

УДК 329.8

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

А.В. Курочкин

Аннотация

В статье анализируются различные подходы и формулируется определение правовой институционализации политических партий, раскрываются ее уровни, особенности и вехи становления в соответствии с основными этапами мирового процесса конституционного развития.

Ключевые слова: политическая партия, правовая институционализация, уровни правовой институционализации, мировой конституционный процесс.

Научный анализ законодательства, касающегося общественных объединений, показывает, что наряду с общеправовым статусом любых общественных объединений можно выделить особенности, присущие отдельным видам и организационно-правовым формам общественных объединений, характеризующие специфические права и обязанности последних.

В рамках настоящей статьи рассмотрим правовое оформление и регулирование статуса (или правовой институционализации) тех видов общественных объединений, проблемы функционирования которых представляются наиболее актуальными. К ним, в первую очередь, необходимо отнести политические партии.

Правовая институционализация политических партий представляет собой процесс трансформации общественных форм ассоциаций граждан (не оформленных в соответствии с требованиями действующего законодательства), объединённых общей политической целью, в политико-правовой институт путем вовлечения их в сферу регулируемого правом комплекса отношений, связанных с образованием, организацией и деятельностью партий.

Такое понимание рассматриваемого правового феномена является господствующим в отечественной и зарубежной науке конституционного права. Многочисленные определения, различаясь в деталях, сходны по своей сути: речь идет о признании политических партий де-юре, о закреплении их правового статуса [1, с. 42; 2, с. 85; 3, с. 19]. Вместе с тем следует отметить, что нередко институционализация политических партий непосредственно связывается только с их правовым регулированием. Нельзя, однако, забывать, что партия – это, прежде всего, политический институт, то есть формализованная организация со всеми присущими ей признаками (определенная структура отношений, иерархия власти различных уровней, дисциплина членов и т. д.). Следовательно-

но, понятие «институционализация политических партий» имеет более широкое значение: оно включает в себя также и процесс создания формализованной организации. Такая институционализация осуществляется не правовыми, а партийными (корпоративными) нормами (устав, внутренний регламент и т. д.). Таким образом, некорректно отождествлять правовое регулирование политических партий с их институционализацией. В данном случае речь идет лишь об одной ее форме, а именно: о правовой институционализации, которая является частью более широкого состояния – политико-правовой институционализации. Как справедливо отмечает известный польский конституционалист М. Соболевский, «феномен признания правом политических партий в науке часто называют процессом институционализации партий, хотя точнее следовало бы говорить о правовой институционализации» [4, с. 361–362].

Исходя из нормативной регламентации положения общественных объединений, следует выделять уровни правовой институционализации в зависимости от того, положения какого ранга правовой регламентации оформляют тот или иной элемент правового статуса политических партий. В связи с этим полагаем, что возможно различать: международно-правовую институционализацию, конституционную институционализацию (конституционализацию) и законодательную институционализацию. В юридической литературе встречаются и иные точки зрения на уровне правовой институционализации: конституционная и законодательная [5, с. 131], конституционализация и институционализация [6, р. 56–57] и др.

Противопоставление конституционализации и законодательной институционализации прослеживается в современной юридической литературе. Некоторые авторы говорят о юридической институционализации политических партий, которая, по их мнению, «проявляется в двух взаимосвязанных процессах: конституционализации, то есть включении в конституцию основных принципов их статуса, и законодательной институционализации, в результате которой правовое положение партий определяется законом достаточно детально» [7, с. 249–250]. Но конституция – это хотя и основной, но всё же закон, поэтому некорректно выделять конституционализацию из законодательной институционализации. Да и сам термин «законодательная институционализация» неточен, ибо правовое регулирование отношений, связанных с образованием и деятельностью политических партий, осуществляется не только законами, но и иными нормативными правовыми актами, а также нормами обычного права.

