

Анатолий КУРОЧКИН

## ДИНАМИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья посвящена проблемам развития правового регулирования деятельности политических партий в России в XXI в. Автор анализирует федеральное законодательство, регулирующее деятельность политических партий, и дает оценку последним изменениям в законодательстве о партиях.

*The article is devoted to the problems of legal regulation of political parties' activity in Russia in the 21<sup>st</sup> century. The federal legislation regulating political parties' activity is analyzed, and the assessment of recent changes in legislation on political parties is given.*

**Ключевые слова:**

*политическая система общества, политическая партия, многопартийность, законодательная власть, Федеральное Собрание Российской Федерации; political system of society, political party, multiparty system, legislature, Federal Assembly of Russian Federation.*

В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность<sup>1</sup>. Исходя из этого конституционного принципа государство гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов политических партий.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни, взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности.

В XXI в. российская многопартийность начала функционировать в новых политических условиях. 21 июня 2001 г. был принят федеральный закон «О политических партиях»<sup>2</sup>, который значительно изменил облик конституционно-правовой и политической системы России. Принятие этого важнейшего закона объяснялось стремлением правящей элиты максимально использовать ситуацию, сложившуюся после парламентских выборов 1999 г., когда парламентское большинство сторонников президента гарантировало одобрение его законодательных инициатив. Закон был направлен на серьезное изменение политической системы, включая новый подход к государственному устройству, во многом связанный с так называемым укреплением вертикали

**КУРОЧКИН**  
Анатолий  
Васильевич —  
к.ю.н., доцент,  
заведующий  
кафедрой  
конституционного,  
административного  
и международного  
права филиала  
Казанского  
(Приволжского)  
государственного  
университета  
в г. Набережные  
Челны  
Kurochkin.a.v@  
mail.ru

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 30.12.2008) // Российская газета, 1993, 25 дек.

<sup>2</sup> Парламентская газета, 2001, 17 июля.

власти, формированием специфических государственных институтов. Одновременно закон носил превентивный, предупредительный характер, обеспечивая ведущие позиции партии власти на выборах.

Для российской законотворческой практики начала XXI в. была характерна весьма активная работа по принятию нормативных актов, актуальность и насущность которых была «вопросом дня» на протяжении нескольких лет. Однако федеральный закон «О политических партиях» был принят с чрезвычайной скоростью, не типичной для российского законодательного процесса. Он принят Государственной Думой 21 июня и одобрен Советом Федерации уже 29 июня, а 11 июля 2001 г. подписан президентом.

Идеологической целью закона являлась рационализация и упорядочение стихийно сложившейся в переходный период партийной системы России путем унификации и централизации партийного строительства, усиления государственно-правового регулирования этого процесса. 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.

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 ограниче-

ний прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и целям.

В своем постановлении<sup>1</sup> Конституционный суд РФ установил, что политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части. 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. В то же время, осуществляя свою деятельность непосредственно в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов. 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.

Таким образом, Конституционный суд четко выразил сущность принимаемого закона. 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

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда РФ «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» от 01.02.2005 // Вестник Конституционного суда Российской Федерации, 2005, № 2.

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.

На наш взгляд, 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. 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.<sup>1</sup> Новая редакция закона многими была воспринята как реакция власти на активизацию оппозиции и усиление протестного движения в декабре 2011 г. Действительно, на наш 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 было 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.

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. 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 Республиканской партии России мотивировался Министерством юстиции с позиций допущенных инициативной группой процедурных нарушений.

При всех послаблениях, которые были сделаны в области правового регулирования деятельности политических партий в новой редакции закона, без изменений осталась норма, запрещающая создавать предвыборные коалиции и блоки. Таким образом, политические партии вновь будут вынуждены идти на выборы в одиночку. Именно отсутствие возможности создавать такие объединения является, на наш взгляд, 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<sup>2</sup>. Мелкие же партии, напротив, крайне заинтересо-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» от 02.04.2012 № 28-ФЗ // СЗ РФ, 2012, № 15, ст. 1721.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ (в ред. от 02.05.2012) // СЗ РФ, 2005, № 21, ст. 1919; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» от 19.10.2011 № 287-ФЗ (в ред. от 02.05.2012) // СЗ РФ, 2011, № 43, ст. 5975.

ваны в том, чтобы объединиться с идеологически близкими партиями и вместе попытаться попасть в парламент. Зная, что оппозиция в России достаточно разобщена, правящая элита отвергает любые предложения оппозиции по снятию запрета на формирование предвыборных коалиций и избирательных блоков.

Новая редакция закона «О политических партиях» предлагает и некоторые иные нововведения в области регулирования деятельности партий. Так, региональные отделения необходимо иметь не менее чем в половине субъектов России. В прежней редакции закона необходимо было иметь отделения в более чем половине субъектов РФ. На учредительном съезде партии необходимо присутствие 2 делегатов из 42 регионов России, в прежней редакции необходимо было присутствие 3 делегатов от региональных отделений. Интересным представляется также норма о недопустимости регистрации партий с названиями, повторяющими название уже зарегистрированных партий. Министерство юстиции теперь обязано дать 3 месяца на устранение недочетов и ошибок, допущенных при регистрации партий. Министерство также обязано в письменном виде указать регистрирующейся инициативной группе на те области, где были допущены отклонения от установленных законодательством требований для регистрации партии.

Указанные выше нововведения, на наш взгляд, носят вторичный характер. Конечно, роль Министерства юстиции сложно переоценить, и то, что в новой

редакции закона установлены более жесткие ограничения касательно деятельности органов власти в отношении партий, является шагом вперед, однако шагом явно недостаточным. К сожалению, стоит констатировать, что российское законодательство, регулирующее деятельность партий, является крайне нестабильным. И если в начале нулевых годов это можно было объяснить тем, что требовалось определенное время для завершения оформления конституционно-правовой системы норм, регулирующих политическую систему общества, то сейчас такое лихорадочное переписывание одного из базовых законов, регулирующих политику в России, не добавляет уверенности политическим акторам. Одно из условий демократии — это понятные и прозрачные правила игры для всех политических игроков. Для России еще остается актуальным вопрос о стабилизации законодательной базы, регулирующей политическую систему. При этом совершенно очевидно, что для стабильного и устойчивого развития России необходимо, чтобы нормы права защищали демократические ценности. Кроме этого, важным является вопрос о правоприменении существующих норм. При всем несовершенстве действующего законодательства необходимо признать, что идеальных законов не бывает и что должное исполнение существующих законов уже будет шагом вперед к построению действительно правового и демократического государства.