РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕГИСТРАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В АВСТРАЛИИ

ЧУРСИНА Татьяна Игоревна, заведующая объединенной редакцией периодических научных изданий, научный сотрудник отдела конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: tatyachursina@hotmail.com

На сегодняшний день в современных демократических государствах трудно представить существование стабильной политической обстановки без функционирования политических партий. В целях охвата новых или существующих политических взглядов и стимулирования к формированию новых партий законодательство, регулирующее деятельность политических партий, динамично развивается. Государство вводит различные ограничения продолжения деятельности существующих партий или формирования новых, особенно в многопартийных демократиях, где множественность партий порождает путаницу для избирателей, что может привести к нестабильности в деятельности правительства или парламента.

Для стабильного функционирования политической партии требуется наличие четко определенных законом требований, которым она должна соответствовать, а для ее регистрации партии необходимо соблюсти все предусмотренные законодательством формальности, в том числе связанные с подготовкой комплекта документов. Данные причины обуславливают актуальность проблем правового регулирования регистрации политических партий.

Все эти процессы наблюдаются в Австралии, где за последние 30 лет произошли значительные реформы, повлекшие правовое закрепление политических партий в избирательном процессе. Действующее в Австралии требование об относительно низком членстве в партии для ее регистрации содействует формированию партий, ставящих своей целью решение локальных или региональных проблем, а возможность создания представительств и региональных филиалов политических партий способствует отстаиванию региональных и местных интересов, не приводя к нарушению государственной целостности страны и единства системы государственной власти как основы федеративного устройства. Для регистрации партии на федеральном уровне и уровне ряда штатов предусмотрена также возможность использования правила парламентского представительства. Достижение баланса между различными режимами регистрации партий содействует организации кандидатов в четко структурируемые группы, обеспечивая равные условия для политической конкуренции.

Ключевые слова: политическая партия, регистрация политической партии, многопартийность, демократия, политическая конкуренция, парламентское представительство, кандидаты, Австралия, выборы.

DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON THE REGISTRATION OF POLITICAL PARTIES IN AUSTRALIA

T. I. CHURSINA, head of the Department of joint editorial office of scientific periodical publications, research fellow of the Constitutional, administrative, criminal and international law department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: tatyachursina@hotmail.com

Nowadays it is difficult to imagine a stable political environment without the functioning of political parties in modern democracies. In order to cover new or existing political views and stimulate the formation of new parties, the legislation regulating the activities of political parties is dynamically developing. The state also creates various restrictions on the way to continue the activities of existing parties or the formation of new ones, especially in multi-party democracies, where a multiplicity of parties creates confusion for voters, and can lead to instability in the activities of the government or parliament.

For the stable functioning of a political party, there is a need for clearly defined legal requirements that it must follow, and for its registration it must comply with all formalities prescribed by law, including those related to the preparation of a set of documents. These reasons determine the relevance of the problems of legal regulation of registration of political parties.

All these processes are observed in Australia, where over the past 30 years have been significant reforms that entailed the legal consolidation of political parties in the electoral process. The requirement for a relatively low membership for the party registration in Australia facilitates the formation of parties that seek to solve local or regional problems, and the possibility of creating representative offices and regional affiliates of political parties contributes to defending regional and local interests without violating the state's national integrity and unity of the system of state power, as the basis of a federal system. To register the party at the federal level and the level of a number of states, it is also possible to use the rule of "parliamentary representation". Achieving

a balance between different regimes of party registration facilitates the organization of candidates in clearly structured groups, ensuring equal conditions for political competition.

Keywords: political party, registration of a political party, multi-party system, democracy, political competition, parliamentary representation, candidates, Australia, elections.

DOI: 10.12737/article_593fc343ade3a7.44177788

Политические партии играют решающую роль в становлении и развитии здоровой демократии в мире. Множественность политических партий, т. е. многопартийность, создает возможность для организации публичной власти на демократических основах, что препятствует узурпации власти, являющейся антиподом народовластия¹. Здоровая демократия, как правило, обеспечивает баланс между поощрением и ограничением партийной деятельности.