На наш взгляд, можно говорить лишь об условной, принципиальной значимости подобного различия уровней институционализации политических партий, его искусственности: во-первых, уже само по себе включение в конституцию норм о политических партиях и их роли «в обществе и государстве» означает, что право признает их как институт, деятельность которого необходима для функционирования всего государственного механизма; во-вторых, хотя объем правовой регламентации политических партий в различных странах далеко не одинаков, она нигде не сводится лишь к конституционным положениям. Конституции, как правило, или ограничиваются общими положениями политических партий в связи с правами и свободами гражданина, (Конституция Французской Республики 1958 г., Конституция Итальянской Республики 1947 г.),

или лишь упоминают о них (Конституция Австрии Союзный конституционный закон 1920 г.), или вообще не упоминают (США, Россия) [8, с. 49–65; 9, с. 69–92; 10, с. 14–73; 11, с. 240–257; 12]. Вместе с тем – имеется ряд других нормативных правовых актов, подробно определяющих их правовой статус, наделяющих их в том или ином объеме компетенцией (законы о политических партиях или общественных, религиозных объединениях, избирательное законодательство, парламентские регламенты и т. д.). Следовательно, конституционное регулирование – лишь одна из форм общей политико-правовой институционализации политических партий.

Таким образом, глубокую сущность феномена признания правом политических партий наиболее точно отражает понятие «правовая институционализация», которая является особой формой институционализации партий, то есть процессов их формирования в качестве политических и правовых институтов. Хотя данные процессы могут не совпадать по времени (формирование партий, то есть их политическое рождение и становление как политического института, заключающего в себе политическую идею, обычно предшествующую ее правовой регламентации), но они тесно взаимосвязаны. Эта взаимосвязь находит свое проявление во взаимообусловленности, во-первых, двух аспектов политико-правовой институционализации: с одной стороны, перерастание общественного идеологического объединения в политический институт является одним из важнейших условий для правовой регламентации, с другой – нормативно-правовое регулирование партийной деятельности выступает «своеобразным катализатором процессов более четкого организационного оформления политических партий» [13, с. 91]; во-вторых, двух видов нормативного регулирования партийной деятельности, определяющего также специфику регламентации общественных отношений, связанных с деятельностью политических партий – законодательных (в широком смысле включающих в себя и подзаконное правовое регулирование) и корпоративных (локальных, внутриорганизационных) норм, которые некоторые авторы связывают с внешними и внутренними способами регулирования [14, с. 121]. При этом очевиден приоритет, «старшинство» норм первого типа: законодательные нормы определяют само право существования политических партий, возможность объединения людей, а также порядок принятия важнейшего партийного акта – устава, в котором должны найти отражение основные положения организационного характера. Вместе с тем многие принятые организацией корпоративные нормы необходимо учитывать при осуществлении публичными органами юридической деятельности, касающейся политических партий. В публично-правовой политической сфере это наиболее характерно для избирательного и парламентского права, а также при осуществлении правосудия.

Однако, следуя общепризнанным позициям, корпоративные, партийные нормы не могут регулировать правовой статус партий, если только они не санкционированы государством. Данная сфера целиком подчинена государственной власти.

Правовая институционализация политических партий – сравнительно новое явление в праве современных государств. Она имеет свою историю и должна рассматриваться в соответствии с основными этапами мирового процесса кон-

ституционного развития [15, с. 67–81]. На первом этапе становления относительно завершённых в плане оформления политических партий (с середины XVIII в. до окончания первой мировой войны) право практически игнорировало существование и деятельность политических партий, за исключением гражданского и уголовного права [16, с. 181–182].

Правовая институционализация политических партий, прежде всего становление их как важнейшего конституционно-правового института, практически начинается на следующем этапе мирового конституционного процесса (между двумя мировыми войнами). В этот период ни доктрина права, ни действующее законодательство не могли больше игнорировать возрастающую роль партий в политической системе общества, в функционировании государственного механизма. Именно тогда получила широкое распространение концепция «партийного государства» («государства партий»), послужившая обоснованием необходимости правового регулирования деятельности партий. Основная идея этой концепции – признание партий как необходимых элементов функционирования демократических государственных институтов. Следует, однако, подчеркнуть, что применительно к этому периоду можно говорить лишь о наметившейся тенденции к правовому регулированию деятельности партий.

