

УДК 340.115.3

*Курочкин А. В., кандидат юридических наук, доцент, Набережночелнинский институт ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»*

## ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Аннотация. В XXI веке российская многопартийность оказалась в качественно новых политических условиях. Одним из основных обстоятельств является принятие 21 июня 2001 года Федерального закона «О политических партиях». Его принятие, которое долгое время откладывалось, сегодня объясняется стремлением правящей элиты максимально обеспечить парламентское большинство сторонников Президента и гарантирующих одобрение его законодательных проектов. В статье автор проанализировал основные принципы, на которых построен современный механизм правового регулирования отношений с участием политических партий в Российской Федерации.*

*Ключевые слова: политическая партия, партийная система, правовая институционализация, политическая система, законодательство о партиях.*

**Введение.** Политическая система нашего государства в начале XXI в. продиктована ростом числа политических партий. Политические партии – это особый вид общественных объединений, деятельность которых непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Они включены в процесс властных отношений и, в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать (в развитие конституционных положений о праве на объединение) дополнительные требования к

созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности.

Политические партии играют важнейшую роль в общественно-политической и государственной жизни, будучи одним из центральных компонентов современных политических систем национальных сообществ. С их деятельностью связано решение вопроса о политической власти – ее принадлежности, использовании, способах и формах осуществления. Партии активно участвуют в политической жизни на всех стадиях политического процесса: выборах, формировании органов государства, принятии политических и государственных решений, их реализации.

Законодательное регулирование создания и деятельности политических партий непосредственным образом связано с правом граждан на объединение, с участием населения в выборах депутатов представительных органов власти и развитием различных форм осуществления права граждан на участие в управлении государством. Партии, являясь юридическими лицами, представляют собой, в сущности, межотраслевой правовой институт. Традиционно в юридической науке они изучаются в рамках конституционного права, поскольку по своей организационной природе относятся именно к сфере конституционно-правового регулирования. Однако нормы о политических партиях в субсидиарном порядке можно обнаружить в области регулирования гражданского, налогового, административного права.

Правовые формы взаимодействия политических партий с государством в концентрированном виде выражают наиболее существенные характеристики взаимоотношений гражданского общества и государства, населения и власти. Эта проблема особенно значима для современной России, где многопартийность развивается не столько благодаря самостоятельной политической активности общества, сколько в результате целенаправленных усилий государства, ориентированного на ускоренную политическую модернизацию и заинтересованного в создании упорядоченного и контролируемого политического пространства.

**Методы.** Автор использовал теоретико-методологические положения конституционного и административного права, которые нашли отражение в отечественной и зарубежной правовой науке. Применение нормативного метода было обусловлено необходимостью анализа нормативно-правовых актов по отдельным вопросам правового статуса политических партий. При сборе и анализе данных, интерпретации результатов использовался герменевтический метод, направленный на обнаружение скрытого смысла юридических текстов. Текстуальный подход к познанию права позволил автору избежать догматической и буквальной интерпретации юридических актов, выявить истинное значение правовых норм, касающихся вопросов организации и осуществления партийной деятельности.

**Результаты.** Исследования ученых показывают, что позиция законодателя в вопросе о взаимоотношениях государства с политическими партиями имеет двойственный характер: с одной стороны, законодатель провозглашает невмешательство государства в деятельность политических партий, с другой – Федеральный закон «О политических партиях» создает предпосылки для расширения сферы фактического влияния чиновников на партийную жизнь [1, с. 20; 2, с. 23]. Так, закон допускает возможность членства в политических партиях лиц, замещающих государственные или муниципальные должности (в том числе и Президента Российской Федерации), и это, к сожалению, потому, что в законодательстве, регламентирующем правовой статус этой категории лиц, данный вопрос не получил четкого правового решения. Показательно и то, что законодатель не использовал здесь возможность ввести запрет на совмещение должности руководителя органа государственной власти с руководящей должностью в политической партии, хотя в действующем законодательстве (не говоря уже о политической практике) есть основания для такого решения вопроса. Ясно, что таким образом Федеральный закон «О политических партиях» дает соответствующие ориентиры для законодательства, регламентирующего правовой статус должностных лиц.

