

ПРИЧИНЫ ПРОТИВОРЕЧИЙ
ПРАВОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ

А. В. Курочкин

Казанский (Приволжский) федеральный университет
(г. Набережные Челны)

Поступила в редакцию 20 ноября 2017 г.

Аннотация: анализируются объективные и субъективные факторы, определяющие институциональную природу партийных организаций. Особое внимание уделено критериям институционализации на примере российской правовой системы. Оригинальность статьи заключается в том, что в ней выявлены объективные и субъективные критерии правовой институционализации на примере политических партий.

Ключевые слова: политическая партия, правовая институционализация, институт права, система права, отрасль права.

Abstract: this article opens features of process of construction of institute of political parties in foreign legal systems. Method: in the course of the study were used the following methods: historical, method of legal hermeneutics, legalistic. Conclusions: The author has analysed the objective and subjective factors determining institution the nature of the party organizations. The special attention is given to criteria institution process by the example of the Russian law system. Original article: detected object and subjective criteria for the legal institutionalization of an example of political parties.

Key words: political party, development of legal institutes, institute of the law, system of the law, branch of the law.

Партийные отношения как разновидность политических связей всегда находятся в зоне конфликтов и противоборств между акторами публичной политики. Поэтому противоречивость законодательного материала выступает естественным состоянием нормативно-правовой основы деятельности партий, особенно на этапе поиска оптимальных моделей регулирования их деятельности.

Российский сегмент правовой институционализации партий наглядно демонстрирует динамичный характер развития законодательства. Частые изменения правовых норм, призванных стабилизировать политические институты в вертикальном порядке, оказывают непосредственное влияние на образ партийных организаций в гражданском обществе. От многочисленных смежных образований (на протяжении 1990-х гг.) до крупных корпоративных структур (2000-е гг.) и возврат к увеличению числа мелких партий (с 2012 г.) – всё это говорит об экспериментальном подходе властей к развитию институциональных связей. Безусловно, он отразился на целом комплексе проблем и противоречий, сопровождающих правовые основы партийных отношений.

Исследователи отмечают, что комплексный институт партий предполагает выработку единых правил, рассредоточенных в разных законах, но имеющих общую политико-правовую базу¹. В связи с этим выделяются следующие противоречия:

1) внутриинституционального характера (в рамках норм, регламентирующих только организацию партийной деятельности²);

2) межинституционального характера (партийное и парламентское законодательство³, партийное и избирательное право⁴);

3) отраслевого характера (конституционно-правовые⁵, административно-правовые⁶, гражданско-правовые противоречия⁷).

При этом следует отметить, что большинство авторов рассматривают институциональные процессы в широком, комплексном значении. На наш взгляд, данный подход изначально связан с наличием коллизий между отдельными, не связанными друг с другом напрямую, правовыми нормами в силу разного предмета регулирования. Проследим данную особенность на примере соотношения партийного и парламентского законодательства.

Ключевая проблематика неконсолидированности норм, регламентирующих деятельность партий в Государственной Думе Российской Фе-

¹ См.: *Заславский С. Е.* Политические партии России (процесс правовой институционализации) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 286 ; *Головинов А. В.* Особенности реализации конституционного принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях // *Известия Алтайского гос. ун-та.* 2016. № 3 (91). С. 45.

² См.: *Патрушева Н. С.* О трансформации статей Федерального закона «О политических партиях» в контексте российской многопартийности и федерализма // *Вопросы национальных и федеративных отношений.* 2016. № 1 (32). С. 26.

³ См.: *Дементьев В. С.* Правовой статус фракции политической партии в законодательных (представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации) // *О политико-правовой модернизации в государстве : вопросы теории и практики.* Тюмень, 2016. С. 137.

⁴ См.: *Приказчикова О. В., Клопова А. А.* Государственные и правовые аспекты участия политических партий в выборах // *Научная дискуссия : вопросы юриспруденции.* 2016. № 5 (44). С. 36 ; *Письменов В. Н., Письменов Ю. В.* О проблемах участия политических партий в избирательной кампании 2016 года // *Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений : российский и зарубежный опыт. Региональный научный круглый стол : сб. науч. статей / отв. ред. В. В. Коровин.* Курск, 2016. С. 157.

⁵ См.: *Моисеев А. М.* Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁶ См.: *Долгих Ф. И.* Правовые аспекты создания, государственной регистрации и ликвидации политических партий в России. М., 2016 ; *Аминова Г.* Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений : анализ судебной практики // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2016. № 1 (110). С. 121–138.

⁷ См.: *Решетников О. М.* Имущественное положение политических партий // *Актуальные проблемы современной науки.* 2016. № 2 (87). С. 143–146.

дерации, сказывается на институционализации соответствующего типа правоотношений. Так, помимо Конституции РФ и Регламента Государственной Думы⁸, базовое значение имеет Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹ (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ).