Одной из основных функций государства при формировании политической партии является обеспечение организованного способа разработки политики, которая отражает социальные противоречия. Кроме того, партии создают возможность для появления новых лидеров в демократическом государстве. Они дают ощущение порядка и стабильности в парламентской организации и парламентских процедурах. Политические партии объединяют разрозненные группы граждан и отдельных лиц в процессе партийного строительства и представляют определенные предпочтения граждан в избирательных кампаниях.

В современных демократических государствах было бы трудно представить себе стабильную политическую обстановку без какой-либо структуры политической партии. Является общей тенденцией естественное оформление партий для того, чтобы охватить новые или существующие политические взгляды. Институциональный дизайн избирательных систем предусматривает различные формы «политической инженерии» для формирования либо стимулирования к формированию новых партий (как правило, там, где система партийной демократии слаба). В некоторых странах создаются барьеры на пути продолжения деятельности существующих партий или формирования новых.

Такие ограничения, как правило, вводятся в многопартийных демократиях, где избыток партий не позволяет избирателям сделать правильный выбор, что может привести к возникновению нестабильности в деятельности правительства или парламента. Барьеры могут быть также использованы в качестве антиконкурентных мер в демократических странах, где существующие партии стремятся устранить потенциальных новых участников (или сдерживать естественную конкуренцию).

Организованные политические партии и другие политические структуры существуют в Австралии на протяжении более 100 лет. Так, на сегодняшний день в Австралии зарегистрировано более 60 политических партий. Лидирующие позиции на выборах на протяжении многих лет занимают: Австралийская лейбористская партия (Australian Labor Party) — старейшая политическая партия Австралии и Либерально-национальная коалиция (Liberal—National Coalition), объединившая Либеральную партию Австралии (ранее Объединенная австралийская партия, Националистическая партия Австралии и Либеральная партия Союза), Национальную партию Австралии (ранее Партия страны и Национальная партия страны), а также Либерально-национальную партию штата Квинсленд и Либеральную партию Северной территории. Отдельные подразделения партий (например, Либеральная партия Нового Южного Уэльса, штата Виктория, Труда и т. д.) или кооперативные союзы (например, Австралийские Зеленые, Зеленые Нового Южного Уэльса) считаются одной партией.

Только в последние 30 лет произошли значительные реформы, повлекшие признание в Австралии партий в выборных целях. Выборные цели включают требования по раскрытию информации, дизайн избирательных бюллетеней, финансирование, а также распределение предпочтений избирателей. В Избирательном акте Австралии 1917 г. приводится следующее определение политической партии: «Политическая партия представляет собой организацию, целью или деятельностью которой, либо одной из целей или видов деятельности, является содействие избранию кандидата или кандидатов, поддержанных ею, в Сенат или Палату представителей»².

Помимо влияния на возможность граждан объединяться в политические группировки законодательные реформы содействовали конкуренции кандидатов и их объединению на справедливой и равной основе, закрепив ряд четких механизмов. Представляется справедливым мнение С. В. Васильевой о том, что принцип политической конкуренции включает в себе не просто общие посылы, а четкие правила поведения субъектов, механизмы достижения баланса между общественно-политическими силами в отличие от конституционной идеи политического плюрализма³.

¹ См.: Постников А. Е. Конституция Российской Федерации и развитие демократических основ государственности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 5. С. 769.

² URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C01022>.

³ См.: Васильева С. В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением // Российская Кон-

Законодательное закрепление официальной регистрации политических партий в Австралии берет свое начало в Новом Южном Уэльсе в 1981 г., что повлекло за собой и ряд других реформ законодательства, затронувших государственное финансирование политических партий, партийную идентификацию на избирательных бюллетенях и др.