Правовая институционализация политических партий приняла широкие масштабы только на третьем этапе мирового конституционного процесса, то есть после второй мировой войны. Причем дело не только в том, что эта тенденция приобретала все более универсальный характер, но и в том, что изменилось само ее содержание. Если на предыдущих этапах предмет правового регулирования являлись лишь отдельные стороны деятельности политических партий, то теперь – весь комплекс отношений, связанных с их образованием, организацией и деятельностью.

Правовая институционализация осуществлялась в многообразных формах, главной из которых стало конституционное признание политических партий. Такое признание – характерная черта послевоенных конституций ряда западноевропейских государств (Греции, Испании, Италии, ФРГ, Франции, Португалии, Швеции) и многих новых государств в странах Азии и Африки. При этом следует иметь в виду, что при всем сходстве основных форм внешнего выражения правовой институционализации, ее цели и содержание в демократических и авторитарных государствах были принципиально различны. В демократических государствах правовая институционализация исходила из признания принципа политического плюрализма, а сами партии рассматривались как автономные структуры, элементы гражданского общества, выступающие посредниками, проводниками между ним и государством. Ее основная цель заключалась в том, чтобы ввести деятельность партий (прежде всего, связанную с их участием в формировании и деятельности конституционного механизма) в рамки права, то есть юридически оформить то, что уже давно существовало на практике. В авторитарных же государствах правовая институционализация, исходившая в большинстве случаев из весьма условных отношений политического плюрализма, имела своей целью законодательно закрепить монополию на политическую власть единственной правящей партии, ограничить участки функционирования других политических организаций, что приводило к огосу-

дарствлению «официальной партии» и возникновению единых партийно-государственных структур (это явление нашло отражение в концепции «партия – государство») [17, с. 144–157]. Сходные процессы характерны были и для социалистических государств, но здесь они не получили юридического оформления, если не считать включения в конституции положения о коммунистической или рабочей партии как «руководящей и направляющей силе общества и государства» (ст. 6 Конституции СССР 1977 г. [18] и аналогичные статьи в конституциях других социалистических государств).

На современном этапе находящегося под влиянием процессов глобализации и интеграции политических и правовых систем различных государств мирового конституционного развития, начавшемся на рубеже 80–90-х годов прошлого столетия и связанном с крушением во многих странах тоталитарных и авторитарных режимов, процесс правовой институционализации политических партий получил дальнейшее развитие. Лишь за редким исключением все новейшие конституции, принятые в этот период в развивающихся и постсоциалистических государствах, закрепляют основы правового статуса партий. Кроме того, приняты десятки специальных законов о партиях, их деятельность стала предметом регламентирования различными отраслями национального права, то есть приобрела подлинно комплексный характер. Важно при этом подчеркнуть, что в сравнении с предшествовавшим периодом правовая институционализация, основанная на демократических принципах, приобрела универсальный характер.

Универсализация тенденции к правовой институционализации политических партий в современных государствах обусловлена рядом причин. Важнейшая из них – усиление взаимодействия политических партий и государственного механизма, причем в условиях демократического режима партии, образно говоря, играют роль двигателя, приводящего в действие государственный механизм и обеспечивающего его нормальное функционирование. Очевидно, что при всей силе государственного аппарата, обладающего уникальными ресурсами – экономическими, силовыми, организационными и другими, его «слабость», как и слабость любого другого механизма, заключается в том, что для запуска такого механизма нужен внешний источник энергии, а для его направленного действия – оператор. Энергией государство снабжает общество во всём многообразии сфер социальной жизни, а роль оператора, «рулевого», стоящего у кормила государства, может осуществлять политическая партия либо иной политический субъект. Достаточно указать на ту роль, которую играют партии в избирательном процессе, деятельности учреждений парламентаризма. В демократическом правовом, социальном государстве, получившем особенно широкое конституционное признание на современном этапе мирового конституционного процесса, все это вызвало необходимость правовой регламентации политических партий – определения их правового статуса, введения их взаимоотношений с государством в правовые рамки в интересах общества, государства и самих партий.

