатой ими налогов, т.е. финансовыми вопросами,

---

[1] Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839. (Документ утратил силу.)

[2] Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 15.01.1991 № 473-I «О порядке регистрации уставов политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 2. Ст. 15. (Документ утратил силу.)

осуществляли контроль финансовые структуры государства – налоговые органы[1]. Во-вторых, в рамках соблюдения партиями законодательства надзорными полномочиями наделялись органы прокуратуры[2]. В-третьих, контрольно-надзорные функции получали органы юстиции по вопросам соблюдения партиями уставных целей деятельности законодательству[3]. В Законе «Об общественных объединениях» прописывались отдельные контрольные полномочия органов юстиции, например, право требовать представления всех принимаемых решений, право направлять своих представителей на любые мероприятия, проводимые политической партией, получать объяснения от членов партии по вопросам, связанным с соблюдением устава партии.

Кодексом РСФСР об административных правонарушениях[4] ответственность для политических партий вплоть до 1990 г. не предусматривалась. Лишь по ст. 166 «Самоуправство» они могли выступать в качестве субъекта, которому причинён вред. Административная ответственность за деяния, связанные с нарушением прав партий в избирательном процессе, была введена только в 1990 году[5]. Но партии в качестве субъекта правонарушения либо в качестве субъекта, которому причинялся вред, не назывались.

В 1991 году Президент РСФСР издаёт Указ «О деятельности КПСС и КП РСФСР»[6]. Несмотря на попытку его оспаривания в Конституционном Суде[7],

---

[1] Абз. 1 ст. 20 Закона СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839. (Документ утратил силу.)

[2] Там же, абз. 2 ст. 20.

[3] Там же, абз. 3 ст. 20.

[4] Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909. (Документ утратил силу.)

[5] Указ Президиума ВС РСФСР от 02.01.1990 № 13478-XI «Об ответственности за нарушение законодательства о выборах народных депутатов» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 1. Ст. 3.

[6] Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1537.

[7] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР // Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 11. Ст. 400.

которая лишь частично увенчалась успехом, деятельность КПСС на территории РСФСР была прекращена.

В 1995 году нормы об административной ответственности были существенно скорректированы, введены новые составы административных правонарушений. В частности, ответственность устанавливалась за воспрепятствование работе избирательной комиссии, за вмешательство должностных лиц в работу комиссий (ст. 40.1), за распространение о кандидате в депутаты или на выборную должность путём опубликования либо иным способом ложных сведений в целях влияния на исход выборов (ст. 40.3), за изготовление анонимных агитационных материалов, за уничтожение таких материалов (ст. 40.9)[1]. Упоминание о политических партиях отсутствовало, однако все перечисленные составы правонарушений относились и к ним. Ответственность в основном несли должностные лица партий, их представители.

К 1999 году, когда должны были состояться очередные выборы депутатов Государственной Думы, существенно обновилось и законодательство РФ. Приняты новые законы об основных гарантиях избирательных прав[2] и о выборах депутатов Государственной Думы[3]. Контрольные полномочия за деятельностью политических партий в периоды проведения выборов и референдумов были возложены на избирательные комиссии.

Вместе с тем даже уполномоченные органы в области теле- и радиовещания реализовывали свои административно-управленческие функции в рамках взаимодействия с ЦИК РФ, направленные на защиту прав партий в ходе

---

[1] Федеральный закон от 28.04.1995 № 66-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1594. (Документ утратил силу.)

[2] Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339. (Документ утратил силу.)

[3] Федеральный закон от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178. (Документ утратил силу.)

избирательных кампаний[1]. Так, в 1999 году Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций выносило официальные предупреждения телеканалам ОРТ и ТВЦ в связи с нарушениями требований статей 8 и 55 Закона «О выборах депутатов Госдумы» и статьи 37 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан», касающихся предвыборной кампании. Предупреждения выдавались в рамках взаимодействия с ЦИК РФ. ЦИК РФ путём анализа сюжетов названных телеканалов пришёл к выводу о том, что некоторые материалы авторских программ носили комплиментарный характер по отношению к конкретным партиям и блокам, а другие, наоборот, – дискредитирующий[2].

В 1999 году было усовершенствованно законодательство об административной ответственности, преимущественно связанное с избирательным процессом. Новый закон устанавливал ответственность за нарушение порядка опубликования документов и информации периодическим печатным изданием, за изготовление или распространение агитационных материалов, не содержащих установленной законом информации, за проведение агитации организациями, которым участие в её проведении запрещено законом и некоторые другие деяния[3]. Положения этого Закона были взяты за основу при формулировании соответствующих составов административных правонарушений в КоАП РФ 2001 года.

До 2001 года не существовало никакого специального закона, посвящённого политическим партиям. Их создание и регулирование деятельности осуществлялось в совокупности законодательством об общественных объединениях и избирательным законодательством. И это при том, что действовавший на тот период времени Закон «Об общественных объединениях»

---

[1] Постановление Правительства РФ от 10.09.1999 № 1022 (ред. от 20.08.2003) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций» СЗ РФ.1999. № 37. Ст. 4508. (Документ утратил силу.)

[2] Минпечати предупредило ОРТ и ТВЦ // Независимая газета. 1999. 15 дек.

[3] Федеральный закон от 06.12.1999 № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // СЗ РФ 1999. № 49. Ст. 5906. (Документ утратил силу.)

1995 года не выделял партию в качестве самостоятельного вида объединений. Фактически он даже не распространял своего действия на деятельность политических партий, по-прежнему действовали статьи 6 и 9 Закона об общественных объединениях 1990 года.

По аргументированному мнению некоторых исследователей, до 2001 года целесообразно вообще ставить вопрос о практическом отсутствии регулирования не то что административно-правового статуса партий, в частности, а их правового статуса вообще.[1]

Таким образом, третий этап развития административно-правового регулирования деятельности партий имеет временные рамки в диапазоне с 1990 по 2001 гг. Данный период целесообразно именовать возрождением и становлением правового регулирования деятельности партий. Характерные черты этапа могут быть сведены к следующим: 1) постепенный рост количества административно-правовых норм, регламентировавших деятельность партий; 2) регулирование деятельности партий осуществлялось наряду и одновременно с другими общественными объединениями без существенного выделения первых; 3) распределение контрольно-надзорных функций за деятельностью партий между несколькими органами государственной власти; 4) регистрация партий – прерогатива органов юстиции при взаимодействии с налоговыми органами; 5) становление института административной ответственности в механизме административно-правового регулирования деятельности партий.

2001-2002 гг. ознаменовались значительным обновлением законодательной базы, связанной с административно-правовым регулированием деятельности политических партий. В 2001 году принимается Закон о политических партиях[2].

Закон о политических партиях определил, что партии действуют гласно, информация об их учредительных документах является общедоступной, за партией закрепляется право на информационно-пропагандистскую деятельность,

---

[1] Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14. – Саратов, 2018. С. 75.

[2] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия, учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации, пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации и т.п. Все названные сферы требовали более детальной административно-правовой регламентации. Поэтому существенно возросли и требования к созданию партий, их регистрации, контролю за их деятельностью. Соответственно увеличился объём контрольно-надзорных полномочий, в первую очередь, у органов юстиции. Кроме того, Министерство юстиции РФ было наделено полномочиями регистрировать не только политическую партию в целом, но и её региональные отделения. Фактически регистрирующие органы должны были провести ревизию сферы деятельности политических партий, распространить действие совершенно нового законодательства РФ на эту область общественных отношений. Примечательно, что сразу после вступления в силу Закона о политических партиях контроль за деятельностью партий, право внесения в суд заявления о приостановлении или ликвидации партий находились в компетенции органов юстиции, в то время как аналогичные функции в отношении всех иных общественных объединений, включая политические общественные движения, по Закону об общественных объединениях осуществляли органы прокуратуры.

Из новаций Закона о политических партиях следует упомянуть о возложении обязанности на федеральный регистрирующий орган ежегодно публиковать перечень партий и их региональных отделений в общероссийских печатных изданиях и в сети Интернет. Кроме того, Минюст России отныне определял формы документов, выдаваемых партиям и их региональным отделениям[1]. В большей степени нельзя не согласиться с позицией, изложенной Е. Сидоренко, который отмечал, что, с одной стороны, новый Закон расширил

[1] Приказ Минюста РФ от 29.08.2001 № 256 «Об утверждении образцов бланков свидетельств о государственной регистрации политической партии, её регионального отделения, структурного подразделения» // Российская газета. 2001. № 175. (Документ утратил силу)

полномочия Министерства юстиции и его территориальных органов, но, с другой стороны, поставил в жёсткие рамки процедуру проверки документов политической партии, представляемых на регистрацию[1]. Хотя вряд ли упорядочение общественных отношений с участием политических партий, которые ранее практически не были регламентированы, можно считать отрицательным моментом. Наоборот, объективное развитие таких отношений обусловило принятие Закона о политических партиях.

Политическая партия регистрировалась и как юридическое лицо, поэтому Минюст России в этом вопросе должен был при регистрации партий взаимодействовать с налоговыми органами. Налоговые органы наделялись контрольно-надзорными полномочиями не только в части налогообложения партий, но и по вопросам представления партиями сводных финансовых отчётов, указания источников доходов и некоторых других.

Принятие Закона о политических партиях юридически и фактически ознаменовало собой начало особого этапа в административно-правовом регулировании деятельности партий – этапа реального упорядочения общественных отношений рассматриваемой сферы. В дальнейшем развитие законодательных норм шло по пути корректировки полномочий регистрирующих органов, контрольно-надзорных органов, дополнительного административно-правового гарантирования сферы деятельности политических партий.

В 2012 году была проведена реформа, направленная на изменение политической системы РФ, снизились требования к регистрации политических партий. Со снижением требования к численности членов политической партии, начиная с 2012 года количество политических партий существенно увеличилось. Так, если в 2011 году количество партий составляло всего 7, то апогей наступил в 2016-2017 гг., когда их число достигло 75 (см. Приложение 1). Соответственно возросла нагрузка на регистрирующие органы, в первую очередь, на Минюст России. Ведь необходимо не только организовать и провести регистрацию, но ещё

---

[1] Сидоренко Е. Правовое положение политических партий // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 53-55.

осуществлять в отношении как самой политической партии, так и её региональных отделений иные контрольно-надзорные функции.

В 2014 году КоАП РФ пополнился новыми составами административных правонарушений, специально предназначенными для воздействия на политические партии – 5.64-5.68[1]. В данных составах политическая партия обозначена как особый субъект административной ответственности. Ранее этого никогда не было.

В итоге, заключительным этапом развития административно-правового регулирования деятельности политических партий следует считать современный период (с 2001 г. по настоящее время). Его ключевые характеристики можно изложить следующим образом: 1) существенное увеличение количества административно-правовых норм, регламентирующих деятельность партий; 2) значимое выделение партий среди иных общественных объединений в рамках административно-правового регулирования (особая процедура регистрации, специфика в контрольно-надзорных функциях уполномоченных органов; появление отдельных составов административных правонарушений для политических партий); 3) особое выделение органов юстиции в качестве регистрирующих и осуществляющих контрольно-надзорные полномочия по отношению к партиям.

Таким образом, административно-правовое регулирование деятельности политических партий имеет свою историю. Косвенные попытки такого регулирования предпринимались ещё в царской России. В период советской власти все силы и средства были направлены на поддержание идеологии одной политической силы. Осуществлялась тотальная пропаганда коммунистических идей. Переход к демократическому политическому режиму обусловил использование новых средств и методов правового регулирования общественных отношений, основанных на равенстве, конкуренции, плюрализме.

---

[1] Федеральный закон от 24.11.2014 № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчётности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.

Всего за почти 30 лет существования нового российского государства административно-правовое регулирование деятельности политических партий, прошло значительную эволюцию, не сопоставимую по своим масштабам со всеми предыдущими периодами.

Проведённое хронологическое исследование позволило провести периодизацию истории административно-правового регулирования деятельности политических партий. В основе такой периодизации находится степень детализации правовой регламентации, которая обусловливает возможность существования в заданных условиях политических партий как таковых. Некоторые этапы выделены нестандартно по отношению к традиционным периодизациям правового регулирования развития общественных отношений в России. Именно поэтому предложено первый этап назвать не дореволюционным, а этапом зарождения административно-правового регулирования, ведь он продолжался вплоть до 1924 г., когда и фактически, и юридически началась монопартийность. Советский этап предложено ограничить более узкими хронологическими датами в рамках существования СССР, которые связаны с административно-политическим статусом КПСС (1924-1990 гг.). И хотя съезды новых политических партий стали проводиться ещё в 1988 году, реальное административно-правовое регулирование их деятельности началось только в 1990 году, а КПСС просуществовала до 1991 года.

История развития правового регулирования деятельности политических партий свидетельствует о формировании их особого административно-правового статуса, о выделении их в качестве специфического субъекта административно-правовых отношений, преимущественно начиная с 2001 года. До этого времени административно-правовое регулирование деятельности партий осуществлялось наряду и одновременно с другими общественными объединениями без значимого выделения первых. Данный вывод обусловлен следующими обстоятельствами:

а) если полномочия регистрирующих и контрольно-надзорных органов на ранних этапах становления административно-правового регулирования деятельности партий осуществляли ведомства, ведающие внутренними делами и

даже суды, то к настоящему времени регистрация партий и ключевые контрольно-надзорные полномочия в отношении их деятельности стали прерогативой органов юстиции во взаимодействии с налоговыми органами;

б) с 2001 года государственная регистрация политических партий выделена в качестве исключительной по отношению к иным общественным объединениям, что проявилось в закреплении в нормативных правовых актах не только двухуровневой регистрации, но и в особом перечне представляемых документов, в специфике и порядке мероприятий, которые необходимо провести до подачи документов в органы юстиции (создание организационного комитета, проведение учредительного съезда);

в) политическим партиям, представленным в парламенте, с 2013 года предоставляются гарантии освещения их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами, обеспечиваемые посредством принятия управленческих решений;

г) прямое выделение партий в качестве специального субъекта административно-деликтных отношений, произошедшее в 2014 году. Вводятся отдельные составы административных правонарушений, где субъектом правонарушения могут выступать только партии, их региональные отделения, иные структурные подразделения, а также должностные лица партий.

§ 2. Понятие и сущность механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий

Прежде чем перейти к выделению и обозначению основных проблем, связанных с административно-правовым регулированием деятельности политических партий, необходимо определиться с тем, что представляет собой весь механизм административно-правового регулирования, какие элементы входят в его состав и на каких сторонах деятельности государственных органов и

политических партий следует остановиться в контексте такого механизма. Данный подход позволит эффективнее изучить сущность административно-правового регулирования деятельности политических партий.

Административно-правовое регулирование деятельности политических партий можно рассматривать в качестве одной из функций государственного управления административно-политической сферой. С одной стороны, данный вывод обусловлен традиционным отнесением юстиции к указанной сфере[1]. В нормативных правовых актах за Минюстом России закрепляются функции по государственной регистрации некоммерческих организаций, надзору за их деятельностью[2]. С другой стороны, политические партии по своей природе создаются для участия в политической жизни общества, борьбе за власть. Поэтому в целях недопущения появления в органах государственной власти и местного самоуправления лиц, пропагандирующих экстремизм, терроризм и иную запрещённую законом деятельность, ведения соответствующей деятельности рассматриваемыми общественными объединениями требуется подход, в рамках которого должно осуществляться не допускающее двойственного толкования правовое регулирование императивного характера и соответствующее государственное управление. Это и есть административно-политическая сфера.

Особенностями указанной сферы государственного управления называют доминирование императивного метода регулирования, ужесточение мер юридической ответственности, создание специальных органов исполнительной власти, направленность деятельности таких органов на обеспечение безопасности в ключевых сферах: обороны, прав и свобод человека и гражданина, законности и т.п.[3] В.Е. Степенко спецификой административно-политической сферы считает нахождение вопросов управления преимущественно в ведении РФ, наличие у

---

[1] Мигачев, Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред.Л.Л. Попова. – М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 8.

[2] Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 (ред. от 09.10.2023) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

[3] Андрюхина Э.П. Ахрем И.В., Бакурова Н.Н. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. – М.: Проспект, 2017. С. 57.

Президента РФ значительных прерогатив в полномочиях, сужение управленческого воздействия Правительства РФ в пользу Президента РФ в данной сфере[1].

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в Конституции РФ такой вопрос как деятельность политических партий напрямую не отнесён ст.ст. 71-72 к ведению РФ или совместному ведению РФ и её субъектов. В то же время обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности – это вопрос совместного ведения РФ[2]. Но деятельность политических партий реализуется не только в указанном аспекте. Право на общественное объединение – одно из конституционных политических прав граждан. При этом в соответствии с п. в) ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина – исключительная прерогатива РФ. Однако п. б) ч. 1 ст. 72 относит защиту прав и свобод уже к совместному ведению РФ и её субъектов. Обращение же к ключевому Закону, определяющему общий статус политических партий – «О политических партиях», позволяет сделать однозначный вывод о том, что регулирование деятельности данного вида общественных объединений практически осуществляется только на федеральном уровне[3]. Таким образом, государственное управление, связанное с деятельностью партий, осуществляется на федеральном уровне.

Особенности управления в административно-политической сфере обусловливают необходимость специального правового регулирования общественных отношений с участием политических партий, в первую очередь, в части контроля и надзора за их деятельностью. При этом необходимо учитывать, что в силу особенностей своего статуса политические партии являются субъектами значительного круга общественных отношений и не только

---

[1] Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – Хабаровск, 2006. С. 94-95.

[2] П. б) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ (ред. от 14.03.2020): принята на всенародном голосовании 12.12.1993 // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[3] Ст. 4 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

административно-правовых, но и конституционных, гражданских, финансовых, информационных и др. Поэтому административно-правовой регламентации подлежит лишь та часть деятельности партий, которая связана с обеспечением безопасности, законности, правопорядка, с недопущением умаления политических прав граждан в рамках целей и задач управления, стоящих перед государством на современном этапе его существования.

Деятельность политических партий, рассматриваемая в качестве объекта управленческой деятельности в целом, обеспечивается в процессе механизма государственно-властного воздействия. Такой механизм в административно-политической сфере, и не только в части деятельности партий, основывается на механизме правового регулирования общественных отношений. Регулирование осуществляется посредством использования административно-правовых средств и именуется административно-правовым.

Что касается самого правового регулирования, то в научной литературе его характеризуют по-разному, иногда смешивают с категорией «механизм правового регулирования». В.С. Нерсесянц рассматривает правовое регулирование как форму упорядочения общественных отношений через официально-властное установление общеобязательных правил поведения людей и их взаимоотношений. При этом обязательным условием такого упорядочения является соответствие формы требованиям формального равенства[1]. Ю.А. Тихомиров в своих работах правовое регулирование рассматривает в динамике и определяет его как институциональный и познавательный механизм установления обязательных или рекомендательных нормативно-юридических правил поведения, их обеспечения и реализации[2]. Административно-правовое регулирование указанный автор обозначает как механизм нормативного упорядочения, организации и деятельности субъектов права и формирования устойчивого правопорядка[3]. Похожего подхода придерживается С.С. Алексеев, отмечая, что правовое

---

[1] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА; ИНФРА-М, 1999. С. 436.

[2] Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. С.27.

[3] Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. С. 327.

регулирование есть результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, развития и охраны, реализуемое с помощью системы правовых средств[1]. А.В. Малько обозначает правовое регулирование через упорядочение общественных отношений с использованием правовых средств[2]. А.Ф. Черданцев также обращает внимание на наличие правовых средств регулирования общественных отношений при определении термина «правовое регулирование»[3].

В других источниках административно-правовое регулирование рассматривается в качестве целенаправленного воздействия комплекса специальных правовых средств на общественные отношения в административно-правовой сфере. Основная цель такого воздействия заключена в обеспечении интеграции и защищённости публичных и частных административных прав и законных интересов[4].

Перечисленные мнения предопределяют широкий смысл правового регулирования. В таком аспекте административно-правовое регулирование рассматривают как установление государством обязательных правил поведения (деятельности) и их корректировка в зависимости от объективной необходимости. В узком смысле исходят из того, что административно-правовое регулирование есть одна из функций государственного управления, направленная на создание благоприятных условий (экономических, политических, социальных и т.п.) для деятельности различных субъектов[5].

Таким образом, исходя из общего понимания административно-правового регулирования[6] можно сделать вывод о том, что содержанием такого

---

[1] Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. С. 347.
[2] Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3. С. 55.
[3] Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2002. С. 342.
[4] Административное право: практикум: учеб. и практ. для бакалавр. и спец. / под ред. А.И. Стахова. – М.: Юрайт, 2019. С. 26.
[5] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 1996. С. 389-390.
[6] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 44-45.

регулирования по отношению к деятельности политических партий следует считать:

1) упорядочение и закрепление в нормах права наиболее важных и целесообразных общественных отношений в рассматриваемой части управления;

2) охрану общественных управленческих отношений, регулируемых правом;

3) обозначение и развитие новых групп общественных отношений в соответствии с объективными потребностями, возникающими в обществе и государстве, на современном этапе;

4) постепенное нивелирование отношений, которые не отвечают современным условиям, задачам развития общества и государства.

Учитывая выделяемые в теории такие характеристики правового регулирования как целеполагание, его непрерывный характер, эффективность, предметность, цикличность и др.[1], можно обозначить стадии административно-правового регулирования деятельности политических партий:

1) формулирование и принятие правовых норм, являющихся основой управленческих отношений с участием политических партий. Это могут быть нормы Закона о политических партиях (например, гл. III Государственная регистрация политических партий» [2]);

2) возникновение прав и обязанностей у конкретных участников правоотношений на основе принятых норм права. Так, норма п. 3 ст. 19 Закона о политических партиях обязала Минюст России в течение двух месяцев со дня вступления Закона в силу создать специальный сайт в сети Интернет и опубликовать информацию о нём в «Российской газете»;

3) реализация принятых правовых предписаний и выявление необходимости их корректировки. Так, во исполнение указанной ранее ч. 3 ст. 19 Закона о политических партиях был создан специальный сайт в сети Интернет – http://party.scli.ru, а его адрес опубликован центром общественных связей

---

[1] Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. С. 27-29.

[2] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5786.

Минюста России в «Российской газете» 15 сентября 2001 г.[1] Примечательно, что уже больше десяти лет указанный сайт не функционирует, а ответ на вопрос о том, относится ли официальный сайт Минюста России к специальному сайту по смыслу п. 3 ст. 19 Закона о политических партиях, вряд ли может быть дан однозначный. Что касается корректировки норм, то, например, пункт 4 ст. 19 указанного Закона изменялся 5 раз. Другие нормы, связанные с административно-правовым регулированием деятельности партий, также многократно подвергались правке.

Юридические (правовые) средства воздействия на общественные отношения в рамках административно-правового регулирования, расположенные (используемые) в определённой последовательности (системе), образуют достаточно непростой механизм, который традиционно в теории определяется как механизм административно-правового регулирования[2].

А.В. Мелехин такой механизм рассматривает в качестве единой системы юридических средств, использование которых позволяет оказывать качественное воздействие как на общественные отношения, так и на важнейший их субъект – физических лиц[3]. В.П. Кузьмин придерживаются аналогичной позиции, считая, что механизм правого регулирования не может быть ничем иным как организованной в определённой последовательности системой правовых средств, при помощи которой осуществляется воздействие на общественные отношения[4]. Видный представитель науки административного права А.П. Коренев механизм административно-правового регулирования обозначает через систему административно-правовых средств, воздействующих на общественные отношения в соответствии с существующими задачами государства и общества[5].

---

[1] Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2013. С. 108.
[2] Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2002. С. 350.
[3] Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. – М., 2009. С. 324.
[4] Кузьмин В.П. Теория государства и права: учебное пособие. – Хабаровск: изд-во ТОГУ, 2005. С. 229.
[5] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 42.

С.С. Алексеев механизм правового регулирования рассматривает как систему элементов правовой действительности, к которым следует относить: нормы, правоотношения, юридические акты, акты реализации прав и обязанностей. При этом перечисленные элементы должны обладать свойствами взаимосвязи, работоспособности, а также подчёркивать некоторое функции явлений юридической действительности, которые происходят в правовой системе в целом[1].

А.В. Малько, определяя механизм правового регулирования через совокупность правовых средств, отмечает, что такие средства должны располагаться в определённой последовательности и служить преодолению препятствий, возникающих у субъектов права в правовой действительности[2]. Примечательно, что препятствиями автор называет барьеры, препоны, трудности естественного и искусственного происхождения, которые затрудняют осуществление управленческого процесса, усложняют или нивелируют возможность реализации своих прав субъектами, в первую очередь, гражданами и организациями[3]. При этом А.В. Малько не раскрывает суть определённой последовательности расположения правовых средств.

В литературе отмечаются присущие механизму административно-правового регулирования системность, стадийность, сфера регулирования – государственное управление[4]. Стоит отметить, что приведённые позиции отражают суть механизма административно-правового регулирования, которая преимущественно едина. Однако в литературе встречаются и другие термины, которыми объединяют совокупность административно-правовых средств, воздействующих на общественные отношения в сфере государственного управления, например,

---

[1] Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. С. 364.
[2] Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3. С. 55.
[3] Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 5.
[4] Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации. – М. ЭКСМО, 2008. С. 27.

«система административно-правового регулирования»[1], а также иные определения самого механизма. Например, профессор А.П. Лончаков рассматривал механизм административно-правового регулирования как систему органов исполнительной власти, деятельность которых направлена на обеспечение различных потребностей гражданского общества посредством административно-правовых норм и использования научно обоснованных методов административно-правового регулирования общественных отношений, организующим субъектом в которых выступает государство[2].

Ю.Е. Аврутин отмечает, что механизм административно-правового регулирования не может рассматриваться исключительно в контексте императивного регулирования, его предназначение им видится в обеспечении достойной жизни человека[3].

Из изложенного следует, что механизм правового регулирования – это не просто система взаимосвязанных элементов, механизм – это всегда некая «последовательность состояний, процессов, определяющих собой какое-нибудь действие, явление»[4]. В отношении правового воздействия механизм должен рассматриваться в развитии, в воплощении правовых предписаний в реальном поведении людей и иных участников правоотношений.

Механизм административно-правового регулирования является разновидностью механизма правового регулирования. Административно-правовое регулирование затрагивает только ту область правоотношений, которые названы административными, например: отношения по государственному управлению, по государственному регулированию, по государственным услугам[5].

---

[1] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – М., Норма, 2008. С. 101.

[2] Лончаков А.П. Предмет и система административного права Российской Федерации. – Хабаровск. ХГТУ, 1999. С. 18.

[3] Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 9.

[4] Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. // Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. С. 354.

[5] Манохин В.М. Административное право России: учебник. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. С. 17.

Таким образом, механизму административно-правового регулирования присущи все общие признаки и характеристики механизма правового регулирования.

Вместе с тем, как отмечает И.Д. Соболев, административно-правовое регулирование следует рассматривать как один из вариантов выражения публично-правовых интересов, их защиты в предусмотренном Конституцией РФ и принятых в её исполнение нормативными актами порядке. Как результат, защита прав и свобод человека и гражданина, а также их реализация осуществляется не изолированно, индивидуализированно, если мы берём механизм гражданско-правового регулирования, а централизованно, с использованием сил и средств органов государственной власти в порядке, правила которого детально предопределены самим государством. Таким образом, административно-правовое регулирование, его механизм предполагают не только существование административно-правового статуса субъекта, его реализацию, рассматриваемую с позиции его личных интересов, но, в первую очередь, с позиции публичных интересов, отражающих потребности крупных социальных групп и всего общества в целом[1]. Руководствуясь приведённым мнением, следует констатировать, что механизм административно-правового регулирования необходимо рассматривать как направленный на защиту публично-правовых интересов.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования деятельности политических партий можно рассматривать через совокупность взаимосвязанных, расположенных в определённой последовательности (системе) административно-правовых средств (элементов), упорядочивающих и организующих общественные отношения государственно-управленческого характера, связанные с деятельностью политических партий, необходимость упорядочения и организации которых обусловлена публично-правовыми интересами.

---

[1] Соболев И.Д. Совершенствование административно-правового регулирования положения иностранных граждан // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 63.

Совокупность элементов механизма административно-правового регулирования может быть определена по-разному. В научной литературе нет единого подхода к их количественной и качественной стороне. Вместе с тем, анализ выделяемых различными учёными элементов указанного механизма позволяет определить важнейшие из них.

Так, А.П. Коренев рассматривает пять элементов: 1) нормы и принципы административного права; 2) акты толкования норм административного права; 3) правоприменительные акты; 4) административно-правовые отношения; 5) система уполномоченных государственных и муниципальных органов власти[1]. При этом, по мнению данного автора, с которым нельзя не согласиться, каждый из названных элементов выполняет свою специфическую функцию в регулировании поведения людей, они одновременно являются и административно-правовыми средствами, им присуща определённая последовательность в механизме[2]. Таким образом, при нарушении взаимосвязей между элементами, при наличии дефектов хотя бы в одном из элементов механизм в целом окажется неспособным работать эффективно.

С.Н. Братановский относит к элементам механизма административно-правового регулирования административно-правовые нормы, правоприменительные акты, акты толкования, административные правоотношения, а также принципы административного права, индивидуальные акты и др.[3] Отдельные авторы в число правовых средств в рассматриваемом механизме включают юридическую технику, правосознание, правовые стимулы и ограничения, правовую культуру[4]. А.В. Чуряев вообще разделяет элементы механизма административно-правового регулирования на средства-установления

---

[1] Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3 ч. Ч. 1. – М., 1996. С. 40.
[2] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 42.
[3] Братановский С.Н. Административное право России: учеб. пособие. – М.: Приор, 2003. С. 97.
[4] Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. С. 53.

и средства-деяния, относя к первым административные запреты, обязывания, дозволения[1].

В рассматриваемом ракурсе нельзя не отметить, что Ю.А. Тихомиров к числу юридических средств правового воздействия относит: правовые акты; договоры и соглашения; принципы права; теории и научные доктрины; ценность права; нормы саморегулирования; обычаи; традиции; признанные нормы корпоративных и общественных объединений; технико-юридические нормы; иные регуляторы правовой ориентации – нормы морали, религиозные нормы, общекультурные ценности и т.п.[2]

М.И. Никулин даже выделяет три ключевых признака административно-правовых средств, к которым он относит: 1) особое предназначение средств – регулирование общественных отношений посредством их формирования, изменения и отмены; 2) использование (применение) средств составляет содержание деятельности субъектов, имеющей юридические последствия; 3) применение средств осуществляется преимущественно в рамках управленческой деятельности властными субъектами (органами государственной власти)[3]. Данная позиция небесспорна, на наш взгляд, имеет место быть узкий подход к административно-правовым средствам.

Таким образом, учитывая не столько многообразие подходов к элементам механизма административно-правового регулирования, а сколько определённое тождество в подходах к этим элементам, к числу максимально значимых из юридических средств по отношению к деятельности политических партий следует отнести: административно-правовые нормы, юридические факты, административно-правовые отношения, органы государственной исполнительной власти, правоприменительные акты. Не умаляя значение всех остальных

---

[1] Чуряев А.В. Административное право с точки зрения инструментального правопонимания // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 16.

[2] Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. С. 30-31.

[3] Никулин М.И. Административная деликтология: концептуальные основы профилактики административных деликтов: Монография. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2004. С. 299-300.

элементов, отметим, что выделение иных элементов в работах различных авторов с учётом специфики рассматриваемых отношений не столь однозначно, а место в механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий небесспорно, особенно если это касается традиций, обычаев, норм морали, общекультурных ценностей и т.п.

Принципиальным, на наш взгляд, представляется вопрос о последовательности расположения юридических средств в механизме, поскольку от этого зависит его эффективность. Рассмотрим выделенные элементы с обоснованием их места и роли в механизме административно-правого регулирования деятельности политических партий.

Административно-правовая норма представляется первичным и важнейшим элементом всего механизма административно-правового регулирования, его основой. Такой норме присущи все признаки стандартной правовой нормы. По своему содержанию нормы представляют собой идеальные модели поведения, которые законодатель стремится видеть в реальном поведении участников правоотношений.

Предметная направленность позволяет выделять административно-правовые нормы из всей массы других норм права. Так, А.П. Коренев указывает, что административные нормы регулируют общественные отношения в сфере управленческой, исполнительной деятельности государства, разрешения внутриорганизационных управленческих вопросов, вопросов государственной и муниципальной службы и некоторые другие отношения в разных областях государственной деятельности[1]. Д.Н. Бахрах отмечает факт регулирования административными нормами отношений, возникающих при формировании и деятельности исполнительной власти[2]. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий и Ю.М. Козлов предметную направленность административно-правовой нормы определяют через регулирование ею общественных отношений, возникающих,

---

[1] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 43.
[2] Бахрах Д.Н. Административное право России. – М. НОРМА, 2000. С. 31.

изменяющихся и прекращающихся в механизме исполнительной власти[1]. А.В. Чуряев пишет в рассматриваемом аспекте об отношениях, складывающихся в сфере государственного управления в различных отраслях (оборона, экономика, здравоохранение и т.п.)[2].

Таким образом, предметная направленность норм, исходя из указанных позиций, является определяющей в выделении административно-правовых норм в отдельную группу. На наш взгляд, такая предметная направленность может быть выражена в особых группах общественных отношений: по осуществлению государственного управления, государственного регулирования и оказанию государственных услуг.

Обращаясь к административно-правовому регулированию деятельности политических партий, отметим, что некоторые нормы о контроле за обеспечением гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами (далее – контроль за равным освещением деятельности парламентских партий)[3] можно отнести к административно-правовым (например, в части деятельности Роскомнадзора). Указанные нормы предусматривают правила, относящие к категории «государственное управление» и «государственное регулирование». К административно-правовым следует отнести нормы Закона о политических партиях, регулирующие вопросы государственной регистрации данных общественных объединений, контроля за соблюдением ими законодательства РФ, приостановления их деятельности, ликвидации и др.[4], нормы КоАП РФ, на основании которых партии могут привлекаться к административной ответственности, нормы подзаконных актов преимущественно федеральных

---

[1] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 1996. С. 47.

[2] Чуряев А.В. Очерки становления и развития административного права. – Орёл, УНПК, 2014. С. 46-89.

[3] Например, ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[4] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

органов исполнительной власти, принимаемых на основании и во исполнение положений федеральных законов и др.

Результаты более глубоких исследований, посвящённых сущности административно-правовой нормы, её специфике, показывают, что предметная направленность – далеко не единственный определяющий её признак. Так, А.П. Коренев указывает также на такие особенности административно-правовой нормы как: доминирование предписаний в административно-правовом регулировании; существование поощрений в структуре норм; наличие в санкциях норм значительного числа средств административного воздействия[1].

С.И. Саенко, руководствуясь данными своего социологического исследования, проведённого среди должностных лиц государственных органов, выделяет такие признаки административной нормы как: за нарушение нормы наступает административная ответственность; по большей части содержатся в административно-правовых актах; регулируют управленческие отношения; в первую очередь, определяют статус органов исполнительной власти и их должностных лиц; исходят от субъекта административного нормотворчества[2]. И хотя некоторые из перечисленных признаков не однозначны и не бесспорны, тем не менее, в целом они подчёркивают специфику рассматриваемого явления.

По мнению В.М. Манохина, особым признаком административно-правовой нормы является то, что она, в отличие от последней обозначенной позиции, охраняется двумя видами ответственности: административной и дисциплинарной[3]. В отсутствие государственного принуждения исполнение обязательных правил поведения, заложенных в административных нормах, невозможно. Поэтому придание общественным отношениям правовой формы должно сопровождаться установлением неблагоприятных последствий, наступающих за нарушение обязательных правил. Например, административная

---

[1] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 46-48.
[2] Саенко С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 9-13.
[3] Манохин В.М. Административное право России. Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. С. 17.

ответственность для политических партий установлена за нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях, за нарушение финансовой дисциплины и связанных с ней отношений[1]. Дисциплинарной ответственности для политических партий быть не может. Но она допустима в отношении служащих органов исполнительной власти, например, за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, связанных с осуществлением функций по государственной регистрации некоммерческих объединений.

Особенностью административно-правовой нормы является также способ воздействия одного субъекта на другой, заложенный в такой норме. Поскольку нормы административного права направлены на упорядочение отношений власти и подчинения, то и основным методом регулирования общественных отношений является императивный метод, который в административно-правовых нормах выражается в виде предписаний и запретов. Так, к запрещающим нормам относятся нормы КоАП РФ, которые под страхом ответственности не допускают осуществлять незаконное финансирование партий, не связанное с участием в выборах и референдумах, незаконное использование денежных средств или имущества, полученных в рамках указанного финансирования[2] и т.д. К предписывающим относится норма подп. б) п. 1 ст. 27 Закона о политических партиях, обязывающая партии, их региональные отделения, структурные подразделения обеспечить доступ на проводимые ими открытые мероприятия должностным лицам уполномоченных органов, а также извещать о данных мероприятиях[3] (в частности, при осуществлении контрольно-надзорных полномочий).

---

[1] Ст.ст 5.8, 5.64-5.68 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] Ст.ст 5.65-5.66 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[3] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

Юридический факт является ещё одним неотъемлемым элементом механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий. Юридический факт – это своеобразный «спусковой крючок», приводящий механизм в движение, поэтому, на наш взгляд, он должен располагается сразу после административно-правовой нормы.

Следует отметить, что данный элемент далеко не все исследователи перечисляют, когда рассматривают механизм. Так, В.Е. Степенко включает юридический факт в механизм[1]. А.В. Мелехин не перечисляет его в числе элементов механизма административно-правового регулирования[2]. Аналогичным образом поступает М.А. Лапина[3].

Однако, на наш взгляд, руководствуясь общими положениями теории права, юридический факт нельзя исключать из числа обязательных элементов рассматриваемого механизма. Р.О. Халфина справедливо определяет юридический факт в качестве акта поведения, который в силу волевых характеристик участников правоотношений (активного или пассивного поведения) запускает весь механизм правого регулирования[4].

Своё правовое выражение юридический факт может находить в правоприменительном акте, поэтому некоторые авторы не придают первому самостоятельного значения и не включают его в механизм. В аспекте административно-правового регулирования деятельности политических партий в качестве юридического факта можно рассматривать совершение политической партией административного правонарушения. Такое деяние влечёт наступление административной ответственности.

Административно-правовые отношения – это неотъемлемый элемент механизма административно-правового регулирования деятельности

---

[1] Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – Хабаровск, 2006. С. 104-105.

[2] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2009. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[3] Лапина М.А. Административное право: курс лекций. – М., 2009. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[4] Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература, 1974. С. 286.