При определении режима регистрации партии в Северной территории, до начала реформ в 2004 г., политические партии не были «признаны» в законодательстве о выборах в Северной территории. Данное обстоятельство явилось следствием отсутствия упорядоченной схемы государственного финансирования партий и того, что названия партий не были указаны в избирательных бюллетенях до выборов 2005 г. (были размещены только фотографии кандидатов). Вследствие пересмотра избирательной системы в 2003 г. было рекомендовано, как и во всех других австралийских штатах, включать в бюллетени для голосования партийную принадлежность кандидатов и, следовательно, была определена институализация политических партий, создан механизм контроля за участием партий в выборах и обеспечены открытость и прозрачность их деятельности. После последних изменений в федеральном законодательстве Австралии, регулирующем регистрацию политических партий Австралии, в 2016 г. появляется необходимость регистрации и эмблемы партии (в черном-белом цвете).

Все штаты Австралии ввели требования при регистрации партии определять название партии. Законодательством установлено: название партии должно состоять максимум из шести слов; запрещены непристойные названия партий; название партии не должно напоминать название другой, не связанной с ней партии, чтобы не вызвать путаницу; название партии не должно содержать слово «независимая» или формулировку «независимая партия»⁴.

При подаче заявления на регистрацию партии должна быть представлена следующая информация: имя лица, которое будет зарегистрировано в качестве должностного лица партии (в Западной Австралии, например, это секретарь партии), сокращенное название партии (в целях указания в бюллетене), копия устава партии (за исключением штата Тасмания). В штате Квинсленд уставы регистрируемых партий должны включать правила, предусматривающие предварительный отбор кандидатов на принципах «свободных и демократических выборов». Кроме того, федерация и три штата требуют плату за регистрацию: в размере 500 австралийских долларов — для регистрации на федераль-

ном уровне, в штате Виктория и Северной территории и 2000 австралийских долларов — в штате Новый Южный Уэльс.

Австралийская избирательная комиссия рассматривает заявление о регистрации политической партии в течение 12 недель, после чего в письменной форме выносит свое решение. При вынесении отрицательного решения комиссия обязана указать мотивированные причины отказа в регистрации политической партии. При положительном решении партия вносится в Реестр политических партий. Решение о включении партии в Реестр должно быть опубликовано в Официальном печатном издании Австралии⁵.

На федеральном уровне действует требование относительно достаточно низкого количества членов для регистрации партии (500 членов), учитывая размер австралийского электората. Вполне понятно, что неоднократно поступали предложения об увеличении порога, возможно, до 1000 членов. Учитывая количество партий, участвовавших в недавно состоявшихся выборах, данные предложения представляются разумными.

Все австралийские штаты также требуют минимального членства в партии для возможности ее регистрации. Количество членов, необходимых для регистрации, значительно отличается в отдельных штатах. На сегодняшний день минимальные требования членства определены следующим образом: в Тасмании — 100 членов⁶, в Южной Австралии — 200 членов⁷. Особенно различается членство в партии по сравнению с общим числом зарегистрированных в штатах избирателей. На федеральном уровне — это соотношение в настоящее время более чем в 47 раз — на одного члена партии приходится порядка 28 000 зарегистрированных граждан. В Северной территории соотношение между членством в партии и зарегистрированными избирателями — более 600 раз. Остальные штаты имеют соотношение приблизительно в 2400—7200 зарегистрированных в штате граждан на одного члена партии. На федеральном уровне имеется наибольшее число партий и, наоборот, в Северной территории — наименьшее число партий, участвующих в выборах. Для сравнения, например, законодательством Канады предусмотрена необходимость минимального членства в партии в количестве 250 граждан, а в Мексике в целях регистрации

⁵ Подробнее см.: Чурсина Т. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А. и др. Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2009.

⁶ URL: http://www.thelaw.tas.gov.au/tocview/index.w3p;cond=ALL;doc_id=51%2B%2B2004%2BAT%40EN%2B20170301100000;histon=;pdfauthverid=;prompt=;rec=;rtfauthverid=;term=political%20party;webauthverid=

⁷ URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/sa/consol_act/ea1985103/

ституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционно-го и муниципального права. Вып. 6. М., 2011. С. 43.

⁴ Статья 136 Избирательного акта. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/.

партия должна насчитывать по 3 тыс. членов не менее чем в 10 субъектах Федерации или иметь по 300 членов не менее чем в 100 одномандатных избирательных округах. При этом общее количество членов партии в государстве не может быть менее 0,13% состава федерального избирательного списка, который использовался на очередных общенациональных выборах, непосредственно предшествовавших регистрации данной партии⁸.