Другой немаловажной причиной стала широко распространившаяся в современных государствах политическая коррупция, также связанная с политическими партиями. Правовая регламентация их деятельности, в частности, связанной с лоббированием чужих интересов, финансами, и была призвана искоренить

это явление. Нельзя, конечно, отрицать воздействие на государственную власть предпринимательских союзов и других групп давления. Но практика показывает, что такие организации действуют, как правило, через партии (в избирательном процессе – через партийные организации, в парламенте – через партийные фракции и т. д.), что, в частности, свидетельствует не об упадке, а, напротив, о возрастании роли последних. И это обстоятельство особенно ярко выявляет необходимость специального регулирования статуса и роли политических партий. Исключение партий из правового регулирования означало бы игнорирование той специфической роли, которую они играют в организации и осуществлении государственной власти (не говоря уже о других их функциях). Недаром законодательство о лоббировании является вполне уместным явлением во многих современных странах: Италии, Казахстане, Канаде, Литве, США, ФРГ и др.

Таким образом, можно утверждать, что правовая институционализация политических партий была обусловлена возрастанием их роли и потребностями упрочения правовой государственности. Существование партий представляет собой выражение одного из основополагающих прав человека – права на объединение. Любое чрезмерное их правовое регулирование рассматривается как ограничение этого права, как преграда для свободного развития многопартийной системы. В действительности же оптимальное по объему и характеру правовое регулирование, напротив, служит гарантией реализации гражданами права на объединение, ибо четко определяет правовой статус политических партий, их права и обязанности, взаимоотношения с государством. И, следовательно, исключение партий из сферы правового регулирования означало бы нарушение основных принципов правового государства.

В результате процесса правовой институционализации политические партии, оставаясь важнейшим политическим институтом, становятся одновременно и правовым институтом. Однако институтом какой отрасли национального права? Встречающееся в литературе определение «особый правовой институт» не отвечает на этот вопрос.

Политические партии в качестве института гражданского общества длительное время считались исключительно частными организациями и в этом качестве являлись объектом и субъектом преимущественно частного права. Однако в XX в. общей тенденцией развития права стало расширение предмета публично-правового регулирования, проникновение публичного права в сферу частного права [19, с. 4]. Его объектом становится ряд институтов гражданского общества, и прежде всего политические партии. Наиболее отчетливое выражение эта тенденция нашла в конституционном праве – как в теории, так и законодательной и судебной практике. Уже Г. Кельзен, развивая концепцию «партийного государства», призывал рассматривать политические партии как «конституционный орган государства» [20, р. 23]. В Законе ФРГ «О политических партиях» от 24 июля 1967 г. (с изм. от 22 дек. 1988 г. и 28 июня 2002 г.) партии определяются необходимой конституционно-правовой составной частью основ свободного демократического строя. Анализируя ст. 21 Основного закона ФРГ, бывший судья Федерального конституционного суда Е. Фризегхан делает весьма примечательный вывод о том, что она «вывела политические партии из сферы лишь общественно-политической и возвела их в ранг конституционного инсти-

тута... тем самым они превратились в интегрированную составную часть конституционного строя и сферы жизни, подчиненной конституционному праву...» (цит. по [21, с. 26]).

Именно конституционное право в наиболее широком объеме регулирует отношения, связанные с образованием, организацией и деятельностью политических партий, их участием в формировании и функционировании государственного механизма. Из этого следует, что политические партии являются, прежде всего, важнейшим институтом конституционного права. Вместе с тем их правовая регламентация отнюдь не ограничивается лишь конституционно-правовыми нормами. Она, как отмечалось, носит комплексный характер, в ней участвуют и другие отрасли публичного права (административное, финансовое, судебное). И в этом, более широком плане политические партии выступают как институт публичного права, характеризуясь так в некоторых новейших законодательных актах. «Политические партии, – говорится, например, в ст. 2 Закона Никарагуа «О партиях» 1983 г., – являются институтом публичного права» [22].