политических партий, в рамках которого общеобязательные правила воплощаются в реальном поведении участников, а партии привлекаются к административной ответственности. В свою очередь, уполномоченные властные субъекты реализуют свою компетенцию. В механизме административные правоотношения – это основное (центральное) связующее звено между всеми его элементами. Правоотношения возникают на основе нормы права, катализатором является юридический факт, в правоотношениях участвуют субъекты, в т.ч. органы государственной исполнительной власти. Кроме того, результатом правоотношений могут быть правоприменительные и интерпретационные акты, хотя и сами такие акты, зачастую, порождают новые правоотношения.

В научной литературе нет единства мнений по отношению к сущности правоотношения. Под ним обычно понимается реальное общественное отношение, участники которого наделены субъективными правами и юридическими обязанностями, нормальный ход развития которого гарантируется со стороны государства[1].

Административно-правовые отношения являются одной из форм существования административно-правовых норм, их реального воплощения в жизнь. Через данный вид общественных отношений осуществляется реализация некоторых прав и свобод человека и гражданина, их защита, органы исполнительной власти, их должностные лица являются обязательным субъектом, а, следовательно, их полномочия не могут быть реализованы вне рассматриваемой группы отношений. А.П. Коренев указывает на такие особенности административных правоотношений как: складываются в сфере управления; возникают на основе административно-правовых норм; особый достаточно разнообразный субъектный состав; двусторонний характер; защищаются в административном или судебном порядке[2]. Как отмечает А.В. Мелехин, административные правоотношения есть результат всего

---

[1] Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. С. 585.

[2] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 54-58.

административно-правового воздействия, форма индивидуализации конкретных административно-правовых норм[1].

В рамках административно-правового регулирования деятельности политических партий административные правоотношения могут быть как регулятивными, так и охранительными. Примером первых из них являются отношения по контролю и надзору, участниками которых выступают Минюст России и его территориальные органы при регистрации политических партий, соблюдении партиями требований законодательства РФ и т.п. Примером охранительных – уже приводимые ранее отношения по привлечению к административной ответственности политических партий, их должностных лиц, а также должностных лиц органов государственной власти при нарушении законодательных требований в рассматриваемой сфере.

В число неотъемлемых элементов механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий нельзя не включить уполномоченные органы государственной исполнительной власти. Их мы рассматриваем сразу после административных правоотношений, так как властные субъекты являются неотъемлемыми участниками этих правоотношений.

Некоторые авторы отмечают, что создание и деятельность органов государственной власти обусловливается не только спецификой самих отношений, в которых они участвуют, но и административно-территориальным устройством РФ, необходимостью существования определённых уровней управленческих структур[2]. А.П. Коренев отмечает, что наделение органов государственной власти управленческими полномочиями, само предназначение таких органов связаны с правом совершать исполнительно-распорядительные действия по своему усмотрению[3]. Соответствующее усмотрение связано не только с сущностью исполнительной-распорядительной деятельности, но и с самой административно-правовой нормой, вытекает из последней, что ещё раз

---

[1] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2009. С. 24.
[2] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2009. С. 24.
[3] Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. С. 73.

подтверждает не только первичность указанной нормы в механизме административно-правового регулирования, но и взаимосвязь всех элементов механизма.

Государственные исполнительные органы наделяются исключительными полномочиями на правоприменение, что возводит их в ранг властных субъектов в рамках любого административно-правового отношения. Такие субъекты представляются неотъемлемым элементом не только правоотношения, но и механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий в целом. К числу указанных субъектов можно относить Минюст России, Федеральную налоговую службу (далее – ФНС России), Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор). Отдельными полномочиями могут наделяться и другие органы и должностные лица. Так, некоторые должностные лица ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ обладают правом составлять протоколы по делам об административных правонарушениях как в периоды избирательных кампаний, так и за их пределами.

Однако правовой статус ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов РФ не позволяет их относить к органам исполнительной власти. Ни один закон или иной нормативный правовой акт не содержит указание на данное обстоятельство. Из Закона лишь следует, что ЦИК РФ – это федеральный государственный орган, не относящийся ни к одной из ветвей власти[1]. Решения и акты ЦИК РФ, изданные в пределах её компетенции, обязательны для всех участников правоотношений, включая органы государственной власти[2]. Таким образом, ЦИК РФ не входит в систему разделения властей, но относится к иным государственным органам, включается в систему государственного управления в широком смысле.

Федеральные органы исполнительной власти имеют определённые сущностные характеристики, выделяющие их из всей массы других органов

---

[1] П. 1 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
[2] Там же. П. 13 ст. 20.

власти. В литературе обычно обращают внимание на следующие признаки: подзаконный характер деятельности; многие полномочия имеют исполнительно-распорядительную природу; по предусмотренным законами вопросам принимаются управленческие акты, включая правоприменительные акты; имеются полномочия в области административной юрисдикции, например, составление протоколов по делам об административных правонарушениях; структура компетенции достаточно сложна[1].

А.П. Коренев к перечисленным признакам добавляет подотчётность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим, оперативную самостоятельность, имеющую место быть в пределах компетенции[2].

Дискуссионен вопрос о возможности отнесения ЦИК РФ к уполномоченным государственным органам в рамках механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, ведь ЦИК РФ в отношении партий реализует целую совокупность конституционно-правовых полномочий, включая даже контрольно-надзорные, переданные в своё время от Минюста России. Так, А.В. Иванченко считает систему избирательных комиссий государственно-общественной структурой, высшие уровни которой являются государственными органами, а остальные – представляют собой общественные образования, решения которых по вопросам, связанным с проведением выборов, обязательны[3]. А.А. Безуглов и С.А. Солдатов прямо утверждают, что ЦИК РФ – это орган исполнительной власти[4]. В.В. Красинский рассматривает ЦИК РФ и избирательные комиссии как правоприменительные органы, такой их статус он считает первоочередным[5]. Однако отнести ЦИК РФ к органам исполнительной власти не представляется

---

[1] Манохин В.М. Административное право России. Учебник. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. С. 49.

[2] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 82.

[3] Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). – М.: Издательство «Весь Мир», 1996. С. 52.

[4] Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трёх томах. – М. ООО «Профобразование», 2001, Т. 1. С. 318.

[5] Красинский В.В. Правовая природа актов избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2009. № 11. С. 23.

возможным, поскольку такой подход противоречил бы концепции разделения властей и всей конституционно-правовой модели, установленной действующей Конституцией РФ, а также избирательным и иным законам, в которых нет указания на соответствующий статус.

Принятый в рамках конституционной реформы 2020 года Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» в систему единой публичной власти включил иные государственные органы, к которым следует отнести и избирательные комиссии, включая ЦИК РФ[1], о чём мы заявляли ранее.

Правоприменительные акты являются ещё одним неотъемлемым элементом механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий. Данные акты исходят от наделённых соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями органов и должностных лиц. Соответственно в механизме мы их расположили после уполномоченных органов государственной власти. Ключевыми характеристиками актов применения права в науке административного права обычно считают их персонифицированный, разовый, подзаконный и властный характер[2]. Применение права, результатом которого является правоприменительный акт носит активный, творческий, государственно-властный, организующий характер, осуществляется в установленном законодательством РФ процессуальном порядке[3]. Как отмечает, А.П. Коренев, применение норм административного права есть ни что иное как индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, имеющее государственно-властный творческий характер, издаваемый уполномоченными органами и должностными лицами[4]. И.И. Веремеенко придерживается во многом

---

[1] Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

[2] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2009. С. 27.

[3] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 52.

[4] Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. С. 116.

аналогичной позиции, указывая, что индивидуальный акт персонально порождает субъективные права и юридические обязанности[1].

В правоприменительном акте содержится указание на конкретный юридический факт или их совокупность. В рамках административно-правового регулирования деятельности политических партий типичным примером такого акта может быть постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.64 КоАП РФ, и вынесенное судом[2].

Перечисленные элементы механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, на наш взгляд, являются ключевыми. Хотя, безусловно, можно выделять и рассматривать другие более или менее специфичные элементы, например, методы административно-правового регулирования, среду функционирования правоотношений и т.п.[3], либо, руководствуясь позицией Ю.А. Тихомирова, исследовать значительный, но далеко не исключительный массив всех правовых средств[4].

Например, интерпретационные акты по отношению к механизму административно-правового регулирования также можно рассматривать в качестве его элемента. Однако такие акты выносятся куда реже правоприменительных, поэтому в исследуемом механизме они могут играть далеко не ключевую роль. В самом общем виде в юридической науке учёными-административистами под актами толкования понимаются акты, издаваемые уполномоченными органами государственной власти с целью уяснения и

---

[1] Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. II. – М., 1982. С. 48.

[2] См., например: Постановление Мирового судьи судебного участка № 27 Центрального района г. Хабаровска от 24.12.2019 г. по делу № 5-878/2019. Официальный сайт судебного участка № 27 Центрального района г. Хабаровска. [Электронный ресурс] // URL: http://27.hbr.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&ADM_PARTS__LAW_ARTICLE=ст.+5.64+ч.+1&delo_id=1500001&op=sf (дата обращения 13.04.2024).

[3] Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – Хабаровск, 2006. С. 105.

[4] Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. С. 30-31.

разъяснения смысла и содержания административно-правовой нормы[1]. В некоторых случаях без официальных разъяснений невозможно осуществить качественное применение соответствующей нормы.

В вопросах административно-правового регулирования деятельности политических партий можно выделить несколько субъектов официального толкования нормативных правовых актов, впрочем, многие из них не пользуются соответствующим правом, либо пользуются, но не официально, издавая письма, содержащие разъяснения спорных положений законодательства РФ, не имеющих никакой юридической силы. Такими субъектами могут быть Минюст России, Минкомсвязь[2] и др.

Толкование может быть и значимым, но неофициальным (письма и рекомендации органов исполнительной власти). Но и в таком случае оно будет включаться в механизм административно-правового регулирования, поскольку, как мы отмечали, предписание – не единственное средство воздействия. Рекомендации также могут оказывать регулирующий эффект.

Таким образом, административно-правовое регулирование деятельности политических партий можно рассматривать в качестве одной из функций государственного управления административно-политической сферой, которая реализуется через соответствующий механизм, затрагивает общественные отношения в той части деятельности партий, которая связана с обеспечением безопасности, законности, правопорядка, с недопущением умаления политических прав граждан в рамках целей и задач управления, стоящих перед государством на современном этапе его существования; которая направлена на обеспечение реализации особых публично-правовых интересов – интересов граждан, поддерживающих соответствующие политические объединения и посредством реализации которой происходит упорядочение общественных отношений, возникающих между партиями и органами публичного управления:

---

[1] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2009. С. 26.

[2] Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 09.03.2023) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

по регистрации партий, по осуществлению контроля (надзора) за их деятельностью и по привлечению их к административной ответственности.

Механизм административно-правового регулирования деятельности политических партий следует обозначить как совокупность взаимосвязанных, расположенных в определённой последовательности (системе) административно-правовых средств (элементов), упорядочивающих и организующих общественные отношения государственно-управленческого характера, связанные с деятельностью политических партий, необходимость упорядочения и организации которых обусловлена публично-правовыми интересами. Расположение элементов в механизме имеет важное значение с позиции его работоспособности и эффективности. Приведённая нами последовательность обусловлена, во-первых, стадийным характером административно-правового регулирования в целом (нормотворчество, возникновение прав и обязанностей у субъектов, реализация норм права (в первую очередь, правоприменение), развитие указанных норм), во-вторых, выделением максимально тождественных подходов в научной литературе к правовым средствам, в-третьих, особенностями и ролью каждого отдельно взятого элемента в рассматриваемом механизме.

Особенности механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий обусловлены сущностью такого регулирования. К ним целесообразно отнести следующие:

1) регулирование находится преимущественно в компетенции Российской Федерации;

2) функционирование механизма осуществляется преимущественно в административно-политической сфере государственного управления;

3) в число обязательных элементов механизма включены административно-правовые нормы, юридические факты, административно-правовые отношения, органы государственной исполнительной власти, правоприменительные акты. Все остальные правовые средства отнесены к дополнительным (факультативным);

4) основными уполномоченными органами государственной исполнительной власти являются Минюст России и ФНС России. ЦИК РФ и

избирательные комиссии субъектов РФ к указанным органам не относятся, но имеют некоторые полномочия в рассматриваемой сфере отношений (например, возбуждение дел об административных правонарушениях, взаимодействие с Минюстом России, с Роскомнадзором, с территориальными органами органов исполнительной власти);

5) цель механизма – гарантирование, обеспечение реализации прав граждан, политических партий административно-правовыми средствами. Данная цель достигается путём выявления и пресечения административных правонарушений, осуществления контрольно-надзорных мероприятий уполномоченными органами исполнительной власти, государственной регистрации политических партий и т.п.

Глава 2. Регистрация политических партий, государственный контроль и надзор за их деятельностью

§ 1. Регистрация политических партий как функция федеральных органов исполнительной власти

Регистрация политических партий знаменует собой их официальное создание, появление реальной возможности участвовать в общественно-политических мероприятиях, в выборах. Регистрация партий – это разновидность административного производства, строго регламентированная в законодательстве РФ и осуществляемая специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Причём соответствующее производство приобрело специфический характер по отношению к политическим партиям в сравнении с другими общественными объединениями только в 2001 году с принятием Закона о политических партиях. Несмотря на тот факт, что различных управленческих полномочий по отношению к политическим партиям достаточно много, именно регистрация занимает особое место как позволяющая в дальнейшем идентифицировать соответствующую политическую партию.

В научной литературе ведётся большая дискуссия по вопросу использования терминологии «административное производство» и «административная процедура». Такая дискуссия в теоретико-правовом плане затрагивает и деятельность по осуществлению регистрации политических партий. Регистрация есть административное производство или административная процедура?

С.А. Старостин отмечает, что любое административное производство представляет собой совокупность административных процедур. Процедуры эти заключаются в осуществлении правоприменительной деятельности органов

исполнительной власти в рамках имеющихся у них полномочий[1]. Получается, придерживаясь подобной позиции, производство включает в себя несколько административных процедур.

А.И. Стахов через анализ административно-процессуального законодательства не только РФ, но и некоторых зарубежных стран, а также ряда доктринальных источников приходит к выводу о существовании трёх подходов к пониманию административной процедуры: 1) это некий определённый порядок; 2) это определённый вид деятельности; 3) это определённый комплекс специальных правовых норм. Придерживаясь последнего подхода, указанный автор отмечает, что деятельность административно-публичных органов посредством административных процедур приобретает стадийный цикличный характер и превращается в административное производство[2]. К.В. Давыдов занимает во многом аналогичную позицию, утверждая, что административная процедура представляет собой нормативно урегулированную последовательность действий уполномоченных лиц по реализации их компетенции[3].

А.Б. Агапов в отношении деятельности по определению соответствия устава общественной организации требованиям законодательства использует термин «процедура регистрации»[4]. Причём последний включает в себя не только деятельность по проверке устава, но и другие действия.

В то же время нельзя не согласиться с Н.Н. Цукановым в аспекте возможности рассмотрения административных процедур как в рамках административных производств, так и за их пределами[5]. Многие авторы не проводят разграничение категорий «процедура» и «производство». Так, А.А.

---

[1] Старостин С.А. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», административные процедуры» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 104-105.

[2] Стахов А.И. К вопросу о необходимости разработки Федерального закона «Об административном производстве» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 109-112.

[3] Давыдов К.В. К вопросу о понятии и сущности административной процедуры // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 114.

[4] Агапов А.Б. Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных организаций в РФ // Государство и право. 1994. № 2. С. 101-102.

[5] Цуканов Н.Н. Административно-процессуальная наука: к вопросу поиска объединяющей задачи // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 17.

Андреев утверждает, что регистрационное производство есть во всех случаях определённая процедура принятия юридического акта. Соответственно определение регистрационного производства даётся через порядок деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, направленный на подтверждение каких-либо фактов, и закрепления административно-правового статуса субъектов возникающих отношений[1]. Но, как мы указали ранее, административную процедуру аналогично рассматривают через определённый порядок. Отождествление административного производства и административных процедур можно обнаружить и у других исследователей[2].

Административное производство имеет стадийный характер, но многие стадии такого производства нередко именуются административными процедурами[3].

Всё изложенное применимо и к деятельности по осуществлению регистрации политических партий. Однако важным моментом в этом плане является тот факт, что регистрацию партий вряд ли можно считать одной административной процедурой, это целая совокупность административных процедур, что подтверждается наличием соответствующих норм права, содержащихся в Административном регламенте по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций (далее – Административный регламент № 199)[4]. В соответствии с его п. 59 к административным процедурам предоставления государственной услуги по государственной регистрации некоммерческой организации при её создании отнесены: приём запроса и документов и (или)

---

[1] Андреев А.А., Семенов В.М., Мягков А.В., Анохина С.Ю. Административно-процессуальное право. М., 2013. 468 с.

[2] Корякина К.Г. Административно-правовая защита гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 72.

[3] См.: Спиридонов П.Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 301-312.

[4] Приказ Минюста России от 26.09.2022 № 199 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» (ред. от 09.08.2023) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

информации, необходимых для предоставления государственной услуги; межведомственное информационное взаимодействие; рассмотрение представленных документов; приостановление предоставления государственной услуги; принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги; предоставление результата государственной услуги; получение дополнительных сведений от заявителя.

Таким образом, государственную регистрацию политических партий целесообразно рассматривать через совокупность административных процедур. Вместе с тем, регистрация политических партий может быть рассмотрена в качестве одного из видов административного производства, несмотря на отсутствие в Административном регламенте № 199 соответствующего упоминания, – регистрационного с присущими ему признаками и стадиями. А если руководствоваться ранее изложенным подходом А.И. Стахова, то государственная регистрация политических партий представляет собой регистрационное административное производство в виде документально оформляемых действий и решений уполномоченных органов исполнительной власти, направленных на разрешение в соответствии с установленными административными процедурами регистрационного дела.

По справедливому мнению А.А. Кондрашёва, в современной России требования к уставам политических партий, их регистрации, количество различных административных процедур неуклонно росло, а соответственно полномочия органов государственной власти в рассматриваемой сфере увеличивались[1]. Государственная регистрация партий является необходимой, осуществляется в соответствии с едиными законодательными требованиями.

Закон о политических партиях возводит государственную регистрацию политической партии в ранг обязательной, хотя фактически общественное объединение создаётся несколько раньше – на съезде, а процесс государственной регистрации существенно отличается от регистрации любого другого

[1] Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 24.

общественного объединения[1]. По справедливому мнению С.З. Женетль, государственная регистрация политических партий наряду с религиозными объединениями является самой сложной[2]. На жёсткие требования к регистрации политических партий обращают внимание и другие авторы[3]. И здесь можно указать на причины подобной ситуации: 1) выстраивание государством особой политической системы[4]; 2) сложность обеспечения реализации взаимных прав и обязанностей между государством и партиями вне закрепления однозначного юридического статуса последних[5]; 3) участие политических партий в отличие от всех иных общественных объединений в референдумах, в формировании органов государственной власти и в наделении полномочиями выборных должностных лиц посредством института выборов.

В Законе о политических партиях нет определения государственной регистрации, но идёт отсылка к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о государственной регистрации). В соответствии со ст. 1 последнего Закона государственную регистрацию политической партии можно определить как акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации политической партии и внесения иных сведений[6].

В отдельных исследованиях под государственной регистрацией в административно-правовом аспекте понимается упорядочивающий способ государственно-властного воздействия на отдельные группы общественных отношений в целях предотвращения нанесения ущерба или совершения

---

[1] Ст. 15 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[2] Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – М., 2009. С. 11, 29.

[3] Братановский С.Н. Административно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: монография / С. Н. Братановской, Д. В. Развеев. М.: РИОР, 2011. С. 32.

[4] Там же, с. 29

[5] Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998. С. 80.

[6] Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

правонарушений[1]. А.С. Лазариди рассматривал государственную регистрацию юридических лиц в качестве одной из функций государственного управления, которая позволяет осуществлять государственный учёт и контроль при приобретении коллективными объединениями граждан статуса юридического лица[2].

Ю.В. Соболева государственную регистрацию некоммерческих организаций, к числу которых отнесены и политические партии, предлагает определять с учётом положений Закона о государственной регистрации через акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании юридических лиц на основе решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти с целью контроля за соответствием их деятельности законодательству[3].

По мнению некоторых исследователей, термин «акт», через который дано определение государственной регистрации в Законе о государственной регистрации, имеет двойное значение: с одной стороны, это юридический факт, с другой стороны, документ, выдаваемый уполномоченным органом[4].

Ю.Н. Старилов государственную регистрацию определяет через совершение юридически значимых действий на основе закона или правового акта управления[5].

---

[1] Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – М., 2009. С. 28.

[2] Лазариди А.С. Государственная регистрация юридических лиц: административно-правовые вопросы: дис. … канд. юрид. наук. 12.00.14. – Саратов, 2004. С. 8.

[3] Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.14. – Саратов, 2018. С. 246.

[4] Арзуманова Л.Л., Пешкова (Белогорцева) Х.В., Аверина К.Н., Баранов И.В., Гудцова А.В., Долгов С.Г., Ротко С.В., Чернусь Н.Ю., Котухов С.А., Тимошенко Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс». 2020.

[5] Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж, 2001. С. 18-19.

В.В. Долинская выделяет такие признаки государственной регистрации как: это акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти; содержание – фиксация фактов, явлений и т.п.; характер по инициирующему субъекту – заявительный; форма реализации – присвоение порядкового номера и запись установленных сведений о них в специальных государственных реестрах; основные задачи – контроль за законностью действий, придание факту законности, учёт, объединение информации, охрана прав заинтересованных лиц; характер по правовым последствиям – правоустанавливающий, правоизменяющий или правопрекращающий; цели – значимые для общества в целом и государства[1].

Заслуживает внимания и определение государственной регистрации политических партий, данное С.Н. Братановским и Д.В. Развеевым. Под такой регистрацией они понимают форму взаимоотношений партий и органа юстиции, целями которой являются: обеспечение соответствия законодательству РФ учредительных документов партий и при этом условии получении ими прав юридических лиц[2]. В такой трактовке отражён конечный результат регистрации.

На наш взгляд, учитывая изложенное, государственную регистрацию политических партий целесообразно рассматривать в качестве акта Минюста России, осуществляемого во взаимодействии с ФНС России в заявительном порядке посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации политической партии в целях обеспечения законности её деятельности и дальнейшей возможности осуществления уполномоченными органами контрольно-надзорных мероприятий в отношении партии, а также недопущения нарушения прав третьих лиц.

В 2003 году административная реформа затронула компетенцию федеральных органов исполнительной власти, и в зависимости от специфики осуществляемых полномочий они были подразделены на три вида: министерства,

---

[1] Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 14.

[2] Братановский С.Н. Административно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: монография / С.Н. Братановской, Д.В. Развеев. М.: РИОР, 2011. С. 40.

службы, агентства. Соответствующий Указ Президента РФ, закрепивший преобразования в части определения сущности видов органов исполнительной власти, является действующим (далее – Указ Президента РФ № 314)[1]. По нормативно-правовому смыслу Указа министерства должны осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, федеральные службы – реализовывать контрольно-надзорные функции, а агентства – осуществлять функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Общее правило состоит в том, что каждая категория федеральных органов исполнительной власти реализует только присущую ему компетенцию. Административная реформа в рассматриваемой части проведена с тем, чтобы один орган исполнительной власти в основном не мог концентрировать у себя весь спектр властных полномочий: устанавливать правовые нормы, их исполнять, а также осуществлять контроль и надзор за их исполнением.

Вместе с тем Указ Президента РФ № 314 предопределил возможность введения исключений указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. По нашим подсчётам, компетенция более пятидесяти процентов всех федеральных органов исполнительной власти является исключением. На данное обстоятельство обращают внимание некоторые авторы, анализирующие полномочия федеральных органов исполнительной власти[2]. При этом важнейшей задачей реформы было и есть чёткое нормативное определение последовательности действий органов государственной власти при осуществлении ими соответствующих функций[3]. Кроме того, под сомнение может быть поставлена эффективность реформы в целом. Некоторые авторы даже

---

[1] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

[2] Перов С.В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex russica. 2019. № 2. С. 69-80.

[3] Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. … докт. юрид. наук. 12.00.14. – М., 2009. С. 26.

указывают на незавершённость многих элементов административной реформы, включая отсутствие реализации даже её концептуальных начал[1].

Минюст России, как и многие другие федеральные органы исполнительной власти, входит в число исключений, ведь по концепции административной реформы осуществляет изначально не присущие ему функции по контролю (надзору) и правоприменительные функции, в т.ч. в сфере регистрации некоммерческих организаций[2]. Примечательно, что до 2008 года функции по регистрации некоммерческих объединений, включая политические партии, осуществляла Федеральная регистрационная служба, находившаяся в ведении Минюста России. Ей в соответствии со своим статусом и полагалось реализовывать рассматриваемые полномочия[3].

Из положений Указа Президента РФ № 314 следует, что регистрация относится к контрольно-надзорным функциям[4]. Однако такой правотворческий подход идёт вразрез с общепринятой в научных кругах позицией о том, что государственная регистрация – это самостоятельное административное производство или, как минимум, совокупность административных процедур. Например, Л.Л. Попов отмечает самостоятельный и исключительно административно-правовой характер института государственной регистрации[5].

Более того, ранее действовавшее Положение о Минюсте России[6] не совсем коррелировало с нормами Указа Президента РФ № 314, ведь на Минюст России в сфере регистрации некоммерческих объединений были возложены не функции по контролю и надзору, а только функции по контролю. В действующем Положении данная проблема решена использованием словосочетания «осуществление

---

[1] Осинцев Д.В., Домченко А.С. Некоторые итоги нового этапа административной реформы: выводы и вопросы // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 6-10.

[2] Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 (ред. от 09.10.2023) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

[3] Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1315 (ред. от 21.05.2007) «Вопросы Федеральной регистрационной службы» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4110. (Документ утратил силу.)

[4] Подп б) п. 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

[5] Административные процедуры: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М.: Норма; Инфра-М, 2017. С. 42.

[6] Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. 22.12.2022) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108. (Документ утратил силу.)

контроля (надзора)».[1] Закон о политических партиях вообще обходит стороной данный вопрос. Предусмотрены исключительно контрольные полномочия, но не в отношении осуществления регистрации партий. Вместе с тем в Указе Президента РФ № 314 функции по контролю и надзору не разграничены по отдельности. В действующем Положении о Минюсте России аналогичным образом дифференциация не проведена, использована терминология: «контроль (надзор) за деятельностью», «контроль (надзор) в сфере». Примечательно, что в законодательстве вообще отсутствует чёткое понимание того, что включает в себя «надзор», а что «контроль», и каким образом соотносятся указанные термины. В доктрине данный вопрос также является дискуссионным[2]. Однако А.В. Мартынов в своём исследовании проводит значимое разграничение между контролем и надзором, но всё же отмечая, что законодательно чёткого обособления данных категорий не существует, а имеет место быть много противоречий в их трактовке[3].

На наш взгляд, можно предположить, что при разработке Положении о Минюсте России в аспекте его соотношения с Указом Президента РФ № 314 и другими актами, раскрывающими суть контрольно-надзорной деятельности, субъекты правотворческой деятельности в категорию «надзор» вкладывали несколько более глубокий смысл, предполагающий всестороннее соблюдение значительного массива актов субъектами права, тогда как в «контроль» – лишь самые общие моменты, особенно учитывая ту важную роль, которую выполняют политические партии в жизни общества и государства. Имеется в виду, что надзор при указанном подходе более формализован, чем контроль, т.е. чем более

---

[1] Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 (ред. от 09.10.2023) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

[2] Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6-8.; Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. – М.: Юрист. 2012. 144 с.; Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47-53.

[3] Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. – М.: NOTA BENE, 2010. С. 102-105.

деятельность тех или иных субъектов нуждается в правовой регламентации, тем больше сторон такой деятельности подлежат различным проверкам, и наоборот. Соответственно сфера регистрации некоммерческих объединений представляется в меньшей степени подлежащей надзору нежели сферы адвокатуры, нотариата, регистрации актов гражданского состояния. Новое Положение о Минюсте России в большей степени стало учитывать нормы стремительно меняющегося законодательства РФ, поэтому отныне используется категория: «Минюст России осуществляет контроль (надзор)…» применительно ко всем ключевым сферам, в которых уполномочен Минюст России.[1] Однако отсутствие законодательного разграничения рассматриваемых категорий (контроль и надзор) не позволяет сделать указанные выводы однозначными.

Поэтому, на наш взгляд, закрепляя компетенцию Минюста России, следует указывать не на функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, а на функции по контролю и надзору в указанной сфере. В противном случае возникает неопределённость в понимании функций по контролю и надзору, установленных Указом Президента РФ № 314, ведь в данном нормативном акте не раскрывается сущность функций по контролю в отдельности без функций по надзору. Если рассматривать государственную регистрацию в качестве самостоятельной функции отдельно от функций по осуществлению контроля и надзора, то в таком случае корректировать требуется не только Указ Президента РФ № 314, но и Положение о Минюсте России, в п. 5 которого на Минюст России возложено осуществление контроля (надзора) в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций. Из этого следует, что государственная регистрация партий – это отдельная сфера, в которой осуществляется контроль (надзор). Но подобный правотворческий подход совсем не стыкуется с большинством воззрений ученых-административистов, которые мы приводили ранее.

---

[1] Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 (ред. от 09.10.2023) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

Поскольку регистрация политических партий, как мы уже отмечали, является сложной совокупностью административных процедур, постольку считается, что в РФ провозглашён явочно-регистрационный порядок создания политических партий, суть которого состоит, во-первых, в праве свободного создания партий, а, во-вторых, в обязательной процедуре приобретения особого юридического статуса через уполномоченный государственный орган[1].

Суть государственной регистрации политических партий прописана в главе III Закона о политических партиях, включающей в себя пять статей. Спецификой такой регистрации является тот факт, что она проводится при юридическом участии сразу двух федеральных органов исполнительной власти – Минюста России и ФНС России. Однако для заявителя несомненным преимуществом представляется взаимодействие только с Минюстом России. Но поскольку политические партии являются юридическими лицами, постольку без ФНС России обойтись невозможно. Действующий порядок взаимодействия между Минюстом России и ФНС России в рассматриваемой сфере утверждён в 2022 году[2].

Согласно п. 2 ст. 15 Закона о политических партиях порядок взаимодействия Минюста России и ФНС России по вопросу регистрации как политической партии, так и её региональных отделений должен быть определён Правительством РФ[3]. Однако за годы существования соответствующей нормы (а это более 20 лет) Правительство РФ так и не утвердило соответствующий порядок. Казалось бы, порядок взаимодействия предопределён названным выше Приказом Минюста России. Однако, во-первых, Минюст России является по Закону о политических партиях неуполномоченным органом на принятие порядка взаимодействия при регистрации политических партий. Во-вторых, Порядок 2022

---

[1] Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998. С. 72.

[2] Приказ Минюста России от 30.12.2022 № 440 «О порядке взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

[3] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

года распространяет своё действие на все некоммерческие организации, разновидностью которых являются политические партии. Но Закон о политических партиях подразумевает принятие именно нормативного акта, рассчитанного лишь на политические партии и их региональные отделения. Тем не менее, в настоящее время взаимодействие осуществляется с учётом не в полной мере соответствующего Закону о политических партиях Порядка взаимодействия между Минюстом России и ФНС России по вопросам регистрации некоммерческих организаций. Изложенное позволяет утверждать, что во исполнение п. 2 ст. 15, абз. 5 п. 7 ст. 41, абз. 5 п. 6 ст. 42, абз. 5 п. 3 ст. 44 Закона о политических партиях следует утвердить Порядок взаимодействия Минюста России и ФНС России по вопросам государственной регистрации политических партий и их региональных отделений, в том числе в связи с ликвидацией и реорганизацией, в форме Постановления Правительства РФ. Существующий нормативный правовой акт, применяемый в рамках взаимодействии Минюста России и ФНС России, принят в ненадлежащей форме – в форме Приказа. Вопрос о его юридической силе в отношении политических партий может быть поставлен под сомнение.

Важной особенностью и одновременно препятствием на пути регистрации любой политической партии является двухступенчатый порядок регистрации, предполагающий, что сначала первичные регистрационные процедуры партия проходит на федеральном уровне, а затем – на уровне субъектов РФ. Региональные отделения политических партий подлежат регистрации не менее чем в половине субъектов РФ, но только после регистрации партии на федеральном уровне. Срок регистрации региональных отделений – шесть месяцев со дня регистрации политической партии. При невыполнении условия о регистрации региональных отделений Минюст России в течение одного месяца после истечения срока для регистрации региональных отделений признаёт утратившим силу документ о регистрации политической партии в целом, а ФНС России исключает из реестра юридических лиц информацию как о политической партии в целом, так и о её региональных отделениях.

В результате, производство по регистрации политических партий имеет два состояния. Первое целесообразно именовать срочным или временным: с момента регистрации партии на федеральном уровне и до момента регистрации необходимого количества региональных отделений либо до момента принятия Минюстом России решения об аннулировании регистрации. Второе – постоянное – со дня выполнения условия о регистрации региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ.

Таким образом, при отсутствии регистрации региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ – Минюст России должен отказать в её регистрации. Первое состояние регистрации политической партии целесообразно называть: регистрация под отменительным условием, т.е. юридически политическая партия создана, сведения о ней занесены в реестр, однако невыполнение условия о регистрации региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ влечёт утрату юридической силы документа о регистрации партии и исключение о ней сведений из реестра. Названное условие является уникальным, предусмотрено только при регистрации политических партий. Сам термин – «под отменительным условием» – активно используется в гражданском праве. Так, в п. 2 ст. 157 ГК РФ раскрывается содержание сделки, совершённой под отменительным условием: права и обязанности сторон прекращаются при наступлении определённого обстоятельства[1]. В литературе также отмечается, что отменительным считается условие, которое прекращает ранее возникшие права[2]. Однако в настоящее время в административном праве подобная терминология практически не используется. Тем не менее, руководствуясь изложенным, теоретически первый этап регистрации политических партий можно именовать регистрацией под отменительным условием. Нам неизвестно, удастся ли политической партии в установленные

---

[1] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[2] Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153-208 Гражданского кодекса Российской Федерации / В.В. Байбак, Р.С. Бевзенко, С.Л. Будылин и др.; отв. ред. А.Г. Карапетов. – М.: М-Логос, 2018. С. 77.

сроки зарегистрировать свои региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ.

Возможно, в какой-то степени следует согласиться с теми авторами, которые указывают на необходимость отмены регистрации региональных отделений политических партий[1]. Регистрация региональных отделений существенно усложняет процедуру создания политической партии. Так, в августе 2018 года Минюст России принял решение о прекращении деятельности Всероссийской политической партии «БЕСПАРТИЙНАЯ РОССИЯ» как раз по основанию отсутствия копий документов, подтверждающих регистрацию региональных отделений более чем в половине субъектов РФ[2]. Аналогичным образом в последние годы прекращает свою деятельность абсолютное большинство регистрируемых «под отменительным условием» политических партий.

Статистика показывает, что в 2018 году Минюстом России и его территориальными органами соответственно принято 10 решений о приостановлении государственной регистрации политических партий и 60 решений – в отношении региональных отделений; в 2019 – 8 и 30, в 2020 – 4 и 32, в 2021 – 9 и 34, в 2022 – 5 и 19, в 2023 – 4 и 17.[3] Примечательно, что институт приостановления государственной регистрации политических партий и их региональных отделений был введён в 2012 году[4]. На наш взгляд, это было сделано вполне обоснованно, так как Закон изначально содержал основания для отказа в регистрации, но обходил стороной вопрос о возможности внесения изменений в документацию, в случае её несоответствия законодательству РФ. Приостановление регистрации – это процедура, позволяющая партии, её

---

[1] Аминова Г.Г. Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений: анализ судебной практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 121-137.

[2] Официальный сайт Министерства Юстиции РФ. [Электронный ресурс] // URL: https://minjust.ru/ru/activity/politicheskie-partii-1 (дата обращения: 10.04.2024).

[3] На основании анализа данных, содержащихся в докладах Минюста России об осуществлении государственного контроля некоммерческих организаций и его эффективности.

[4] Федеральный закон от 02.04.2012 № 28-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

региональному отделению внести соответствующие исправления. При этом в решении о приостановлении регистрации должны указываться конкретные несоответствия, включая нормы нарушенных правовых актов. Такой подход безусловно можно назвать прогрессивным, направленным на защиту прав граждан, регистрирующих политическую партию, её региональное отделение. Однако приостановление регистрации – это дискреционное полномочие Минюста России. Пунктом 1.1 и 2.1 ст. 20 Закона о политических партиях предоставлено право уполномоченному органу, но не обязанность приостановить регистрацию политической партии, её регионального отделения[1]. Таким образом, инициирование рассматриваемой административной процедуры зависит от усмотрения должностных лиц уполномоченного органа, ведь все основания для приостановления регистрации партии совпадают с основаниями отказа в регистрации. Данный вопрос не решён и Административным регламентом № 199. Его пунктом 82 закреплено право Минюста России приостановить регистрацию, а в п. 77 прямо сказано: в случае выявления оснований для приостановления предоставления государственной услуги готовится проект распоряжения о приостановлении предоставления государственной услуги, оснований для отказа – проект распоряжения об отказе в регистрации[2]. Несмотря на приведённую нами статистику использования своего права уполномоченным органом на приостановление регистрации партий, их региональных отделений, никто не ведёт статистику того, всегда ли должностные лица принимают решение о приостановлении регистрации, когда имеются аналогичные основания для отказа в регистрации. Ввиду изложенного целесообразно вменить в обязанность Минюсту России осуществлять приостановление регистрации партии, её регионального отделения при наличии соответствующих оснований, а далее при

---

[1] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950

[2] Приказ Минюста России от 26.09.2022 № 199 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» (ред. от 09.08.2023) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

невыполнении решения о приостановлении регистрации уже отказывать в самой регистрации.

Вместе с тем следует согласиться с теми авторами, которые справедливо считают вопрос отмены регистрации региональных отделений политических партий находящимся в плоскости конституционно-правового регулирования[1].

Учитывая административно-территориальные масштабы РФ, практика по регистрации региональных отделений партий сложилась неоднозначная, существует значительное число отказов в регистрации, причём иногда по так называемым «формальным» основаниям. Как отмечает Г.Г. Аминова, проводившая анализ причин отказа в регистрации территориальными органами Минюста России, к таковым, например, относились: представление на регистрацию не копий протоколов, а копий уточнённых протоколов собрания регионального отделения партии; использование двусторонней печати документа, что было запрещено п. 1.17 Требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган[2]; существование противоречий между протоколом собрания регионального отделения и уставом партии; неверное указание адреса места жительства учредителя партии в заявлении; отсутствие полномочий у лиц, подающих заявления о регистрации региональных отделений (например, прописано полномочие на подачу документов от имени политической партии, но не прописано аналогичное полномочие на подачу документов от имени конкретного регионального отделения); отсутствие в протоколах съездов информации о времени их начала и окончания; наличие неточностей в

---

[1] Тимофеев Е.А, Попов В.А. О некоторых проблемных вопросах административно-правового регулирования государственной регистрации политических партий и их региональных отделений // Правоприменительная деятельность: история и современность: материалы Международной научной конференции, посвящённой памяти доцента М.В. Геворкяна. – Псков, 2017. С. 111.