Требование о достаточно низком минимальном количестве членов в партии содействует появлению партий, которые будут решать региональные проблемы. К числу таких партий, например, можно отнести австралийскую партию *Save the ADI Site Party (SAS)*⁹, участвовавшую на выборах 2001 и 2004 гг. Эта партия была зарегистрирована в октябре 2001 г. для того, чтобы провести кампанию за сохранение государственных кустарников в западном пригороде Сиднея на землях, ранее использовавшихся Австралийской оборонной промышленностью (*Australian Defence Industries*), а правительство выступило с предложением продать эти земли для жилищного строительства. В 2001 г. SAS выдвинула кандидатов на четыре места в Палате представителей, получив необходимые 3,29% (в Чифли). На выборах 2004 г. партия получила три места в Палате представителей (2,67% в Линдсее) и выдвинула двух кандидатов в Сенат. После того как кустарники ADI были проданы разработчикам, причина для существования SAS была ликвидирована¹⁰. Таким образом, повышенный порог необходимого минимального количества членов в партии для ее регистрации может ограничивать возможности для решения локальных проблем, что, в свою очередь, может привести к негативным последствиям.

В качестве иного механизма формирования политической партии без удовлетворения требований о минимальном количестве ее членов некоторые штаты Австралии предусматривают возможность регистрации партии при наличии «парламентского представительства». Так, штат Южная Австралия долгое время использовал правило, в соответствии с которым представитель партии должен быть членом Парламента федерального уровня либо уровня любого штата Австралии (ст. 36 Избирательного закона

1985 г.¹¹). Позднее были внесены изменения, предусматривающие такое условие только для членов Парламента Южной Австралии, сенаторов штата Южная Австралия или членов Палаты представителей, выбранных от штата Южная Австралия. Три другие юрисдикции (Федерация, Квинсленд и Западная Австралия) требуют, чтобы парламентский представитель был членом Парламента данной юрисдикции.

В качестве превентивной меры, чтобы впоследствии ограничить независимых членов Парламента от создания собственной отдельной партии, законодательство штата Западная Австралия на сегодняшний день устанавливает, что правило «парламентского представителя» применяется только к ранее созданным партиям, которые имели парламентского представителя на 14 июня 2000 г., когда был внесен законопроект в Парламент (ст. 62 (п. 1) Избирательного акта 1907 г.¹²).

Данное положение считалось мерой для конкретных пяти независимых парламентариев, четверо из которых были первоначально избраны в качестве представителей Либеральной партии или партии Труда, и позволило, по меньшей мере, партии Австралийских демократов оспорить через шесть месяцев всеобщие выборы в качестве зарегистрированной партии в то время, когда ею не было удовлетворено требование о «500 членах партии».

Действующее федеральное законодательство и законодательство штатов Квинсленд и Южная Австралия не содержит каких-либо положений, ограничивающих члена парламента от создания своей собственной партии после его избрания. На федеральном уровне эта возможность была использована сенатором Мэг Лиз, создавшей Австралийскую партию Прогрессивного альянса после того, как она подала в отставку, уйдя из партии Австралийских демократов в 2002 г.¹³

Ввиду того что законодательство предусматривает два способа соответствия требованиям регистрации партии — по количеству членов или «парламентскому представительству» — возникает вопрос о справедливости формирования партии, основанного на равенстве возможностей. Критерии количества членов требуют поддержки в рамках Сообщества, в то время как «парламентское представительство» отражает поддержку избирателей. Когда партия зарегистрирована, поскольку она имеет действующего парламентского представителя, не существует никаких требований о достижении какого-либо минимального уровня членства в партии. Представляется, что на-

⁸ См.: *Лафитский Д. В., Касаткина Н. М., Орлов А. Г. и др.* Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / науч. ред. В. И. Лысенко. М., 2006.

⁹ URL: <https://books.google.ru/books?id=pz61DQAAQBAJ&pg=PA79&dq=Save+the+ADI+Site+Party&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKewjW7oOW97PSAhVCEJoKHbYuAGoQ6AEIGjAA#v=onepage&q=Save%20the%20ADI%20Site%20Party&f=false>.