Собственно партийной деятельности в данном нормативно-правовом акте посвящена ст. 7.1, в которой установлены условия функционирования фракций. Однако они не согласованы с аналогичными положениями Регламента Государственной Думы.

В частности, в Федеральном законе № 3-ФЗ говорится только о фракциях, формируемых из федерального списка кандидатов, допущенных до участия в парламентских выборах. Напротив, в п. 1 ст. 16 Регламента Государственной Думы под фракцией понимается также объединение депутатов-одномандатников. В п. 1.1 ст. 16 уточняются специальные возможности таких депутатов, хотя и избранных от одномандатного округа, но выдвинутых соответствующей партией.

Подобное дублирование норм является дефектом правового регулирования, когда на фоне существующих положений регламента в федеральном законе сохраняются отдельные устаревшие правила. При этом оба приведенных нормативных документа являются источниками парламентского права и формируются Федеральным Собранием.

Кроме того, бланкетный характер п. 3 ст. 7.1 Федерального закона № 3-ФЗ о регламентации деятельности думских фракций со стороны Федерального закона № 95-ФЗ фактически превратил ее в «мертвую норму». В самом Федеральном законе № 95-ФЗ отсутствуют как таковые условия функционирования партийных фракций, поскольку данные отношения полностью подчинены парламентскому законодательству. Единственный критерий, который используется в данном нормативном акте, это гарантии отдельных прав партий, не представленных в федеральном и в региональных парламентах страны. Других норм, направленных на регламентацию партийной деятельности в законодательных органах, там не содержится.

Такая специфика связана с несовпадением предмета правового регулирования и соответствующих объектов у рассматриваемых институтов. Следовательно, утверждение о комплексности норм, формирующих партийное законодательство, довольно спорное и порождает юридические коллизии и пробелы уже на стадии законодательного регулирования.

Поэтому предлагается определить институциональные границы между политическими партиями и парламентскими объединениями депу-

⁸ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 02.11.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74 ; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4244.

татов. В соответствии с этим необходимо скорректировать нормы Федерального закона № 3-ФЗ и Регламента Государственной Думы в целях устранения обозначенных дефектов права.

Аналогичным образом требуют уточнения нормы избирательного права в их соотношении с институтом политических партий и парламентским законодательством.

В частности, на примере выборов 2016 г. в Государственную Думу возникла ситуация, при которой в партийных списках кандидатов в депутаты оказались граждане, вообще не имеющие членства в соответствующей партии (например, РПР-ПАРНАС, Партия «Роста»). Это прямо разрешено в п. 4 ст. 6 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁰ (далее – Федеральный закон № 20-ФЗ).

В указанном аспекте проявился политический компонент институционализации, при котором малознакомые для рядового избирателя партии включали в свой избирательный список известных и авторитетных личностей. В отдельных случаях они даже возглавляли федеральный список на выборах (например, у партии «Роста» – И. Хакамада, у ПАРНАС – второй по списку В. Мальцев), что вовсе противоречит, на наш взгляд, самой идее партийной системы.

Однако в политологии данная технология хорошо известна уже не первое десятилетие¹¹. Ее неформальное название – «Паровоз» или «Буксир», поскольку известная, как правило, в медийном или общественном пространстве фигура как бы «подтягивает» за собой незнакомого для избирателей политического игрока. Применительно к парламентским выборам это партии, причем не только вновь образованные или имеющие незначительный избирательный стаж, но иногда и крупные партийные организации.

Формально использование подобной технологии в Российской Федерации не запрещено. Более того, Федеральный закон № 20-ФЗ оставляет решение данного вопроса на откуп самих партий. Следовательно, законодательным путем подобные отношения как будто не регламентируются, т. е. являются предметом внутрипартийной регламентации.

Вместе с тем с конституционно-правовой точки зрения в таком подходе прослеживается диспозитивный метод правового регулирования, при котором на уровне закона закрепляется право партий выдвигать в своих федеральных и региональных списках соответствующих кандидатов без

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740 ; 2016. № 15. Ст. 2054.

¹¹ См.: *Кунцов О. П.* Виды избирательных технологий с точки зрения юриспруденции // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 1. С. 144–146 ; *Жуков К. С.* Политическое соперничество в современной России и технология избирательных кампаний // Известия Байкальского гос. ун-та. 2006. № 3. С. 94–97 ; *Гаджиева К.* Некоторые правовые аспекты избирательных технологий // Закон и право. 2007. № 10. С. 3–8.

партийной принадлежности, а реализация данной возможности остается корпоративным делом самой партийной организации. Тем самым государство попустительствует сложившимся в политической плоскости сомнительным технологиям и легализует их в правовом пространстве.