Однако частноправовые элементы по-прежнему продолжают оказывать влияние на деятельность политических партий. Можно выделить следующие критерии частноправового порядка, относящиеся к политическим партиям. Первый критерий – ограниченная возможность государственного контроля: партии в правовом отношении не являются частью государства, их деятельность в различной степени контролируется государством посредством права. Тем не менее, во многом партии остаются частным институтом, возможно, потому, что идея контроля над ними или даже воздействия на них государства противоречит либеральной идее о свободной конкуренции идей и политических лидеров.

Второй критерий – ресурсы партий. Традиционно партии должны были полагаться на частные финансовые источники. Однако в последние десятилетия широкое распространение получило государственное финансирование партий. В некоторых европейских государствах деятельность партий уже более чем на 80% обеспечивается государством (так называемая континентально-европейская модель финансирования партий) [23, с. 31]. Хотя есть страны, в которых к нему относятся скептически (например, Англия), где партии не считаются жизненно важными для сохранения демократии и вопрос о партийных финансах не стоит в политической повестке дня, финансирование осуществляется за счёт частных пожертвований (англосаксонская модель финансирования), но, к сожалению, такое положение сопряжено с зависимостью от жертвователей и может стать причиной широкого развития политической коррупции [24].

Наконец, третий критерий – цели партий – заставляет сомневаться, приобрели ли со временем цели партий и в целом их деятельность более или менее публичный характер. Партии всегда имели как частные, так и публичные цели. Их задавали отдельные лидеры или группы людей, исходя, прежде всего, из персональных или групповых интересов и потребностей [25, 26].

Таким образом, можно сделать вывод, что партии в одно и то же время являются и публичным, и частным институтом, этот дуализм варьируется по времени, странам и в зависимости от анализируемой стороны деятельности рассматриваемых институтов. Понятия партии как института гражданского общества и как правового института должны быть разграничены. С позиций инсти-

туда гражданского общества партии являются не публичным, а частным институтом. Но, будучи урегулированными правом, при этом преимущественно публичным, они становятся и публично-правовым институтом.

Происходящее расширение объема правового регулирования отношений, связанных с порядком образования, организацией и деятельностью политических партий, послужило основанием для появления концепций о формировании в современных государствах особого «партийного права» («права партий»). При этом, прежде всего, возникает вопрос: представляет ли «партийное право» самостоятельную отрасль национального права? Некоторые зарубежные авторы отвечают на него положительно. «Существует ли право партий, как, например, трудовое право, или ту же роль выполняют фрагментарно, от случая к случаю правовые нормы, касающиеся партий и их деятельности? – формулирует этот вопрос М. Соболевский и отвечает на него так: Право политических партий есть в немногих буржуазных государствах, оно появилось недавно и развито слабо» [4, с. 361]. Иными словами, существование «права партий» признается в принципе.

Представляется, что с позиций российской правовой системы для выделения «партийного права» в самостоятельную отрасль все же нет достаточных оснований. Правовое регулирование отношений, связанных с образованием, организацией и функционированием политических партий (и прежде всего в сфере государственно-властных отношений), осуществляется преимущественно нормами конституционного права. При этом нельзя не учитывать общую тенденцию к расширению пределов правового регулирования, особенно отношений, связанных с участием партий в формировании и деятельности государственных органов, их финансовой деятельностью и контролем за ней государства. Можно выделить ряд групп таких специфических отношений (объектов) правового регулирования, к которым относятся: права, обязанности и функции политических партий; порядок образования, приостановления и прекращения деятельности партий; идеология и организационное строение партий; финансовая и предпринимательская деятельность партий; взаимоотношения партий с иными институтами политической системы: государством в лице его органов, неполитическими общественными объединениями, средствами массовой информации; международные связи партий. Конечно, не все перечисленные объекты входят в предмет правового регулирования в различных странах и не везде они регулируются в одинаковом объеме.

Кроме того, как уже было отмечено, во многих государствах, в том числе и России, уже сложились основы законодательства, регулирующие деятельность партий и определяющие правовой статус и правовой режим общественных отношений партийного характера.