[2] Приказ ФНС России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@ (ред. от 25.05.2016) «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 44. (Документ утратил силу.)

оформлении и т.п. При этом многие отказы по перечисленным основаниям были успешно обжалованы в судебном порядке[1].

Ряд отказов в регистрации региональных отделений нередко связан с тем обстоятельством, что в территориальные органы Минюста России региональными отделениями партий представляются те же документы, что и политической партией при её регистрации, но с ошибками. В связи с этим Тимофеев Е.А. и Попов В.А. вполне обоснованно предлагают сократить перечень документов для регистрации регионального отделения партии и исключить из него те, которые предоставлялись партией при её регистрации[2]: копия решения съезда партии, копия документа о государственной регистрации партии, копии устава, программы партии, копия протокола конференции или общего собрания партии регионального отделения партии. Аналогичной позиции придерживаются С.Н. Братановский и М.А. Завгородний[3].

Таким образом, отсутствие единой практики регистрации региональных отделений политических партий в территориальных органах Минюста России, а также строго формальный подход к проверке документации, подаваемой в целях регистрации региональных отделений, способны существенно ограничивать права граждан на создание политических партий, а Закон о политических партиях косвенно устанавливает административные барьеры наличием дублирующего перечня документов для регистрации политической партии (ст. 16) и регистрации региональных отделений партии (ст. 18).

Все документы на регистрацию как политической партии, так и её региональных отделений в органы юстиции должны подаваться в строгом соответствии с определёнными образцами. В настоящее время образцы

---

[1] Аминова Г.Г. Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений: анализ судебной практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 123-126.

[2] Тимофеев Е.А, Попов В.А. О некоторых проблемных вопросах административно-правового регулирования государственной регистрации политических партий и их региональных отделений // Правоприменительная деятельность: история и современность: материалы Международной научной конференции, посвящённой памяти доцента М.В. Геворкяна. Псков, 2017. С. 109-110.

[3] Братановский С.Н. Политические партии как субъекты административного права: монография / С.Н. Братановский, М.А. Завгородний. М.: РИОР, 2011. С. 119-120.

документов утверждены Приказом Минюста России (далее – Приказ № 13)[1]. Обязательность утверждения образцов документов предопределена положениями Закона о политических партиях[2].

Следование образцам документов, утверждённым Минюстом России, исходя из смысла и содержания Приказа № 13 и Закона о политических партиях, обязательно. Это обусловлено тем, что пп. в) п. 1 ст. 20 Закона о политических партиях предусматривает непредставление документов, необходимых в соответствии с данным Федеральным законом для государственной регистрации политической партии в качестве основания для отказа в государственной регистрации. При этом перечень документов установлен статьями 16 и 18 Закона. А на основании п. 6 ст. 20 образцы документов утверждает федеральный уполномоченный орган, т.е. Минюст России.

В судебной практике имелись попытки оспорить обязательность использования образцов документов по регистрации политических партий, ведь такая обязанность напрямую в Законе не прописана. Например, в 2008 году гражданин С.П. Пыхтин стремился признать недействующим образец списка членов регионального отделения политической партии, утверждённый тогда ещё Приказом Федеральной регистрационной службы, поскольку список, как и сейчас, предусматривал включение в него сведений о каждом члене регионального отделения политической партии: фамилии, имени, отчества, даты рождения, гражданства, адреса проживания, контактного телефона, что, по мнению заявителя, противоречило Закону о политических партиях, поскольку им не предусмотрено представление списка членов партии для государственной регистрации, и вообще запрещено требовать от граждан РФ при представлении официальных сведений о себе указывать членство в политической партии или отсутствие такового. Однако данному гражданину было отказано в

---

[1] Приказ Минюста России от 29.01.2015 № 13 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении образцов документов, представляемых в Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальный орган) для государственной регистрации политической партии и её регионального отделения» // Российская газета. 2009. № 99.

[2] П. 6 ст. 20 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

удовлетворении заявления, так как представление вышеуказанных сведений было направлено на реализацию законных полномочий ФРС по проверке содержащихся в представленных документах сведений о членах политических партий на соответствие нормам Закона о политических партиях[1].

Таким образом, использование образцов документов, утверждённых Минюстом России, обязательно при государственной регистрации политической партии и её региональных отделений под угрозой отказа в регистрации.

Реализация функций Минюста России по регистрации политических партий в ряде случаев имеет сложный оценочный характер, который обусловлен некоторыми положениями Закона о политических партиях, предусматривающими требованиям к наименованиям политических партий, качественной стороне их деятельности, уставу партии и некоторые другие. Так, в 2015 году было отказано в регистрации политической партии «Курсом Правды и Единения» по пп. а) п. 1 ст. 20 Закона о политических партиях. В уставе и программе указанной политической партии содержались материалы, взятые из книги, признанной судом экстремистской литературой. Представители партии ссылались на отсутствие цитирований экстремистской литературы. Однако привлечённые специалисты в своих заключениях подтвердили наличие сходства на уровне 80%[2]. В приведённом примере использовался сравнительный метод и привлечение экспертов в целях недопущения регистрации политической партии, устав которой не соответствовал требованиям законодательства РФ.

По другому основанию – о недопустимости определённого наименовании – в 2012 году было отказано «Пиратской партии России». В частности, недопустимым признали слово «Пиратская». В данном случае Минюст России оценивал категорию «Пиратская» в негативной окраске, подразумевая пиратство как уголовно запрещённое деяние, а также как контрафактную деятельность, не

---

[1] Решение Верховного Суда РФ от 17.01.2008 № ГКПИ07-1198 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим образца списка членов регионального отделения политической партии – приложения к Приказу Росрегистрации от 25 апреля 2007 г. № 60» [Электронный ресурс] // URL: http://gcourts.ru. (дата обращения: 10.04.2024).

[2] Апелляционное определение Московского городского суда от 24.06.2016 г. по делу № 33а-15878/2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

допускаемую нормами ГК РФ. В то же время представители партии отстаивали совершенно иную точку зрения, апеллируя к Интернет-ресурсам и даже ссылаясь на существование аналогичных партий во многих демократических странах, включая США. Однако обжалование в судах отказа Минюста России в регистрации ни к чему не привело, а в судебном решении было специально подчёркнуто, что перечень ограничений на наименование партии, установленный в ст. 6 Закона о политических партиях не может считаться исчерпывающим[1]. Последний вывод суда ещё более расширяет характер полномочий Минюста России при реализации функций по регистрации политических партий в части оценки соответствия действующему законодательству РФ не только наименований партий, но и устава, программы, других документов.

В случаях существенных и очевидных нарушений законодательства РФ, как правило, сложностей с отказом в регистрации партий не возникает[2].

Но существуют много других положений Закона о политических партиях, требующих оценочного подхода, например, ст. 9 запрещает создание партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности[3]. И хотя Конституционный Суд РФ в одном из своих Постановлений уделил немало внимания обоснованию и сущности соответствующих признаков, а также требованиям к наименованиям партий и некоторым другим подобным вопросам[4], тем не менее, на практике возникают спорные ситуации, связанные с регистрацией Минюстом России некоторых политических партий. Например, Г.Г. Аминова приводит аргументацию по поводу недопустимости регистрации действующей с 2013 года «Казачьей партии

---

[1] Апелляционное определение Московского городского суда от 10.07.2014 г. по делу /№ 33-27725. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[2] См. например, Апелляционное определение Московского городского суда от 02.02.2016 г. по делу № 33а-653/2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[3] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

Российской Федерации». По её мнению, названная партия создана по национальному принципу[1].

На наш взгляд, существуют и другие зарегистрированные политические партии, цели деятельности которых, а также наименования в зависимости от той или иной оценки могут быть истолкованы по-разному, что в одном случае может служить основанием для отказа в регистрации; в другом – нет. Так, Закон о политических партиях в п. 1 ст. 6 содержит указание на недопустимость создания партий, наименования которых аналогичны существующим до степени смешения. Возникает вопрос о том, как определить степень смешения. В каждом конкретном случае это исключительно оценочный вопрос, отвечать на который должен Минюст России как регистрирующий орган. Вместе с тем даже некоторые судебные инстанции указывают на отсутствие специального правового регулирования, позволяющего однозначно определить, что есть «степень смешения»[2].

Однако М.С. Саликов пишет о полезности указанной нормы, как позволяющей оградить существующие партии от так называемых «партий-спойлеров», призванных отобрать голоса у крупных существующих политических партий[3]. Но как тогда объяснить одновременное существование таких зарегистрированных партий как «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ», «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ» вплоть до 2021 года, когда вторая из них по желанию руководителей партии сменила наименование[4]. Какова степень смешения в рассматриваемом случае? Исходя из решений Минюста России, всё находится в

---

[1] Аминова Г.Г. Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений: анализ судебной практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 129.

[2] См., например, Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 21.06.2018 № С01-787/2017 по делу № СИП-461/2017. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[3] Саликов М.С. Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 153.

[4] Список зарегистрированных политических партий. Официальный сайт Министерства Юстиции РФ [Электронный ресурс] // URL: https://minjust.gov.ru/ru/pages/politicheskie-partii/ (дата обращения: 10.04.2024).

пределах, установленных Законом. В то же время коллектив авторов под ред. Ю.А. Дмитриева считает, что формулировка «до степени смешения» означает, что избиратели должны однозначно узнавать политическую партию по её названию[1].

На наш взгляд, приведённая формулировка только порождает неопределённости. В примере с коммунистическими партиями лишь гражданин, разбирающийся в политических вопросах, способен отличить свою коммунистическую партию, а неопытный вряд ли это сделает в каждом конкретном случае. Именно поэтому при регистрации подобных партий необходим более взвешенный подход, учитывающий различные экспертные мнения, а также, возможно, результаты социологических опросов, то есть требуется использование целой совокупности методов, чего не происходит в настоящее время. Оценка по основанию «до степени смешения» во многом субъективна.

Другой пример. С 2012 по 2020 гг. официально зарегистрированной была политическая партия – Монархическая партия. В своей программе она провозгласила идею реставрации монархии в России, но не насильственным, а конституционным, демократическим путём[2]. Именно поэтому ей в регистрации не было отказано. Смена формы правления с республиканской на монархическую демократическим путём – это вполне законная идея. Ведь экстремистской деятельностью признаётся только насильственное изменение основ конституционного строя[3]. Но «монархия» – это оценочная категория, ведь в законодательстве РФ отсутствует её идентификация. Однако доктринальные источники свидетельствуют, что классической монархической форме правления присущи такие признаки как наследуемый характер передаваемой власти, отсутствие юридической ответственности у монарха[4] и т.д. Из программы

---

[1] Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2013. С. 34.

[2] Официальный сайт Министерства Юстиции РФ [Электронный ресурс] // URL: https://minjust.ru/ru/node/2407 (дата обращения: 10.04.2024).

[3] П. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

[4] См., например, Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права: учебник. М.: Прометей, 2017. С. 48.

монархической партии не следует, какой вид монархии её представители стремятся установить в России. Но слово «реставрация» предполагает её абсолютный характер, ведь в нашем государстве никогда не было конституционной (парламентской) монархии. Таким образом, подразумевается существенное попирание прав и свобод человека и гражданина. Так, российская монархия существовала с явно православным «уклоном». В итоге, предполагается нарушение прав граждан в зависимости от религиозной принадлежности. Действующее законодательство указанное деяние квалифицирует не иначе как экстремистская деятельность[1]. В 2019 году Монархическая партия была ликвидирована, но по основанию неучастия в официальных выборах в течение семи лет[2]. Но имела ли такая партия право на существование? Вопрос спорный, оценочный.

Или допустимо ли создание в РФ политической партии по подобию Монархической партии, если в качестве одной из целей своей деятельности она провозгласит мирную легализацию (демократическим путём) одного из видов деятельности, относящегося к экстремистской? Скорее всего, не получится. Но Минюсту России придётся оценивать различные категории, вот только единого подхода к такой оценке нет.

На некоторые сложности, связанные с наименованиями и эмблемами политических партий при регистрации обращают внимание С.Н. Братановский и Д.В. Развеев. Предлагается введение обязательной проверки наименования партии, чётких сроков такой проверки и даже предоставление политическим партиям права самостоятельно заявлять о проведении лингвистической экспертизы своего наименования[3].

---

[1] П. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

[2] Решение Верховного Суда РФ от 02.12.2019 № АКПИ19-831. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[3] Братановский С.Н. Административно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: монография / С.Н. Братановской, Д.В. Развеев. М.: РИОР, 2011. С. 40-41.

Изложенное позволяет утверждать о необходимости установления критериев и процедуры оценки в отношении устава, программы, названия партии при осуществлении регистрации политических партий. Ввиду этого в Закон о политических партиях целесообразно внести изменения, предусматривающие ссылку на подзаконный акт, например, на Постановление Правительства РФ, которым должны быть урегулированы соответствующие вопросы. Возможен и более простой вариант, связанный с изданием Минюстом России методических рекомендаций оценки устава, программы, названия партии на предмет соответствия как Закону о политических партиях, так и законодательству РФ в целом.

Количество зарегистрированных политических партий в настоящее время снижается. На 10 апреля 2024 года их число составляло 25. Снижение численности обусловлено активной деятельностью Минюста России, который осуществляет контрольные функции. Только за 2019 год Минюст России через Верховный Суд РФ ликвидировал пятнадцать партий по основаниям неучастия в выборах в течение семи лет подряд или отсутствия необходимого количества региональных отделений[1]. В 2020 году – ещё 11, а далее – ежегодно по несколько штук[2]. Это обусловлено тем, что с 2012 года, когда снизились требования к численности членов политической партий, как раз прошло семь лет, а в соответствии с Законом о политических партиях партия подлежит ликвидации, в случае неучастия в выборах в течение семи лет подряд[3], ведь основная цель деятельности партий по Закону о политических партиях – участие в выборах. В связи с этим можно спрогнозировать стабилизацию числа партий в Российской Федерации.

---

[1] В 2019 году ликвидированы 15 российских политических партий после проверок Минюста [Электронный ресурс] // Интерфакс. URL: https://tass.ru/politika/7531893 (дата обращения: 10.04.2024).

[2] На основании анализа данных, содержащихся в докладах Минюста России об осуществлении государственного контроля некоммерческих организаций и его эффективности в 2020 и последующих годах.

[3] П. 2 ст. 37 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ О политических партиях (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

Что касается статистики по созданию и регистрации новых политических партий, то в этом направлении также наблюдается определённая тенденция. Если в 2012 году было зарегистрировано 32 новые политические партии, то в 2018 – 1, в 2019 – 0, в 2020 – 3, в 2021 – 0; 2022 – 1, 2023 – 0[1]. Хотя, по данным Минюста России, в 2019 году было образовано 39 организационных комитетов с целью создания политических партий, в 2020 – ещё более 40, с 2021 по 2023 – около 30-35 ежегодно, а на 11 апреля 2024 года насчитывалось 23 таких комитета. Но абсолютному большинству из них, если не всем, вряд ли удастся зарегистрировать партию вместе с региональными отделениями. При этом с 2012 по 2024 гг. требования к регистрации политических партий практически не изменились. Примечательно, что отчасти названную тенденцию можно обусловить усилением контрольной функции со стороны Минюста России при регистрации партий, особенно в отношении региональных отделений партий.

В настоящее время актуальным является и ещё один вопрос, связанный с регистрацией политических партий и напрямую затрагивающий компетенцию Минюста России как регистрирующего органа. Зарегистрированные политические партии имеют определённые преференции перед партиями, которые только проходят процедуру регистрации или собираются её проходить. Так, в современной практике деятельности Минюста России уже известно о нескольких случаях отказа в регистрации политической партии по пп. б) п. 1 ст. 20 Закона о политических партиях, а именно: по причине использования наименований иных зарегистрированных партий или схожих до степени смешения. Суть схемы достаточно проста. Проводится съезд вновь создаваемой политической партии, подаются документы в регистрирующий орган. Однако в это же время какая-либо из существующих политических партий заявляет о перемене своего наименования и тоже подаёт документы в регистрирующий орган. Поскольку не может существовать двух политических партий с одинаковым наименованием, а вновь создаваемая партия ещё не

[1] О деятельности некоммерческих организаций: информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx (дата обращения: 11.04.2024).

зарегистрирована, приоритет нового наименования имеет ранее зарегистрированная политическая партия. Соответственно вновь создаваемая партия получит отказ в регистрации по названному выше пункту Закона. Причины для подобного поведения со стороны руководства существующей политической партии могут быть самыми разнообразными: начиная от факта более привлекательного наименования и заканчивая устранением политических конкурентов. Закон о политических партиях никак не регулирует рассматриваемый аспект спорных правоотношений.

Судебная практика по рассматриваемому вопросу такова, что внесение записи в ЕГРЮЛ о создании политической партии обусловливает возникновение у неё как у юридического лица права на собственное наименование[1]. Соответственно до момента регистрации у политической партии отсутствует такое право. Но политические партии – это особые субъекты. А учредительные съезды – это публичные мероприятия, на которых (а, как правило, и до) становится известно о будущем наименовании партии как юридического лица.

В целях устранения названного законодательного пробела, необходимо урегулировать соответствующий вопрос в Законе о политических партиях. По нашему мнению, целесообразно установить запрет на переименование существующей политической партии под наименование партии, которая на съезде приняла решение о своём создании. В итоге, ст. 11 Закона о политических партиях может быть дополнена пунктом 3.1 следующего содержания: «*Не допускается изменение наименования зарегистрированных политических партий под наименования вновь создаваемых политических партий со дня принятия учредительным съездом решения о создании политической партии, если от зарегистрированной политической партии заявление о переименовании не поступило в регистрирующий орган ранее указанного дня. Переименование зарегистрированной политической партии под наименование вновь создаваемой политической партии допускается не ранее шести месяцев со дня принятия*

[1] Апелляционное определение Московского городского суда от 04.12.2014 по делу № 33-38640. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

решения Минюста России об отказе в регистрации вновь создаваемой политической партии.».

Примечательно, что Закон о политических партиях, Положение о Минюсте России не вменяют в обязанность Минюсту России осуществлять проверку учредительной документации на соответствие законодательству РФ, хотя фактически такая проверка осуществляется. Что такая проверка всё-таки проводится, становится ясно только в результате изучения оснований для приостановления государственной регистрации партии и оснований для отказа в такой регистрации, содержащихся в ст. 20 Закона о политических партиях. По мнению С.Н. Братановского, соответствующая обязанность за уполномоченным органом должна быть юридически закреплена в Законе, что позволит повысить ответственность Минюста России при осуществлении государственной регистрации, а также нивелировать возможные нарушения законодательства РФ, нарушения прав и свобод человека и гражданина[1]. Соглашаясь с данной позицией, отметим, что подход С.Н. Братановского есть общее начальное условие для разрешения ранее обозначенных спорных моментов, связанных с осуществлением государственной регистрации политических партий.

Изложенное позволяет дать более совершенное определение государственной регистрации политических партий. Государственная регистрация политических партий представляет собой сложную двухуровневую совокупность административных процедур, рассматриваемую, с одной стороны, в качестве акта Минюста России, осуществляемого во взаимодействии с ФНС России в заявительном порядке посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации политической партии в целях обеспечения законности деятельности последней и дальнейшей возможности (невозможности) осуществления уполномоченными органами контрольно-надзорных мероприятий в отношении партии, с другой стороны, в качестве совокупности юридически значимых действий (особого административно-

[1] Братановский С.Н. Политические партии как субъекты административного права: монография / С.Н. Братановский, М.А. Завгородний. М.: РИОР, 2011. С. 114.

процессуального порядка), предусмотренных Законом о политических партиях и подзаконными актами, последовательно реализуемых политическими партиями, их региональными отделениями, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, направленных на получение, изменение, утрату политической партией совокупности исключительных прав и обязанностей.

Среди особенностей государственной регистрации политических партий в системе иных общественных объединений, учитывая положения нормативных правовых актов и практический опыт осуществления Минюстом России, его территориальными органами соответствующей деятельности, можно выделить:

1) двухступенчатая регистрация: сначала партия в целом, затем региональные отделения;

2) регистрация осуществляется «под отменительным условием», т.е. отсутствие регистрации в течение установленного срока необходимого количества региональных отделений партии влечёт прекращение регистрации партии в целом;

3) успешная регистрация политической партии – явление редкое, что подтверждается статистическими данными: в настоящее время в среднем в год регистрируется 1-2 партии при создании 40-50 организационных комитетов;

4) чрезвычайно формализованный характер государственной регистрации: недостаточно представить совокупность установленных Законом документов, необходимо их оформлять в соответствии с формами и требованиями ФНС России, а также специальными образцами, утверждёнными Минюстом России;

5) деятельность Минюста России при государственной регистрации политических партий направленна на выявление несоответствий законодательству РФ положений документов политической партии, её наименования (оценочная деятельность Минюста России).

В целях развития регистрационной процедуры требуется ликвидация отдельных коллизий и пробелов, имеющихся в законодательстве о политических партиях и связанных с регистрацией данных общественных объединений. Так,

порядок взаимодействия Минюста России и ФНС России должен быть принят надлежащим субъектом. Кроме того, в целях недопущения злоупотребления своим правом следует запретить существующим зарегистрированным политическим партиям менять свои наименования в период регистрации новых политических партий под наименования последних.

Не менее проблемным является вопрос об оценке Минюстом России при осуществлении регистрации партий содержания устава, программы, наименования партии и т.п. на соответствие законодательству РФ. Закон о политических партиях, Административный регламент о регистрации некоммерческих организаций[1] не содержат конкретных указаний по определению недопустимых наименований партий в рамках категории «до степени смешения», не устанавливают пределы разграничения «скрытых» целей деятельности политических партий (экстремистских, антиконституционных и т.п.). Всю эту оценочную деятельность выполняет Минюст России. Так, нами выявлено несколько партий, регистрация которых может быть поставлена под сомнение. Этот вопрос, на наш взгляд, требует дополнительного подзаконного нормативного регулирования. На этом основании целесообразно внести изменения в Закон о политических партиях, предусматривающие ссылку на подзаконный акт, например, на Постановление Правительства РФ, которым должны быть урегулированы соответствующие вопросы. Проект таких изменений может выглядеть следующим образом:

«*Внести в Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 29, ст. 2950; 2023, N 31 (ч. III), ст. 5786) следующие изменения:*

1) Статью 6 дополнить пунктом 7 следующего содержания:

---

[1] Приказ Минюста России от 26.09.2022 № 199 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» (ред. от 09.08.2023) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

«Оценка соответствия наименования политической партии законодательству Российской Федерации осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»;

2) Статью 7 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«Оценка соответствия символики политической партии законодательству Российской Федерации осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»;

3) Статью 21 дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«Оценка соответствия устава политической партии законодательству Российской Федерации осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»;

4) Статью 22 дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«Оценка соответствия программы политической партии законодательству Российской Федерации осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».».

Концептуально механизм названной оценки может выглядеть следующим образом.

Во-первых, оценка соответствия должна осуществляться в рамках административной процедуры «рассмотрение представленных документов». В том случае, если представлен верный перечень надлежащим образом оформленных документов, проводится соответствующая оценка их соответствия законодательству РФ, которую целесообразно оформлять распоряжением Минюста России.

Во-вторых, в целях принятия максимально объективного решения целесообразным видится создание комиссии или совета по вопросу оценки соответствия наименования, символики, устава, программы политической партии законодательству РФ. Так, например, в настоящее время при регистрации религиозной организации должностные лица Минюста России вправе обращаться в Экспертный совет по проведению государственной религиоведческой экспертизы, который состоит из должностных лиц, государственных служащих

органов государственной власти, учёных-религиоведов, специалистов в области отношений государства и религиозных объединений[1]. По определённой аналогии может создаваться комиссия по оценке соответствия наименования, символики, устава, программы политической партии законодательству РФ. В состав такой комиссии должны входить не только представители Минюста России, но и те категории лиц, которые имеют непосредственное отношение к деятельности политических партий, а также к тем сферам общественных отношений, которые в той или иной степени связаны с партиями, в случае их успешной регистрации. Это могут быть должностные лица ЦИК России, уполномоченного органа в области борьбы с терроризмом, экстремизмом, представители парламентских партий, общественности (например, от Общественной палаты РФ), учёные (конституционалисты, геральдисты, лингвисты и т.п.). Для дачи пояснений в рамках работы комиссии могут привлекаться представители заинтересованной стороны – регистрируемой политической партии. Главная функция комиссии – дача заключений о соответствии / не соответствии представленной документации партии законодательству РФ. Комиссия может выработать методические рекомендации по осуществлению рассматриваемой оценки, в т.ч. на основании запросов, поступающих из территориальных органов Минюста России. Комиссия должна работать на непостоянной основе, собираться по мере необходимости, т.к. в настоящее время регистрация политических партий осуществляется не часто.

В-третьих, при возникновении обоснованных разногласий между членами комиссии допустимым видится назначение и проведение различного рода экспертиз, например, лингвистической, геральдической. Результаты подобной экспертизы могут быть положены в основу итогового заключения комиссии по вопросу оценки соответствия документации партии законодательству РФ. Такое заключение может утверждаться большинством голосов членов комиссии. Ведущую роль в проведении заседаний комиссии должны играть должностные лица Минюста как представители регистрирующего органа.

---

[1] Приказ Минюста России от 18.02.2009 № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе» // Российская газета. 2000. № 43.

В-четвёртых, сама оценка должна проводиться по тем критериям, которые предопределены в настоящее время Законом о политических партиях. Например, в наименовании партии не должно быть наименования иной партии, ликвидированной за осуществление экстремистской деятельности. Либо символика партии не должна дублировать государственную символику РФ. На заседаниях комиссии могут определяться вопросы о степени смешения наименования новой партии с наименованиями существующих. Члены комиссии вправе обосновывать в этой части свои предложения, которые будут рассматриваться коллегиально. Таким образом, ключевых элементов, проверка которых происходит, четыре – наименование, символика, устав и программа партии. При возникновении у члена комиссии сомнений о соответствии или не соответствии законодательству РФ, он излагает своё мотивированное мнение, обсуждение которого и решение по которому осуществляется коллегиально.

В-пятых, при положительном заключении комиссии по оценке документации партии законодательству РФ регистрационное производство продолжается в уже существующем порядке. В случае же вынесения отрицательного заключения с соответствующим обоснованием в мотивировочной части, регистрация политической партии может быть приостановлена либо в регистрации должно быть отказано на основании решения Минюста России с приложением соответствующего заключения.

§ 2. Особенности государственного контроля и надзора за деятельностью политических партий

Как мы уже отмечали, органы государственной исполнительной власти играют важную роль в качестве одного из элементов механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий. Важнейшая функция таких органов состоит в осуществлении государственного

контроля и надзора, её реализация позволяет не только выявлять нарушения действующего законодательства РФ, но и поддерживать законность и правопорядок в рассматриваемой сфере общественных отношений, а также содействовать в обеспечении реализации прав граждан.

О сложности и неоднозначности категорий «контроль» и «надзор» мы уже упоминали ранее. Но данный вопрос становится особо принципиальным, когда речь заходит о контрольно-надзорных функциях в отношении политических партий, их особенностях. Не является большим секретом, что низкое качество законов есть большая проблема современного законодательства РФ практически во всех его сферах. На данное обстоятельство обращает внимание, например, профессор В.В. Черников[1]. Так, в законодательстве РФ по отношению к деятельности партий используется преимущественно термин «государственный контроль». Возникает резонный вопрос: почему используется категория «государственный контроль за деятельностью политических партий», а не «государственный надзор»? Ранее мы указывали, что анализ законодательства по вопросам контрольно-надзорной деятельности в отношении политических партий не позволяет дать однозначного ответа на поставленный вопрос. В научной литературе нет единого мнения даже о соотношении терминов «контроль» и «надзор», не говоря уже об использовании данных категорий в отношении деятельности политических партий.

Факты частого законодательного отождествления контроля и надзора, сложности с разграничением указанных дефиниций в литературных источниках свидетельствуют о тесной взаимосвязи контроля и надзора. Об этом, например, пишет А.П. Коренев. Он видит отличие контроля от надзора в том, что понятие «контроль» может трактоваться достаточно широко и предполагает осуществление наблюдения за законностью, целесообразностью деятельности, оценку этой деятельности не только с правовых позиций, но и с научных,

[1] Черников В.В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 17

социально-экономических, политических, организационного-технических[1]. В свою очередь, надзор не может характеризоваться большинством перечисленных признаков. Это более узкий термин, преимущественно связанный с обеспечением только законности.

Руководствуясь позицией А.П. Коренева, обратимся к государственному контролю за деятельностью политических партий, предусмотренного ст. 38 Закона о политических партиях. В соответствии с Административным регламентом № 274 предметом указанного контроля (надзора) является соответствие деятельности политических партий, их региональных отделений уставным целям, положениям и задачам, содержащимся в учредительных документах, а также соблюдение ими законодательства РФ[2]. В итоге, мы видим, что по большей части государственный контроль, установленный ст. 38 Закона о политических партиях, сведён только к соблюдению партиями законодательных требований, к обеспечению соответствия их деятельности положениям, задачам, целям, определённым учредительными документами, но не к эффективности, целесообразности принятия тех или иных решений.

Считать понятия «контроль» и «надзор» абсолютно тождественными вряд ли представляется возможным, несмотря на своеволие субъектов правотворчества, которые апеллируют к соответствующей терминологии, но не проводят её разграничения. Вместе с тем, десять лет назад наметилась тенденция по переименованию отдельных видов контроля в надзор: государственный экологический контроль – в государственный экологический надзор (2011 год)[3];

---

[1] Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С. 253.

[2] Приказ Минюста России от 30.12.2021 № 274 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

[3] Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления

государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами – в государственный надзор в области обращения с отходами (2011 год)[1]; государственный контроль за выполнением работ по уничтожению химического оружия – в государственный надзор за данной сферой (2014 год)[2]; государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию – в государственный надзор в указанной сфере (2014 год)[3] и др. При этом контроль за деятельностью политических партий остался исключительно контролем. И, как мы уже отметили, в 2021 году произошла новая череда переименований, например, государственный экологический надзор – в государственный экологический контроль (надзор); государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию – в государственный контроль (надзор)[4] и т.п. Но контроль за деятельностью политических партий остался снова нетронутым.

Обратимся к конкретным основаниям разграничения контроля и надзора, выделяемым в литературе, с целью более полной идентификации контроля за деятельностью политических партий, осуществляемого Минюстом России как органом исполнительной власти. Так, профессор В.П. Беляев указывает на четыре важнейших таких основания[5]. Первым он называет осуществление контроля в

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

[1] Там же.

[2] Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5615.

[3] Там же.

[4] Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

[5] Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 203-204.

отношении подчинённых органов и лиц. При надзоре такого подчинения нет. Политическая партия есть свободный субъект правоотношений, общественное объединение, создаваемое гражданами с целью участия в политической жизни общества. В п. 1 ст. 10 Закона о политических партиях однозначно определено, что вмешательство органов и должностных лиц в деятельность политических партий, как и наоборот, не допускается[1].

Вторым принципиальным условием разграничения контроля и надзора является объект. Объект контроля – законность и целесообразность деятельности, принимаемых решений и т.п. Объект надзора – только законность и только по узкому определённому в нормативных актах кругу вопросов. Рассматриваемое основание мы уже обозначили ранее.

Третьим разграничительным основанием выступает возможность контролирующего органа вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого субъекта. При надзоре отсутствует такая возможность. В отношении политических партий Минюст России не наделён правом приостановить деятельность партии или ликвидировать её. Однако он может возбудить соответствующую процедуру, а решение должны принимать судебные органы.

Наконец, четвертым отличительным признаком является наделение правом должностных лиц контролирующих органов самостоятельно принимать решение о привлечении к административной ответственности виновных субъектов. В случае с надзором такое право отсутствует, имеются лишь полномочия поставить вопрос о привлечении к ответственности (например, право составить протокол о правонарушении). Из названного признака следует, что контроль за деятельностью партий обладает чертами надзора. Минюст России, его территориальные подразделения не наделены правом принимать решение об административной ответственности партий, их региональных отделений. Такое право имеют только судебные органы. Должностные лица Минюста России вправе лишь составлять протоколы по делам об административных

[1] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

правонарушениях. Так, за 2019 год Минюстом России и его территориальными органами составлено 297 указанных протоколов в отношении партий и их региональных отделений, за 2020 – 87, за 2021 – 70, за 2022 – 63, за 2023 – 51[1].

Во многом аналогичные характеристики контроля и надзора в аспекте их разграничения выделяют Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. Так, по их мнению, контролю присущи: отношения подчинённости, подведомственности между контролирующим органом и подконтрольным субъектом; объект контроля – законность и целесообразность деятельности; наличие у контролирующего субъекта права приостанавливать или отменять решения проверяемых; применение мер дисциплинарного воздействия за допускаемые нарушения контролирующими субъектами[2]. Должностные лица Минюста России при проведении проверок и по их результатам не наделены правом применять меры дисциплинарной ответственности в отношении должностных лиц политических партий, однако вправе задействовать иные меры воздействия – вынесение предупреждения, обращение с административным исковым заявлением в суд о приостановлении деятельности или ликвидации партии, её регионального отделения и др.

Таким образом, контроль за деятельностью политических партий, осуществляемый в соответствии со ст. 38 Закона о политических партиях обнаруживает в себе некоторые признаки надзорной деятельности. Именно поэтому использование в законодательстве РФ по отношению к проверочной деятельности политических партий только термина «контроль» не совсем соответствует содержательной стороне данной категории. На наш взгляд, в рассматриваемом направлении Минюст России осуществляет, как минимум функции по контролю и надзору.

Существуют и другие точки зрения на контрольно-надзорную деятельность. Некоторые авторы указывают, что надзор в классическом виде осуществляет

---

[1] На основании анализа данных, содержащихся в докладах Минюста России об осуществлении государственного контроля некоммерческих организаций и его эффективности.

[2] Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М. Норма, 2008. С. 389.

только прокуратура, деятельность которой связана с проверкой законности действий и решений различных субъектов права. Все остальные государственные структуры реализуют преимущественно контрольные функции, так как не только проверяют законность действий и решений, но и занимаются регистрационными производствами, выдают различные разрешения, издают правила и нормативы и т.д.[1] Фактически происходит сочетание контрольных и надзорных функций. Возможно, именно поэтому при определении сущностного предназначения каждого федерального органа исполнительной власти в отношении некоторых из них правотворческими субъектами используется термин «функции по контролю и надзору».

Нельзя не отметить и позицию А.В. Мартынова, который ставит под сомнение классические признаки отграничения контроля от надзора. Среди государственного надзора указывает на его особый вид – административный надзор, для выделения которого существует четыре критерия:

1) осуществляется только государственными органами исполнительной власти;

2) осуществляется в установленных сферах государственного управления;

3) наличие единой цели – обеспечение реализации принципа законности при функционировании государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и в деятельности граждан;

4) наличие особых средств и способов осуществления административного надзора, включая лицензирование, регистрацию, декларирование, применение мер административного принуждения[2].

Руководствуясь приведённым подходом, можно констатировать, что контроль за деятельностью политических партий в аспекте п. 1 ст. 38 Закона о политических партиях также имеет признаки административного надзора. В то же

---

[1] Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – М.: БФ «Центр публичного права». 2014. № 189 (3). С. 77.

[2] Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. – М. NOTA BENE, 2010. С. 108-130.

время некоторые другие виды контроля, связанные с деятельностью партий, предусмотренные в законодательстве РФ, например, контроль за источниками и размерами имущества (п. 2 ст. 38 Закона о политических партиях), контроль за обеспечением гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами (ст. 5 Закона о гарантиях равенства партий) нельзя отнести к административному надзору хотя бы потому, что полномочия по осуществлению данных видов контроля возложены на ЦИК РФ, который не является органом исполнительной власти.

В итоге, государственный контроль и надзор за деятельностью политических партий представляет собой многогранную деятельность государства, осуществляемую уполномоченными органами государственной власти и их должностными лицами, содержанием которой является проведение проверочных мероприятий в отношении функционирования политических партий с целью определения соответствия их деятельности обязательным законодательным требованиям в установленных сферах жизнедеятельности общества и государства. И хотя в нормативных актах при обращении к деятельности политических партий используется только термин «контроль», фактически по ряду направлений он предполагает реализацию надзорных функций.

В целях всестороннего понимания сущности контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в отношении политических партий и связанной с ними, важным представляется выделение ключевых признаков этой деятельности.

Во-первых, специфичен сам объект контроля и надзора – деятельность политических партий. Такая деятельность связана с реализацией прав и обязанностей партий, их должностных лиц, а, в конечном счёте, – с обеспечением реализации и гарантированием прав граждан преимущественно политического характера. Нельзя забывать и о том, что политическая партия является единственным субъектом среди объединений, допущенным до участия в выборах в органы государственной власти, к выдвижению кандидатов на государственные

выборные должности. Ввиду этого устанавливаются особые условия регистрации партии, требования к содержанию деятельности, её существованию, к участию в избирательных кампаниях и т.п. Аналогичные предписания в совокупности не действуют в отношении не только общественных объединений, но и других участников правоотношений.

Значимость деятельности политических партий как объекта контрольно-надзорной деятельности можно подчеркнуть на следующем примере. В связи с распространением COVID-19 в 2020 году в отношении некоммерческих организаций, среднесписочная численность работников в которых не превышала 200 человек, проводились только указанные в специальном Постановлении Правительства РФ[1] внеплановые проверки, плановые – не проводились. При этом политические партии не подпадали под действие указанных правил, они были исключением, специально обозначенным в названном нормативном акте.

Во-вторых, контроль и надзор за деятельностью политических партий осуществляется несколькими органами государственной исполнительной власти. Специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти являются Минюст России и ФНС России.

В-третьих, контрольно-надзорные функции за деятельностью политических партий преимущественно сведены к таких мероприятиям как: проверка; анализ отчётов, документов; участие в мероприятиях, проводимых политическими партиями; применение мер правового реагирования при выявлении нарушений действующего законодательства РФ[2].

В-четвёртых, контрольно-надзорные функции, связанные с деятельностью политических партий, многообразны и выражаются в осуществлении, в первую

---

[1] Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2292.