Основополагающее значение для правового регулирования рассматриваемых общественных объединений имеет дефиниция политико-правовой природы феномена «политическая партия», которая позволила бы отграничить партии как специфические субъекты политических и правовых отношений от всех иных видов общественных объединений. Только в зависимости от наличия или отсутствия у какого-либо объединения признанного законом качества политической партии могут быть определены его правовой статус, права и обязанности, место и роль в политической системе.

В ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» дается определение партии как общественного объединения, созданного для участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления [3].

Как политико-правовой институт, партия является, с одной стороны, важным звеном вертикальной связи государства и общества, и одновременно составляющим элементом последнего, опосредующим все фазы политического процесса: от представительства групповых интересов до принятия и осуществления решений; с другой – партии в демократических системах представляют сложную сеть горизонтальных связей самого гражданского общества, способствуют существованию и функционированию механизмов саморегулирования и саморазвития современного социума. Деятельность партий тем самым предстает важнейшим механизмом порождения, присвоения, распределения и перераспределения властных ресурсов и в государстве, и в обществе.

Идеологической целью Федерального закона «О политических партиях» являлась рационализация и упорядочение стихийно сложившейся в переходный период партийной системы России путем унификации и централизации партийного строительства, усиления государственно-правового регулирования

этого процесса [1, с. 20]. Жесткие рамки партийной системы, во-первых, резко ограничивают политическое пространство формирования представительных учреждений, во-вторых, вводят новую конфигурацию партий и, в-третьих, обеспечивают преимущественное положение для пропрезидентской (проправительственной) партии [2, с. 23; 4, с. 104].

Таким образом, негативные стороны федерального закона «О политических партиях», ограничивающие определенным образом свободу создания партий, вызвали вполне ожидаемую реакцию со стороны объединений, которые обратились в Конституционный суд РФ. Так, в своей жалобе в Конституционный суд РФ Балтийская республиканская партия утверждала, что положения, касающиеся численности членов партий и их региональных представительств, ущемляют право каждого на объединение и свободу деятельности общественных объединений, установленное ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, нарушают принципы, закрепляющие федеративный характер государственного устройства России, признающие ее политическое многообразие, гарантирующие права и свободы человека и гражданина в РФ согласно принципам и нормам международного права, а также не соответствуют требованию, вытекающему из ч. 3 ст. 55 Конституции, о соразмерности ограничений прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям.

Политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части [5, с.74]. Они призваны формировать политическую волю многонационального российского народа как целого, выражать, прежде всего, общенациональные интересы, цели их деятельности и не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов [6, с. 105]. В то же время, осуществляя свою деятельность непосредственно в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов [7, с.73]. Что касается межрегиональных, региональных и местных политических общественных объединений, то они не

являются политическими партиями и не вправе использовать в своем наименовании слово «партия» (п. 6 ст. 6 закона «О политических партиях»).

Федеральный законодатель, таким образом, связывал получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории РФ [8, с. 202].

Инициаторы федерального закона «О политических партиях» видели основу будущей партийной системы в сильной партии власти, которая будет являться «центром вращения» для умеренно оппозиционных «системных» партий, неспособных, однако, стать политически независимыми. Данная конструкция играет определяющую роль в обеспечении стабильного пропрезидентского (проправительственного) большинства в Государственной Думе, принятии правительственных законопроектов, создании достаточно однородного, монолитного депутатского корпуса, члены которого будут зависеть не от избравших их регионов и перипетий локальной политической борьбы (как это было с депутатами-одномандатниками), а от общепартийной и фракционной дисциплины, определяемой на федеральном уровне [9, с. 151]. По моему мнению, на момент принятия необходимость такого закона созрела как с правовой, так и с политической точки зрения. Необходима была стабилизация партийной системы, создание четких политико-идеологических ориентиров для избирателей, создание эффективной системы государственного управления, наведение порядка в региональных правовых системах и т.д. [10, с. 44] Однако на протяжении последующих 10 лет после принятия данного закона правящая элита отказалась от послаблений в области правового регулирования деятельности партий. В конечном итоге это привело к появлению несистемных партий и движений.