¹⁰ См.: *The 2004 Federal Election: Report of the Inquiry into the Conduct of the 2004 Federal Election and Matters Related Thereto*. Canberra, 2005. P. 91.

¹¹ URL: <https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/ELECTORAL%20ACT%201985/CURRENT/1985.77.UN.PDF>.

¹² URL: https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrttitle_290_homepage.html.

¹³ См.: *Contemporary Politics in Australia: Theories, Practices and Issues*. Cambridge, 2012. P. 127.

личие избранного представителя свидетельствует о том, что такие партии имеют значительный уровень избирательной или общественной поддержки. Однако данный аргумент не действует там, где представитель был избран в качестве члена другой партии, а затем ушел в отставку (как и в случае Мэг Лиз).

Отсутствие равенства прав при регистрации партий особенно прослеживается на сегодняшний день в трех штатах Австралии, которые разрешают парламентариям создавать новые партии после того, как они были избраны в представительный орган. Применение критерия «парламентского представительства» может повлечь несправедливые последствия такого положения; есть основания полагать, что политическая партия, которая имеет только один элемент, не подпадает под определение политической партии, которой, как правило, принято обозначать совокупность людей, разделяющих некоторые общие политические принципы и цели.

В штате Южная Австралия, как и в Великобритании, законодательством также не запрещено любому гражданину быть членом более чем одной партии при регистрации новой политической партии. Это положение лежит в основе созданных групп партий. Лейбористская партия Австралии (которая также зарегистрировала Новую трудовую партию и Национальную партию труда) и Партия граждан (зарегистрировавшая еще и партию Молодых граждан), вероятно, имеют достаточно высокое количество членов, чтобы входить в каждую из этих партий. Чрезмерно злоупотребившими этим положением, однако, являются партии: Перегруженные налогами автомобилисты, Выпивающие, Ассоциация курильщиков, которые зарегистрировали пять других партий (четыре из которых были зарегистрированы в один и тот же день): Ассоциация прав курильщиков, Ассоциация

перегруженных налогами курильщиков, Ассоциация перегруженных налогами выпивающих, Ассоциация перегруженных налогами автомобилистов и др. Несмотря на неоднократные призывы избирательной комиссии, разрабатывающей по итогам выборов рекомендации о проведении реформ, возможность использовать одних и тех же лиц, чтобы зарегистрировать несколько партий, остается неизменной.

Исследование действующего порядка регистрации политических партий позволяет сделать вывод, что статус, получаемый зарегистрированной политической партией, выраженный, например, в доступе к государственным средствам¹⁴ и идентификации на бюллетенях, также оказывает влияние на способность политических организаций эффективно взаимодействовать с избирателями, с тем чтобы позволить последним сделать более осознанный выбор. Достижение баланса хорошо сконструированного режима регистрации партий позволяет содействовать проведению справедливых выборов путем организации кандидатов на выборах в четко идентифицируемые группы, обеспечивая равные условия для политической конкуренции. Если режим не помогает достичь правильного баланса, это может несправедливо ограничить конкуренцию или обеспечить чрезмерную конкуренцию. Также необходимо создание устойчивой основы для формирования в стране демократического политического режима и устранения различных манипуляций в рамках политической системы по воле отдельных политических партий.

¹⁴ См., например: Помазанский А. Е. Формы государственной поддержки политических партий и кандидатов на выборах в законодательстве зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 1. С. 114—120.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Contemporary Politics in Australia: Theories, Practices and Issues. Cambridge, 2012.
- Васильева С. В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением // Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. М., 2011.
- Лафитский Д. В., Касаткина Н. М., Орлов А. Г. и др. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / науч. ред. В. И. Лысенко. М., 2006.
- Помазанский А. Е. Формы государственной поддержки политических партий и кандидатов на выборах в законодательстве зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 1.
- Постников А. Е. Конституция Российской Федерации и развитие демократических основ государственности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 5.
- Чурсина Т. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А. и др. Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2009.