[2] Вывод сделан на основе анализа докладов об осуществлении Минюстом России государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций за период с 2015 по 2023 гг.

очередь, специальных видов контроля и надзора. Видами такого контроля и надзора, преимущественно имеющими административно-правовое значение, являются следующие:

1) контроль и надзор за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями законодательства РФ, за соответствием деятельности политической партии, её региональных отделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами (далее – контроль и надзор за соблюдением политическими партиями законодательства РФ);

2) контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, а также за источниками денежных средств и иного имущества политических партий, их региональных отделений, полученных в результате совершения сделок (далее – контроль за финансами партий) (в части полномочий Минюста России и его территориальных органов);

3) контроль и надзор за иными сторонами финансовой деятельности политических партий;

4) контроль за равным освещением деятельности парламентских партий в государственных СМИ (в части деятельности Роскомнадзора).

Кроме того, контроль и надзор за деятельностью политических партий включает в себя и общие его виды, т.е. не имеющие специфики в отношении политических партий по сравнению с другими субъектами. Например, федеральные органы исполнительной власти осуществляют контрольно-надзорные функции в отношении партий как юридических лиц на общих основаниях: государственный пожарный надзор (МЧС России)[1]; государственный

[1] Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 27.11.2023) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)[1]; государственный надзор за соблюдением трудового законодательства РФ (Роструд)[2] и т.п.

Контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ политическими партиями представляется одним из важнейших видов контрольно-надзорной деятельности. Но анализ законодательства РФ в указанной части показывает наличие недостатков и проблем в правовой регламентации контрольно-надзорных функций.

Объективное изменение важнейших общественных отношений постоянно требует новаций в их правовом регулировании. Принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[3] (далее – Закон о контроле) является показательным. Данный Закон ознаменовал собой начало нового этапа в развитии публичной контрольно-надзорной деятельности. Например, приоритетом стала профилактика правонарушений, а не их выявление; все проверки должны фиксироваться в «онлайн-режиме»; риск-ориентированный подход при организации и проведении проверок; изменение оценки эффективности деятельности контролирующих органов; сокращение количества проверок; появление новых форм контроля и надзора и др.[4]

В то же время нельзя не согласиться с некоторыми авторами с тем, что многие вопросы теоретического и практического плана принятием Закона о контроле так и не были решены, а некоторые инновационные положения сложны в реализации[5], особенно учитывая санкционную политику в отношении России со

---

[1] Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 05.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

[2] Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 (ред. от 21.02.2024) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

[3] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

[4] См. подробнее: Жиркова А., Шестакова Е. Контроль на короткой дистанции. Будущее проверок бизнеса в России // Финансовая газета. 2021. № 23. С. 5-7.

[5] Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34-40.

стороны ряда государств. Более того, некоторые вопросы осуществления отдельных видов контроля и надзора с учётом новаторского подхода законодателя остаются либо вообще незатронутыми, либо урегулированными нормами права в недостаточной степени (например, устанавливаются исключения, особые правила и т.п.).

В последнем аспекте имеет значение осуществление контроля (надзора) за деятельностью политических партий. В Закон о контроле представленный вид контрольно-надзорной деятельности не упомянут и не обособлен. В предыдущем законе – «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1] (далее – Закон о защите прав), – рассматриваемый вопрос решается аналогичным образом. Но не всё так однозначно. Ведь оба закона имеют общий характер, т.е. распространяют своё действие на все контрольно-надзорные отношения, если другими законами не предусмотрены исключения.

Контроль за деятельностью политических партий предусмотрен ст. 38 Федерального закона «О политических партиях»[2]. Указанная статья небольшая, предусматривает четыре права контролирующего органа, фактически являющихся мерами воздействия на партию, контрольно-надзорными мероприятиями. Но Законом о политических партиях не детализируются вопросы организации и проведения соответствующего контроля, определены лишь его особенности. Примечательно, что ст. 38 Закона не содержит отсылки ни к какому общему закону о контроле (надзоре). В таком случае Закон о контроле должен распространять своё действие на контроль за деятельностью политических партий. Но и здесь не всё так однозначно.

Политическая партия юридически и фактически одновременно является и общественным объединением, и некоммерческой организацией. В ст. 7 Закона об общественных объединениях партия прямо отнесена к одной из организационно-

---

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

[2] Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ О политических партиях (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

правовых форм общественных объединений[1]. Однако далее, как следует из содержания ст. 12.2, порядок создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации политических партий регулируется специальным федеральным законом. Таким образом, перечисленные вопросы изъяты из-под действия Закона об общественных объединениях. Но среди таких вопросов нет контроля и надзора. Отсюда следует вывод, что ст. 38 Закона об общественных объединениях, посвящённая контролю и надзору, должна распространять своё действие на деятельность политических партий. Однако часть норм названной статьи не в полной мере согласуется с нормами ст. 38 Закона о политических партиях. Это, в первую очередь, касается прав регистрирующего органа при осуществлении контроля за деятельностью общественных объединений. В Законе об общественных объединениях их больше, а в Законе о политических партиях они раскрыты шире и несколько иначе. Безусловно специальный нормативный правовой акт перекрывает действие общего. Но в таком случае возникают вопросы, например, о правомерности проверяющих органов запрашивать у руководящих органов политических партий их распорядительные документы, ведь ст. 38 Закона о политических партиях это право не предусмотрено. По общим правилам разрешения коллизий, в части, не противоречащей Закону о политических партиях, действует Закон об общественных объединениях. Поэтому, на наш взгляд, допустимо запрашивать документы и осуществлять иные действия, заложенные в ст. 38 Закона об общественных объединениях, в отношении политических партий. Но опять-таки ни в Законе о контроле, ни в Законе о защите прав контроль за деятельностью общественных объединений не упомянут и не обособлен.

Политическая партия – это некоммерческая организация, что подтверждается, с одной стороны, определением партии, данном в п. 1 ст. 3 Закона о политических партиях, где обозначены цели создания партии, с другой

[1] Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

стороны, положениями Законами о некоммерческих организациях[1]. Прямых исключений действия последнего Закона в отношении политических партий он не содержит. Например, пп. 3) п. 4.2 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях одним из оснований проведения внеплановой проверки некоммерческой организации определяет поступление в уполномоченные органы представления избирательной комиссии в соответствии с законами о политических партиях и об основных гарантиях избирательных прав граждан[2]. Закон о некоммерческих организациях в сравнении с законами о политических партиях и об общественных объединениях содержит более объёмную статью, посвящённую контролю за деятельностью некоммерческих организаций. Ст. 32, например, устанавливает основания для внеплановых проверок. Однако ряд её норм неприменим к контролю за деятельностью политических партий. Так, политическая партия никак не может выполнять функции иностранного агента. Кроме того, многие положения ст. 32 носят специальный характер, рассчитаны на конкретные виды некоммерческих организаций, исключая политические партии. При этом следует отметить, что по аналогии с Законом об общественных объединениях не все нормы ст. 32 Закона о некоммерческих организациях согласуются с нормами ст. 38 Закона о политических партиях. Однако все коллизии должны разрешаться в ранее обозначенном нами порядке в пользу Закона о политических партиях.

Закон о контроле полностью выводит из-под сферы своего действия контроль за деятельностью некоммерческих организаций. Это обусловлено пп. 12) п. 5 ст. 2, в котором определено, что положения Закона о контроле не применяются в отношении федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций. И хотя в Законе о некоммерческих организациях чаще используется термин «контроль», тем не менее, в соответствии с п. 4.1 данного Закона контроль за соблюдением некоммерческими организациями законодательства осуществляется в ходе соответствующего вида

---

[1] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

[2] Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

надзора. Соотношение данных категорий, их юридическая несогласованность – это предмет отдельного исследования[1]. Соответственно на контроль за деятельностью политических партий как разновидность контроля за деятельностью некоммерческих организаций также не распространяет своё действие Закон о контроле.

Вместе с тем, совершенно иной подход к федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций законодателем был использован в Законе о защите прав. В соответствии с его п. 24) ч. 4 ст. 1 названный вид надзора подпадает под действие Закона о контроле, однако особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами, т.е. в отношении политических партий – законами «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и «О политических партиях». При этом следует учитывать, что из трёх указанных законов отсылка к Закону о защите прав вплоть до настоящего времени имеется только в самом общем из них – «О некоммерческих организациях» (п. 4.1 ст. 32). Сам Закон о защите прав в настоящее время всё ещё регулирует отношения по осуществлению федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, включая политические партии, но только до 31 декабря 2024 года (п. о) п. 1 ст. 26.3). Наличие ограниченного срока связано со вступлением в силу в 2021 году Закона о контроле. Только, как мы указали, Закон о контроле вообще не распространяет своё действие на отношения по контролю за деятельностью политических партий. Поэтому у законодателя ещё есть время для выработки соответствующего подхода. На наш взгляд, возможно несколько вариантов.

Во-первых, допустимо возродить ранее установленное правило, в соответствии с которым Закон о контроле будет распространять своё действие на проверки в отношении некоммерческих организаций с теми особенностями,

---

[1] См.: Ильиных А.В. Теоретико-правовые основания использования категорий «государственный контроль» и «государственный надзор» в отношении деятельности политических партий // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 3. С. 89-96.

которые определяются другими федеральными законами. Но законодатель сознательно с самого начала не идёт по такому пути, устанавливая другую конструкцию. Хотя названный вариант максимально прост и в том случае, если не удастся апробировать иные варианты, возврат к ранее проверенным решениям выглядит наиболее вероятным.

Во-вторых, специальные законы, включая законы, регулирующие порядок организации и проведения контроля в отношении политических партий, будут переработаны и дополнены нормами, позволяющими в полной мере осуществлять уполномоченным органам контрольно-надзорную деятельность, опираясь исключительно на специальные законы. В первую очередь, возникает вопрос: зачем законодателю дублировать схожие нормы в других законах? Ведь это только увеличивает и без того огромный и неоднородный массив правовых предписаний. Кроме того, практика контрольно-надзорной деятельности может стать неоднородной, а «подстраивание» под условия каждого отдельного вида контроля (надзора), выведенного из-под действия Закона о контроле, может потребовать значительных временных затрат.

В-третьих, возможно оставить всё как есть в настоящее время без введения дополнительных правовых норм. В таком случае с 1 января 2025 года Закон о защите прав перестанет действовать и не будет применяться к отношениям по контролю за деятельностью политических партий.

Возможны и другие варианты. Скорее всего, контуры дальнейших нововведений будут более чёткими ближе к 31 декабря 2024 года, хотя вариант с определённым или неограниченным продлением срока действия ст. 26.3 Закона о защите прав пока никто не отменял.

В системе контрольно-надзорной деятельности нельзя не учесть специфики деятельности политических партий. Поэтому пока ещё в рамках продолжающегося реформирования законодательства о контроле (надзоре), на наш взгляд, необходимо использовать дифференцированный подход к контролю за деятельностью различных некоммерческих организаций, в особенности политических партий. К сожалению, Закон о политических партиях определяет

основы осуществления лишь контроля за их деятельностью, не упоминая о возможностях административного надзора, коим является федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций. Вместе с тем, положения ч. 1 ст. 38 Закона о политических партиях позволяют сделать однозначный вывод об установлении особенностей федерального государственного надзора, предусмотренного Законом о некоммерческих объединениях, в отношении политических партий.

Таким образом, имеется не только терминологическая неопределённость между федеральными законами относительно осуществления контроля и надзора за деятельностью политических партий, но и содержательная разобщённость вышеперечисленных федеральных нормативных актов.

Фактически в зависимости от предметной направленности контроль за деятельностью политических партий включает в себя два его вида:

1) за соблюдением законодательства РФ партиями, региональными отделениями, структурными подразделениями;

2) за соответствием деятельности партий, региональных отделений, структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами партий.

Вместе с тем юридически такого разделения не происходит. Организация и осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ партиями урегулированы п. 1 ст. 38 Закона о политических партиях и соответствующим Административным регламентом (далее – Административный регламент № 274)[1]. Контрольные функции возложены на Минюст России и его территориальные органы. Они в рамках контрольной деятельности Законом о политических партиях наделены четырьмя группами прав:

---

[1] Приказ Минюста России от 30.12.2021 № 274 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

1) раз в три года знакомиться с документами партии. Такие документы должны быть связаны с наличием региональных отделений либо подтверждать количество членов как всей партии, так и её региональных отделений;

2) участвовать во всех открытых мероприятиях, проводимых политическими партиями, их отделениями, структурными подразделениями;

3) выносить письменные предупреждения о несоответствии деятельности партии, региональных отделений, структурных подразделений уставу партии;

4) инициировать процедуру приостановления деятельности или ликвидации партии, регионального отделения, структурного подразделения[1].

Несмотря на тот факт, что контрольно-надзорная деятельность в отношении политических партий обладает спецификой, отдельно определяется Законом о политических партиях, тем не менее, Административный регламент № 274 является общим для всех некоммерческих организаций. При этом организационная составляющая контрольно-надзорной деятельности выражается в выделении в структуре Минюста России Департамента законодательства и правоприменения в сфере некоммерческих организаций. В последнем имеется Отдел законодательства о некоммерческих организациях[2]. В территориальных органах Минюста России контрольно-надзорные полномочия за деятельностью региональных отделений и иных структурных подразделений политических партий реализуются преимущественно отделами по делам некоммерческих организаций[3].

Примечательно, что в Административном регламенте № 274 специальных правил осуществления контроля, предусмотренных только для политических партий, практически нет. Немногочисленные особенности указаны в Законе о политических партиях. В Административном регламенте № 274 лишь отдельно:

---

[1] П. 1 ст. 38 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[2] Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://minjust.gov.ru/ru/ministry/departments/227/ (дата обращения: 10.04.2024).

[3] Например, в Республике Алтай, Республике Дагестан, Хабаровском крае, Нижегородской области, Кемеровской области, Амурской области и др.

1) обозначен один из пяти предметов контроля: соблюдение партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства РФ и соответствие их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами партий;

2) указан срок устранения выявленных нарушений законодательства РФ для политических партий – не менее одного месяца;

3) обозначен результат исполнения государственной функции – соблюдение партиями законодательства РФ и соответствие их деятельности уставу;

4) определено право обратиться в суд с заявлением о приостановлении деятельности или ликвидации партии.

Таким образом, контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ политическими партиями в организационно-правовом аспекте слабо обособлен от контроля за деятельностью некоммерческих организаций, осуществляется по общим правилам, установленным для некоммерческих организаций с небольшими особенностями, определёнными Законом о политических партиях.

Рассмотрим практическую сторону рассматриваемого вида контроля и надзора за деятельностью политических партий. В первую очередь, обратим внимание на результаты контрольно-надзорной деятельности за период с 2015 по 2023 гг. Примечательно, что в ежегодных докладах Минюста России об осуществлении государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций и его эффективности часто используется термин «федеральный государственный надзор», что ещё раз подчёркивает специфику контрольно-надзорной деятельности Минюста России.

В 2017 году надзору подлежала деятельность 77 политических партий; в 2018 – 64; 2019 – 53; 2020 – 39; 2021 – 32; 2022 и 2023 – 28. В структуре всех некоммерческих организаций доля политических партий ежегодно составляет менее 0,1 процента. Региональных отделений и структурных подразделений партий, деятельность которых подлежит надзору, было больше: 2017 – 3825; 2018 – 3470; 2019 – 2981; 2020 – 2342; 2021 – 1949; 2022 и 2023– 1785.

Количество проверок деятельности партий и их региональных отделений из года в год разное. В последнее время наблюдалась тенденция на снижение количества партий, но при этом усиливалась контрольно-надзорная функция Минюста России и его территориальных органов. Это обусловлено следующими показателями. Так, в 2015 году проведены только 2 внеплановые проверки региональных отделений; в 2016 – 5; в 2017 – 5 плановых проверок политических партий и 200 проверок региональных отделений, из которых внепланово – 6; в 2018 – 8 плановых проверок политических партий и 474 проверки региональных отделений, из которых внепланово – 25; в 2019 – 8 плановых проверок политических партий и 337 проверок региональных отделений, из которых внепланово – 5; в 2020 – 3 плановые проверки политических партий и 158 проверок региональных отделений, из которых внепланово – 2; 2021 – 1 плановая проверка политической партии и 50 проверок региональных отделений, из которых внепланово – 2; в 2022 – соответственно 2 и 44. Снижение количества проверок в 2020 году связано с двумя обстоятельствами: 1) уменьшение числа зарегистрированных партий; 2) сложная санитарно-эпидемиологическая обстановка по COVID-19. В 2021 году тенденция продолжилась из-за снижения общего количества партий.

Что касается такого контрольно-надзорного инструмента воздействия на политические партии как предупреждение, то оно применяется достаточно часто. Так, в 2016 году в отношении руководящих структур политических партий и их региональных отделений вынесено 1059 предупреждений; в 2017 – 1315; в 2018 – 1426; в 2019 – 1039; в 2020 – 553; в 2021 – 448; в 2022 – 382.

В 2016 году о приостановлении деятельности региональных отделений партий в суды направлено 84 заявления; в 2017 – о приостановлении деятельности партий и их региональных отделений – 195; в 2018 – о приостановлении деятельности региональных отделений партий – 184; в 2019 – 4 – в отношении партий и 210 – в отношении региональных отделений; в 2020 – только о приостановлении деятельности региональных отделений партий – 84; в 2021 – только о приостановлении деятельности региональных отделений партий – 61; в

2022 – 46. Приведённые цифры снова свидетельствуют об усилении контрольно-надзорной деятельности Минюста России и его территориальных органов из года в год, за исключением периода после 2020 года.

В 2016 году в суды направлено 46 заявлений о ликвидации партий и их региональных отделений; в 2017 – 107; в 2018 – 106; в 2019 – 153; в 2020 – 110; в 2021 – 33; в 2022 – 19. Увеличение числа заявлений о ликвидации вплоть до 2019 года связано не только с активной контрольно-надзорной деятельностью Минюста России, но и с истечением у многих партий семилетнего срока существования без участия в выборах, что является основанием для ликвидации таких партий.

Административно-юрисдикционные полномочия Минюста России и его территориальных органов выражаются в возможности составления протоколов об административных правонарушениях. Так, в 2016 году таких протоколов в отношении партий и их региональных отделений составлено 205; в 2017 – в отношении партий и региональных отделений – 258; в 2018 – 310; в 2019 – 297; в 2020 – 87; в 2021 – 70; в 2022 – 58. Снова прослеживается линия на усиление контроля и надзора за партиями. С 2020 года ввиду санитарно-эпидемиологических ограничений, а также сокращения числа партий и их региональных отделений, количество протоколов в разы снизилось. Примечательно, что в отношении деятельности партий и их региональных отделений, являющихся непосредственным предметом контроля (надзора), протоколы составляются не так часто, используются другие инструменты (предупреждение, направление заявлений в суд и т.п.). Протоколы могут составляться по статьям 17.7, 17.9, ч. 1 ст. 19.4, 19.4.1, ч. 1 ст. 19.5, 19.5.1, 19.6, 19.7, 19.26 КоАП РФ[1]. Самые распространённые правонарушения – ст. 19.5 и 19.7 – соответственно невыполнение в срок законного предписания и непредставление информации.

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

В рамках процедуры ознакомления с документами партий и их региональных отделений на основании п. 2 ст. 27 Закона о политических партиях в Минюст России и его территориальные органы в 2016 году представлено 8 отчётов политических партий и 1198 отчётов региональных отделений; в 2017 – соответственно – 9 и 678; в 2018 – 22 и 1514; в 2019 – 13 и 864; в 2020 – 3 и 510; в 2021 – 23 и 1029; в 2022 – 5 и 712. Ознакомление с названными документами происходит только в пределах, установленных подп. а) п. 1 ст. 38 Закона: выявление наличия региональных отделений, установление числа членов партии и их региональных отделений.

В Минюсте РФ контроль и надзор за соблюдением политическими партиями законодательства РФ считают эффективным. Это подтверждается не только анализом докладов Минюста России о государственном контроле за деятельностью некоммерческих организаций, но и результатами проведённого нами опроса государственных служащих территориальных органов Минюста России в Дальневосточном федеральном округе, чья деятельность связана с реализацией контрольно-надзорных полномочий в рассматриваемой сфере отношений. Всего было опрошено 43 человека. Так, на вопрос о том, насколько эффективно осуществляются функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий, предлагалось ответить по 10-балльной шкале. Абсолютное большинство респондентов (61,9%) поставили максимальный балл. 23,8% опрошенных дали 9-ти бальную оценку. Только 2 человека оценили эффективность контрольно-надзорной деятельности в отношении партий на 7 баллов и ниже (см. Приложение 2).

На вопрос о том, требуется ли внести изменения в действующее законодательство РФ в целях улучшения осуществления функций по контролю и надзору за деятельностью политических партий, отрицательно ответило около 80 процентов респондентов. Из 20% опрошенных, давших положительный ответ, только 3 человека указали на конкретные предложения, среди которых необходимо отметить следующие: отмена согласования ежегодного плана проверок с органами прокуратуры; целесообразность наделения должностных лиц

Минюста России и его территориальных органов дополнительными полномочиями в ходе осуществления контрольной деятельности; увеличение срока проверочных мероприятий и их количества; увеличение санкций за воспрепятствование деятельности должностных лиц Минюста России и его территориальных органов, непредставление им информации в установленные сроки.

Примечательно, что в разрезе результатов ответа по предыдущей позиции на вопрос о целесообразности наделения должностных лиц Минюста России и его территориальных органов функциями по привлечению к административной ответственности политических партий, 62% опрошенных высказались позитивно. За усиление ответственности в отношении партий и их должностных лиц выступили более 70% респондентов.

Наконец, на вопрос с открытым вариантом ответа: «Что необходимо сделать, чтобы политические партии и их должностные лица с большим доверием относились к контрольно-надзорной деятельности Минюста России и его территориальных органов?» были даны следующие варианты ответов по популярности: развивать информационно-просветительскую работу с руководящими должностными лицами региональных отделений и структурных подразделений политических партий (проведение семинаров, вебинаров, круглых столов, конференций, обучающих курсов и иных подобных мероприятий) (30,2%); ничего, партии и их представители не идут на добровольное взаимодействие (18,6%); усилить ответственность партий и их должностных лиц (11,6%); снизить количество проверок и требований к партиям и их региональным отделениям (7%).

Таким образом, информационно-просветительская работа с партиями, их представителями, по мнению значительного числа специалистов, способна положительно сказаться на взаимодействии должностных лиц Минюста России и его территориальных органов, с одной стороны, и политических партий, с другой, в ходе контрольно-надзорной деятельности.

Среди руководящих должностных лиц региональных отделений политических партий в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа также был также проведён опрос. В нём приняло участие 112 респондентов. На вопрос с открытым вариантом ответа: «Что необходимо сделать, чтобы политические партии и их должностные лица с большим доверием относились к контрольно-надзорной деятельности Минюста России и его территориальных органов?» были даны следующие варианты ответов по уменьшению популярности: снизить количество проверок и требований к партиям и их региональным отделениям (35,7%); ничего, взаимодействие осуществляется на должном уровне (13,4%); развивать информационно-просветительскую работу с руководящими должностными лицами региональных отделений и структурных подразделений политических партий (проведение семинаров, вебинаров, круглых столов, конференций, обучающих курсов и иных подобных мероприятий) (8,9%); предупреждать о проведении всех контрольных мероприятий заблаговременно (7,1%); изменить законодательство РФ на основе предложений партий (6,2%) (см. Приложение 3).

Представителям партий был задан ещё один аналогичный должностным лицам территориальных органов Минюста России вопрос: «Насколько, на Ваш взгляд, эффективно осуществляются функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий?». Ответы давались по десятибалльной шкале и распределились по убывающей следующим образом: 24 респондента отдели предпочтение 4 баллам (21,4%); 17 – 5 (15,2%); 14 – 3 (12,5%); 13 – 2 (11,6%); 12 – 6 (10,7%); 9 – 7 (8%); 8 – 1 (7,1%); 7 – 8 (6,2%); 5 – 9 (5,5%); 3 – 10 (2,7%).

Наконец на вопрос: «Требуется ли, на Ваш взгляд, внести изменения в действующее законодательство РФ в целях улучшения осуществления функций по контролю и надзору за деятельностью политических партий» представители партий положительно ответили в 78,6% случаев.

Данные опросов показывают, что отношение к контрольно-надзорной деятельности должностных лиц региональных отделений партий, с одной

стороны, и должностных лиц территориальных органов Минюста России, с другой, – различное. Сотрудники Минюста России преимущественно удовлетворены законодательным регулированием рассматриваемой сферы общественных отношений, оценивают контроль и надзор за соблюдением политическими партиями законодательства РФ как эффективный. Данный вывод подкреплён не только результатами опросов, но и приводимыми ранее статистическими показателями. С другой стороны, представители партий по-разному удовлетворены эффективностью контрольно-надзорных мероприятий. Анализ результатов проведённого нами опроса показал, что максимальный процент неудовлетворённости контрольно-надзорной деятельностью Минюста России имеется среди представителей партий, не представленных в законодательных органах. При этом вопрос с открытым ответом: «Что Вас, в первую очередь, не удовлетворяет при осуществлении Минюстом России контрольно-надзорной деятельности в отношении политических партий?», заданный представителям партий, позволил выявить следующие результаты по степени их популярности среди респондентов: завышенные требования к деятельности партий (25%); затрудняюсь ответить (17,9%); всё удовлетворяет (14,3%); возможность наступления юридической ответственности (применения санкций) (9,8%); небольшие сроки представления документов, устранения замечаний (7,1%); коррупция (4,5%); неуважительное отношение со стороны должностных лиц (4,5%), другое (17%).

Изложенное позволяет утверждать, что Минюсту России и его территориальным органам целесообразно активизировать работу по проведению совещаний и семинаров для представителей политических партий по актуальным вопросам контрольно-надзорной деятельности. В случае распространения COVID-19 либо по иным причинам названные мероприятия могут быть реализованы в дистанционном формате с использованием видеоконференцсвязи. В таком случае на совещаниях и семинарах рассмотрению должны подлежать вопросы привлечения политических партий, их должностных лиц к административной ответственности, своевременности и полноты представления

отчётов, о соблюдении партиями, их региональными отделениями при осуществлении своей деятельности законодательства РФ, о теории и практике применения административных мер к политическим партиям, региональным отделениям партий, должностным лицам партий, о новациях в законодательстве РФ, связанных с контрольно-надзорной деятельностью, административной ответственностью, требованиями к партиям, их региональным отделениям, иные вопросы контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, подобные мероприятия могут служить основой для обратной связи. Представители политических партий вправе выдвигать свои предложения по развитию и совершенствованию законодательства РФ не только в части осуществления контрольных функций Минюстом России, но и по иным направлениям деятельности партий. Совещания и семинары целесообразно организовывать не реже одного раза в квартал как Минюстом России, так и его территориальными органами. Проведение названных мероприятий следует рассматривать в качестве обращения к методу убеждения в административном праве. Ведь, скажем, по справедливому мнению Л.Л. Попова, убеждение есть комплекс воспитательных, разъяснительных и поощрительных мероприятий[1].

Таким образом, такой вид контроля и надзора за деятельностью партий как контроль за соблюдением политическими партиями законодательства РФ – это одна из реализуемых Минюстом России функций, которая представляет собой одно из его главных направлений деятельности, реализуемое уполномоченными должностными лицами Минюста России и его территориальных органов через совокупность мероприятий, предусмотренных п. 1 ст. 38 Закона о политических партиях, Административным регламентом № 274, направленных на выявление и пресечение нарушений законодательства РФ партиями, их региональными отделениями, иными структурными подразделениями, а также установления соответствия деятельности партий уставу. Данное направление деятельности целесообразно обозначить в Законе о политических партиях как контрольно-

[1] Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административные средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции: монография. – М.: Московский рабочий, 1968. С. 11.

надзорная деятельность. При этом в нормативных актах контроль и надзор в отношении партий слабо обособляется от контроля и надзора в отношении некоммерческих организаций. Среди особенностей осуществления Минюстом России функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий целесообразно указать следующее.

Во-первых, предметное обособление контрольно-надзорной деятельности, которое юридически закреплено в Законе о политических партиях и Административном регламенте № 274. Контроль (надзор) осуществляется только за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями законодательства РФ, а также за соответствием деятельности политической партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий. Фактически контролю (надзору) подлежат две стороны деятельности партий: соблюдение ими законодательства РФ и обеспечение соответствия их деятельности уставным целям и задачам.

Во-вторых, необходим учёт специфических требований при осуществлении административных процедур в рамках контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в отношении политических партий (ознакомление с документами партий в целях установления числа членов партии, их региональных отделений; вынесение предупреждений со сроком устранения нарушений не менее двух месяцев; посещение некоторых специфичных мероприятий, проводимых только партиями, их региональными отделениями и соответственно обязательность знания законодательства РФ, регулирующего общественные отношения только с участием партий (например, съезды, на которых выдвигаются кандидаты на выборные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления); внесение в суд заявлений о приостановлении деятельности партий, региональных отделений, иных структурных подразделений, т.е. отсутствие возможности у органов юстиции самостоятельно приостановить

деятельность последних, хотя в отношении многих иных общественных объединений она имеется).

В-третьих, реализация контрольно-надзорной функции Минюста России, его территориальных органов специфична и в части мер, принимаемых по результатам осуществления данной функции. Так, деятельность политической партии, её регионального отделения или иного структурного подразделения может быть приостановлена, либо может последовать ликвидация перечисленных субъектов[1].

В-четвертых, ввиду немногочисленности субъектов, деятельность которых подлежит контролю (надзору) – политические партии, их региональные отделения, иные структурные подразделения – в структуре иных некоммерческих объединений (менее 0,1%), рассматриваемая функция Минюста России тесно переплетена (и скорее даже включена в) с государственным контролем (надзором) за деятельностью некоммерческих организаций, хотя такой подход и не согласуется с нормами ст. 38 Закона о политических партиях, где соответствующие отношения урегулированы с позиции осуществления только контрольных, а не надзорных функций уполномоченных органов.

Отдельным видом контроля за деятельностью политических партий является контроль за финансами партий. Не вдаваясь в его детали ввиду того, что в соответствии с п. 2 ст. 38 Закона о политических партиях такой контроль осуществляется ЦИК РФ и избирательными комиссиями субъектов РФ, отметим что содержательная сторона сведений, представляемых в избирательные комиссии, их проверка определена статьями 34-35 Закона. Порядок организации проверок сведений установлен соответствующим Постановлением ЦИК РФ

---

[1] П. 106 Приказа Минюста России от 30.12.2021 № 274 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

(далее – Порядок проверки сведений о расходах партий)[1]. При этом Порядок преимущественно направлен на разъяснение заполнения формы представления сведений в избирательные комиссии, содержит нормы-цифровые показатели.

Отметим, что Ф.И. Долгих называет контроль за финансами партий мониторингом квартальных отчётов по поступлениям и расходам[2], что, по нашему мнению, не совсем верно, так как, во-первых, законодатель использует иную терминологию (п. 2 ст. 38 Закона о политических партиях), а, во-вторых, должностные лица Минюста России и его территориальных органов в рамках контрольно-надзорных мероприятий наделены совокупностью особых контрольно-надзорных полномочий, например правом возбуждать дела об административных правонарушениях (составлять протоколы).

Особенностью рассматриваемого вида контроля является возможное фактическое участие на стороне избирательных комиссий иных контрольно-надзорных органов. Так, в Административном регламенте № 274, устанавливающем порядок контроля и надзора за соответствием деятельности партий законодательству РФ, который направлен на реализацию совершенно других контрольно-надзорных полномочий, одним из критериев для проведения внеплановой проверки является представление в Минюст России или его территориальные органы представления избирательной комиссии о проверке сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений[3]. Таким образом, Минюст России и его территориальные

---

[1] Постановление ЦИК России от 10.06.2009 № 163/1157-5 (ред. от 24.12.2014) «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчётов политических партий» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 6.

[2] Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России: монография. – М.: Юрист, 2017. С. 254.

[3] П. 38 Приказа Минюста России от 30.12.2021 № 274 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской

органы, несмотря на юридическую передачу полномочий по проверке сведений о поступлении и расходовании средств политических партий с 2014 года избирательным комиссиям, по-прежнему причастны к соответствующей деятельности. Однако порядок её осуществления Минюстом России нормативными актами не определён. Административный регламент № 274 фактически не имеет предметом контроля и надзора проверку указанных выше сведений.

Порядком проверки сведений о расходах партий установлено, что правомочность юридических лиц на перечисление пожертвований партиям определяется ФНС России и Минюстом России соответственно в отношении коммерческих и некоммерческих организаций. При этом ключевые решения в рамках взаимодействия с названными органами принимают избирательные комиссии, которые направляют представления о проверках сведений, размещают отчёты на официальных сайтах, составляют протоколы об административных правонарушениях при выявлении нарушений законодательства в данной сфере (ст.ст. 5.64-5.67 КоАП РФ).

Однако Минюст России, его территориальные органы наделены правом направления запросов в налоговую службу, иные органы государственного контроля и надзора, в банки, в иные финансовые организации, а у избирательных комиссий отсутствует такое право. Получается, что контроль осуществляют одни субъекты, а проверить представленные сведения фактически уполномочены другие субъекты. Порядок проверки представляемых партиями сведений, утверждённый ЦИК РФ, предусматривает, что арифметическую проверку осуществляют избирательные комиссии, а проверку самих данных, их реальность, действительность – Минюст России и его территориальные органы через формы представлений, предусмотренные данным порядком[1].

Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

[1] Постановление ЦИК России от 10.06.2009 № 163/1157-5 (ред. от 24.12.2014) «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных

На наш взгляд, приведённая ситуация свидетельствует о сложностях в осуществлении функций контроля за источниками средств и имуществом партий. Выход из неё возможен одним из двух путей: либо наделение уполномоченных на осуществление рассматриваемого вида контроля избирательных комиссий правом запроса информации в целях проверки сведений, представляемых партиями, их отделениями и подразделениями, либо возврат всех соответствующих контрольных функций Минюсту России.

Контроль за финансами партий можно признать чрезмерным, если его рассматривать в совокупности с нормами, устанавливающими обязательный аудит финансовой деятельности партий, в частности, сводного финансового отчёта, который стал обязательным в 2014 году[1]. Аудиту подлежат фактически те же сведения, что и в рамках контроля за финансами партий. Как справедливо отмечает Т.Е. Мельник, фактически введены две параллельные процедуры: государственный контроль и негосударственный аудит[2].

Контроль и надзор за иными сторонами финансовой деятельности политических партий включает в себя узкоспециализированную деятельность контрольно-надзорных органов. Так, в соответствии с п. 1 ст. 35 Закона о политических партиях проверкой бухгалтерской отчётности общественных объединений политической направленности занимается ФНС России. Кроме того, ФНС России отвечает и за другие источники поступлений, суммы полученных денежных средств, расходы и налоги политической партии[3]. К.Ш. Хамидуллин называет Счётную палату РФ и Федеральное казначейство в качестве субъектов контроля в тех случаях когда политические партии являются получателями бюджетных средств. При этом указанный автор сам отмечает, что проверки

зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчётов политических партий» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 6.

[1] Федеральный закон от 28.06.2014 № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3391.

[2] Мельник Т.Е. Независимый контроль за финансированием политических партий: стандарты ГРЕКО и российское законодательство // Международное публичное и частное право. 2020. № 1. С. 27.

[3] Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России: монография. – М.: Юрист, 2017. С. 254.

политических партий в указанном аспекте ни Счётной палатой РФ ни Федеральным казначейством не проводились[1]. Полномочия Счётной палаты РФ при проверках финансовой стороны деятельности партий, по мнению Ю.А. Юдина, не могут распространяться на частное финансирование и предпринимательскую деятельность последних[2].

Контроль за равным освещением деятельности парламентских партий в государственных СМИ (далее – контроль за равным освещением деятельности партий) – относительно новое явление в российской правовой действительности. Его спецификой является то, что контролируется не столько деятельность партий, сколько СМИ, освещающие деятельность партий, т.е. данный вид контрольной деятельности правильнее именовать «контроль в сфере деятельности политических партий», а не «за деятельностью политических партий».

Согласно Закону о гарантиях равенства партий преимущественно ЦИК РФ реализует функции по осуществлению контроля за равным освещением деятельности партий, но не без участия иных органов и организаций. ЦИК РФ осуществляет принятие таких важных нормативных актов как Порядок учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии[3] и Методику такого учёта[4] (далее – соответственно Порядок учёта и Методика учёта), а также каждый месяц утверждает своим постановлением результаты учёта объёма эфирного времени как ежемесячного итога контрольной деятельности[5].

---

[1] Хамидуллин К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 99-100.

[2] Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 181.

[3] Постановление ЦИК РФ от 05.08.2009 № 167/1190-5 (ред. от 21.11.2012) «О Порядке учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Парламентская газета. № 40.

[4] Постановление ЦИК РФ от 05.08.2009 № 167/1191-5 «О Методике учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Парламентская газета. № 40.

[5] П. 6.1 Порядка учёта.

Контроль за равным освещением деятельности партий осуществляется за СМИ, указанными в перечне государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов (далее – Перечень каналов). Данный перечень утверждён Приказом Роскомнадзора[1]. Закон о гарантиях равенства партий иных требований к нему не устанавливает. Однако Порядок учёта предусматривает необходимость указания в Перечне каналов не только их видов, но и сведений о наименовании, месте нахождения и организационно-правовой форме общероссийской организации телерадиовещания, а также об учреждённых и распространяемых ею телеканалах и радиоканалах[2]. Из всех этих сведений Приказ Роскомнадзора содержит лишь одну категорию: наименования теле- и радиоканалов. Наименование общероссийской организации телерадиовещания в Приказе отсутствует. Помимо этого, указания ни на место нахождения, ни на организационно-правовую форму общероссийской организации телерадиовещания Приказ Роскомнадзора не содержит, что противоречит пункту 3.2 Порядка учёта.

С одной стороны, в рассматриваемом плане можно согласиться с Роскомнадзором о невключении в его Приказ иных сведений, кроме самого перечня теле- и радиоканалов. Закон о гарантиях равенства партий не предъявляет иных требований к содержательной части Приказа Роскомнадзора. Более того иные сведения, связанные с рассматриваемыми теле- и радиоканалами, могут часто изменяться. Ведь редакцией телеканала, радиоканала может быть не только организация телерадиовещания, вещание может быть организовано по договору. Соответствующие сведения отражаются в реестре СМИ, который ведёт сам Роскомнадзор[3]. В чём тогда видится смысл включения в Приказ иных сведений?