В федеральный закон «О политических партиях» неоднократно вносились изменения. Наибольший интерес представляют поправки, которые вступили в силу 4 апреля 2012 г. Новая редакция закона многими была

воспринята как реакция власти на активизацию оппозиции и усиление протестного движения в декабре 2011 г. Действительно, на мой взгляд, внесение существенных изменений в законодательство в части регулирования деятельности партий напрямую связано со стремлением правящей элиты перехватить инициативу у оппозиции и стабилизировать политическую ситуацию. Предыдущая редакция закона перестала отвечать этим задачам и нуждалась в срочной корректировке. В итоге в закон было внесено 16 поправок.

Поправки в федеральный закон «О политических партиях» принимались в не меньшей спешке, чем и сам закон в 2001 г. Так, при прохождении законопроекта в Государственной Думе были сокращены сроки для внесения поправок. Связано это было с истечением президентского срока правления Д. Медведева и желанием как можно скорее погасить протестную активность оппозиционно настроенной части общества [11, с. 131].

Наиболее важная поправка к закону касается минимальной численности, которую законодатель устанавливает для политической партии в качестве условия регистрации. Если в прежней редакции численность членов политической партии в России не могла быть ниже 40 000 чел., то сейчас – 500 чел. Введение данной правовой нормы, которая регулирует такую базовую сторону функционирования партии, как членство, вызвало много споров. С одной стороны, резкое снижение требуемой численности членов является движением в сторону либерализации конституционно-правового законодательства в части регулирования деятельности партий [12, с. 122]. С другой стороны, такое нововведение может привести к появлению большого числа карликовых партий, атомизации партийной системы и в конечном итоге запутает избирателя. Кроме того, недостаточная численность не всегда являлась поводом для отказа в регистрации партий в Министерстве юстиции РФ. Так, например, отказ в регистрации, по моему мнению, является наиболее сильным ограничением на пути дальнейшей демократизации партийной системы России. Такая правовая норма предоставляет дополнительные преимущества крупным политическим партиям, не нуждающимся в союзниках

для прохождения избирательного барьера в 5% и попадания в парламент. Мелкие же партии, напротив, крайне заинтересованы в том, чтобы объединиться с идеологически близкими партиями и вместе попытаться попасть в парламент [13, с. 103]. Зная, что оппозиция в России достаточно разобщена, правящая элита отвергает любые предложения оппозиции по снятию запрета на формирование предвыборных коалиций и избирательных блоков [14, с. 55].

Развитие в Российской Федерации правового демократического государства на современном этапе должно осуществляться с пристальным вниманием к деятельности политических партий, поскольку сегодня очевидным становится картина, при которой исключительно политические партии имеют право принимать участие в выборах различного уровня. Поэтому зачастую среди исследователей бытует мнение о необходимости расширения перечня прав политических партий, а также поддерживается идея о минимально низкой планке к численности членов партий, реализованная в отечественном законодательстве на современном этапе. Указанные поправки в Федеральный закон «О политических партиях» направлены на реализацию положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию в части поэтапного снижения минимальной численности членов политических партий, требуемой для их создания и деятельности, а также проведения ротации руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политических партий.

Согласно данным изменениям минимальная численность партии сократилась с 50 тыс. до 500 человек. Относительно региональных отделений законодательного порога численности теперь не существует. Этот вопрос отдан на откуп самим партиям. Соответственно, государство не вмешивается в численный состав региональных отделений партий, предоставив возможность установления требования по данной части непосредственно центральным партийным организациям. Кроме того, партии обязаны предусмотреть в своем уставе условия ротации административных должностей в коллегиальных



постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений.