В институциональном аспекте подобные нормы ущербны для партийных отношений, поскольку ущемляют права и законные интересы членов партий. Последние отстраняются от реализации своих избирательных прав в пользу непартийной фигуры, что подрывает саму значимость деятельности гражданина в партии. Тем самым широкий институциональный объект, сформулированный в Федеральном законе № 95-ФЗ, существенно ограничивается до «молчаливого» участия рядовых партийных членов в технических решениях своей политической организации. Как результат они прекращают собственную активность в рамках внутрипартийной деятельности и нередко покидают данную партию после выборов.

Легализация отдельных избирательных технологий, отрицательно оцениваемых политологами¹² и социологами¹³, в рамках российского законодательства наносит урон фундаменту всего института политических партий, поскольку негативно сказывается на самих отношениях, возникающих между гражданами по поводу реализации их конституционных прав.

Вместе с тем применительно к вновь созданным партийным структурам следует говорить об ограниченном наборе инструментов, при помощи которых организация может заявить о себе как о политическом игроке на фоне общей внешней схожести предвыборных программ. В таком ракурсе относительно короткие сроки проведения избирательных кампаний вынуждают партии прибегнуть к наиболее эффективным и быстрым методам привлечения электората. Поэтому российское законодательство выступает лишь результатом тех процессов и течений, которые происходят в самих партийных отношениях.

Если сравнивать действующие законы с правовыми нормами 1990-х гг., можно выявить две противоположные институциональные тенденции. Так, в 1990-х гг. вообще отсутствовали какие-либо правила, регламентирующие для партий и иных объединений условия использования тех или иных избирательных технологий. Поэтому на парламентских выборах того периода они изобиловали максимальным числом сомнительных средств.

Напротив, на современном этапе законодательство стало содержать минимальный набор норм, так или иначе направленных на упорядочение отношений, возникающих в период проведения партиями своих изби-

¹² См.: *Никитин А. А.* Концептуальные основы избирательных технологий в современной России : дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2012. С. 95 ; *Чернов О. В.* Методологические и методические основы использования политических технологий в избирательных кампаниях : дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 47.

¹³ См.: *Ковалева Т. В.* Манипулятивные и контрманипулятивные технологии в современных избирательных кампаниях : дис. канд. социол. наук. Тюмень, 2007. С. 83 ; *Козина О. С.* Деструктивные социальные информационно-политические технологии в избирательном процессе // *Ямальский вестник.* 2016. № 2 (7). С. 26.

рательных кампаний. Это подтверждает поступательное движение правовой институционализации, однако не всегда позитивно сказывается на самих партийных отношениях.

Не менее странной представляется позиция законодателя относительно участия в парламентских выборах глав субъектов РФ, возглавляющих региональные списки партий. При этом данная тенденция на примере выборов в Государственную Думу в 2016 г. получила довольно широкое распространение. Если губернатор, являясь непосредственным руководителем исполнительной власти в регионе, возглавляет партийный список на выборах в законодательное собрание, однако заведомо не собирается покидать свой пост, то необходимо вести речь о соблюдении конституционного принципа разделения властей. Особенно данный вопрос актуален в тех субъектах Федерации, в которых подобная избирательная технология используется систематически.

В связи с этим наблюдается также отхождение от принципа, закрепленного в п. 4 ст. 8 Федерального закона № 95-ФЗ, относительно обязанности политической партии создавать равные условия своим членам для представительства в списках кандидатов в депутаты. Впрочем, учитывая сравнительно недолгую современную историю партотбора, подобные явления стали естественными в российских реалиях.

При этом на примере парламентских выборов регионального и федерального уровней последних лет прослеживается тенденция к формальному сближению с принципами, закрепленными в Федеральном законе № 95-ФЗ, в том числе в п. 4 ст. 8. Например, отдельные партии перед формированием федерального списка кандидатов на выборах в Государственную Думу 2016 г. провели праймериз, что является несомненным прорывом в создании более прозрачных условий реализации избирательного законодательства.

Таким образом, межинституциональные противоречия политических партий, постулируемые отдельными исследователями, являются искусственно созданными дефектами права. Если рассматривать партии в узком правовом значении, а не с точки зрения комплексного института, то данные коллизии приобретают больше технический, чем юридический характер, и вследствие этого легко устранимы. Следовательно, градация факторов противоречий правового регулирования на внутриинституциональные и межинституциональные, на наш взгляд, преждевременна для российского законодательства.

Казанский (Приволжский) федеральный университет (г. Набережные Челны)

Курочкин А. В., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права

E-mail: kurochkin.tolik@bk.ru

Тел.: 8-917-917-44-04

Kazan (Volga Region) Federal University (Naberezhnye Chelny)

Kurochkin A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Constitutional, Administrative and International Law Department

E-mail: kurochkin.tolik@bk.ru

Tel.: 8-917-917-44-04