С другой стороны, наличие указанных противоречий обусловливает вопрос о том, обязан ли Роскомнадзор следовать предписаниям, содержащимся в актах

---

[1] Приказ Роскомнадзора от 19.08.2009 № 409 «Об утверждении перечня государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, которые осуществляют освещение деятельности парламентских партий» // Российская газета. 2009. № 409.

[2] П. 3.2 Порядка учёта.

[3] Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1036 (ред. от 18.12.2017) «Об утверждении порядка ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации» // Российская газета. 2012. № 49.

другого органа – ЦИК РФ. Учтём, что инструкции по вопросам применения Закона об основных гарантиях избирательных прав граждан являются обязательными для всех органов и должностных лиц[1]. Однако, отношения по равному освещению деятельности парламентских партий в межвыборный период нельзя отнести к регулируемым избирательным законодательством РФ. Следовательно обязать Роскомнадзор соблюдать предписания ЦИК РФ в рассматриваемой сфере тоже нельзя. При этом в Приказе Роскомнадзора содержится ссылка на ч. 2 ст. 5 Закона о гарантиях равенства партий как основание принятия его Приказа, а о Порядке учёта даже не упоминается.

Вместе с тем Порядок учёта должен быть принят ЦИК РФ по согласованию с Роскомнадзором[2]. Однако в Законе нет ни слова о порядке такого согласования. При этом в Порядке учёта имеется ссылка на факт согласования с Роскомнадзором данного нормативного акта. Однако то обстоятельство, что два акта (Приказ Роскомнадзора и Порядок учёта), принятые разными государственными органами, не соответствуют друг другу, свидетельствует о недостаточной согласованности и проработанности вопроса взаимодействия ЦИК РФ и Роскомнадзора при осуществлении контроля за равным освещением деятельности партий даже в части определения всех его участников.

Можно констатировать, что норма Порядка учёта об обязательном указании организационно-правовой формы организации телерадиовещания и иных дополнительных сведений установлена безосновательно, поскольку Законом о гарантиях равенства партий предусмотрено, что организация телерадиовещания создаётся в форме федерального государственного унитарного предприятия[3]. Следовательно, какая-либо иная организационно-правовая форма недопустима.

---

[1] П. 13 ст. 21 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[2] Ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[3] Там же, подп. 2) ст. 1.

Контроль за равным освещением деятельности партий ЦИК РФ организуется через запросы и получение сведений от ряда субъектов (общероссийская организация телерадиовещания, другие организации, которые привлекаются в порядке размещения заказов), среди которых особое место занимает Роскомнадзор. При этом ни Порядок учёта, ни Методика учёта не устанавливают, какие сведения представляет Роскомнадзор в ЦИК РФ, за исключением перечня теле- и радиоканалов. Получается, что фактически Роскомнадзор осуществляет только функции, связанные с составлением перечня, включением и исключением из него теле- и радиоканалов. Причём, как мы выяснили, делает он это без оглядки на Порядок учёта. Формально контрольные функции Роскомнадзора также сводятся и к участию двух его представителей в составе рабочей группы по установлению результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности парламентских партий[1]. На наш взгляд, этого явно недостаточно. Повышение роли Роскомнадзора в рассматриваемом контроле может пойти на пользу как его качественной, так и количественной стороне ввиду следующего.

Во-первых, частью 9 ст. 5 Закона о гарантиях равенства парламентских партий предусмотрена возможность получения и направления Роскомнадзором сведений в ЦИК РФ для принятия итоговых решений по результатам контроля. Таким образом, Роскомнадзор юридически наделён полномочиями, реализация которых способна влиять на осуществление рассматриваемого вида контроля.

Во-вторых, на практике складывается ситуация, когда организация телерадиовещания преимущественно осуществляет самостоятельный контроль за эфиром теле- и радиоканалов в целях Закона о гарантиях равенства парламентских партий. Поэтому достоверность сведений, представляемых организацией телерадиовещания на рассмотрение в рабочую группу, не может быть ни подтверждена, ни опровергнута.

---

[1] Ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

В-третьих, в целях обеспечения достоверности контроля какое-либо программное обеспечение по обработке эфира государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов привлекаемым по договорам организациям не предоставляется, запрещается запрашивать и получать сведения от Роскомнадзора и от общероссийских организаций телерадиовещания[1]. Независимость проведения контроля за равным освещением деятельности партий сторонними организациями гарантирована. Однако контроль за деятельностью этих организаций не предусмотрен и то, каким образом изыскиваются сведения об освещении деятельности парламентских партий, остаётся неизвестным. Более того, норм об ответственности за сотрудничество и обмен сведениями сторонних организаций с общероссийской организацией телерадиовещания нет.

В-четвёртых, на привлечение независимых организаций тратятся бюджетные средства. Например, только сумма контракта с ООО «АГТ», осуществлявшей мониторинг ГТРК «Санкт-Петербург», ГТРК «Калининград» и ГТРК «Дон-ТР» составила три миллиона двести двадцать три тысячи рублей[2]. Контракт на 2015 год, состоявший из двух лотов, только части телеэфира превышал восемь млн. рублей[3]. Анализ данных, размещённых на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок, показал, что за период с 2015 по 2023 гг. избирательные комиссии субъектов РФ ежегодно размещали заказы на учёт эфирного времени на сумму, превышающую три миллиона рублей[4].

---

[1] Разъяснение Конкурсной документации по открытому конкурсу на право заключения Государственного контракта на выполнение работ по учёту объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий государственными региональными общедоступными телеканалами и радиоканалами. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/activity/relevant/detail/29543/ (дата обращения: 11.04.2024).

[2] Гришина М.В. Закон о гарантиях равенства парламентских партий в государственном теле- и радиоэфире создал стандарты политической культуры массмедиа [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravda.ru/news/politics/13-05-2011/1076739-grishina-0. (дата обращения: 11.04.2024).

[3] Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс] // URL: https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0348100021014000083 (дата обращения: 11.01.2024).

[4] Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс] // URL: https://zakupki.gov.ru/ (дата обращения: 11.01.2024).

В-пятых, в последние годы независимые организации к учёту эфирного времени привлекаются не часто. Абсолютно большая часть эфирного времени остаётся вне поля их контроля. Кроме того, периоды времени, в течение которых учёт эфирного времени осуществляется не только организацией телерадиовещания, но и независимыми организациями, всегда известны первой, что вряд ли может указывать на эффективность подобного контроля. Таким образом, независимые организации привлекаются редко, а если привлекаются, всегда есть информация о времени их деятельности.

Изложенное позволяет утверждать, что более предметными контрольными функциями помимо привлекаемых независимых организаций следует наделить Роскомнадзор. Он является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи[1]. При этом Роскомнадзор мог бы осуществлять контроль (надзор) за правильным учётом сведений об освещении деятельности парламентских партий общероссийской организаций телерадиовещания. В таком аспекте непосредственно учёт всей деятельности государственных СМИ ему бы осуществлять не пришлось. В этой части помимо ЦИК РФ информация о результатах учёта освещения деятельности парламентских партий за каждый месяц могла бы предоставляться и Роскомнадзору, который за определённые периоды времени мог бы подсчитывать время освещения деятельности некоторых парламентских партий на отдельных государственных каналах и сравнивать свои сведения с представленными. Свои отчёты Роскомнадзор должен направлять в ЦИК РФ. При этом Роскомнадзор должен действовать независимо от привлекаемых организаций, СМИ и ЦИК РФ, то есть не производить несанкционированный законом обмен информацией с иными субъектами. В таком случае ст. 11 Закона о гарантиях равенства партий целесообразно дополнить пунктом 11 следующего содержания:

---

[1] Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 30.03.2023) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

«*11. Контроль за соответствием учёта сведений об освещении деятельности парламентских партий общероссийской организаций телерадиовещания установленным требованиям осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере средств массовой информации.*».

Следует разграничить полномочия между ЦИК РФ и Роскомнадзором в сфере обеспечения гарантий равного освещения парламентских партий на государственных теле- и радиоканалах. Получается, что ЦИК РФ наделён полномочиями по нормативно-правовому регулированию сферы равного освещения деятельности парламентских партий на государственных теле- и радиоканалах, он же обладает в этой сфере организационно-распорядительными функциями, а также функциями по контролю за равным освещением. С одной стороны, самостоятельное установление государственным органом правил, исполнение этих правил и контроль за их исполнением позволяют оперативно и быстро решать любой вопрос. Но, с другой стороны, такой вариант организации управления ставит под сомнение эффективность контроля, его объективность, всесторонность, эффективность конечной стадии процесса – достижение результата в виде соблюдения прав парламентских партий. Так, в случае установления административной ответственности за правонарушения в сфере обеспечения равного доступа парламентских партий к государственным теле- и радиоканалам, на Роскомнадзор целесообразно возложить функции по установлению фактов нарушения требований об освещении деятельности парламентских партий в равном объёме в течение одного календарного месяца с возможностью составления протоколов об административных правонарушениях.

Минюст России в сфере контроля за равным освещением деятельности партий вообще не наделён какими-либо полномочиями. Вместе с тем его общенадзорная роль в рассматриваемой сфере общественных отношений значительна. Учитывая данный факт, на наш взгляд, вполне допустимо наделение данного органа власти определёнными функциями. Так, в качестве органа, осуществляющего государственный контроль (надзор) за деятельностью

политических партий, он мог бы направлять своих представителей в Рабочую группу по установлению результатов учёта объёма эфирного времени, предоставленного парламентским партиям. Такое представительство должно осуществляться на паритетных началах, т.е. в виде двух представителей со стороны Минюста России исходя из положения ч. 4 ст. 5 Закона о гарантиях равенства партий. Для этого потребуется скорректировать названное положение. С одной стороны, такой подход позволит Минюсту России принимать участие в относительно новом направлении контроля, в какой-то части повысить его объективность. С другой стороны, в рамках существующего контроля за деятельностью политических партий у уполномоченного органа юстиции появится дополнительный инструмент выявления нарушений законодательства РФ политическими партиями, а также несоответствий их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами партий.

В итоге, контроль за равным освещением деятельности партий далёк от совершенства. Необходимо усиление в нём роли Роскомнадзора, которая могла бы быть сведена к определению его в качестве органа, уполномоченного на осуществление контроля за соответствием учёта сведений об освещении деятельности парламентских партий общероссийской организаций телерадиовещания установленным требованиям. Кроме того, Минюст России также может быть наделён дополнительными полномочиями (включение его представителей в Рабочую группу по установлению результатов учёта объёма эфирного времени, предоставленного парламентским партиям), реализация которых могла бы способствовать качественному улучшению осуществления контрольно-надзорной деятельности Минюста России, осуществляемой в отношении политических партий в части ранее обозначенных направлений контроля (надзора).

Глава 3. Административная ответственность политических партий

§ 1. Понятие, сущность, особенности административной ответственности политических партий

Административную ответственность целесообразно выделять в качестве особой составляющей механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий. Она представляет собой отдельную совокупность элементов такого механизма, направленную на обеспечение его работоспособности. Институт административной ответственности в таком механизме является гарантией реализации предписаний правовых норм, ведь ответственность наступает за нарушение норм, игнорирование их предписаний, осуществление действий вопреки предписаниям. В отсутствие ответственности отсутствует необходимость правового регулирования как такового, поскольку нарушение установленных правил не влечёт возникновение неблагоприятных последствий, а сила одного убеждения не способна в современных условиях обеспечить исполнение и соблюдение участниками правоотношений обязательных требований правовых актов.

В литературе вопрос об административной ответственности рассматривается часто. Большинство авторов указанную категорию раскрывают в едином смысловом содержании с выделением некоторых особенностей. Так, в одной из своих публикаций В.Д. Сорокин предлагает административную ответственность определять через наличие совокупности мер принудительного воздействия, которые устанавливаются законодательством РФ, применяются в отношении конкретных субъектов, а суть их применения заключается в лишении (ограничении) прав, материальных взысканиях, общественных порицаниях деяния

и иных санкциях административного характера[1]. К.С. Бельский суть административной ответственности видит в применении санкций к правонарушителям – это едва ли не самый важный её признак[2]. Однако, очевиден узкий характер подобного подхода.

Ю.М. Козлов рассматривал административную ответственность через деятельность уполномоченных государственных органов, которые наделяются правом применять в отношении физических и юридических лиц административно-правовые санкции за совершение административного правонарушения[3]. Таким образом, наличие уполномоченных органов, субъектов ответственности, возможность применения санкций и наличие факта совершения административного правонарушения есть отличительные признаки рассматриваемой ответственности.

Л.Л. Попов во многом аналогично предлагает понимать административную ответственность, но с особенностями, – это, в первую очередь, реализация административно-правовых санкций, предполагающая применение уполномоченными органами административных наказаний к субъектам, совершившим административные правонарушения[4]. Административное наказание в данном случае отнесено к числу обязательных сущностных характеристик. Именно назначение наказания позволяет выделять административную ответственность среди иных мер административного принуждения. Примечательно, что Л.Л. Попов помимо признаков, вытекающих из сути определения административной ответственности, отдельно предлагает выделить двенадцать её особенностей: вид правовой ответственности; основание – административное правонарушение; особый субъектный состав; особая цель –

---

[1] Сорокин В.Д. К вопросу об административной ответственности юридических лиц // Юридическая мысль. 2005. № 5. С. 31.

[2] Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти: монография / И.А. Алексеев, Р.Э. Арутюнян, Л.Г. Берлявский и др.; под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. – М.: Проспект, 2017. С. 58.

[3] Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1999. С. 160.

[4] Мигачев, Ю.И. Административное право Российской Федерации : учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под редакцией Л.Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. С. 207.

воспитание виновного и предупреждение совершения новых правонарушений; применение мер административного принуждения (административных наказаний); особый порядок установления; широкий круг органов и должностных лиц, уполномоченных на привлечение к ответственности; применяется в отношении организационно не подчинённых субъектов; отсутствие последствий в виде судимости или увольнения с работы; особый порядок реализации (применения); правонарушители отвечают перед государством; имеет материально-процессуальный характер[1].

Большой интерес к терминологии и признакам административной ответственности проявлен со стороны Д.Н. Бахраха. Он рассматривает её как самостоятельный вид юридической ответственности, включающий в себя право государственных органов применять специальные меры административного принуждения, влекущие неблагоприятные последствия для правонарушителей. Кроме того, Д.Н. Бахрах предложил триаду оснований наступления рассматриваемого вида ответственности: нормативное, фактическое и процессуальное. Первое есть нормы об административной ответственности, второе – деяние субъекта, действиями (бездействием) которого нарушены нормы права; последнее – акт уполномоченного органа (должностного лица) о наложении меры ответственности (наказания)[2].

Действительно привлечение к административной ответственности, зачастую, осуществляется в результате контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц. На примере контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в отношении политических партий, ранее уже была обозначена соответствующая специфика рассматриваемого явления.

Некоторые исследователи выделяют позитивную и негативную административную ответственность. И если с негативной всё более-менее ясно, то позитивная связана с общей и частной превенцией правонарушений

---

[1] Там же. С. 207-209.

[2] Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие / Бахрах Д.Н. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. С. 21-26.

преимущественно за счёт совершенствования способов правового регулирования охраняемых мерами административных наказаний общественных отношений[1].

Таким образом, перечисленные признаки и характеристики административной ответственности как имеющие общий характер присущи применению института административной ответственности в отношении политических партий. При этом ответственность партий также предполагает свою специфику.

Институт административной ответственности имеет особое значение в механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий в виду следующих обстоятельств.

Во-первых, цель названного механизма, в первую очередь, связана со стимулированием надлежащего поведения у участников рассматриваемых правоотношений. Нередко только под угрозой применения различных санкций достигается правомерное поведение. А если речь заходит о деятельности политических партий, которая связана с участием в выборах, в различных политических и общественных мероприятиях, то отсутствие мер ответственности способно быстро довести эту сферу до хаотичного состояния.

Во-вторых, для юридических лиц, к числу которых относятся политические партии и их региональные отделения, административная ответственность является едва ли не единственным карательным средством публично-правового характера[2]. Следует отметить, что к особым средствам такого характера можно отнести приостановление деятельности партий, их ликвидацию, которые также применяются по результатам контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов. Однако последние являются исключительными средствами воздействия на партии, обращение к которым допустимо только в прямо предусмотренных случаях статьями 39 и 41 Закона о политических партиях. Институт административной ответственности предполагает назначение

---

[1] Уманская В.П. Организационно-правовые аспекты совершенствования административной ответственности водителей, являющихся иностранными гражданами // Безопасность дорожного движения. 2023. № 3. С. 41.

[2] Бахрах Д.Н. Россинский Б.В. Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – М.: Изд-во Норма, 2008. С. 543.

административных наказаний, чего нет в процедурах приостановления деятельности партий и их ликвидации. Административная ответственность есть текущее карательное средство, в то время как приостановление деятельности партий и их ликвидация – крайние меры, которые могут подлежать применению после того, как меры административной ответственности не возымели своего превентивного воздействия на правонарушителя.

В-третьих, политические партии привлекаются к административной ответственности как юридические лица. Соответственно на них распространяются все особенности привлечения таких лик к ответственности, предопределённые КоАП РФ, например, специальное указание на возможность привлечения к ответственности в статьях особенной части КоАП РФ; специфика вины юридических лиц; возможность назначения только определённых видов наказаний; невозможность фактического участия юридического лица в производстве по делу, его представление соответствующим должностным лицом[1]. Правосубъектность юридического лица предопределена п. 1 ст. 49 ГК РФ: соответствие гражданских прав юридического лица уставным целям деятельности, наличие обязанностей, вытекающих из деятельности лица[2].

Примечательно, что некоторые авторы вообще предлагают исключить юридические лица из числа субъектов, которых целесообразно привлекать к административной ответственности на том основании, что вина юридического лица – это очень спорная и неоднозначная категория[3]. А.И. Каплунов аналогичным образом констатирует, что вопрос вины юридического лица решается совершенно в ином ключе, чем у физических лиц. Он отмечает, что административная ответственность юридических лиц есть ни что иное как

---

[1] Мигачев, Ю.И. Административное право Российской Федерации : учебник / Ю.И. Мигачев, Л. Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под редакцией Л.Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2019. С. 213-215.

[2] Козлов В.Ф. Петров И.В. Особенности административной ответственности юридических лиц за миграционные правонарушения // Миграционное право. 2017. № 4. С. 35.

[3] Кисин В.Р. Некоторые размышления о положении юридического лица как субъекта административно-деликтного отношения // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 43.

коллективная административная ответственность физических лиц[1]. А политическая партия – это юридическое лицо. Безусловно, подобный подход заслуживает внимания, но в современных условиях он вряд ли реализуем даже в среднесрочной перспективе.

В-четвёртых, в механизме административно-правового регулирования деятельности политических партий административная ответственность необходима в целях гарантирования реализации конституционных прав граждан политической направленности. Любой гражданин или общественное объединение вправе обратиться в уполномоченный орган и сообщить о нарушениях своих прав.

В-пятых, количество установленных законом правонарушений, за совершение которых наступает административная ответственность в рассматриваемой сфере, значительно. Часть таких правонарушений связана с нарушениями избирательного законодательства РФ в периоды проведения выборов и референдумов. При этом следует учитывать, что административно-правовое регулирование деятельности политических партий включает не только возможность привлечения самих партий к ответственности, но и иных субъектов, связанных с такой деятельностью, например, должностных лиц партий, государственных органов, органов местного самоуправления, СМИ и т.п. Так, к числу административных правонарушений подобного характера относятся предусмотренные ст.ст. 5.3; 5.5; 5.8-5.14; 5.38; 5.45; 5.48; 5.52 КоАП РФ[2]. При этом вопросам административной ответственности за избирательные правонарушения с участием политических партий в научной литературе уделяется достаточно внимания[3].

---

[1] Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 521.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[3] См., например: Орлов Д.В. Институт юридической ответственности за избирательные правонарушения в современной России: автореф. дис. … канд. юрид. наук. 12.00.01. – Нижний Новгород, 2007. 35 с.

Э.А. Джалилов ключевую особенность правового статуса партий видит в тройственности такого статуса: «партия во власти»; «партия как организация» и «партия как форма реализации прав индивида». В первом случае имеется в виду участие партии в борьбе за власть либо в её осуществлении через выборные государственные органы и органы местного самоуправления; во втором – позиционирование партии как участника всех основных публично- и частноправовых отношений (хозяйственные, предпринимательские, трудовые и т.п.); в третьем – партия выступает как посредник в реализации преимущественно политических прав граждан[1].

Руководствуясь подобным подходом, специфика административной ответственности политических партий может быть рассмотрена триедино. В зависимости о того, в каком качестве выступает партия, могут применяться те или иные охранительные нормы, устанавливающие административную ответственность. Так, при вступлении партии в борьбу за власть либо её осуществлении возможно обращение к статьям КоАП РФ, направленным на охрану отношений по реализации избирательных прав граждан (например, ст.ст. 5.3, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, 5.16 и др.). В указанной ситуации партия как субъект ответственности является юридическим лицом – избирательным объединением. Если партия выступает в качестве организации, то, в случае нарушения требований законодательства РФ, её деяния могут быть квалифицированы по самым различным статьям особенной части КоАП РФ. В таком случае привлечение партии к административной ответственности не обладает сколько-нибудь значимой спецификой по сравнению с большинством других юридических лиц. Например, это могут деяния, предусмотренные ст.ст. 5.27, 5.27.1, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.7 КоАП РФ. Наконец, если партия выступает как посредник в реализации политических прав граждан, то, по мнению Э.А. Джалилова, административная ответственность к самой партии применяется

[1] Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации: монография / Джалилов Э.А.; Под общ. ред.: Хачатуров Р.Л. – Самара: ООО «Изд-во «Ас Гард», 2012. С. 115-134.

опосредованно, больше направлена на наказание должностного лица партии[1] (например, ст. 5.17, 5.18 КоАП РФ). Выделение последней категории небесспорно, так как некоторые составы правонарушений могут быть рассмотрены через статус партии как субъекта, участвующего в избирательных правоотношениях, и соответственно отнесены как в первую, так в третью группы.

На наш взгляд, целесообразно выделить особую группу составов административных правонарушений, если речь идёт об административно-правовом регулировании деятельности партий в аспекте охраны соответствующих отношений. В таких составах партия не является субъектом правонарушения, а, как мы уже отмечали, субъектом могут выступать должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, СМИ и т.п. В данных случаях нормы КоАП РФ направлены на обеспечение прав как самих партий, так и граждан, политические права которых могут нарушаться ограничением прав самих партий. Примером могут служить ст.ст. 5.6, 5.13, 5.21, 5.22, 5.25 КоАП РФ.

Ещё одна важная особенность в административной ответственности политических партий связана с их специальным выделением среди субъектов административных правонарушений самим законодателем. До 2014 года в КоАП РФ не было статей в особенной части, где напрямую субъектом ответственности назывались бы политические партии. Они привлекались к ответственности как избирательные объединения при нарушении избирательного законодательства РФ, как некоммерческие организации – по всем иным видам правонарушений. Однако в 2014 году в КоАП РФ были введены статьи 5.64-5.68, в санкциях большинства из которых политическая партия названа в качестве возможного субъекта, привлекаемого к ответственности[2]. Все указанные составы в основном связаны с финансовой стороной деятельности политических партий, их

---

[1] Джалилов Э.А. Отдельные особенности административной ответственности политических партий // Вектор науки ТГУ. 2009. № 5. С. 35.

[2] Федеральный закон от 24.11.2014 № 355-ФЗ (ред. 29.05.2023) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчётности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.

региональных отделений и иных структурных подразделений причём в межвыборный период. Несмотря на тот факт, что статьи 5.64-5.68 КоАП РФ в основном рассчитаны на применение вне периодов избирательных кампаний, административно-юрисдикционные полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях возложены на уполномоченных членов избирательных комиссий, а не на какие-либо органы исполнительной власти. При совершении таких правонарушений установлен повышенный срок давности – три года[1].

Анализ сложившейся административной практики по статьям 5.64-5.68 КоАП РФ позволил выявить следующие закономерности.

Статьи 5.65 и 5.67 КоАП РФ являются взаимосвязанными, т.е. совершение деяния, предусмотренного в диспозиции ст. 5.65, автоматически влечёт за собой наступление ответственности по второй статье. Статьёй 5.65 КоАП РФ предусмотрена ответственность за использование партией денежных средств, полученных в качестве пожертвования от субъектов, которым запрещено жертвовать политической партии денежные средства, а ст. 5.67 КоАП РФ – невозврат пожертвований жертвователю или в доход РФ. Так, в 2018 году деяния партии «Союз труда» были квалифицированы одновременно по статьям 5.65 и 5.67 КоАП РФ, и за совершение каждого правонарушения назначено административное наказание в размере ста тысяч рублей. Примечательно, что мотивировочная часть постановлений по обоим делам оказалась в значительной степени идентичной, а составов правонарушений имеем два[2].

Действительно, с одной стороны, использование пожертвований и их невозврат – это разные деяния, с другой стороны, вряд ли руководство партии не будет использовать пожертвования на нужды партии, не возвращая их. На наш взгляд, конструкция названных составов административных правонарушений сформулирована таким образом, что в рассматриваемом случае факт привлечения

---

[1] П. 1 ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] Постановление Московского городского суда от 30.07.2018 № 4а-4033/2018. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Московского городского суда от 30.07.2018 № 4а-4034/2018. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

к ответственности одновременно по двум рассматриваемым статьям зависит от стадии выявления совершаемых правонарушений. Если правонарушение выявлено до использования денежных средств, то ответственность наступает только за невозврат. Но законодательно для возврата определён срок в один месяц[1]. Очевидно, что к моменту выявления правонарушения может пройти очень много времени, учитывая увеличенные сроки давности по делам названной категории. В приведённом нами примере партия «Союз труда» денежные средства получила в апреле 2016 года, а постановления по статьям 5.65 и 5.67 КоАП РФ были вынесены только в феврале 2018 года. Таким образом, вполне понятно, что деньги будут потрачены и соответственно вернуть их вряд ли представляется возможным, что неизбежно влечёт за собой квалификацию одновременно по двум статьям.

Изложенное позволяет утверждать о необходимости изменения подхода к привлечению к административной ответственности по названным статьям КоАП РФ. На наш взгляд, целесообразно сделать так, чтобы привлечение по одной из статей 5.65 или 5.67 одной и той же политической партии автоматически исключало квалификацию деяния по второй.

В практическом плане наибольшее применение получила ст. 5.64 КоАП РФ. Раскрытие охраняемых статьёй 5.64 КоАП РФ общественных отношений содержится в п. 3 ст. 34 Закона о политических партиях, по которому на политическую партию возложена обязанность представления в ЦИК РФ, а на региональные отделения и иные структурные подразделения – в избирательные комиссии субъектов РФ, ежеквартально сведений о поступлении и расходовании средств политической партии. Примечательно, что п. 3 ст. 34 Закона о политических партиях существует в неизменном виде с 2005 года, в то время как ответственность за его нарушение была сформулирована и установлена только в 2014 году. На наш взгляд, такое положение дел можно связать с тремя обстоятельствами. Во-первых, РФ следовала международным рекомендациям

[1] П. 4 ст. 30 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

(ГРЕКО), направленным на обеспечение прозрачности финансирования политических партий, нивелирование партийной коррупции[1]. Во-вторых, усиливающаяся внешняя угроза обязывает государство вводить дополнительные санкции в сфере деятельности политических партий, так как непрозрачное финансирование может иметь зарубежное происхождение. В-третьих, политических партий на тот период времени стало очень много, соответственно плохо организованные, «гротескные» партии, партии-спойлеры под «натиском» немалых штрафов не могли выдерживать конкуренцию. Им приходилось организовывать свою работу надлежащим образом либо быть ликвидированными.

В литературе указывается на неправильную квалификацию деяний не по ст. 5.64 КоАП РФ, а по ст. 19.5 и 19.7 КоАП РФ[2]. И хотя статьи 19.5 и 19.7 КоАП РФ могут быть применимы к деятельности политических партий, тем не менее, ст. 5.64 КоАП РФ предусматривает специальный состав правонарушения.

В субъектах РФ деятельность по привлечению к ответственности по ст. 5.64 КоАП РФ региональных отделений партий хорошо отлажена. Как правило, ежегодно в каждом регионе возбуждается в среднем не менее 10 дел о таких правонарушениях. В абсолютном большинстве случаев они заканчиваются предупреждением или штрафом. Некоторые региональные отделения привлекаются к административной ответственности по несколько раз. Однако повторное привлечение влечёт повышенную ответственность по ч. 2 ст. 5.64 КоАП РФ и штрафу в размере от ста до трёхсот тысяч рублей. Как правило, повторное привлечение к ответственности свидетельствует о бездействии регионального отделения партии, что в дальнейшем может приводить к его ликвидации. Так, например, региональное отделение политической партии «Партия налогоплательщиков России» в Хабаровском крае начиная с 2014 года привлекалась к административной ответственности по ст. 5.64 КоАП РФ 10 раз,

---

[1] Какителашвили М.М. Прозрачность финансирования политических партий в сфере реализации международных актов по противодействию коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 56-60.

[2] Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России: монография. – М.: Юрист, 2017. С. 292.

пока в 2018 году не последовала ликвидация партии[1]. Но это, как правило. Ситуации возникают различные, а размер штрафов значителен. Поэтому стоит согласиться с некоторыми авторами, предлагающими расширить возможность применения административного наказания в виде предупреждения[2]. Подобный подход можно распространить на привлечение к административной ответственности политических партий и их региональных отделений.

С объективной стороны имеющая наибольшее практическое распространение ч. 1 ст. 5.64 КоАП РФ предусматривает возможность совершения нескольких деяний по отдельности, за которые партия, её региональные отделения, должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности:

1) нарушение сроков представления сведений;

2) представление сведений в меньшем объёме;

3) представление сведений с нарушением установленной формы;

4) представление заведомо недостоверных сведений[3].

Был проведён опрос среди членов избирательных комиссий субъектов РФ Дальневосточного федерального округа, наделённых правом составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, в количестве 12 человек. На вопрос «В чём выражалась объективная сторона деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 5.64 КоАП РФ в Вашей практике?» ответы распределились следующим образом: нарушение сроков представления сведений – 100%; представление сведений в меньшем объёме – 8,3%; представление сведений с нарушением установленной формы – 8,3%; представление заведомо недостоверных сведений – 0% (см. Приложение 4). Нарушение сроков представления сведений обычно заключается как в непредставлении сведений

---

[1] Сведения о наличии и рассмотрении дел об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Официальный сайт Избирательной комиссии Хабаровского края. URL: http://www.khabarovsk.izbirkom.ru/politicheskie-partii/index.php (дата обращения: 31.03.2023).

[2] Гречкина О.В. Административное наказание как инструмент ограничения свободы предпринимательства и права собственности: точка зрения // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 4. С. 52.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

вообще, так и в их представлении по истечении установленных сроков. Судебная практика не всегда одинакова. В ряде случаев суды малозначительным признают нарушение сроков представления сведений на несколько дней (1-2)[1].

Представление сведений в меньшем объёме, чем предусмотрено законодательством РФ, является менее распространённым правонарушением, хотя фактически такое нарушение имеет место быть нередко. Объём сведений определён п. 5 ст. 34 Закона о политических партиях. Такой объём значителен. Неполнота сведений может заключаться в неуказании каких-либо позиций в отчёте. Но в судебной практике преимущественно привлекают за непредставление сведений в машиночитаемом виде, отсутствие дат в различных позициях и т.п.[2] Примечательно, что партии, их региональные отделения могут исправить соответствующие недостатки, дополнить сведения.

Самым сложным деянием с позиции доказывания является представление заведомо недостоверных сведений. Не удивительно, что по данным проведённого нами опроса ни один респондент не ответил, что имела место быть административная практика в отношении указанного деяния. Более того, на вопрос с открытым ответом о том, с какими проблемами Вы сталкиваетесь в своей практике при возбуждении дел по ст. 5.64 КоАП РФ, большинство опрошенных указали на невозможность доказывания умысла в представлении заведомо недостоверных сведений. Очевидно, что в большинство случаев недостоверные сведения представляются умышленно. Однако, зачастую, уполномоченные на составление протоколов члены избирательных комиссий не обладают правом проверить достоверность сведений: они не могут запросить выписки из счетов в кредитных организациях, потребовать партии представить

---

[1] Сведения о наличии и рассмотрении дел об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЦИК Республики Адыгея. URL: http://adygei.izbirkom.ru/politicheskie-partii/ (дата обращения: 11.04.2024); Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 32 Свердловского судебного района г. Костромы от 2 июня 2017 г. по делу № 7-483/2017 [Электронный ресурс] // URL: https://sudact.ru/ (дата обращения: 11.04.2024).

[2] Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 1 Ленинского района г. Ульяновска от 1 апреля 2016 г. по делу № 5-236/2016. [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

бухгалтерскую отчётность, кассовые книги партий и т.п. Полномочия по проверке бухгалтерской отчётности вообще возложены на ФНС России, но на каком основании данный орган исполнительной власти должен делиться соответствующими сведениями с членами избирательных комиссий, если это не предопределено законодательно?

Анализ судебной практики показывает, что немногочисленные случаи привлечения к административной ответственности по чч. 1 и 2 ст. 5.64 КоАП РФ, связанные с представлением заведомо недостоверных сведений, обусловлены поведением должностных лиц региональных отделений партий, которые пытались скорректировать ранее поданные квартальные сведения в избирательные комиссии субъектов РФ. Попытки доказать наличие технических ошибок, неумышленный характер действий должностных лиц не увенчались успехом. Более того, в мотивировочной части постановлений судьи не обосновывают заведомо ложный характер представления сведений, а максимум ограничиваются формулировкой типа: «региональное отделение партии располагало всеми необходимыми сведениями и документами для правильного исчисления, составления и предоставления сведений…». Причём подобным образом устанавливается вина не только юридического лица, но и соответствующего должностного[1]. Указанный пример свидетельствует о нецелесообразности корректировки представленных ранее сведений в избирательные комиссии со стороны партий, их региональных отделений, должностных лиц, поскольку это может быть чревато привлечением к административной ответственности. На наш взгляд, подобная практика искажает смысл и содержание охранительных норм КоАП РФ. Судья не получил ответ на главный вопрос: зачем исправлять ранее поданные заведомо недостоверные сведения, если такие сведения представлялись умышленно?

---

[1] Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 28 Советского округа г. Липецка от 11 апреля 2017 г. по делу № 5-61/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024); Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 28 Советского округа г. Липецка от 28 марта 2017 г. по делу № 5-60/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

Таким образом, деяние, представляющее, на наш взгляд, наибольшую общественную опасность – представление заведомо недостоверных сведений в ч. 1 ст. 5.64 КоАП РФ – по обозначенным выше причинам остаётся безнаказанным. Решение проблемы видится либо в передаче возможности возбуждения дел данной категории органам внутренних дел либо наделении дополнительными полномочиями соответствующих членов избирательных комиссий субъектов РФ.

Статьи КоАП РФ рассматриваемой группы предусматривают возможность привлечения к административной ответственности не только сами политические партии, их региональные отделения и структурные подразделения, но и должностных лиц партий. Это вполне соответствует ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, где сказано о том, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности соответствующее должностное лицо за правонарушение[1]. Однако практика и данные проведённого нами опроса показывают, что должностные лица практически не привлекаются к административной ответственности. Первоочередной причиной такой ситуации обычно называют достаточность составления протокола об административном правонарушении в отношении партии, регионального отделения как юридического лица, хотя в некоторых случаях можно усмотреть некий гуманизм в действия уполномоченных членов избирательных комиссий (16,6% опрошенных) (см. Приложение 4). В качестве должностных лиц могут привлекаться руководители региональных отделений партий, их структурных подразделений, а также специально уполномоченные должностные лица партий. Причём сведения о таком лице предусмотрены формами подачи таких сведений[2]. Уполномоченные члены избирательных комиссий на практике самостоятельно решают вопрос о привлечении к административной ответственности по ст. 5.64 КоАП РФ либо юридического лица, либо должностного лица. Намного чаще

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] Постановление ЦИК России от 16.03.2018 № 149/1251-7 «О формах Сводного финансового отчёта политической партии и Сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии» // Вестник ЦИК России. 2018. № 8.

такой вопрос решается в пользу первых. Однако практика возбуждения дел по разным субъектам РФ неодинакова, поэтому встречаются случаи привлечения к ответственности только должностных лиц партий[1]. Ещё более редки случаи одновременного привлечения к административной ответственности и регионального отделения партии и её должностного лица[2].

На наш взгляд, общественная опасность деяния, предусмотренного чч. 1 и 2 ст. 5.64 КоАП РФ, в виде представления сведений с нарушением установленной формы существенно ниже, чем представления сведений в нарушение сроков или заведомо недостоверных сведений. Ведь санкции за все перечисленные деяния одинаковы. В таком случае целесообразно выделить представление сведений с нарушением установленной формы в отдельный состав правонарушения, например, ч. 1.2 ст. 5.64 КоАП РФ с установлением пониженной санкции. Кроме того, представление недостоверных сведений как имеющее наибольшую общественную опасность также следует обособить, например, в ч. 1.3 названной статьи, и установить повышенный размер наказания.

Примечательно, что нередко члены избирательных комиссий, наделённые полномочиями по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категории либо не обладают достаточной квалификацией на осуществление соответствующей деятельности, либо относятся халатно к выполнению своих должностных обязанностей. Это следует из проведённого нами анализа определений судей, которые отказывают к приёму

---

[1] См., например: Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 28 Ленинского судебного района г. Самара от 20.06.2017 по делу № 5-185/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024); Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 90 Кировского района г. Волгограда от 17.04.2017 по делу № 5-181/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024); Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 19 Ленинского района г. Перми от 14.04.2017 по делу № 5-185/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

[2] См.: Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 62 Краснокамского муниципального района от 31.03.2017 по делу № 5-368/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024); Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 62 Краснокамского муниципального района от 31.03.2017 по делу № 5-366/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

материалов дела. Так, судьи указывают на отсутствие информация о реквизитах для перечисления штрафа; доказательств, подтверждающих направление копии протокола лицу, привлекаемому к ответственности[1]; отсутствие подписи должностного лица, составившего протокол[2]; отсутствие сведений и документов, на основании которых возможно принять решение по делу (документы, подтверждающие полномочия должностного лица партии)[3]; представление судье копии протокола об административном правонарушении вместо оригинала[4]; отсутствие времени совершения правонарушения, неполное раскрытие события правонарушения, отсутствие сведений о регистрации партии в качестве юридического лица, отсутствие объяснений законного представителя партии[5]. Приведённые факты свидетельствуют о необходимости дополнительного повышения квалификации членов избирательных комиссий, наделяемых полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Примечательно, что законодательно к членам избирательных комиссий, даже уровня ЦИК РФ, не предъявляется требование о наличии юридического образования. Подобный законодательный подход объясняет большое количество ошибок, возникающих в административной практике некоторых избирательных комиссий. Вряд ли целесообразно вводить требование о наличии высшего юридического образования, но допустимо устанавливать поощрительные меры

---

[1] Определение о возвращении протокола и материалов дела об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 26 Центрального района г. Хабаровска от 14.06.2017 по делу № 5-216/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

[2] Определение мирового судьи судебного участка № 226 Сергиево-Посадского судебного района от 18 мая 2017 г. по делу № 5-406/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

[3] Определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела мирового судьи Якутского судебного участка № 46 от 16.05.2017 г. по делу № 5-270/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

[4] Определение мирового судьи судебного участка № 226 Сергиево-Посадского судебного района от 05.05.2017 по делу № 5-366/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

[5] Определение мирового судьи судебного участка № 271 Шатурского судебного района от 22.05.2017 г. по делу № 5-202/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

при его наличии для членов комиссий, уполномоченных на составление протоколов, например, посредством дополнительного вознаграждения. Учитываться в целях вознаграждения может и наличие опыта административной практики, приобретённого на различных государственных и муниципальных должностях.