Также следует выделить новую обязанность Министерства юстиции как регистрирующего органа указывать в случае отказа на конкретные недостатки в поданных документах. Более того, законодательно установлен трехмесячный срок для их устранения с учётом рекомендаций регистрирующего органа, которые тоже можно рассматривать в качестве новации законодательства о партиях. Претерпела существенные изменения и финансовая отчётность партий перед государством. По ранее действовавшим правилам, до 2012 года, партии отчитывались ежегодно перед Центральной избирательной комиссией и Министерством юстиции России. В настоящее время данная обязанность будет исполняться только в отношении Центральной Избирательной Комиссии, а срок подачи отчёта увеличен с одного года до трех.

На наш взгляд, такое стремительное послабление со стороны государства положительно скажется на национальной демократии и лишь улучшит процесс партогенеза. Политические партии современной России можно рассматривать как сравнительно молодой институт публичной власти в призме массовых партий.

В рамках общего правового статуса политических партий, в целом основанного на принципе их равноправия, формируется особый правовой статус оппозиционных политических партий, представленных в парламенте (парламентской оппозиции). Это относительно новое явление в юридической институционализации политических партий свидетельствует о стремлении демократического государства обеспечить функционирование реальной многопартийной системы, немислимой без существования оппозиционных партий.

Вместе с тем, для развития правового режима деятельности политических партий в Российской Федерации необходимо сделать достаточно большой комплекс преобразований. В условиях России значительный шаг вперед представляет собой создание организаций лоббистского толка, поскольку эти структуры выражают (на первых порах в довольно примитивной форме)

интересы узких, преимущественно элитных, группировок (промышленников, аграриев, частных предпринимателей). Откровенно корпоративный характер этих образований не должен заслонять того обстоятельства, что с их возникновением межпартийная борьба из сферы «чистой» политики переносится в плоскость социально-экономических отношений. Тот факт, что свои специфические интересы первыми осознали представители именно этих групп, легко объясним, во-первых, их узостью и малочисленностью, а во-вторых, высокой степенью социальной мобильности «новых русских». Несомненно, что дальнейшая дифференциация общества будет стимулировать самоорганизацию корпоративных объединений. Многопартийности в России еще только предстоит пройти через поэтапную трансформацию корпоративных, клановых структур в полноценные партии, обладающие собственной социальной базой. Осуществляться же эта трансформация станет через взаимопроникновение партийной политики и интересов формирующихся социальных общностей. Партии, оказавшиеся не способными к социально-психологическому проникновению, неизбежно сойдут с политической арены, другие, напротив, утвердятся на ней. Катализатором этих процессов явились выборы в Федеральное Собрание на многопартийной основе: российские партии активизировали свою деятельность по аккумуляции и последующему отражению интересов различных социальных групп. В частности, это выразилось в более четкой ориентации партий на свою социальную базу и соответствующей конкретизации программных положений.

В перспективе целесообразен отказ от сбора подписей как метода допуска партии к выборам. Непарламентским партиям также нужно гарантировать возможность постоянного участия в работе Центральной и региональных избирательных комиссий. Необходимо упорядочить осуществление досрочного голосования на местных выборах. Законы о выборах Президента и депутатов Государственной Думы строго ограничивают сроки этой процедуры и четко определяют, в каких случаях она используется. Взяв именно эти нормы за

основу, представляется разумным продолжить корректировку федерального и регионального законодательства.

**Обсуждение.** В настоящее время в России, как и во всех государствах, вставших на путь демократизации, нет необходимости в создании массовых политических партий [15, с. 251-263], поскольку главная задача партий, как уже отмечалось, – вхождение во власть посредством победы на выборах [16, с. 395-411], а борьба за увеличение численности членов партии заменяется борьбой за избирателя [17, с. 123-145]. Это требует новых форм работы партии с электоратом, новых технологий [18, с. 257-271]. Вполне закономерно, что для отмеченной цели необходимы кадровые партии, о которых речь шла в данной монографии. Эти партии способны обеспечить вхождение по списку в законотворческие органы страны специалистов высокого уровня (юристов и экономистов, в частности), политиков-профессионалов [19, с. 16]. В пользу кадровых партий говорит и все возрастающая роль сферы коммуникаций.