Наконец, специфика соотношения частноправовых и публично-правовых средств и методов правового регулирования дополняет эту картину.

В этих условиях, очевидно, можно говорить о формировании «партийного права» как подотрасли конституционного права, подобно уже существующим его подотраслям (избирательное право, парламентское право). Специфика его заключается в комплексном характере, ибо отношения, составляющие предмет регулирования, регламентируются не только конституционно-правовыми, но и

иными нормами: финансово-правовыми, административно-правовыми, гражданско-правовыми и др.

Summary

A.V. Kurochkin. Legal Institutionalization of Political Parties.

The article gives a detailed analysis of the various approaches and attempts to create a definition of a legal institutionalization of political parties, exposes its levels, features, specific features and landmarks in accordance with the basic stages of a worldwide process of constitutional development.

Key words: political party, legal institutionalization, levels of legal institutionalization, worldwide constitutional process.

Литература

1. *Евдокимов В.Б.* Партии в политической системе буржуазного общества. – Свердловск, 1990. – 371 с.
2. *Даниленко В.Н.* Политические партии и буржуазное государство. – М.: Юрид. лит., 1984. – 192 с.
3. Партии и выборы в капиталистическом государстве / Отв. ред. В.А. Туманов. – М.: Наука, 1980. – 280 с.
4. *Sobolewski M.* Partii i systemy partyjne swiata kapitalistycznego. – Warszawa, 1977. – 484 p.
5. *Avril P.* Essais sur les partis politiques. – Paris, 1990. – 208 p.
6. *Patrzalek A.* Zagodnienie instytucjonalizacji partii politycznych w Czamej Africe // *Paristwo i prawo.* – 1974. – No 4. – P. 52–64 .
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: НОРМА, 2005. – 895 с.
8. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных стран: Сб. / Сост. В.Н. Дубровин. – М., 2003. – С. 49–65.
9. Конституция Итальянской Республики: Одобрена решением Учредительного собрания в заседании 22 декабря 1947 г. // Конституции зарубежных стран: Сб. / Сост. В.Н. Дубровин – М., 2003. – С. 69–92.
10. Союзный конституционный закон от 1 октября 1920 г. (Конституция Австрии) // Конституции буржуазных государств Европы / Пер. под ред. Г.С. Гурвича. – М., 1957. – С. 14–73.
11. Конституция Соединенных Штатов Америки: Принята Конвентом 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных стран: Сб. / Сост. В.Н. Дубровин. – М., 2003. – С. 240–257.
12. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // *Рос. газ.* – 1993. – 25 дек.
13. *Даниленко В.Н.* Политические партии и буржуазное государство. – М.: Юрид. лит., 1984. – 192 с.
14. *Ильинский И.П.* Политическая система современного капитализма. – М.: Междунар. отн., 1983. – 303 с.
15. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отн., 2002. – 445 с.
16. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. – СПб.: Н.К. Мартынов, 1908. – 599 с.

17. Конституционное право развивающихся стран: Общество. Власть. Личность / Отв. ред. А.И. Чиркин. – М.: Наука, 1990. – 294 с.
18. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1997 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1997. – № 41. – Ст. 617.
19. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: падения и взлёты // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 3–12.
20. *Kelsen H.* Vom Wesen und Wen der Demokratie. – Tubingen, 1926. – 194 p.
21. *Урьяс Ю.П.* Механизм государственной власти ФРГ / Отв. ред. Н.С. Крылова. – М.: Наука, 1988. – 192 с.
22. *Вамсада (Managua).* – 1983. – 16 сент.
23. *Пишцова С.Н.* Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис. – 2002. – № 2. – С. 27–43.
24. *Романенко О.В.* Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 29 с.
25. *Щербинин С.С.* Проблема цели в теории государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 28 с.
26. *Шундигов К.В.* Цели, средства и результаты в правореализационном процессе // Правоведение. – 2001. – № 4. – С. 30–39.

Поступила в редакцию
03.03.08

Курочкин Анатолий Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой публичного права юридического факультета филиала Казанского государственного университета в г. Набережные Челны.