Кроме того, возможно издание методических пособий по применению КоАП РФ для членов комиссии, наделённых соответствующими полномочиями. Соответствующая практика уже имеется, например, в Свердловской области[1]. Подобные издания должны быть детально проработаны и иметь характер «настольной книги» для соответствующих членов избирательных комиссий.

Целесообразно п. 21.2 ст. 29 Закона об основных гарантиях избирательных прав дополнить абзацем следующего содержания: «*21.2. Членами комиссий с правом решающего голоса, уполномоченными на составление протоколов об административных правонарушениях, могут быть лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере административной ответственности. Профессиональную переподготовку или повышение квалификации члены комиссий проходят не реже одного раза в пять лет.*».

Отдельные авторы указывают на чрезмерно высокий характер штрафов, установленный рассматриваемыми статьями особенной части КоАП РФ, на неопределённость некоторых формулировок в диспозициях норм, например, «деятельность, не связанная с участием в выборах и референдумах»[2]. С данным выводом можно согласиться, особенно в части штрафов для должностных лиц партий. Партии, их региональные отделения несут значительные финансовые потери из-за штрафных санкций, что, с одной стороны, способствует укреплению их финансовой дисциплины, с другой – осложняет существование и деятельность

---

[1] Официальный сайт Избирательной комиссии Свердловской области. Методическое пособие для избирательных комиссий по применению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // URL: http://www.sverdlovsk.izbirkom.ru/izdaniya/inye/metod_2021.pdf (дата обращения: 15.04.2024).

[2] Канунникова Н.Г. К вопросу о применении статьи 5.65 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Безопасность бизнеса. 2019. № 5. С. 51.

(необходимо наделять соответствующими полномочиями должностных лиц, обучать правильности составления и представления сведений в избирательные комиссии и т.п.).

Таким образом, привлечение партии к ответственности по ст.ст. 5.64-5.68 КоАП РФ не укладывается в ранее выделенную триаду качеств, в которых может выступать партия. Во-первых, в рассматриваемой ситуации партия не выступает в качестве избирательного объединения, а, значит, не может считаться участвующей в борьбе за власть. Во-вторых, партия привлекается к ответственности именно как партия, а не как любая другая организация. Никакому другому юридическому лицу не может быть вменён, например, состав правонарушения, предусмотренный ч. 1 ст. 5.64 КоАП РФ. Соответственно партию нельзя считать выступающей в качестве обычной организации. В-третьих, в рассматриваемом ракурсе партию нельзя считать и посредником в реализации политических прав граждан, так как анализ практики показывает, что преимущественно привлекается сама партия, её региональное отделение.

В результате, на наш взгляд, административная ответственность политических партий обладает своей спецификой. В зависимости от того, по каким статьям КоАП РФ партия привлекается к ответственности, она может выступать в следующих четырёх качествах:

1) партия как избирательное объединение;

2) партия как организация;

3) партия как посредник в реализации политических прав граждан;

4) партия как субъект финансовой деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах.

Соответствующее качество, как правило, предопределяет особенности охраняемых общественных отношений в части привлечения партий к административной ответственности.

К особенностям административной ответственности политических партий можно также отнести и то обстоятельство, что юрисдикционные полномочия в рамках производства по делу практически всегда разграничены между органами

государственной власти. Так, протоколы по делам в отношении партий, их региональных отделений вправе составлять уполномоченные члены избирательных комиссий, должностные лица Минюста России, его территориальных органов и некоторых других федеральных органов исполнительной власти в зависимости от сферы урегулированных нормами права общественных отношений, в рамках которых реализуются контрольно-надзорные полномочия. Однако постановления выносят только судьи, особенно в тех случаях, когда партия выступает в качестве избирательного объединения.

Изложенное позволяет выделить два ключевых термина: «административная ответственность политических партий» и «административная ответственность, связанная с деятельностью политических партий». Первый шире второго. Административная ответственность политических партий представляет собой деятельность специально уполномоченных должностных лиц органов государственной власти, направленную на применение в отношении политических партий, их региональных отделений и структурных подразделений мер административного принуждения (административных наказаний преимущественно в виде предупреждения и административного штрафа), имеющих предупредительно-карательный характер, за совершение ими административных правонарушений. Административная ответственность, связанная с деятельностью политических партий, предполагает выступление в качестве субъектов правонарушений не только партий, их региональных отделений, но и иных субъектов, деятельность которых может быть связана с ограничением, ущемлением прав партий, препятствием их деятельности. В таком случае субъектами правонарушений могут выступать не только партии, но и должностные лица органов государственной власти, местного самоуправления, СМИ, юридические лица различной организационно-правовой формы и даже граждане.

§ 2. Развитие института административной ответственности, связанного с деятельностью политических партий в отдельных сферах

Объективное развитие общественных отношений с участием политических партий неизбежно влечёт необходимость их правовой регламентации, корректировки, отмены старых правовых норм, появлении новых. Институт административной ответственности в таком аспекте одновременно включает в себя и предупредительную и принудительную составляющие административно-правового регулирования деятельности политических партий. Так, введение в КоАП РФ ст.ст. 5.64-5.68 является результатом развития отдельной группы общественных отношений с участием политических партий.

При этом следует отметить, что охрана нормами КоАП РФ общественных отношений должна иметь свои границы и должна быть обоснованной. В этой связи нельзя не согласиться с Н.В. Макарейко в том, что при установлении критериев административной ответственности нужно учитывать все угрозы охраняемым общественным отношениям, степень их вероятности, а также обозначить пределы такой ответственности[1].

В настоящее время остаётся немало сфер, которые также объективно нуждаются в совершенствовании и развитии, в том числе посредством введения охранительных норм. Рассмотрим некоторые из таких сфер.

Как уже отмечалось, эффективность механизма административно-правового регулирования деятельности партий предопределена наличием негативных последствий при отклонении от установленных императивной нормой права правил поведения. Однако ни в Законе о гарантиях равенства партий, ни в других отраслях законодательства РФ не упоминается о какой-либо ответственности за нарушение правил равного освещения парламентских партий государственными СМИ. Ч. 6 ст. 5 Закона о гарантиях равенства партий предусматривает выявление ЦИК РФ факта нарушения требований равного освещения в СМИ партий. В этом

[1] Макарейко Н.В. Административная ответственность в системе юридической ответственности // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 9-10.

случае своим постановлением ЦИК РФ обязывает в следующем месяце компенсировать недостающее время в эфирах соответствующих теле- и радиоканалов. При невыполнении ЦИК РФ указанной нормы каких-либо санкций административного, конституционного или иного характера не предусмотрено. Принудительно ЦИК РФ прекратить свои полномочия может только в особых случаях, и они никак не связаны с нормами Закона о гарантиях равенства партий: за нарушение избирательных прав граждан, за неисполнение решения Верховного Суда РФ и по усложнённой процедуре[1].

По Закону о гарантиях равенства партий (ч. 7 ст. 5) выявленный недостающий объём эфирного времени парламентским партиям в следующем месяце компенсирует организация телерадиовещания. На это ей даётся тридцать дней. Но в случае отказа от компенсации указанного эфирного времени организация телерадиовещания не несёт никакой юридической ответственности, каким-либо образом обязать её это сделать невозможно. Примечательно, что ещё при принятии Закона о гарантиях равенства партий некоторые депутаты Государственной Думы выступали с инициативой установления санкций за нарушение в рассматриваемой части норм Закона о гарантиях равенства партий. Однако инициатива реализована не была[2].

За все вышеперечисленные нарушения Закона о гарантиях равенства партий могут быть предусмотрены штрафные санкции административного характера, т.е. введена административная ответственность. Именно наличие норм об ответственности, как правило, определяет вектор эффективного административно-правового регулирования.

В связи с изложенным интересна позиция полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе Г.В. Минх, выраженная им при принятии Закона о гарантиях равенства партий. Он отметил, что если перед нами стоит

---

[1] См. ст. 31 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[2] Выступления депутатов Государственной Думы И.В. Лебедева, В.И. Илюхина на пленарных заседаниях [Электронный ресурс] // Стенограммы заседания Государственной Думы от 27.03.2009 и от 24.04.2009. URL: http://transcript.duma.gov.ru (дата обращения: 11.04.2024).

задача разогнать наши средства массовой информации, то вариант с установлением ответственности нам не подходит[1]. В данном случае не предлагается разгонять средства массовой информации, не предлагается установление уголовной ответственности или санкций, направленных на прекращение деятельности организаций телерадиовещания, нарушивших законодательство о равном доступе парламентских партий к СМИ. Предлагается введение норм, направленных на обеспечение более ответственного подхода должностных лиц и организаций к вопросам равного освещения деятельности партий. Всего одна статья в КоАП РФ способна заставить действовать субъектов правоотношений в указанной сфере без отступления от нормативных предписаний, что повысит эффективность всего механизма реализации гарантий, установленных не только Законом о гарантиях равенства партий, но и Законом о политических партиях.

Установление административной ответственности за нарушение законодательства о гарантиях равного освещения деятельности парламентских партий следует обусловить следующими доводами.

Во-первых, имеется значительная практика равного освещения деятельности парламентских партий на федеральном уровне, а также равного освещения партий, представленных в законодательных (представительных) органах субъектов РФ, в соответствии с региональным законодательством. Результаты учёта эфирного времени на государственных теле- и радиоканалах, необходимость или отсутствие компенсации при выявлении фактов неравного освещения партий ежемесячно отражаются в постановлениях ЦИК РФ[2]. В настоящее время во многих субъектах РФ приняты законы, гарантирующие равенство политических партий, представленных в парламентах субъектов РФ. В 2009 году Д.А. Медведев в своём Послании Федеральному Собиранию РФ обозначил целесообразность принятия таких законов субъектов РФ,

---

[1] Выступление полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе [Электронный ресурс] // Стенограмма заседания Государственной Думы от 24 апреля 2009. URL: http://transcript.duma.gov.ru (дата обращения: 11.04.2024).

[2] См., например: Вестник ЦИК России. 2023. № 11; 2023. № 10; 2023. № 9.

направленных на гарантирование равенства политических партий[1]. Однако это не обязанность субъектов РФ, а право. В соответствии с законами субъектов РФ избирательные комиссии субъектов РФ ежемесячно публикует сведения об учёте объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах субъектов РФ. Например, в Хабаровском крае это происходит с 01 декабря 2010 года[2], в Ставропольском крае – с июля 2010 года[3], в Алтайском крае – также с июля 2010 года[4]. Несмотря на то, что о каких-либо нарушениях мало кто заявляет, тем не менее, как мы уже отмечали, Законом о гарантиях равенства партий, а тем более названными законами субъектов РФ, не устанавливается даже механизм подачи жалоб на властные решения участников рассматриваемой группы общественных отношений. Наличие практики применения закона и одновременное отсутствие гарантий в виде ответственности может повлечь игнорирование таких правовых норм, отклонение от варианта поведения, который установлен диспозициями правовых норм. При этом следует отметить, что контроль за равным освещением деятельности партий в субъектах РФ – это даже не делегированные полномочия, это едва ли не самостоятельная сфера общественных отношений, которая требует проведения отдельных исследований.

Во-вторых, выбор именно административной ответственности связан с тем вредом, который наносится общественным отношениям при нарушении норм Закона о гарантиях равенства партий. Так, установление уголовной

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 // Парламентская газета. 2009. 13-19 нояб.

[2] Закон Хабаровского края от 30.06.2010 № 15 «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательной Думе Хабаровского края, при освещении их деятельности краевым телеканалом и краевым радиоканалом» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 7(96).

[3] Закон Ставропольского края от 08.07.2010 № 58-кз (ред. от 24.07.2023) «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Думе Ставропольского края, при освещении их деятельности краевыми телеканалом и радиоканалом» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2010. № 13. Ст. 8810.

[4] Закон Алтайского края от 13.07.2010 № 69-ЗС (ред. от 03.03.2023) «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом» // Алтайская правда. 2010. 22 июля.

ответственности, как правило, связано с высоким уровнем общественной опасности деяний. Однако в определении административного правонарушения в КоАП РФ не содержится даже упоминания об общественной опасности[1]. На этом основании В.В. Гладилин указывает, что отсутствие указания на общественную опасность фактически не позволяет считать административный проступок общественно опасным[2]. На вредоносный характер административных правонарушений, а не общественно опасный, обращают и другие авторы[3].

На наш взгляд, сомнительным является привлечение к уголовной ответственности должностных лиц теле- и радиоканалов в связи с несоблюдением норм Закона о гарантиях равенства партий. Нарушение норм названного Закона находится в области организации и осуществления управленческих функций и полномочий.

Возможны случаи нарушения не самого Закона о гарантиях, а связанных с ним иных нормативных актов. Например, ЦИК РФ вправе осуществлять размещение заказа на проведение работ по учёту объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий[4]. В случае нарушения норм о размещении заказа в связи с организацией торгов по обозначенному вопросу, будут применяться нормы ФЗ № 44[5] и КоАП РФ. ЦИК РФ как юридическое лицо и его должностные лица в данной ситуации не могут нести ответственность за нарушение законодательства о гарантиях равенства партий. То же самое можно сказать и об уголовной ответственности. Например, дача взятки в целях искажения контрольных цифр об объёмах предоставления

---

[1] Ч. 1 ст. 2.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] Гладилин В.В. Временное позаимствование в уголовном праве: вопросы ответственности // Отв. ред. Н.А. Лопашенко. «Волтерс Клувер», 2006. С. 120.

[3] См., например, Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – М., Норма, 2008. С. 545-546.

[4] Ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 (ред. от 28.12.2013) № 95-ФЗ О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[5] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

эфирного времени той или иной политической партии будет квалифицировано по соответствующей статье УК РФ.

В-третьих, своими особенностями обладает и субъектный состав правоотношений в области обеспечения равного освещения парламентских партий в СМИ, что обусловливает введение именно административной ответственности. Данный состав – это преимущественно различные юридические лица, например, организации телерадиовещания.

В-четвёртых, установление института административной ответственности за нарушение законодательства о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности в СМИ, с одной стороны, направлено на гарантирование прав соответствующих партий, с другой стороны, на одновременное гарантирование прав граждан на информирование о деятельности таких партий.

В-пятых, институт административной ответственности в рассматриваемой сфере направлен на повышение дисциплины должностных лиц государственных органов и организаций. И в этом плане следует согласиться с авторами, утверждающими, что эффективное решение административно-политических задач невозможно без повышения этой дисциплины за счёт наличия юридической ответственности[1].

Таким образом, необходимость установления административной ответственности за нарушение законодательства о гарантиях равенства парламентских партий достаточно обоснована. Далее следует определиться с тем, за совершение каких именно деяний должна, по нашему мнению, наступать ответственность.

Исполнение обязанностей в сроки, предусмотренные нормативными правовыми актами, является одним из показателей эффективности деятельности органов и должностных лиц. Именно поэтому следование срокам, установленным Законом о гарантиях равенства партий, представляется важным.

---

[1] Балдин А.К., Ляпин И.Ф. Развитие института делегирования контрольно-надзорных полномочий в современной России // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 67.

Так, по Закону о гарантиях равенства партий организация телерадиовещания, получившая решение ЦИК РФ о компенсации той или иной партии недостающего эфирного времени, обязана в тридцатидневный срок компенсировать указанное время[1]. В КоАП РФ есть состав правонарушения, которым установлена ответственность за неисполнение решения избирательной комиссии. Но вменение соответствующего деяния организации телерадиовещания по ст. 5.3 КоАП РФ, по нашему мнению, не корректно. Специфику отношений, связанных с равным освещением деятельности парламентских партий в рассматриваемой части, можно аргументировать следующим.

Во-первых, исследуемые отношения возникают вне периодов проведения избирательных кампаний.

Во-вторых, освещению подлежит деятельность исключительно парламентских партий.

В-третьих, субъектом отношений может выступать только государственная организация телерадиовещания, а не частная или муниципальная (по крайней мере, на федеральном уровне).

Таким образом, рассматриваемые отношения подлежат административно-правовой охране отнюдь не в общем аспекте. Несмотря на то, что установление срока в тридцать дней – это немалый отрезок времени, тем не менее, не исключены нарушения как умышленные, так и по неосторожности.

В качестве субъекта правонарушения следует обозначить как должностных лиц организации телерадиовещания, ответственных за исполнение обязанности по компенсации эфирного времени, так и саму организацию телерадиовещания.

Ещё один срок, за нарушение которого возможно установление административной ответственности, – это срок представления сведений в ЦИК РФ уполномоченными субъектами информации об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности каждой политической партии. Эти сроки Законом о гарантиях равенства партий не определены. Однако они установлены

[1] Ч. 7 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

Порядком учёта, принятым во исполнение ч. 3 ст. 5 Закона о гарантиях равенства партий. Таким образом, Порядок учёта, являющийся подзаконным нормативным актом, и Закон о гарантиях равенства партий в совокупности составляют единый механизм регулирования деятельности, связанной с освещением деятельности парламентских партий, а ключевая его составляющая – административная ответственность – отсутствует.

Так, Порядком учёта определено, что организация телерадиовещания не позднее четвёртого числа каждого месяца представляет в ЦИК РФ необходимую информацию об объёме эфирного времени, уделённого каждой парламентской партии. Аналогичная обязанность вменена организациям, которые специально привлекаются для учёта объёма указанного эфирного времени. Сроки представления сведений те же – не позднее четвёртого числа каждого месяца[1].

Примечательно, что в вышеуказанных случаях теоретически возможно наступление административной ответственности по ст. 5.3 КоАП РФ. Однако п. 4.4 Порядка учёта определена возможность направления запроса в целях представления дополнительной информации в организации телерадиовещания и привлекаемые для учёта эфирного времени иные организации. При этом отсутствие ответа на указанный запрос даже теоретически не позволяет привлечь к ответственности субъектов представления информации по ст. 5.3 КоАП РФ ввиду отсутствия одного из обязательных элементов состава административного правонарушения – объективной стороны. Это связано со следующим. Административным правонарушением по ст. 5.3 КоАП РФ признаётся неисполнение решения избирательной комиссии, принятого в пределах её полномочий. Однако запрос в соответствии с п. 4.4 Порядка учёта направлять уполномочен руководитель Рабочей группы, непосредственно рассматривающей на своём заседании вопрос о соблюдении норм Закона о гарантиях равенства партий ежемесячно. При этом названная Рабочая группа не то что не является избирательной комиссией или каким-либо органом власти, а вообще не имеет статуса юридического лица, формируется из представителей ЦИК РФ, каждой

[1] Пп. 4.1, 4.2 Порядка учёта.

парламентской партии, Общественной палаты РФ, Роскомнадзора и организации телерадиовещания[1]. От каждого из названных субъектов назначается по два представителя. Окончательный состав утверждается ЦИК РФ. Порядок деятельности Рабочей группы определён ЦИК РФ (далее – Порядок деятельности группы)[2].

Таким образом, административная ответственность может быть установлена за нарушение сроков представления в ЦИК РФ сведений об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий как государственными общедоступными телеканалами (радиоканалами), так и организациями, привлечёнными для проведения работ по учёту объёма эфирного времени (см. Приложение 5).

Обратим внимание и на следующее обстоятельство. Как мы отметили, в соответствии с Законом о гарантиях равенства партий ЦИК РФ формирует Рабочую группу. В установлении в отношении Рабочей группы административной ответственности за ненадлежащее обеспечение гарантий равенства парламентских партий, что предлагалось сделать некоторыми депутатами Государственной Думы при принятии Закона о гарантиях равенства партий[3], не видится смысла, ввиду следующего.

Во-первых, Рабочая группа не является юридическим лицом, что не позволяет привлекать её к административной ответственности как организацию. Вопрос о привлечении отдельных членов Рабочей группы к административной ответственности также не может быть решён положительно. Это связано с тем, что согласно п. 3.9. Порядка деятельности Рабочей группы члены Рабочей группы наделены совокупностью прав, но не обязанностей. Единственным властным

---

[1] Ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[2] Постановление ЦИК РФ от 05.08.2009 № 167/1192-5 (ред. от 22.06.2011) «О Порядке деятельности Рабочей группы по установлению результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности парламентских партий» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 8.

[3] См. выступление депутата Государственной Думы В.И. Илюхина на пленарном заседании Государственной Думы [Электронный ресурс] // Стенограмма заседания Государственной Думы от 27 марта 2009 года. URL: http://transcript.duma.gov.ru (дата обращения: 11.04.2024).

полномочием Рабочей группы является принятие решений. Однако они принимаются коллегиально[1].

Во-вторых, состав Рабочей группы подобран таким образом, чтобы исключить возможность любого субъективного подхода при установлении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности той или иной парламентской партии. Главное, что в Рабочую группу включены представители всех парламентских партий, то есть тех субъектов, эфирное время для которых и подлежит мониторингу. Это гарантия объективности контроля.

В-третьих, на своём заседании Рабочая группа рассматривает сведения об объёме эфирного времени за соответствующий календарный месяц[2]. Все эти сведения, как уже отмечалось, представляются организацией телерадиовещания и организацией, специально привлечённой для осуществления мониторинга эфирного времени. Отсюда следует, что Рабочая группа не занимается контролем деятельности государственных СМИ, решение о соблюдении или несоблюдении требования об освещении деятельности парламентских партий в равном объёме выносится только на основании представляемых сведений. Проверить достоверность представленных сведений Рабочая группа фактически никак не может.

Таким образом, не исключена ситуация, при которой Рабочая группа может утвердить недостоверные сведения, что явится нарушением прав некоторых политических партий. За направление в ЦИК РФ заведомо недостоверных сведений об учёте освещения партий в государственных СМИ в рамках Закона о гарантиях равенства партий нет никакой юридической ответственности.

При наступлении указанного случая, возможность привлечения к административной ответственности по существующей ст. 5.39 КоАП РФ за предоставление заведомо недостоверной информации отсутствует ввиду следующего.

---

[1] П. 3.7. Порядка деятельности Рабочей группы.
[2] П. 5.1. Порядка учёта.

Во-первых, ст. 5.39 КоАП РФ имеет своей целью защиту конституционного права граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом[1]. А отношения по освещению деятельности парламентских партий не могут быть объектом правонарушения по ст. 5.39 КоАП РФ.

Во-вторых, на основании ст. 5.39 КоАП РФ представление информации в обязательном порядке должно быть предусмотрено федеральным законом. Однако Закон о гарантиях равенства партий не возлагает названной обязанности ни на один из субъектов правоотношений. Обязанность прописана в пп. 4.1, 4.2 и 4.4. Порядка учёта, который принят в развитие положений ч. 3 ст. 5 Закона о гарантиях равенства партий.

Что касается вопроса о субъективной стороне проецируемого деяния, то, по нашему мнению, за нарушение правил о предоставлении достоверных сведений в ЦИК РФ об объёме эфирного времени в рамках Закона о гарантиях равенства партий, надлежит привлекать к ответственности как при наличии умысла, так и при наличии неосторожности по следующим причинам.

Во-первых, к административной ответственности за совершение во многом аналогичного правонарушения, закреплённого в ст. 7.31. КоАП РФ, но в сфере государственной контрактной системы, законодатель установил возможность привлечения субъектов к ответственности, не взирая на форму вины.

Во-вторых, возрастает превентивный эффект и исполнительская дисциплина уполномоченных должностных лиц.

В-третьих, представление недостоверных сведений в ЦИК РФ способно нанести вред общественным отношениям по равному освещению деятельности парламентских партий, т.к. может последовать принятие неправомерных решений. В результате общественность может подвергнуть сомнению эффективность норм Закона о гарантиях равенства партий[2].

---

[1] Липатов Э.Г., Чанов. С.Е. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. – М.: Инфра-М, 2007. С. 46.

[2] Проект ч. 2 статьи КоАП РФ см. в Приложении 3.

Не исключена ситуация, в которой субъекты, представляющие информацию о результатах мониторинга СМИ, предварительно между собой согласуют указанную информацию, чтобы избежать разночтений, либо в целях скрытия её недостоверности или в иных аналогичных целях. Подобные случаи также могут быть административно наказуемыми.

Наконец, с позиции качества освещаемой информации о деятельности парламентских партий целесообразным было бы установление административной ответственности за неравное освещение деятельности парламентских партий. Это следует из того, что механизм компенсации недостающего эфирного времени парламентским партиям достаточно чётко определён Законом о гарантиях равенства партий и принятыми в его исполнение Порядком учёта и Методикой учёта и реализуется на практике. Качество информации предполагает учёт как позитивных, так и негативных сюжетов об одной парламентской партии. Однако все такие сюжеты засчитываются в количество информации об освещении её деятельности одинаково, потому что данный вопрос не урегулирован нормами вышеперечисленных актов. На этом основании не представляется возможным установить и административную ответственность. Отсутствие регулятивных норм в данном случае не даёт возможность прописать охранительные.

Не прост вопрос о том, в какую главу КоАП РФ следует включить статью о нарушении законодательства о гарантиях равенства парламентских партий. Возможно несколько вариантов.

1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан. Исходя из того, что граждане имеют право на объединение, к числу которых относятся парламентские партии, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию[1], в том числе и о партиях, статья о нарушении законодательства о гарантиях равенства парламентских партий может быть размещена в главе 5 КоАП РФ.

[1] Ч. 4 ст. 29, ч. 1 ст. 30 Конституции Российской от 12.12.1993 (ред. от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

2. Административные правонарушения в области связи и информации. Правоотношения по равному освещению деятельности парламентских партий самым тесным образом связаны с функционированием радио- и телевизионных средств массовой информации, контролем за деятельностью таких СМИ, распространением информации. На этом основании допустимо включить статью о нарушении законодательства о гарантиях равенства парламентских партий в главу 13. КоАП РФ.

3. Административные правонарушения против порядка управления. Правоотношения по равному освещению деятельности парламентских партий затрагивают и сферу управления, поскольку равное освещение деятельности партий обеспечивается за счёт соответствующих органов государственной власти, которые контролируют нормальный ход такой деятельности. В данном случае допустимо дополнить главу 19 КоАП РФ статьёй о нарушении законодательства о гарантиях равенства парламентских партий. На наш взгляд такой вариант является наиболее оптимальным. Это также связано с публичным и управленческим характером отношений, которые предлагается взять под охрану норм КоАП РФ.

Внесение изменений поставит вопрос о том, кто будет рассматривать дела об административных правонарушениях по новой статье КоАП РФ. Учитывая, что большинство избирательных правонарушений, в том числе связанных с информационным освещением деятельности политических партий рассматривают суды, многие дела об административных правонарушениях, предусмотренных главой 19. КоАП РФ[1], также переданы на рассмотрение судам, учитывая немалые санкции, установленные предлагаемой нами статьёй (см. Приложение 5) и сложный характер такой категории дел, целесообразно рассмотрение нового состава закрепить за судами.

[1] Ч. 1 ст. 23.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Поскольку ЦИК РФ является основным контролирующим органом в сфере обеспечения гарантий равенства парламентских партий[1], именно в ЦИК РФ подаются сведения об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий[2], именно ЦИК РФ принимает решение о соблюдении или несоблюдении требований Закона о гарантиях равенства партий[3], постольку должностным лицам данного органа следует предоставить право составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных предлагаемой статьёй КоАП РФ. Однако, на наш взгляд, многие контрольные полномочия в рамках реализации норм Закона о гарантиях равенства партий, как мы уже отмечали, следует возложить на Роскомндзор. В таком случае административно-юрисдикционные полномочия по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях могли бы быть закреплены и за Роскомнадзором.

Обозначенные новшества являются объективно необходимыми, они будут способствовать повышению эффективности функционирования всего механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий.

Ещё одним важным направлением деятельности политических партий, требующим дополнительных административно-правовых норм охранительного характера, является сфера рассмотрения обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ст. 26 Закона о политических партиях право на обращение не обозначено. Однако правовой основой его реализации служат ст. 33 Конституции РФ 1993 г., предоставляющая рассматриваемое право гражданам, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[4], а также многочисленные

---

[1] Ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[2] Пп. 4.1., 4.2. Порядка учёта.

[3] Ч. 4-6 ст. 5 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

[4] Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

ведомственные и региональные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок рассмотрения обращений применительно к конкретному органу государственной власти или органу местного самоуправления[1]. Законодательные новации 2013 года распространили действие указанного Закона на объединения граждан[2]. Тем самым политические партии получили легальную возможность не только задавать вопросы органам государственной власти и органам местного самоуправления, их должностным лицам, но и получать на них ответы в определённые Законом сроки и в установленном порядке. В данном направлении, на наш взгляд, следует уточнить нормы об административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений объединений граждан, так как коллективный интерес – выше индивидуального, и нарушение первого существеннее вредит развитию общественных отношений. Поэтому те изменения, которые последовали в 2013 году в отношении ст. 5.59 КоАП РФ, на наш взгляд, недостаточны. Так, санкция за нарушение порядка рассмотрения и обращений граждан и обращений их объединений одинакова – административный штраф в размере от пяти до десяти тысяч рублей[3]. На наш взгляд, санкция должна быть более суровой. И аргументировать это можно следующим.

Во-первых, политические партии являются единственными субъектами среди общественных объединений, обладающими исключительным набором прав, позволяющих им участвовать в управлении делами государства, в первую очередь, посредством института выборов.

Во-вторых, обращение одного гражданина и объединения граждан соотносятся как частное и общее. Обращение конкретного индивида практически всегда носит субъективный характер, в то время как обращение политической

---

[1] См., например, Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 9.

[2] Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2307.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

партии отражает интересы определённой группы граждан. Соответственно значимость обращения, исходящего от коллективного субъекта, выше.

В-третьих, обращение политической партии как гораздо более организованного субъекта, нежели гражданина, как правило, носит более предметный характер.

В-четвёртых, нерассмотрение обращения партии в установленные сроки, отказ от дачи ответа на обращение может привести к более серьёзным общественно-политическим последствиями, нежели нерассмотрение обращения конкретного гражданина.

Таким образом, статья 5.59 КоАП РФ, на наш взгляд, должна быть дополнена частью второй следующего содержания:

«*Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений, указанного в части первой настоящей статьи, совершённое в отношении политической партии, -*

влечёт наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

Такой подход может стать дополнительной гарантией как конституционного права граждан на рассмотрение их обращений в органах государственной власти и органах местного самоуправления, установленного статьёй 33 Конституции РФ, так и соответствующего права политических партий, реальное юридическое признание которого произошло только в последние годы.

Ещё одним важным направлением развития законодательства об административных правонарушениях, связанным с деятельностью политических партий, является установление механизма привлечения к юридической ответственности за фальсификацию результатов праймериз. Как минимум, это должна быть административная ответственность, поскольку в случае фальсификации создаётся угроза нарушения реальных избирательных прав граждан, которые считают, что именно этот, а не другой кандидат является победителем праймериз и заслуживает победы на реальных выборах. На наш взгляд, в КоАП РФ следует закрепить несколько составов правонарушений.

Статью об ответственности целесообразно разместить в главе 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», например, ст. 5.70[1]. Это связано с объектом правонарушения – общественные отношения в области охраны прав граждан избирать и быть избранным. При этом особенностью является то, что привлекать к административной ответственности можно в предлагаемом случае только при реализация пассивного избирательного права через политическую партию. Осуществление указанного права через самовыдвижение, иное избирательное объединение (например, на выборах в органы местного самоуправления) никак не может быть квалифицировано по предлагаемой нами статье.

По нашему мнению, в новой статье должно быть предусмотрено три части. В первой части целесообразно установить ответственность за фальсификацию результатов предварительного голосования. Для понимания объективной стороны данного деяния целесообразно ввести регулятивные нормы, например, новую ст. 37.1 в Закон о политических партиях (см. Приложение 6). Таким образом, если политическая партия руководствуется нормами о внутрипартийном предварительном голосовании, она не имеет права фальсифицировать его результаты. Сама процедура проведения праймериз, подсчёт результатов должны определяться Положением, утверждаемым политической партией, с учётом всех особенностей, предусмотренных в предлагаемой нами ст. 37.1 Закона о политических партиях. В результате объективная сторона деяния заключена в несоблюдении правил о подсчёте результатов предварительного голосования, которые в основном будут закрепляться в Положениях, утверждаемых самими политическими партиями. Использование термина «фальсификация» может быть аналогично его трактовке, предусмотренной нормами Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) в статьях 142 и 142.1, в которых установлена уголовная ответственность за фальсификацию итогов голосования и избирательных

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

документов[1]. Фальсификация может заключаться в подчистке, внесении ложных записей, их дополнении несуществующими данными, подмене документов и другом искажении данных[2]. Однако фальсификация не может рассматриваться в абсолютно идентичном смысле, какой она имеет в ст. 142.1 УК РФ, ведь предварительное внутрипартийное голосование – это менее формализованный процесс по сравнению с реальными выборами, проводимыми в соответствии с избирательным законодательством РФ. Многое будет зависеть от уровня регламентированности процедуры в Положении соответствующей политической партии о ней. Безусловно к объективной стороне рассматриваемого деяния можно отнести подмену бюллетеней для голосования, проставление в них отметок с нарушением принципов равного и справедливого голосования, заведомо неправильный подсчёт голосов, внесение неверных результатов и т.п.

Субъектом правонарушения выступают политические партии, их региональные отделения и структурные подразделения, должностные лица, наделённые полномочиями по установлению итогов внутрипартийного предварительного голосования.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть совершено только умышленно. Если результаты предварительного голосования искажены непреднамеренно, то состава правонарушения быть не может.

Вторая часть предлагаемой нами статьи КоАП РФ должна предусматривать ответственность за невыдвижение участника внутрипартийного предварительного голосования в качестве кандидата от политической партии на выборах соответствующего уровня, в случае если такое выдвижение является обязательным в соответствии с законодательством о политических партиях. Подобное деяние в современной российской практике проведения праймериз

---

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996. № 63-ФЗ (ред. от 23.03.2024) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

[2] См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 4 т. (постатейный) / А.В. Бриллиантов, А.В. Галахова, В.А. Давыдов и др.; отв. ред. В.М. Лебедев. М.: Юрайт, 2017. Т. 2: Особенная часть. Разделы VII-VIII. С. 139.

имело место быть многократно[1]. Победители праймериз задействовали существенные финансовые и иные ресурсы, но напрасно, хотя результат был, причём результат исходил от главного источника власти – народа. Именно на устранение указанной несправедливости направлена предлагаемая нами норма об административной ответственности.

Объект правонарушения по второй части аналогичен первому. Но при этом, в первую очередь, косвенно нарушается право быть избранным от политической партии победителя внутрипартийного предварительного голосования. С другой стороны, нарушаются и избирательные права граждан, которые рассчитывали голосовать за соответствующего кандидата при выдвижении его от партии на официальных выборах.

Объективная сторона рассматривается как бездействие – невыдвижение кандидата. Объективная сторона также может быть отражена в формулировке ст. 37.1 Закона о политических партиях: результаты внутрипартийного предварительного голосования оформляются в виде итогового протокола и являются обязательными при выдвижении кандидатов (списка кандидатов) от политической партии на соответствующих выборах, за исключением случая добровольного отказа кандидата от выдвижения. Подтверждением невыдвижения участника праймериз, одержавшего победу на них, может являться отказ ему в выдвижении от соответствующей политической партии, выдвижение победителя на выборах другого уровня (более низкого), выдвижение иных кандидатов вместо победителя (см. Приложение 6).

Субъекты правонарушения аналогичны субъектам по части первой.

С субъективной стороны предполагается только умышленная форма вины. Указанное деяние не представляется возможным совершить по неосторожности.

Примечательно, что мы предлагаем считать приведённое деяние грубым нарушением порядка проведения внутрипартийного предварительного

---

[1] Величинская Ю.Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 35; Нудненко Л.А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 55.

голосования. И здесь может быть дополнительно установлен особый вид ответственности – конституционно-правовой. Он может выражаться в отказе со стороны избирательной комиссии в регистрации кандидата (списка кандидатов) от политической партии, выдвинутого с нарушением порядка проведения внутрипартийного предварительного голосования. Факт грубого нарушения устанавливается судом. Данный факт подтверждается вступившим в законную силу постановлением суда по делу об административном правонарушении, например, по предлагаемой нами ч. 2 ст. 5.70 КоАП РФ.

Наконец, третья часть рассматриваемой статьи должна предусматривать ответственность за нарушение установленного порядка организации и проведения внутрипартийного предварительного голосования в соответствии с законодательством о политических партиях в целом. Её объект аналогичен предыдущим случаям. Однако объективная сторона деяния охватывает все иные действия, бездействия, не предусмотренные частями первой и второй статьи 5.70 проецируемой статьи КоАП РФ, но регламентированные Законом о политической партиях в части, относящейся к организации и проведению внутрипартийного предварительного голосования.

Так, наказуемыми могут быть отказ политической партии в проведении внутрипартийного предварительного голосования, когда его проведение является обязательным. Хотя данное деяние можно также выделить отдельной статьёй. Наказуемым может быть нарушение принципов законности, демократизма, гласности, равенства и справедливости организации и проведения внутрипартийного предварительного голосования, выраженные в конкретных деяниях, в том числе в отказе в регистрации участнику праймериз, который по всем критериям может быть зарегистрирован в качестве участника. Наказуемым может быть проведение внутрипартийного предварительного голосования после начала выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на выборах в соответствии с законодательством РФ о выборах; нарушение требований, предъявляемых в соответствии с Законом о политических партиях (ст. 37.1) к Положению политической партии о проведении внутрипартийного предварительного

голосования (например, невключение в Положение обязательной информации); непредставление участникам праймериз равных условий для ведения агитации; предоставление права участия в праймериз лицам, не имеющим права быть избранным в соответствии с законодательством РФ о выборах и т.п.