**Выводы.** При значимости демократизации политической жизни в России, тем не менее, следует обратить внимание на обстоятельства, тормозящие развитие российской партийной системы. Первое обстоятельство сводится к тому, что среди исключительного многообразия организаций, ориентированных на вхождение во власть и даже на полноту власти, собственно партий в России сравнительно немного с преобладанием политических движений, объединений, союзов. Между тем, в мировой практике понятия «политическая партия» и «политическое движение» никогда не ставились в один ряд и никогда не имели одинакового политического статуса. И партия, и движение – объективно необходимые политические организации, имеющие, однако, не одинаковое предназначение. Суть второго обстоятельства сводилась к тому, что если для российской многопартийности найти место в системе оценок: микро-, мезо-, макро-, мега-, то, скорее всего, наиболее полно ситуацию отразит последний критерий.

## Литература

1. Кленкина О. В. Об отраслевой принадлежности правового статуса политической партии // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. – 2012. - № 5. – С. 19-22.
2. Усунян Т. Т. К вопросу о численности политической партии // Конституционное право и муниципальное право. – 2009. – № 22. – С. 23-25.
3. О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [ред. от 09.03.2016] (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
4. Курочкин А. В. Функции политической партии: политический и правовой характер // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 3. – С. 104-106.
5. Завгородный М. А. Структура административно-правового статуса политической партии в России // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. – № 5. – С. 73-76.
6. Головченко В. Я. Восприятие партий как носителей идеологии в политической культуре современной России // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. – 2009. – № 3. – С.103-108.
7. Решетников О. М. Правовой статус политической партии // Вопросы гуманитарных наук. – 2011. – № 4. – С. 73-74.
8. Коргунюк Ю. Г. Правая, левая где сторона? Политические партии России в условиях развивающегося кризиса // Полития. – 2009. – № 2. – С. 195-209.
9. Саликов М. С. Партийная система России: динамика конституционного регулирования // Российский юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 148-156.
10. Волкова М. А. Формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства: неоднозначность определения // Вестник ПАГС. – 2013. – № 3 (36). – С.42-47.
11. Федоров В. А. Совершенство российской политической системы и роль оппозиционных партий // Труд и социальные отношения. – 2012. – № 7. – С. 131-134.

12. Садовникова Г. Д. Эволюция института народного представительства. Основные этапы и особенности становления // Право и государство : теория и практика. – 2010. – № 8. – С. 122-126.
13. Попова О.В. Политико-партийный ландшафт в новом электоральном цикле // Вестник СПбГУ. – 2011. – С. 100-107.
14. Шувалова Л. В. Парламентское большинство как феномен общественно-политической жизни // Вестник Российской нации. – 2011. – № 1-2. – С. 45-61.
15. Хан И. В. Региональные выборы и политическая стабильность в России // Постсоветская География и Экономика. – 1997. – № 5. – С. 251-263.
16. Ишияма И. Т. Российские первичные стороны и национальные республики – интегральные организации в разложении // Коммунистические и Посткоммунистические Исследования. – 1996. – № 4. – С. 395-411.
17. Оверслот Н., Верхеул Р. Партия власти в российской политике // Протоколы. Политика. – 2000. – № 2. – С. 123-145.
18. Роуз Р. Управление в России: взгляд от основания // Японский Журнал Политологии. – 2003. – № 2. – С. 257-271.
19. Граник Я. Правительство может стать пристрастным. - Советская Пресса, М., 2003. – С. 16.

---

*Kurochkin A. V., candidate of legal Science, assistant professor, Naberezhnye Chelny Institute of Kazan (Volga region) Federal University*

## LEGAL ENVIRONMENT FOR POLITICAL PARTIES IN MODERN RUSSIA

*Abstract. In the 21<sup>st</sup> century the multi-party system of Russia began to face new conditions. The federal law ‘On political parties’ was passed on the 21<sup>st</sup> of June the 2001 and now it forms the basis for the legal environment. The fact that the passing of this bill had been postponed many times is explained by the tendency of the ruling elite to guarantee the pro-president majority at the parliament and approval of the initiatives of the president. The author dwells upon the main principles which serve as a basis for regulating the relations involving political parties.*

*Key words: political party, party system, legal institutionalization, political system, legislation on parties.*