По нашему мнению, санкция третьей части должна быть менее суровой в сравнении с двумя предыдущими частями, что обусловлено, с одной стороны, повышенной степенью вреда, который причиняется общественным отношениям за деяния по частям 1 и 2 предлагаемой нами статьи, с другой стороны, открытым перечнем деяний, которые могут быть квалифицированы по ч. 3 предлагаемой нами статьи.

Не прост вопрос о том, кто должен возбуждать дела об административных правонарушениях рассматриваемой категории. С одной стороны, по многим нарушениям избирательного законодательства РФ административно-юрисдикционными полномочиями по составлению протоколов наделены члены избирательных комиссий. Однако в рассматриваемом случае речь об избирательном законодательстве не идёт. Вместе с тем, как мы уже отмечали, члены избирательных комиссий уполномочены составлять протоколы и по статьям 5.64-5.68 КоАП РФ, которые предусматривают ответственность политических партий вне периодов избирательных кампаний. С другой стороны, включение статьи о внутрипартийном предварительном голосовании в Закон о политических партиях может обусловливать увеличение контрольных функций Минюста России и его территориальных органов, которые также можно наделить функциями по составлению протоколов. На наш взгляд, дела рассматриваемой категории всё-таки должны возбуждать сотрудники полиции по заявлениям граждан, а рассматривать суды в сроки, позволяющие изменить решение о выдвижении кандидата от партии на соответствующих выборах. Вместе с тем, допустимо и наделение аналогичными полномочиями членов избирательных комиссий с правом решающего голоса при проведении внутрипартийного предварительного голосования для определения кандидатов на выдвижение от

партии по уровню выборов, который соответствует деятельности избирательной комиссии.

Многие аспекты внутрипартийного предварительного голосования должны определять сами партии, например, открытый или закрытый характер праймериз, правила дебатов, предвыборной агитации. Но в случае придания институту внутрипартийного предварительного голосования обязательного характера, учитывая распространение соответствующих норм на значительный круг лиц, в том числе не являющихся членами политических партий, их принятие на основе законодательных норм, возможность наступления административной ответственности за их несоблюдение должна создавать условия для равного и честного ведения политической борьбы.

Примечательно, что в аспекте административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения внутрипартийного предварительного голосования права политических партий в основном не защищаются, политические партии выступает в качестве субъектов правонарушений, а защите подлежат политические права граждан, в первую очередь, избирать и быть избранным.

Изложенное позволяет прийти к выводу о целесообразности правового регулирования внутрипартийного предварительного голосования. Нормам о праймериз следует придать диспозитивный характер. Кроме того, функции по привлечению к административной ответственности за нарушение правил внутрипартийного предварительного голосования целесообразно возложить не только на избирательные комиссии, но и на полицию. Внедрение института административной ответственности в рассматриваемой сфере упорядочит процедуры праймериз, позволит защитить права участников таких процедур, будет способствовать повышению явки избирателей как на праймериз, так и на выборах.

Нами были рассмотрены и внесены предложения по совершенствованию норм об административной ответственности по отдельным направлениям деятельности политических партий вне периодов проведения избирательных

кампаний. Такие периоды являются значительно более продолжительным, чем периоды избирательной кампании, поэтому в регулировании вопросов административной ответственности, связанной с деятельностью политических партий, ему должно уделяться особое внимание. В настоящее время это внимание выражено, в частности, принятием Закона о гарантиях равенства партий, аналогичных законов субъектов РФ, однако отсутствие реальной ответственности за нарушение перечисленных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемый механизм неэффективен, так как важнейшей гарантии в виде ответственности нет. Предложения, сделанные в рамках настоящего параграфа, направлены на установление такой гарантии, на частичное восполнение правового пробела, образовавшегося в результате развития общественных отношений по равному освещению деятельности парламентских партий, и попытки придать таким отношениям правовой характер. Целесообразно скорректировать некоторые нормы Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», а также установить повышенный размер ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений политических партий как особых коллективных субъектов среди общественных объединений. Нельзя оставлять без правовой регламентации институт внутрипартийного предварительного голосования. Нормы об административной ответственности политических партий и их должностных лиц в данной сфере могут способствовать упорядочению соответствующих отношений, приданию им стабильности, дополнительному гарантированию избирательных прав граждан.

Заключение

Административно-правовое регулирование деятельности политических партий находится в постоянном развитии и совершенствовании, обусловленном различными процессами, протекающими в обществе и государстве. Политические партии – это те субъекты, которые вступают в общественные отношения, имеющие политический, экономический, социальный, духовный и иной характер. С одной стороны, динамичное развитие всех сфер общественной жизни, с другой стороны, потенциальная возможность участия в процессах определения основных векторов развития государства и общества определяют важность установления однозначных общеобязательных правил поведения, направленных на упорядочение общественных отношений по государственной регистрации политических партий, осуществлению контроля и надзора за их деятельностью, привлечению к административной ответственности.

Проведённое исследование позволило автору прийти к следующим основным выводам:

1. История развития правового регулирования деятельности политических партий свидетельствует о формировании их особого административно-правового статуса, о выделении их в качестве специфического субъекта административно-правовых отношений, преимущественно начиная с 2001 года. До этого времени административно-правовое регулирование деятельности партий осуществлялось наряду и одновременно с другими общественными объединениями без значимого выделения первых. Данный вывод обусловлен следующими обстоятельствами:

а) если полномочия регистрирующих и контрольно-надзорных органов на ранних этапах становления административно-правового регулирования деятельности партий осуществляли ведомства, ведающие внутренними делами и даже суды, то к настоящему времени регистрация партий и ключевые контрольно-надзорные полномочия в отношении их деятельности стали прерогативой органов юстиции во взаимодействии с налоговыми органами;

б) с 2001 года государственная регистрация политических партий выделена в качестве исключительной по отношению к иным общественным объединениям, что проявилось в установлении в нормативных правовых актах не только двухэтапной регистрации, но и особого перечня представляемых для такой регистрации документов, специфики и порядка мероприятий, которые необходимо провести до подачи документов в органы юстиции (создание организационного комитета, проведение учредительного съезда);

в) политическим партиям, представленным в парламенте, с 2013 года предоставляются гарантии освещения их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами, обеспечиваемые посредством принятия управленческих решений;

г) прямое выделение партий в качестве специального субъекта административно-деликтных отношений, произошедшее в 2014 году. Были определены отдельные составы административных правонарушений, где субъектом правонарушения могут выступать только партии, их региональные отделения, иные структурные подразделения, а также должностные лица партий.

2. Установлено, что политические партии являются особым субъектом административно-правовых отношений. Это проявляется в их специфической роли в сфере государственного управления, состоящей в том, что, во-первых, политические партии по своей природе создаются для участия в политической жизни общества и допущены до формирования государственных и муниципальных управленческих структур на всех уровнях осуществления публичной власти. Другие общественные объединения не обладают подобными правами. Во-вторых, в целях недопущения ведения экстремистской, террористической и иной запрещённой законом деятельности политическими партиями, а также занятия выборных должностей лицами, пропагандирующими или осуществляющими подобную деятельность, законодательно реализован подход, в рамках которого осуществляется административно-правовое регулирование и соответствующее государственное управление административно-политической сферой. В-третьих, политические партии влияют

на формирование персонального состава органов государственной власти и органов местного самоуправления. В-четвертых, ряд административных процедур (приостановление регистрации, ликвидация, оценка устава, программы, наименования партии на соответствие законодательству РФ и др.), реализуемых в рамках государственных управленческих функций с участием политических партий, имеет особенности в правовой регламентации, позволяющие наделить партии специфическим административно-правовым статусом.

3. Определено, что административно-правовое регулирование деятельности партий носит комплексный характер и выражается в применении разнообразных административных форм и методов к их деятельности. Особенностями такого административно-правового регулирования выступают следующие.

Во-первых, регулирование осуществляется посредством механизма административно-правового регулирования деятельности политических партий, представляющего собой совокупность взаимосвязанных, расположенных в определённой последовательности (системе) административно-правовых средств (элементов), упорядочивающих и организующих общественные отношения государственно-управленческого характера, связанные с деятельностью политических партий, необходимость упорядочения и организации которых обусловлена публично-правовыми интересами.

Во-вторых, административно-правовой регламентации подлежит лишь та часть деятельности партий, которая связана с обеспечением безопасности, законности, правопорядка, с недопущением умаления политических прав граждан в рамках целей и задач управления, стоящих перед государством на современном этапе его существования. Поэтому такое регулирование находится преимущественно в компетенции Российской Федерации, и его следует считать одной из функций государственного управления административно-политической сферой.

В-третьих, цель регулирования – гарантирование, обеспечение реализации политических прав граждан, прав политических партий административно-правовыми средствами. Данная цель достигается путём выявления и пресечения

административных правонарушений, осуществления контрольно-надзорных мероприятий уполномоченными органами исполнительной власти, осуществления актов государственной регистрации политических партий, приостановления их деятельности, ликвидации. Поэтому административно-правовое регулирование деятельности политических партий направлено на обеспечение реализации особых публично-правовых интересов – интересов граждан, поддерживающих соответствующие политические объединения.

В-четвёртых, административно-правовое регулирование направлено на упорядочение общественных отношений, возникающих между партиями и органами публичного управления: по регистрации партий, по осуществлению контроля (надзора) за их деятельностью и по привлечению их к административной ответственности.

4. Закрепляя компетенцию Минюста России, следует указывать не на функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, а на функции по контролю и надзору в указанной сфере. В противном случае возникает неопределённость в понимании функций по контролю и надзору, установленных Указом Президента РФ № 314, ведь в данном нормативном акте не раскрывается сущность функций по контролю в отдельности без функций по надзору.

5. Среди особенностей государственной регистрации политических партий в системе иных общественных объединений, учитывая положения нормативных правовых актов и практический опыт осуществления Минюстом России, его территориальными органами соответствующей деятельности, можно выделить:

1) двухступенчатая регистрация: сначала партия в целом, затем региональные отделения;

2) регистрация осуществляется под «отменительным» условием, т.е. отсутствие регистрации в течение установленного срока необходимого количества региональных отделений партии влечёт прекращение регистрации партии в целом;

3) успешная регистрация политической партии – явление редкое, что подтверждается статистическими данными: в настоящее время в среднем в год регистрируется 1-2 партии при создании 40-50 организационных комитетов;

4) чрезвычайно формализованный характер государственной регистрации: недостаточно представить совокупность установленных Законом документов, необходимо их оформлять в соответствии с формами и требованиями ФНС России, а также специальными образцами, утверждёнными Минюстом России;

5) деятельность Минюста России при государственной регистрации политических партий направленна на выявление несоответствий законодательству РФ положений документов политической партии, её наименования (оценочная деятельность Минюста России).

6. Во исполнение п. 2 ст. 15, абз. 5 п. 7 ст. 41, абз. 5 п. 6 ст. 42, абз. 5 п. 3 ст. 44 Закона о политических партиях следует утвердить Порядок взаимодействия Минюста России и ФНС России по вопросам государственной регистрации политических партий и их региональных отделений, в том числе в связи с ликвидацией и реорганизацией, в форме Постановления Правительства РФ. Существующий нормативный правовой акт, применяемый в рамках взаимодействии Минюста России и ФНС России, принят в ненадлежащей форме – в форме приказа.

7. Необходимо установить критерии и процедуры оценки в отношении устава, программы, названия партии при осуществлении регистрации политических партий. Ввиду этого в Закон о политических партиях целесообразно внести изменения, предусматривающие ссылку на подзаконный акт, например, на Постановление Правительства РФ, которым должны быть урегулированы соответствующие вопросы. Возможен и более простой вариант, связанный с изданием Минюстом России методических рекомендаций оценки устава, программы, названия партии на предмет соответствия как Закону о политических партиях, так и законодательству РФ в целом.

Концептуально механизм названной оценки может выглядеть следующим образом.

Во-первых, оценка соответствия должна осуществляться в рамках административной процедуры «рассмотрение представленных документов».

Во-вторых, в целях принятия максимально объективного решения целесообразным видится создание комиссии или совета по вопросу оценки соответствия наименования, символики, устава, программы политической партии законодательству РФ. В состав такой комиссии должны входить не только представители Минюста России, но и те категории лиц, которые имеют непосредственное отношение к деятельности политических партий, а также к тем сферам общественных отношений, которые в той или иной степени связаны с партиями, в случае их успешной регистрации. Это могут быть должностные лица ЦИК России, уполномоченного органа в области борьбы с терроризмом, экстремизмом, представители парламентских партий, общественности (например, от Общественной палаты РФ), учёные (конституционалисты, геральдисты, лингвисты и т.п.). Главная функция комиссии – дача заключений о соответствии / не соответствии представленной документации партии законодательству РФ.

В-третьих, при возникновении обоснованных разногласий между членами комиссии допустимым видится назначение и проведение различного рода экспертиз, например, лингвистической, геральдической.

В-четвёртых, сама оценка должна проводиться по тем критериям, которые предопределены в настоящее время Законом о политических партиях.

В-пятых, при положительном заключении комиссии по оценке документации партии законодательству РФ регистрационное производство продолжается в уже существующем порядке.

8. Определено, что в отношении политических партий со стороны уполномоченных органов государственной власти существует чрезмерное административное усмотрение, которое проявляется в следующем:

а) приостановление регистрации политической партии – это процедура, позволяющая партии, её региональному отделению внести соответствующие исправления в документацию, подаваемую при регистрации, в случае её несоответствия законодательным требованиям. Уполномоченному органу

предоставлено право, но не обязанность, приостановить регистрацию политической партии, её регионального отделения. Инициирование процедуры приостановления регистрации зависит от усмотрения должностных лиц уполномоченного органа при том, что все основания для приостановления регистрации партии совпадают с основаниями отказа в регистрации;

б) нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной регистрации политических партий не содержат конкретных указаний по определению недопустимых наименований партий в рамках категории «до степени смешения», не устанавливают пределы разграничения «скрытых» целей деятельности политических партий (экстремистских, антиконституционных и т.п.). Это является оценочной деятельностью уполномоченного органа и его территориальных подразделений, в рамках которой осуществляется проверка представляемых на регистрацию документов партии на соответствие законодательству РФ. Отсутствие единого нормативного подхода порождает неопределённость в вопросе о правильном определении соответствия тех или иных документов (фактов) требованиям законодательства РФ при реализации полномочий по государственной регистрации партий должностными лицами уполномоченного органа.

в) при составлении протоколов по делам об административных правонарушениях уполномоченные члены избирательных комиссий по своему усмотрению решают вопрос о привлечении к административной ответственности отдельно юридического лица (политической партии, её регионального отделения или иного структурного подразделения), отдельно должностного лица, либо одновременно оба названных субъекта. В качестве причин подобной ситуации называются достаточность составления протокола об административном правонарушении в отношении одного из субъектов (чаще – партии, регионального отделения как юридического лица) и даже определённый гуманизм в действиях уполномоченных членов избирательных комиссий.

Решение выявленных проблем чрезмерного административного усмотрения предлагается решать следующим путём:

а) вменить в обязанность уполномоченному регистрирующему органу осуществлять приостановление регистрации партии, её регионального отделения при наличии соответствующих оснований, а далее при невыполнении решения о приостановлении регистрации – отказывать в самой регистрации;

б) установить критерии и процедуру оценки в отношении устава, программы, названия партии при осуществлении регистрации политических партий;

в) обеспечить надлежащее информационно-правовое обеспечение уполномоченных на составление протоколов по делам об административных правонарушениях членов избирательных комиссий путём внедрения в практику их деятельности правил об определении степени ответственности должностного лица партии, её регионального отделения, иного структурного подразделения за совершение административного правонарушения, ответственность за которое может быть наложена как на юридическое, так и на должностное лицо.

9. Контроль за деятельностью политических партий, осуществляемый в соответствии с п. 1 ст. 38 Федерального закона о политических партиях, обнаруживает в себе ряд признаков надзорной деятельности. Поэтому использование в законодательстве РФ по отношению только термина «контроль» не совсем соответствует содержательной стороне данной категории. В рассматриваемом направлении Минюст России осуществляет, как минимум, функцию по контролю и надзору.

Данная функция представляет собой одно из главных направлений деятельности, реализуемое уполномоченными должностными лицами Минюста России и его территориальных органов через совокупность мероприятий, предусмотренных п. 1 ст. 38 Закона о политических партиях, Административным регламентом № 274, направленных на выявление и пресечение нарушений законодательства РФ партиями, их региональными отделениями, иными структурными подразделениями, а также установления соответствия деятельности партий уставу.

10. Государственный контроль и надзор за деятельностью политических партий представляет собой многогранную деятельность государства, осуществляемую уполномоченными органами государственной власти и их должностными лицами, содержанием которой является проведение проверочных мероприятий в отношении функционирования политических партий с целью определения соответствия их деятельности обязательным законодательным требованиям в установленных сферах жизнедеятельности общества и государства.

В целях всестороннего понимания сущности контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в отношении политических партий, важным представляется выделение ключевых признаков этой деятельности.

Во-первых, специфичен сам объект контроля и надзора – деятельность политических партий. Такая деятельность связана с реализацией прав и обязанностей партий, их должностных лиц, а, в конечном счёте, – с обеспечением реализации и гарантированием прав граждан преимущественно политического характера.

Во-вторых, контроль и надзор за деятельностью политических партий осуществляется сразу несколькими органами государственной исполнительной власти. Специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти являются Минюст России, ФНС России, Роскомнадзор.

В-третьих, контрольно-надзорные функции за деятельностью политических партий преимущественно сведены к таких мероприятиям как: проверка; анализ отчётов, документов; участие в мероприятиях, проводимых политическими партиями; применение мер правового реагирования при выявлении нарушений действующего законодательства РФ.

В-четвёртых, контрольно-надзорные функции, связанные с деятельностью политических партий, многообразны и выражаются в осуществлении, в первую очередь, специальных видов контроля и надзора. Видами такого контроля и надзора, преимущественно имеющими административно-правовое значение, являются следующие:

1) контроль и надзор за соблюдением политическими партиями, их региональными отделениями законодательства РФ, за соответствием деятельности политической партии, её региональных отделений положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами (далее – контроль и надзор за соблюдением политическими партиями законодательства РФ);

2) контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, а также за источниками денежных средств и иного имущества политических партий, их региональных отделений, полученных в результате совершения сделок (далее – контроль за финансами партий) (в части полномочий Минюста России и его территориальных органов);

3) контроль и надзор за иными сторонами финансовой деятельности политических партий;

4) контроль за равным освещением деятельности парламентских партий в государственных СМИ (в части деятельности Роскомнадзора).

11. Минюсту России и его территориальным органам целесообразно активизировать работу по проведению совещаний и семинаров для представителей политических партий по актуальным вопросам контрольно-надзорной деятельности. В таком случае на совещаниях и семинарах рассмотрению должны подлежать вопросы привлечения политических партий, их должностных лиц к административной ответственности, своевременности и полноты представления отчётов, о соблюдении партиями, их региональными отделениями при осуществлении своей деятельности законодательства РФ, о теории и практики применения административных мер к политическим партиям, региональным отделениям партий, должностным лицам партий, о новациях в законодательстве РФ, связанных с контрольно-надзорной деятельностью, административной ответственностью, требованиями к партиям, их региональным отделениям, иные вопросы контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, подобные мероприятия могут служить основой для обратной связи.

Представители политических партий вправе выдвигать свои предложения по развитию и совершенствованию законодательства РФ не только в части осуществления контрольных функций Минюстом России, но и по иным направлениям деятельности партий. Совещания и семинары целесообразно организовывать не реже одного раза в квартал как Минюстом России, так и его территориальными органами. Проведение названных мероприятий следует рассматривать в качестве обращения к методу убеждения в административном праве.

12. Данные проведённых нами опросов показывают, что отношение к контрольно-надзорной деятельности должностных лиц региональных отделений партий, с одной стороны, и должностных лиц территориальных органов Минюста России, с другой, – различное. Сотрудники Минюста России преимущественно удовлетворены законодательным регулированием рассматриваемой сферы общественных отношений, оценивают контроль и надзор за соблюдением политическими партиями законодательства РФ как эффективный. Данный вывод подкреплён не только результатами опросов, но и статистическими показателями, содержащимися в докладах Минюста России о контроле за деятельностью некоммерческих организаций. С другой стороны, представители партий по-разному удовлетворены эффективностью контрольно-надзорных мероприятий. Анализ результатов проведённого нами опроса показал, что максимальный процент неудовлетворённости контрольно-надзорной деятельностью Минюста России имеется среди представителей партий, не представленных в законодательных органах.

13. В зависимости от того, по каким статьям КоАП РФ партия привлекается к ответственности, она может выступать в следующих четырёх качествах:

1) партия как избирательное объединение;

2) партия как организация;

3) партия как посредник в реализации политических прав граждан;

4) партия как субъект финансовой деятельности, не связанной с участием в выборах референдумах.

14. Существует необходимость установления административной ответственности за нарушение законодательства о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности общедоступными телеканалами и радиоканалами, чтобы гарантировать реализацию конституционных прав граждан и политических партий в информационно-политической сфере. Например, она может быть введена за нарушение сроков представления в ЦИК РФ сведений об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий как государственными общедоступными телеканалами (радиоканалами), так и организациями, привлечёнными для проведения работ по учёту объёма эфирного времени (См. Приложение 5).

15. Должны быть установлены механизмы привлечения к юридической ответственности за фальсификацию результатов праймериз. Как минимум, это должна быть административная ответственность, поскольку в случае фальсификации создаётся угроза нарушения реальных избирательных прав граждан, которые считают, что именно этот, а не другой кандидат является победителем праймериз и заслуживает победы на реальных выборах. На наш взгляд, в КоАП РФ должно быть закреплено несколько составов правонарушений. Статью об ответственности целесообразно разместить в главе 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», например, ст. 5.70.

Библиографический список

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации, принята на всенародном голосовании 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

6. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

7. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

8. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

9. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (ч. I). – Ст. 3431.

10. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

11. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.

12. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

13. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

14. Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2392.

15. Федеральный закон от 19.07.2009 № 203-ФЗ (ред. от 22.02.2014) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3640.

16. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

17. Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2307.
18. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.
19. Федеральный закон от 24.11.2014 № 355-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчётности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 48. – Ст. 6636.
20. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.
21. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 50 (ч. III). – Ст. 8039.
22. Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1537.
23. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.
24. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

25. Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 27.11.2023) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.
26. Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 (ред. от 09.10.2023) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 3. – Ст. 553.
27. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 05.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2899.
28. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 (ред. от 21.02.2024) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2901.
29. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 15.03.2024) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 23. – Ст. 2708.
30. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 16.11.2023) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 12. – Ст. 1431.
31. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 15 (ч. IV). – Ст. 2292.

32. Приказ Минюста России от 18.02.2009 № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе» // Российская газета. – 2000. – № 43.
33. Приказ Роскомнадзора от 19.08.2009 № 409 «Об утверждении перечня государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, которые осуществляют освещение деятельности парламентских партий» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2024).
34. Приказ Роскомнадзора от 21.11.2011 № 1036 (ред. от 18.12.2017) «Об утверждении порядка ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации» // Российская газета. – 2012. – № 49.
35. Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – № 9.
36. Приказ Минюста России от 29.01.2015 № 13 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении образцов документов, представляемых в Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальный орган) для государственной регистрации политической партии и её регионального отделения» [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2024).
37. Приказ Минюста России от 30.12.2021 № 274 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.
38. Приказ Минюста России от 26.09.2022 № 199 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством

юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

39. Приказ Минюста России от 30.12.2022 № 440 «О порядке взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

40. Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1190-5 (ред. от 21.11.2012) «О Порядке учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Парламентская газета. – 2009. – № 40.

41. Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1191-5 «О Методике учёта объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Парламентская газета. – 2009. – № 40.

42. Постановление ЦИК России от 10.06.2009 № 163/1157-5 (ред. от 24.12.2014) «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчётов политических партий» // Вестник Центризбиркома РФ. – 2009. – № 6.

43. Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1192-5 (ред. от 22.06.2011) «О Порядке деятельности Рабочей группы по установлению результатов учёта

объёма эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности парламентских партий» // Вестник ЦИК России. – 2009. – № 8.

44. Постановление ЦИК России от 19.10.2009 № 178/1240-5 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в сентябре 2009 года» // Парламентская газета. – 2009. – № 207.

45. Постановление ЦИК России от 19.01.2010 № 188/1317-5 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в декабре 2009 года» // Российская газета. – 2010. – № 15.

46. Постановление ЦИК России от 14.07.2011 № 20/215-6 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в июне 2011 года» // Вестник Центризбиркома РФ. – 2011. – № 11.

47. Постановление ЦИК России от 15.01.2014 № 212/1396-6 «Об утверждении Сведений об обеспечении гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами за 2013 год» // Вестник ЦИК России. – 2014. – № 1.

48. Постановление ЦИК России от 19.03.2014 № 222/1432-6 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных

телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в феврале 2014 года» // Вестник ЦИК России. – 2014. – № 3.

49. Постановление ЦИК России от 09.11.2016 № 64/610-7 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в октябре 2016 года» // Вестник ЦИК России. – 2016. – № 22.

50. Постановление ЦИК России от 16.03.2018 № 149/1251-7 (ред. от 28.12.2023) «О формах Сводного финансового отчёта политической партии и Сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии» // Вестник ЦИК России. – 2018. – № 8.

51. Постановление ЦИК России от 23.01.2019 № 194/1491-7 «Об утверждении Сведений об обеспечении гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами за 2018 год» // Вестник ЦИК России. – 2019. – № 1.

52. Постановление ЦИК России от 16.08.2023 № 129/1014-8 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в июле 2023 года» // Вестник ЦИК России. – 2023. – № 8.

53. Постановление ЦИК России от 18.10.2023 № 135/1035-8 «Об утверждении результатов учёта объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) в сентябре 2023 года» // Вестник ЦИК России. – 2023. – № 11.

54. Закон Хабаровского края от 30.06.2010 № 15 «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательной Думе Хабаровского края, при освещении их деятельности краевым телеканалом и краевым радиоканалом» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2010. – № 7(96).
55. Закон Ставропольского края от 08.07.2010 № 58-кз (ред. от 24.07.2023) «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Думе Ставропольского края, при освещении их деятельности краевыми телеканалом и радиоканалом» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. – 2010. – № 13. – Ст. 8810.
56. Закон Алтайского края от 13.07.2010 № 69-ЗС (ред. от 03.03.2023) «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом» // Алтайская правда. – 2010. – 22 июля.
57. Федеральный закон от 06.12 1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3406. (Документ утратил силу.)
58. Федеральный закон от 28.04.1995 № 66-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1594. (Документ утратил силу.)
59. Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339. (Документ утратил силу).
60. Федеральный закон от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3178. (Документ утратил силу.)

61. Федеральный закон от 06.12.1999 № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Собрание законодательства РФ – 1999. – № 49. – Ст. 5906. (Документ утратил силу.)
62. Федеральный закон от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982. (Документ утратил силу.)
63. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. 22.12.2022) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4108. (Документ утратил силу.)
64. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1315 (ред. от 21.05.2007) «Вопросы Федеральной регистрационной службы» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4110. (Документ утратил силу.)
65. Приказ Минюста России от 29.08.2001 № 256 «Об утверждении образцов бланков свидетельств о государственной регистрации политической партии, её регионального отделения, структурного подразделения» // Российская газета. – 2001. – № 175. (Документ утратил силу.)
66. Приказ ФНС России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@ (ред. от 25.05.2016) «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 44. (Документ утратил силу.)
67. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) / Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – М., Политиздат, 1987. – С. 285-313. (Документ утратил силу.)

68. Конституция СССР 1977 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617. (Документ утратил силу.)
69. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909. (Документ утратил силу.)
70. Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 42. – Ст. 839. (Документ утратил силу.)
71. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 03.08.1922 «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли в порядке надзора за ними» // Собр. узаконений и распоряжений Правительства РСФСР. – 1922. – № 49. – Ст. 622. (Документ утратил силу.)
72. Высочайший Манифест от 17 октября 1905 года / Журнал Министерства юстиции, С.-Петербург, Типография Правительствующего Сената. – 1995. – № 8. (Документ утратил силу.)
73. Основные государственные законы 1906 года // Полное Собрание Законов Российской Империи. – Собрание третье. – Т. XXV. – 1905. – Отделение I. – № 27805. (Документ утратил силу.)
74. Именной Высочайший указ Правительствующему Сенату «О временных правилах об обществах и союзах» от 4 марта 1906 г. / Собрание узаконений Российской империи. – 1906. – Отд. 1-е. –№ 48. – Ст. 308. (Документ утратил силу.)
75. Положение о выборах в Учредительное собрание от 02.10.1917 / Российское законодательство X-XX вв. в 9-ти томах. – Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. – М., 1994. – С. 136-184. (Документ утратил силу.)
76. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.11.2009 // Парламентская газета. – 2009. – 13-19 нояб.

II. Материалы судебной практики

77. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 51. – Ст. 5260.

78. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 16.07.2020 № АПЛ20-169 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

79. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 18.06.2020 № АПЛ20-131 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

80. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 16.04.2020 № АПЛ20-90 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

81. Решение Верховного Суда РФ от 17.01.2008 № ГКПИ07-1198 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим образца списка членов регионального отделения политической партии – приложения к Приказу Росрегистрации от 25.04.2007 № 60» [Электронный ресурс] // URL: http://gcourts.ru (дата обращения: 11.04.2024).

82. Решение Верховного Суда РФ от 24.01.2019 № АКПИ18-1313 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

83. Решение Верховного Суда РФ от 11.06.2019 № АКПИ19-464 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

84. Решение Верховного Суда РФ от 13.06.2019 № АКПИ19-490 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

85. Решение Верховного Суда РФ от 14.06.2019 № АКПИ19-465 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
86. Решение Верховного Суда РФ от 14.06.2019 № АКПИ19-473 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
87. Решение Верховного Суда РФ от 14.06.2019 № АКПИ19-480 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
88. Решение Верховного Суда РФ от 18.11.2019 № АКПИ19-850 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
89. Решение Верховного Суда РФ от 02.12.2019 № АКПИ19-831 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
90. Решение Верховного Суда РФ от 07.12.2019 № АКПИ19-918 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
91. Решение Верховного Суда РФ от 18.02.2020 № АКПИ19-1026 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
92. Решение Верховного Суда РФ от 27.02.2020 № АКПИ20-3 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
93. Решение Верховного Суда РФ от 02.03.2020 № АКПИ20-49 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
94. Решение Верховного Суда РФ от 05.03.2020 № АКПИ20-48 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).

95. Решение Верховного Суда РФ от 23.03.2020 № АКПИ20-103 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
96. Решение Верховного Суда РФ от 02.06.2020 № АКПИ20-237 «О ликвидации политической партии» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
97. Постановление Президиума Суда по интеллектуальным правам от 21.06.2018 № С01-787/2017 по делу № СИП-461/2017 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.01.2024).
98. Апелляционное определение Московского городского суда от 10.07.2014 по делу /№ 33-27725 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
99. Апелляционное определение Московского городского суда от 04.12.2014 по делу № 33-38640 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
100. Апелляционное определение Московского городского суда от 02.02.2016 по делу № 33а-653/2016 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
101. Апелляционное определение Московского городского суда от 24.06.2016 по делу № 33а-15878/2016 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
102. Постановление Московского городского суда от 30.07.2018 № 4а-4033/2018 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
103. Постановление Московского городского суда от 30.07.2018 № 4а-4034/2018 [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.04.2024).
104. Определение о возвращении протокола и материалов дела об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 26 Центрального района г. Хабаровска от 14.06.2017 по делу № 5-216/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

105. Постановление Мирового судьи судебного участка № 27 Центрального района г. Хабаровска от 03.12.2015 по делу № 5-431/2015 // Официальный сайт судебного участка № 27 Центрального района г. Хабаровска [Электронный ресурс] // URL: http://27.hbr.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=1927439&delo_id=1500001 (дата обращения 11.04.2024).
106. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 1 Ленинского района г. Ульяновска от 1 апреля 2016 г. по делу № 5-236/2016 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
107. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 32 Свердловского судебного района г. Костромы от 2 июня 2017 г. по делу № 7-483/2017 [Электронный ресурс] // URL: https://sudact.ru/ (дата обращения: 11.04.2024).
108. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 28 Советского округа г. Липецка от 28 марта 2017 г. по делу № 5-60/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
109. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 62 Краснокамского муниципального района от 31 марта 2017 г. по делу № 5-366/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
110. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 28 Советского округа г. Липецка от 11 апреля 2017 г. по делу № 5-61/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
111. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 62 Краснокамского муниципального района от 31 марта 2017 г. по делу № 5-368/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

112. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 19 Ленинского района г. Перми от 14 апреля 2017 г. по делу № 5-185/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
113. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 90 Кировского района г. Волгограда от 17 апреля 2017 г. по делу № 5-181/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
114. Постановление по делу об административном правонарушении мирового судьи судебного участка № 28 Ленинского судебного района г. Самара от 20 июня 2017 г. по делу № 5-185/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
115. Определение мирового судьи судебного участка № 226 Сергиево-Посадского судебного района от 05.05.2017 по делу № 5-366/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
116. Определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела мирового судьи Якутского судебного участка № 46 от 16.05.2017 по делу № 5-270/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.01.2024).
117. Определение мирового судьи судебного участка № 226 Сергиево-Посадского судебного района от 18.05.2017 по делу № 5-406/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).
118. Определение мирового судьи судебного участка № 271 Шатурского судебного района от 22.05.2017 по делу № 5-202/2017 [Электронный ресурс] // URL: http://sudact.ru (дата обращения: 11.04.2024).

III. Монографии, учебники, учебные пособия, статьи

119. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России [Текст] : учеб. пособие / С.А. Авакьян. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 320 с.

120. Аверьянов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» [Текст] / А.Н. Аверьянов, Н.А. Васецкий, Ю.К. Малов. – М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2003. – 253 с.
121. Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7-14.
122. Агапов А.Б. Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных организаций в РФ [Текст] / А.Б. Агапов // Государство и право. – 1994. – № 2. – С. 98-105.
123. Административно-процессуальное право [Текст]: курс лекций / А.А. Андреев, В.М. Семенов, А.В. Мягков, С.Ю. Анохина и др. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2013. – 468 с.
124. Административное право [Текст]: практикум: учеб. и практ. для бакалавр. и спец. / под ред. А.И. Стахова. – М.: Юрайт, 2019. – 439 с.
125. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М. Норма, 2008. – 992 с.
126. Административное право России [Текст]: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. – 759 с.
127. Административные процедуры [Текст]: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М.: Норма; Инфра-М, 2017. – 239 с.
128. Акопян О.Я. Риски финансовой безопасности: правовой формат [Текст]: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. – 304 с.
129. Алексеев И.А., Свистунов А.А., Станкевич Г.В. и др. Административное право [Текст] / И.А. Алексеев, А.А. Свистунов, Г.В. Станкевич и др. – М.: Проспект, 2016. – 320 с.
130. Алексеев И.А. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти [Текст]: монография / И.А. Алексеев, Р.Э. Арутюнян, Л.Г.

Берлявский и др.; под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. – М.: Проспект, 2017. – 128 с.

131. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.

132. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 1996. – 608 с.

133. Аминова Г.Г. Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений: анализ судебной практики [Текст] / Г.Г. Аминова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 1. – С. 121-137.

134. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» [Текст] / Ю.А. Андреева // Административное право и процесс. – 2009. – № 2. – С. 6-8.

135. Андрюхина Э.П. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть [Текст]: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. – М.: Проспект, 2017. – 336 с.

136. Астафичев П.А. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании [Текст] / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 8. – С. 12-18.

137. Бакаева О.Ю. Соотношение понятий государственного контроля и надзора: правовые позиции [Текст] / О.Ю Бакаева, И.В. Мильшина // Юридическая мысль. – 2012. – № 5. – С. 56-67.

138. Балдин А.К. Развитие института делегирования контрольно-надзорных полномочий в современной России [Текст] / А.К. Балдин, И.Ф. Ляпин // Административное право и процесс. – 2018. – № 4. – С. 64-67.

139. Барабанов М.В. Из истории становления и развития политических партий и многопартийности в России [Текст] / М.В. Барабанов. – М., 2010. – 256 с.

140. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса [Текст] / М. Баранов //

Право и жизнь. – М.: БФ «Центр публичного права». – 2014. – № 189 (3). – С. 68-100.

141. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР [Текст]. Учебное пособие / Бахрах Д.Н. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.

142. Бахрах Д.Н. Административное право [Текст] : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2008. – 816 с.

143. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]. – М. НОРМА, 2000. – 640 с.

144. Бачило И.Л. Толковый словарь терминов, относящихся к сфере административного права [Текст] // И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришковец и др. – М.: Правовая культура, 1999. – 320 с.

145. Безуглов А.А. Конституционное право России. В трёх томах [Текст] / А.А. Безуглов, С.А. Солдатов. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – Т. 1. – 797 с.

146. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения [Текст] / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – С. 199-207.

147. Большаков С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации [Текст] / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РЦОИТ «Весь мир», 2007. – 304 с.

148. Братановский С.Н. Административное право России [Текст]: учеб. пособие / С.Н. Братановский. – М.: Приор, 2003. – 254 с.

149. Братановский С.Н. Административно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в Российской Федерации [Текст]: монография / С.Н. Братановской, Д.В. Развеев. – М.: РИОР, 2011. – 209 с.

150. Братановский С.Н. Политические партии как субъекты административного права [Текст]: монография / С.Н. Братановский, М.А. Завгородний. – М.: РИОР, 2011. – 188 с.

151. Величинская Ю.Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы

институционализации [Текст] / Ю.Н. Величинская // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 29-36.

152. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка [Текст] / И.И. Веремеенко. – Ч. II. – М., 1982. – 112 с.

153. Вощинский М.В. Осуществление государственного и муниципального контроля: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Текст] / М.В. Вощинский. – М.: Редакция «Российской газеты», 2020. – Вып. 5. – 144 с.

154. Гладилин В.В. Временное позаимствование в уголовном праве: вопросы ответственности [Текст] / Отв. ред. Н.А. Лопашенко. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 144 с.

155. Гречкина О.В. Административное наказание как инструмент ограничения свободы предпринимательства и права собственности: точка зрения [Текст] / О.В. Гречкина // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – № 4. – С. 52-55.

156. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции [Текст] / под ред. В.П. Рябцева. – М.: Юрист. 2012. – 144 с.

157. Давыдов К.В. К вопросу о понятии и сущности административной процедуры [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 6. – С. 110-116.

158. Джалилов Э.А. Отдельные особенности административной ответственности политических партий [Текст] / Э.А. Джалилов // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 5. – С. 34-36.

159. Джалилов Э.А. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации [Текст]: монография / Джалилов Э.А.; под общ. ред.: Хачатуров Р.Л. – Самара: ООО «Изд-во «Ас Гард», 2012. – 182 с.

160. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации [Текст] / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. – М. ЭКСМО, 2008. – 714 с.

161. Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный) [Текст] / Ю.А. Дмитриев. – М.: Деловой двор, 2013. – 272 с.
162. Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России [Текст]: монография / Ф.И. Долгих. – М.: Юрист, 2017. – 336 с.
163. Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля [Текст] / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 12-17.
164. Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ [Текст] / А.С. Евдокимов // Административное право и процесс. – 2022. – № 2. – С. 34-40.
165. Жиркова А. Контроль на короткой дистанции. Будущее проверок бизнеса в России [Текст] / А. Жиркова, Е. Шестакова // Финансовая газета. – 2021. – № 23. – С. 5-7.
166. Зотова З.М. 100 лет российской многопартийности [Текст] / З.М. Зотова. – М.: РЦОИТ, 2006. – 240 с.
167. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование) [Текст] / А.В. Иванченко. – М.: Издательство «Весь Мир», 1996. – 304 с.
168. Какителашвили М.М. Прозрачность финансирования политических партий в сфере реализации международных актов по противодействию коррупции [Текст] / М.М. Какиталишвили // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 11. – С. 56-60.
169. Канунникова Н.Г. К вопросу о применении статьи 5.65 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / Н.Г. Канунникова // Безопасность бизнеса. – 2019. – № 5. – С. 49-52.

170. Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения [Текст] / А.И. Каплунов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 4. – С. 518-524.
171. Кисин В.Р. Некоторые размышления о положении юридического лица как субъекта административно-деликтного отношения [Текст] / В.Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – С. 41-44.
172. Козлов В.Ф. Особенности административной ответственности юридических лиц за миграционные правонарушения [Текст] / В.Ф. Козлов, И.В. Петров // Миграционное право. – 2017. – № 4. – С. 35-37.
173. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: учебник / Ю.М. Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.
174. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 4 т. (постатейный) [Текст] / А.В. Бриллиантов, А.В. Галахова, В.А. Давыдов и др.; отв. ред. В.М. Лебедев. – М.: Юрайт, 2017. – Т. 2: Особенная часть. – Разделы VII-VIII. – 371 с.
175. Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима [Текст] / А.А. Кондрашёв // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 5. – С. 21-32.
176. Конституционное право [Текст]: учеб. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 590 с.
177. Коренев А.П. Административное право России [Текст]: учебник /А.П. Коренев. – В 3-х частях. – Ч. I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.
178. Коренев А.П. Административное право России [Текст]: учебник /А.П. Коренев. – В 3 ч. – Ч. 1. – М., 1996. – 268 с.
179. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение [Текст] / А.П. Коренев. – М., 1978. – 142 с.

180. Корякина К.Г. Административно-правовая защита гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности [Текст] / К.Г. Корякина // Административное право и процесс. – 2020. – № 8. – С. 72-74.
181. Красинский В.В. Правовая природа актов избирательных комиссий в Российской Федерации [Текст] / В.В. Красинский // Современное право. – 2009. – № 11. – С. 22-26.
182. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» [Текст] / М.Н. Кудилинский // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С. 47-53.
183. Кузьмин В.П. Теория государства и права [Текст]: учеб. пособие / В.П. Кузьмин. – Хабаровск: ТОГУ, 2005. – 243 с.
184. Курочкин А.В. Общие и специальные компоненты правовой институционализации политических партий в Российской Федерации [Текст] / А.В. Курочкин // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 7. – С. 11-18.
185. Лапина М.А. Административное право [Текст]: курс лекций / М.А. Лапина. – М., 2009. – 149 с.
186. Липатов Э.Г. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях [Текст] / Э.Г. Липатов, С.Е. Чанов. – М.: Инфра-М, 2007. – 390 с.
187. Лончаков А.П. Предмет и система административного права Российской Федерации [Текст] / А.П. Лончаков. – Хабаровск: ХГТУ, 1999. – 175 с.
188. Макарейко Н.В. Административная ответственность в системе юридической ответственности [Текст] / Н.В. Макарейко // Административное право и процесс. – 2019. – № 12. – С. 5-11.
189. Малько А.В. Механизм правового регулирования [Текст] / А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 3. – С. 54-62.
190. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема [Текст] / А.В. Малько // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 4-15.

191. Манохин В.М. Административное право России [Текст]: учебник / В.М. Манохин. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. – 272 с.
192. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование [Текст]: монография / А.В. Мартынов. – М. NOTA BENE, 2010. – 548 с.
193. Марченко М.Н. Теория государства и права [Текст]: учебник / М.Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. – 752 с.
194. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации [Текст]: курс лекций / А.В. Мелехин. – М., 2009. – 492 с.
195. Мелехин А.В. Теория государства и права [Текст]: учебник / А.В. Мелехин. – М., 2009. – 545 с.
196. Мельник Т.Е. Независимый контроль за финансированием политических партий: стандарты ГРЕКО и российское законодательство [Текст] / Т.Е. Мельник // Международное публичное и частное право. – 2020. – № 1. – С. 24-29.
197. Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 456 с.
198. Минина Н.В. Правовой статус политических партий России (XX в. – начало XXI в.): историко-правовые традиции [Текст] / Н.В. Минина // Российская юстиция. – 2007. – № 3. – С. 57-60.
199. Минпечати предупредило ОРТ и ТВЦ [Текст] / Независимая газета. – 1999. – 15 дек.
200. Никулин М.И. Административная деликтология: концептуальные основы профилактики административных деликтов [Текст]: монография / М.И. Никулин. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2004. – 444 с.

201. Нудненко, Л.А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? [Текст] / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 51-55.
202. Осинцев Д.В. Некоторые итоги нового этапа административной реформы: выводы и вопросы [Текст] / Д.В. Осинцев, А.С. Домченко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 1. – С. 6-10.
203. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С.И. Ожегов Н.Ю. Шведова // Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. – 944 с.
204. Перов С.В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы [Текст] / С.В. Перов // Lex russica. – 2019. – № 2. – С. 69-80.
205. Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени [Текст] / К.П. Победоносцев // Московский сборник. – М. Синодальная типография, 1896. – С. 31-52.
206. Погодина Н.А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе [Текст] / Погодина Н.А., Карелин К.В. // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72-74.
207. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административные средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции [Текст]: монография / Л.Л. Попов. – М.: Московский рабочий, 1968. – 159 с.
208. Постников А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства [Текст] / А.Е. Постников // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 5-12.
209. Пушкарёв С.Г. Россия в XIX в. (1801-1914) [Текст] / С.Г. Пушкарёв. – Нью-Йорк, изд-во им. Чехова, 1956. – 485 с.

210. Саенко С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации [Текст] / С.И. Саенко // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 9-13.
211. Саликов М.С. Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования [Текст] / М.С. Саликов // Российский юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 148-156.
212. Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153-208 Гражданского кодекса Российской Федерации [Текст] / В.В. Байбак, Р.С. Бевзенко, С.Л. Будылин и др.; отв. ред. А.Г. Карапетов. – М.: М-Логос, 2018. [Электронное издание. Редакция 1.0]. – 1264 с.
213. Соболев И.Д. Совершенствование административно-правового регулирования положения иностранных граждан [Текст] / И.Д. Соболев // Законодательство и экономика. – 2006. – № 10. – С. 62-67.
214. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Э.Д. Соболев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2019. – 272 с.
215. Сорокин В.Д. К вопросу об административной ответственности юридических лиц [Текст] / В.Д. Сорокин // Юридическая мысль. – 2005. – № 5. – С. 22-38.
216. Спиридонов П.Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса [Текст] / П.Е. Спиридонов // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 3. – С. 301-312.
217. Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция [Текст] / Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 2001. – 430 с.
218. Старостин С.А. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», административные процедуры» [Текст] / С.А. Старостин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5. – С. 99-106.

219. Стахов А.И. К вопросу о необходимости разработки Федерального закона «Об административном производстве» [Текст] / А.И. Стахов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5. – С. 107-117.
220. Тимофеев Е.А. О некоторых проблемных вопросах административно-правового регулирования государственной регистрации политических партий и их региональных отделений [Текст] / Е.А. Тимофеев, В.А. Попов // Правоприменительная деятельность: история и современность: материалы Международной научной конференции, посвящённой памяти доцента М.В. Геворкяна. – Псков: Изд-во Псковского государственного ун-та, 2017. – С. 105-111.
221. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
222. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.
223. Тихомиров Ю.А. Публичное право [Текст]: учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.
224. Уманская В.П. Организационно-правовые аспекты совершенствования административной ответственности водителей, являющихся иностранными гражданами [Текст] / В.П. Уманская // Безопасность дорожного движения. – 2023. – № 3. – С. 41-43.
225. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 340 с.
226. Цечоев В.К. Теория государства и права [Текст]: учебник / В.К. Цечоев, А.Р. Швандерова. – М.: Прометей, 2017. – 330 с.
227. Цуканов Н.Н. Административно-процессуальная наука: к вопросу поиска объединяющей задачи [Текст] / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2022. – № 8. – С. 14-19.
228. Черданцев А.Ф. Теория государства и права [Текст] / А.Ф. Черданцев. – М., 2002. – 432 с.

229. Черников В.В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России [Текст] / В.В. Черников // Административное право и процесс. – 2021. – № 7. – С. 16-27.
230. Чистяков О.И. История отечественного государства и права [Текст]: учебник / О.И. Чистяков. – Ч. 1. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., Юристь, 2001. – 421 с.
231. Чуряев А.В. Административное право с точки зрения инструментального правопонимания [Текст] / А.В. Чуряев // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 12-20.
232. Чуряев А.В. Очерки становления и развития административного права [Текст] / А.В. Чуряев. – Орёл, УНПК, 2014. – 121 с.
233. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве [Текст] / Ю.А. Юдин. – М., 1998. – 285 с.
234. Юсупов В.А. Теория административного права [Текст] / В.А. Юсупов. – М., 1985. – 160 с.

IV. Диссертации, авторефераты диссертаций

235. Агафонова К.А. Категория политической свободы в конституционном праве: на примере свободы создания и деятельности политических партий [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ксения Андреевна Агафонова. – М., 2009.
– 174 с.
236. Аминова Г.Г. Конституционно-правовые споры в процессе создания и деятельности политических партий [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гульшат Галимьяновна Аминова. – М., 2016. – 241 с.
237. Байкова Т.К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Татьяна Константиновна Байкова. – М., 2002. – 201 с.
238. Волкова М.А. Политические партии как конституционно-правовой институт реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении

делами государства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Марина Алексеевна Волкова. – Саратов, 2016. – 213 с.

239. Гуторова А.Н. Политические партии в системе народного представительства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Алла Николаевна Гуторова. – Орел, 2009. – 171 с.

240. Джалилов Э.А. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Эльвис Алимович Джалилов. – Тольятти, 2012. – 219 с.

241. Дубровина Е.П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Елена Павловна Дубровина. – М., 2003. – 205 с.

242. Ермаков А.Д. Политические партии – институт конституционного строя Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Алексей Дмитривеич Ермаков. – Саратов, 2004. – 275 с.

243. Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы [Текст]: автореферат дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Светлана Закошуовна Женетль. – М., 2009. – 38 с.

244. Завгородний М.А. Политические партии как субъекты административного права [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Михаил Алексеевич Завгородний. – Саратов, 2011. – 26 с.

245. Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Сергей Евгеньевич Заславский. – М., 2004. – 406 с.

246. Курочкин А.В. Политические партии и движения в современной российской государственности: политико-правовое исследование [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Анатолий Васильевич Курочкин. – Казань, 2003. – 158 с.

247. Лазариди А.С. Государственная регистрация юридических лиц: административно-правовые вопросы [Текст]: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Александр Сергеевич Лазариди. – Саратов, 2004. – 233 с.

248. Луговская М.Л. Правовое регулирование участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Марина Львовна Луговская. – М., 2003. – 187 с.
249. Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий [Текст]: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Артур Борисович Меликян. – М., 2011. – 181 с.
250. Митин Г.Н. Особенности конституционно-правового регулирования статуса политической партии как юридического лица [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гарегин Николаевич Митин. – М., 2010. – 216 с.
251. Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты [Текст]: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Андрей Михайлович Моисеев. – М., 2008. – 180 с.
252. Неровная Н.Н. Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Наталья Николаевна Неровная. – Челябинск, 2003. – 209 с.
253. Олькова О.Н. Информационная деятельность политических партий в Российской Федерации [Текст]: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ольга Николаевна Олькова. – М., 2009. – 191 с.
254. Орлов Д.В. Институт юридической ответственности за избирательные правонарушения в современной России [Текст]: автореферат дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Дмитрий Викторович Орлов. – Нижний Новгород, 2007. – 35 с.
255. Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Олег Владимирович Романенко. – М., 2004. – 197 с.
256. Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации: проблемы теории и практики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Владимир Иванович Русинов. – Екатеринбург, 1997. – 154 с.

257. Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций [Текст]: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Юлия Викторовна Соболева. – Саратов, 2018. – 434 с.
258. Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации [Текст]: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Валерий Ефремович Степенко. – Хабаровск, 2006. – 310 с.
259. Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Алексей Владимирович Теперик. – Саратов, 2000. – 224 с.
260. Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тамар Тамазовна Узунян. – М., 2011. – 216 с.
261. Хамидуллин К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Камиль Шамильевич Хамидуллин. – М., 2015. – 193 с.

V. Электронные ресурсы

262. Гришина М.В. Закон о гарантиях равенства парламентских партий в государственном теле- и радиоэфире создал стандарты политической культуры массмедиа [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravda.ru/news/politics/13-05-2011/1076739-grishina-0 (дата обращения: 11.04.2024).
263. Разъяснение Конкурсной документации по открытому конкурсу на право заключения Государственного контракта на выполнение работ по учёту объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий государственными региональными общедоступными телеканалами и радиоканалами [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/activity /relevant/detail/29543/ (дата обращения: 11.04.2024).

264. Сведения о наличии и рассмотрении дел об административных правонарушениях / Официальный сайт Избирательной комиссии Хабаровского края [Электронный ресурс] // URL: http://www.khabarovsk.izbirkom.ru /politicheskie-partii/index.php (дата обращения: 11.04.2024).
265. Сведения о наличии и рассмотрении дел об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЦИК Республики Адыгея. URL: http://adygei.izbirkom.ru/politicheskie-partii/ (дата обращения: 11.04.2024).
266. Список зарегистрированных политических партий. Официальный сайт Министерства Юстиции РФ [Электронный ресурс] // URL: https://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok (дата обращения: 11.04.2024).
267. Стенограмма заседания Государственной Думы от 24 апреля 2009 [Электронный ресурс] // URL: http://transcript.duma.gov.ru (дата обращения: 11.04.2024).
268. Стенограмма заседания Государственной Думы от 27 марта 2009 года [Электронный ресурс] // URL: http://transcript.duma.gov.ru (дата обращения: 11.04.2024).
269. О деятельности некоммерческих организаций: информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx (дата обращения: 11.04.2024).

Приложения

Приложение 1

Количество зарегистрированных политических партий

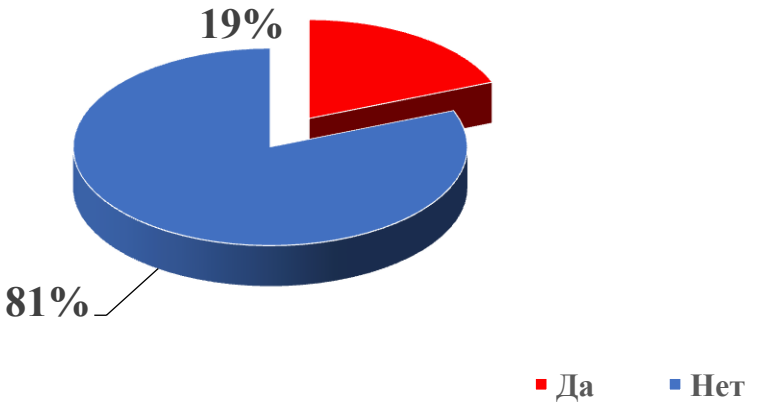
Диаграмма А.1 – Количество зарегистрированных в РФ политических партий за период с 2012 по 2023 гг. Данные приведены по состоянию на 31 декабря отчётного года.

Приложение 2

Результаты социологического исследования, проведённого среди государственных гражданских служащих территориальных органов Минюста России, уполномоченных на осуществлении функции по контролю за деятельностью политических партий[1]

Рис Б.1. Результаты ответа на вопрос: «Насколько, на Ваш взгляд, эффективно осуществляются функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий? Дайте ответ по 10-балльной шкале, где 10 – максимально эффективно, 1 неэффективно» в % от числа опрошенных.

Рис. Б.2. Результаты ответа на вопрос: «Требуется ли, на Ваш взгляд, внести изменения в действующее законодательство РФ в целях улучшения осуществления функций по контролю и надзору за деятельностью политических партий? Ели да, то какие?» в % от числа опрошенных.



Предложения:

[1] Социологическое исследование проводилось в январе-феврале 2023 г. путём непосредственного общения, а также направления анкет через электронные средства связи. Всего было опрошено 43 государственных гражданских служащих территориальных органов Минюста России, осуществляющих функции по контролю за деятельностью некоммерческих организаций в Дальневосточном федеральном округе.

- отмена согласования ежегодного плана проверок с органами прокуратуры;
- целесообразность наделения должностных лиц Минюста России и его территориальных органов дополнительными полномочиями в ходе осуществления контрольной деятельности;
- увеличение срока проверочных мероприятий;
- увеличение санкций за воспрепятствование деятельности должностных лиц Минюста России и его территориальных органов, непредставление им информации в установленные сроки.

Рис. Б.3. Результаты ответа на вопрос: «На Ваш взгляд, целесообразно ли должностных лиц Минюста России и его территориальных органов наделить функциями по привлечению политических партий, их должностных лиц, к административной ответственности?» в % от числа опрошенных.

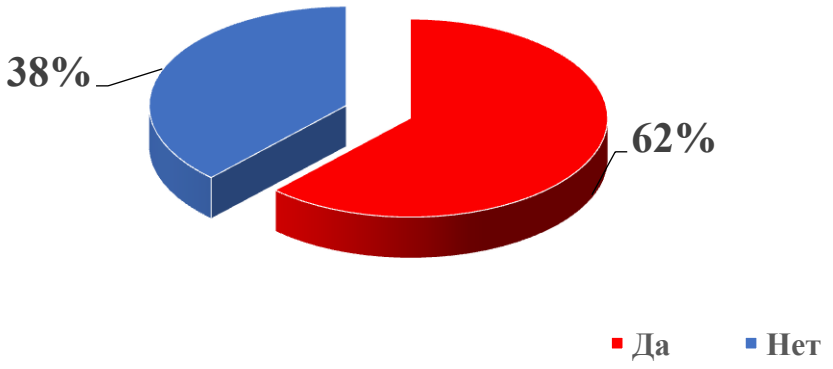
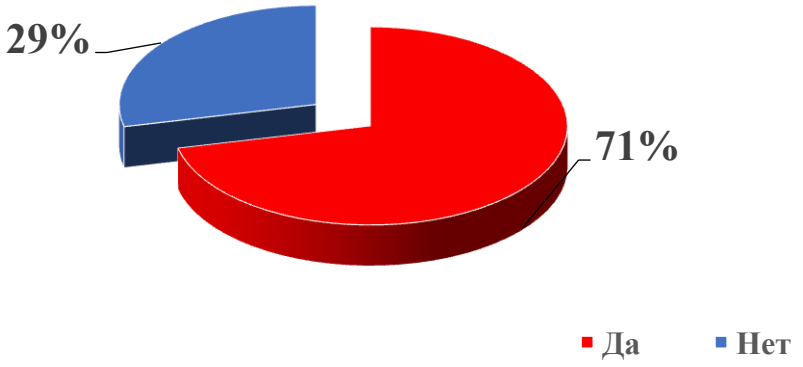


Рис. Б.4. Результаты ответа на вопрос: «На Ваш взгляд, необходимо ли усилить административную ответственность политических партий?» в % от числа опрошенных.



5. Результаты ответа на вопрос: «Что, на Ваш взгляд, необходимо сделать, чтобы политические партии и их должностные лица с большим доверием относились к контрольно-надзорной деятельности Минюста России и его территориальных органов?»:
- развивать информационно-просветительскую работу с руководящими должностными лицами региональных отделений и структурных подразделений

политических партий (проведение семинаров, вебинаров, круглых столов, конференций, обучающих курсов и иных подобных мероприятий – 13 человек (30,2%);
- ничего, партии и их представители не идут на добровольное взаимодействие – 8 человек (18,6%);
- усилить ответственность партий и их должностных лиц – 5 человек (11,6%);
- снизить число проверочных мероприятий и требований к объекту проверок – 3 человека (7%).

Приложение 3

Результаты социологического исследования, проведённого среди должностных лиц региональных отделений политических партий в Дальневосточном федеральном округе[1]

1. Результаты ответа на вопрос: «Что необходимо сделать, чтобы политические партии и их должностные лица с большим доверием относились к контрольно-надзорной деятельности Минюста России и его территориальных органов?»:
- снизить количество проверок и требований к партиям и их региональным отделениям – 40 человек (35,7%);
- ничего, взаимодействие осуществляется на должном уровне – 15 человек (13,4%);
- развивать информационно-просветительскую работу с руководящими должностными лицами региональных отделений и структурных подразделений политических партий (проведение семинаров, вебинаров, круглых столов, конференций, обучающих курсов и иных подобных мероприятий) – 10 человек (8,9%);
- предупреждать о проведении всех контрольных мероприятий заблаговременно – 8 человек (7,1%);
- изменить законодательство РФ на основе предложений партий – 7 человек (6,2%)).

Рис В.2. Результаты ответа на вопрос: «Насколько, на Ваш взгляд, эффективно осуществляются функции по контролю и надзору за деятельностью политических партий? Дайте ответ по 10-балльной шкале, где 10 – максимально эффективно, 1 – неэффективно» в % от числа опрошенных.

[1] Социологическое исследование проводилось в январе-феврале 2023 г. путём непосредственного общения, а также направления анкет через электронные средства связи. Всего было опрошено 112 должностных лиц региональных отделений политических партий в субъектах Дальневосточного федерального округа.

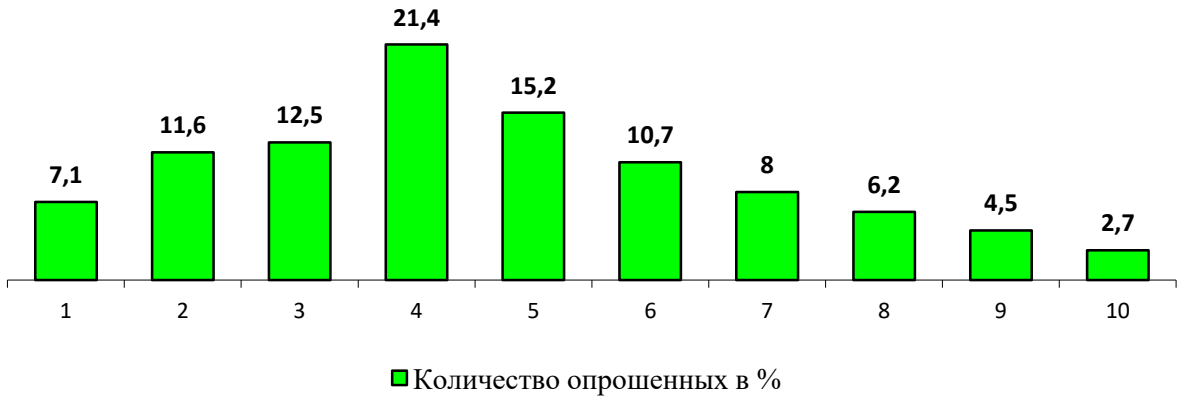
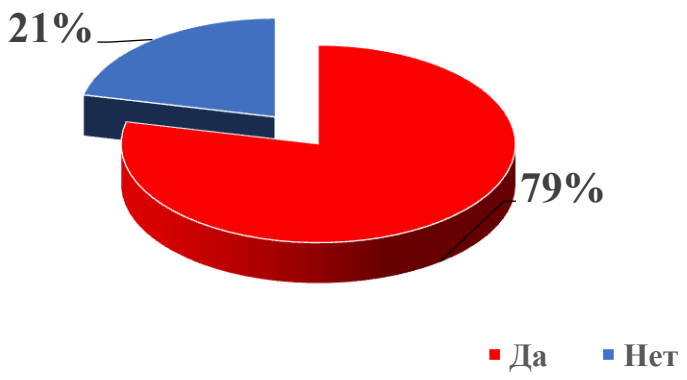


Рис В.3. Результаты ответа на вопрос: «Требуется ли, на Ваш взгляд, внести изменения в действующее законодательство РФ в целях улучшения осуществления функций по контролю и надзору за деятельностью политических партий?» (Да – 88 человек (78,6%); нет – 24 человек (21,4%)) в % от числа опрошенных.



4. Результаты ответа на вопрос: «Что Вас, в первую очередь, не удовлетворяет при осуществлении Минюстом России контрольно-надзорной деятельности в отношении политических партий?»:
- завышенные требования к деятельности партий – 28 человек (25%);
- затрудняюсь ответить – 20 человек (17,9%);
- всё удовлетворяет – 16 человек (14,3%);
- возможность наступления юридической ответственности (применения санкций) – 11 человек (9,8%);
- небольшие сроки представления документов, устранения замечаний – 8 человек (7,1%);
- коррупция – 5 человек (4,5%);

- неуважительное отношение со стороны должностных лиц – 5 человек (4,5%);
- другое – 19 человек (17%).

Приложение 4

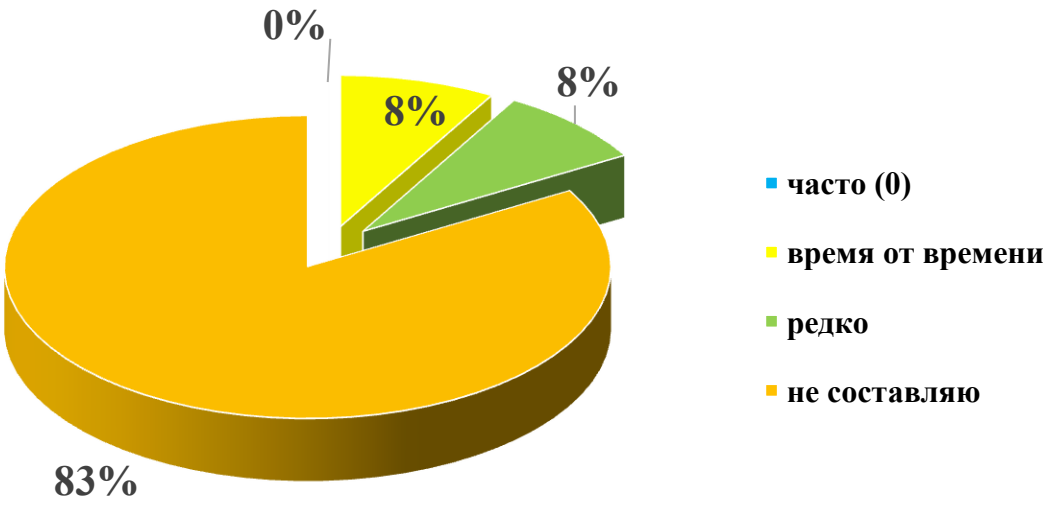
Результаты социологического исследования, проведённого среди членов избирательных комиссий субъектов РФ, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях в Дальневосточном федеральном округе[1]

1. Результаты ответа на вопрос: «В чём выражалась объективная сторона деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 5.64 КоАП РФ в Вашей практике?» (с возможностью ответа на несколько вариантов):
- нарушение сроков представления сведений – 12 ответов (100%);
- представление сведений в меньшем объёме – 1 ответ (8,3%);
- представление сведений с нарушением установленной формы – 1 ответ (8,3%);
- представление заведомо недостоверных сведений – 0 ответов (0%).

2. Результаты ответа на вопрос: «С какими проблемами Вы сталкиваетесь в своей практике при возбуждении дел по ст. 5.64 КоАП РФ?»:
- невозможно доказать объективную сторону представления заведомо недостоверных сведений – 5 человек (41,5%);
- не привлекаем к ответственности должностные лица партий – 3 человека (25%);
- проблем нет – 3 человека (25%);
- отсутствие превентивной разъяснительной работы с представителями партий о необходимости своевременного представления сведений – 1 человек (8,3%);
- постоянное представление уточнённых сведений с новыми ошибками – 1 человек (8,3%)).

Рис. Г.3. Результаты ответа на вопрос: «Как часто Вы составляете протоколы об административных правонарушениях в отношении должностных лиц региональных отделений политических партий по ст.ст. 5.64-5.69 КоАП РФ?» в % от числа опрошенных. (часто – 0 человек (0%); время от времени – 1 человек (8,3%); редко – 1 человек (8,3%); не составляю – 10 человек (83,4%)).

[1] Социологическое исследование проводилось в январе-феврале 2023 г. путем непосредственного общения, а также направления анкет через электронные средства связи. Всего было опрошено 12 членов избирательных комиссий, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях в отношении политических партий, их региональных отделений, в Дальневосточном федеральном округе.



4. Результаты ответа на вопрос: «Почему должностные лица региональных отделений политических партий, как правило, не привлекаются к административной ответственности по ст.ст. 5.64-5.69 КоАП РФ?»:
- достаточно привлечение юридического лица – 7 человек (58,3%);
- это обременительно для должностных лиц (высокие штрафы) – 2 человека (16,8%);
- это требует дополнительных временных затрат – 1 человек (8,3%);
- это необязательно – 1 человек (8,3%);
- затрудняюсь ответить – 1 (8,3%)).

Приложение 5

Проект Федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Статья 1
Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. N 195-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 1 (ч. 1), ст. 1; 2024, N 12, ст. 1568) следующие изменения:
1) главу 19 дополнить статьёй 19.38 следующего содержания:
«Статья 19.38 Нарушение законодательства о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами

1. Некомпенсация либо компенсация с нарушением установленных законом сроков организацией телерадиовещания недостающего объёма эфирного времени на телеканалах или радиоканалах в отношении парламентской партии имеющей право на такую компенсацию, непредставление либо представление с нарушением установленных законом сроков в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации организацией телерадиовещания, организацией, привлечённой для проведения работ по учёту объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий, сведений об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий государственными общедоступными телеканалами (радиоканалами), отсутствие либо дача с нарушением установленных законом сроков ответа на запрос руководителя Рабочей группы по установлению результатов учёта объёмов эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности парламентских партий о предоставлении дополнительных сведений об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий государственными общедоступными телеканалами (радиоканалами), –
влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до двадцати тысяч рублей, на юридических лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей.
2. Предоставление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации должностными лицами организации телерадиовещания, организации, привлечённой для проведения работ по учёту объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий, недостоверных сведений об объёме эфирного времени, затраченного на освещение деятельности

парламентских партий государственными общедоступными телеканалами (радиоканалами), предварительный обмен указанными сведениями между организацией телерадиовещания и организацией, привлечённой для проведения работ по учёту объёма эфирного времени, затраченного на освещение деятельности парламентских партий, в целях скрытия недостоверности таких сведений, скрытия факта непроведения указанных работ по учёту эфирного времени, а также в целях предварительной корректировки сведений перед их предоставлением в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации –
влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере двадцати тысяч рублей, на юридических лиц – ста пятидесяти тысяч рублей»;
2) часть 1 статьи 23.1 после цифр «19.37,» дополнить цифрами «19.38,»;
3) часть 5 статьи 28.3 после цифр дополнить пунктом 1.1) следующего содержания:
«1.1.) члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, – об административных правонарушениях, предусмотренных 19.38 настоящего Кодекса».

Статья 2
Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

Приложение 6

Проект Федерального закона о внутрипартийном предварительном голосовании

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ВНУТРИПАРТИЙНОМ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ГОЛОСОВАНИИ

Статья 1
Внести в Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 29, ст. 2950; 2023, N 31 (ч. III), ст. 5786) следующие изменения:
1) В пункте 1 статьи 32 после слов «органы местного самоуправления» дополнить словами: «с учётом положений ст. 37.1 настоящего Федерального закона».
2) Статью 33 дополнить пунктом 7 следующего содержания:
«7. В случае проведения политической партией внутрипартийного предварительного голосования, предусмотренного статьёй 37.1 настоящего закона, в целях определения кандидата (списка кандидатов) для выдвижения от политической партии на выборах Президента Российской Федерации или выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, такой политической партии в дополнение к установленному пунктом 6 настоящей статьи размеру государственного финансирования дополнительно прибавляется двадцать рублей по результатам соответствующих выборов.».
3) Главу VIII дополнить статьёй 37.1 следующего содержания:

«Статья 37.1. Внутрипартийное предварительное голосование
1. Политическая партия вправе организовать и провести внутрипартийное предварительное голосование в целях определения кандидата (списка кандидатов) для выдвижения от политической партии на выборах соответствующего уровня. В этом случае политическая партия руководствуется положениями настоящей статьи.
2. Политическая партия, получившая 225 и более депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, обязана проводить внутрипартийное предварительное голосование при выдвижении кандидатов от политической партии на всех выборах, проводимых на территории Российской Федерации, в которых такая политическая партия принимает участие.
3. Внутрипартийное предварительное голосование организуется и проводится на основе принципов законности, демократизма, гласности, равенства и справедливости.

4. Внутрипартийное предварительное голосование должно быть завершено до начала выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на выборах в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах.
5. Внутрипартийное предварительное голосование проводится на основании Положения, утверждаемого политической партией, которое размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Положение должно содержать следующую информацию:
а) сроки проведения внутрипартийного предварительного голосования и дату дня голосования;
б) порядок формирования счётных комиссий для проведения голосования и определения его результатов;
в) порядок выдвижения участников внутрипартийного предварительного голосования, требования, предъявляемые к участникам внутрипартийного предварительного голосования, а также перечень представляемых ими документов;
г) правила ведения агитации, предвыборных дебатов участниками внутрипартийного предварительного голосования;
д) порядок голосования и определения результатов внутрипартийного предварительного голосования;
е) порядок участия избирателей во внутрипартийном предварительном голосовании;
ж) иную информацию о внутрипартийном предварительном голосовании.
6. Участникам внутрипартийного предварительного голосования предоставляются равные условия для ведения агитации, участия в дебатах.
7. Не имеет право участвовать во внутрипартийном предварительном голосовании:
а) гражданин, который не может быть выдвинут в качестве кандидата от политической партии на выборах в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах;
б) гражданин, являющийся членом другой политической партии.
8. На участке, где проводится внутрипартийное предварительное голосование, с момента начала его работы и до подписания протокола о результатах голосования вправе присутствовать наблюдатели от участников внутрипартийного предварительного голосования, а также представители средств массовой информации.
9. Результаты внутрипартийного предварительного голосования оформляются в виде итогового протокола и являются обязательными при выдвижении кандидатов (списка кандидатов) от политической партии на соответствующих выборах, за исключением случая добровольного отказа кандидата от выдвижения.
10. Органы государственной власти, органы местного самоуправления обеспечивают проведение внутрипартийного предварительного голосования путём предоставления помещений для голосования по согласованию с политическими партиями.
11. В случае грубого нарушения политической партией порядка проведения внутрипартийного предварительного голосования, установленного судом,

избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата (списка кандидатов) от политической партии, выдвинутого с нарушением порядка проведения внутрипартийного предварительного голосования.
12. За нарушение порядка проведения внутрипартийного предварительного голосования устанавливается ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.»;

Статья 2
Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 1 (ч. 1), ст. 1; 2024, N 12, ст. 1568) следующие изменения:
1) дополнить главу 5 статьёй 5.70 следующего содержания:
«Статья 5.70. Нарушение установленного порядка организации и проведения внутрипартийного предварительного голосования

1. Фальсификация результатов внутрипартийного предварительного голосования - влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на политическую партию, ее региональное отделение или иное зарегистрированное структурное подразделение - от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.
2. Невыдвижение участника внутрипартийного предварительного голосования в качестве кандидата от политической партии на выборах соответствующего уровня, в случае если такое выдвижение является обязательным в соответствии с законодательством о политических партиях, -
влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на политическую партию, ее региональное отделение или иное зарегистрированное структурное подразделение - от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.
3. Нарушение установленного порядка организации и проведения внутрипартийного предварительного голосования, предусмотренного законодательством о политических партиях, -
влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной до десяти тысяч рублей; на политическую партию, ее региональное отделение или иное зарегистрированное структурное подразделение - от десяти до пятидесяти тысяч рублей»;
2) в части 1 статьи 23.1 слова «5.69» заменить на «5.70»;
3) в пункте 1) части 2 статьи 28.3 после слов «5.69» дополнить словами «, 5.70,».
4) в пункте 1) части 5 статьи 28.3 после слов «5.68» дополнить словами «, 5.70.».

Статья 3
Внести в Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 24, ст. 225; 2023, N 47, ст. 8308) следующие изменения:
1) дополнить статью 35 пунктом 21 следующего содержания:

«21. В случае проведения внутрипартийного предварительного голосования в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», политическая партия, её региональное отделение или иное зарегистрированное структурное подразделение обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый протокол результатов внутрипартийного предварительного голосования.».

Статья 4

Внести в Федеральный закон от 10 января 2003 года N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 2, ст. 171; 2023, N 47, ст. 8307) следующие изменения:

1) в подпункте 3) пункта 6 статьи 35 после слов «и итоги голосования по этому решению» дополнить словами «либо сведения из итогового протокола результатов внутрипартийного предварительного голосования».

2) пункт 9 статьи 35 дополнить подпунктом 3) следующего содержания:

«3) итоговый протокол результатов внутрипартийного предварительного голосования, в случае проведения внутрипартийного предварительного голосования в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях».».

Статья 5

Внести в Федеральный закон от 22 февраля 2014 года N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, N 8, ст. 740; 2023, N 23 (ч. I), ст. 4004) следующие изменения:

1) в пункте 3) части 4 статьи 39 после слов «итоги голосования за это решение (с приложением федерального списка кандидатов)» дополнить словами «либо сведения из итогового протокола результатов внутрипартийного предварительного голосования».

2) в пункте 3) части 5 статьи 40 после слов «итоги голосования за это решение (с приложением списка кандидатов)» дополнить словами «либо сведения из итогового протокола результатов внутрипартийного предварительного голосования».

3) часть 4 статьи 42 дополнить пунктом 5) следующего содержания:

«5) итоговый протокол результатов внутрипартийного предварительного голосования, в случае проведения внутрипартийного предварительного голосования в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях».».

Статья 6

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации