

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2022-12-4-13-19
УДК 329(045)

Правовой статус политических партий в современной России

З.Р. Битиева^а, В.В. Дзюбан^б, А.С. Ярошенко^с

^а Коллегия адвокатов № 1, Владикавказ, Россия;

^б Российская таможенная академия, Москва, Россия;

^с РАНХиГС при Президенте РФ, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Сегодняшние исследования политических партий представляют собой попытки ответить на вопрос о их месте и роли в политическом процессе. Авторы анализируют нормативно-правовую базу функционирования и выделяют законодательную основу правового статуса партий, на основании которого определены их институциональные особенности. В статье описана необходимость установленных законодательных требований к партиям с политической точки зрения и систематизированы их институциональные особенности в качестве общественных объединений. Сегодня не только политической науке, но и практической политике не хватает объективного теоретического взгляда на природу и сущность отечественных партий, их места и роли в политической системе, вклада в поддержание стабильности в стране. Началом формирования такого объективного теоретического взгляда на политические партии в России может стать раскрытие вопроса их правового статуса.

Ключевые слова: политические партии; правовой статус партий; законодательство о партиях; избирательное право; партийная система России; политическая система России

Для цитирования: Битиева З.Р., Дзюбан В.В., Ярошенко А.С. Правовой статус политических партий в современной России. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2022;12(4):13-19. DOI: 10.26794/2226-7867-2022-12-4-13-19

ORIGINAL PAPER

Legal Status of Political Parties in Modern Russia

Z.R. Bitieva^a, V.V. Dzyuban^b, A.S. Yaroshenko^c

^a Association of lawyers No. 1, Vladikavkaz, Russia;

^b SEI HE "Russian Customs Academy", Moscow, Russia;

^c Institute of Social Sciences, RANEPA, Moscow, Russia

ABSTRACT

Modern researches of political parties are attempts to answer the question of their place and role in the political process. The authors analyze the legal framework for functioning and single out the legislative basis for the legal status of parties. This status is determined based on their institutional features. The paper describes the need for established legislative requirements for parties from a political point of view and systematizes their institutional features as public associations. Today, not only political science but also practical politics lacks an objective theoretical view of the nature and essence of domestic parties and their place and role in the political system, as well as their contribution to maintaining stability in the country. The start of the formation of such an objective theoretical view of political parties in Russia may be the disclosure of their legal status.

Keywords: political parties; legal status of parties; party legislation; suffrage; party system in Russia; Russian political system

For citation: Bitieva Z.R., Dzyuban V.V., Yaroshenko A.S. Legal status of political parties in modern Russia. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2022;12(4):13-19. (In Russ.). DOI: 10.26794/2226-7867-2022-12-4-13-19

Основой современного правового и отчасти политического статуса политических партий в России является Конституция [1]. Статья 13 признает, но не закрепляет и не гарантирует многопартийность, а также политическое и идеологическое многообразие, которое возможно благодаря конституционному запрету устанавливать государственную или обязательную идеологию¹. Основой для признания политического многообразия и многопартийности выступают другие статьи Конституции [2]. Статья 3 утверждает в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. Также она закрепляет институциональные способы реализации народом собственной власти — опосредованный и непосредственный. В качестве опосредованного Конституция устанавливает осуществление власти через органы государственной власти и местного самоуправления. Способом непосредственного осуществления власти многонациональным народом являются референдумы и выборы. В силу того, что основные участники выборов — политические партии, это делает их главным инструментом осуществления гражданами своей власти.

В свою очередь, принципы, установленные в ст. 3, берут начало из ст. 1 Конституции, которая определяет Российскую Федерацию как «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». С нормативной точки зрения это значит, что, во-первых, в России нормы закона и права являются, безусловно, доминирующими при формировании институционального дизайна политической системы. Во-вторых, устанавливается демократический способ осуществления народом собственной власти, который реализуется в демократических процедурах и республиканской форме правления — выборах и референдумах, именно это закреплено в ст. 3 Конституции. В-третьих, закрепленная нормативно-правовая федеративность России позволяет говорить о децентрализации политического процесса, т.е. он протекает как в вертикальном измерении — на региональном и местном уровнях, так и в горизонтальном [3].

Институционально оформленное осуществление гражданами собственной власти через участие в выборах и референдумах поощряет развитие многопартийности и политического многообразия. Партии позволяет агрегировать и артикулировать интересы широких слоев населения, придавая им конвенциональные формы влияния на политический процесс. А. О. Луньков указывает, что многопартийность должна быть определена как характерная черта политической системы, в которой непосредственное участие в управлении социальными процессами и решении вопросов государственного уровня принимают политические партии как объединения граждан. Важно отметить, что многопартийность проявляется в равноправии такого рода объединений между собой [4].

Вопросу равноправия общественных объединений посвящен п. 4 ст. 13 Конституции Российской Федерации, согласно которому перед законом все общественные объединения равны. При этом данный пункт не стоит трактовать как гарантию равных условий существования общественных объединений — в зависимости от целей, задач, способностей, ресурсов и потенциала их условия функционирования различаются. В широком смысле — и с точки зрения права, и с точки зрения институциональной логики — политические партии относятся к общественным объединениям [5].

В связи с этим необходимо отметить, что все политические партии так же равны перед законом, как и другие общественные объединения политической и неполитической направленности. В одном из постановлений Конституционного Суда Российской Федерации указано, что при обеспечении гарантий гражданских прав на объединение государство не делает различия между общественными объединениями разных видов и политическими партиями². Важно отметить, что особенности гражданско-правового положения политических партий как юридических лиц регулируются в том числе нормами Гражданского кодекса³.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой политической партии “Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов”». Российская газета. 2007. 21 июля.

³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/5b9338a7944b7701fbc63f48c943e8175be16462/

Общественные объединения (добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования) создаются по инициативе граждан и являются механизмом реализации их конституционного права на объединение и отстаивание своей политической позиции. А. О. Луньков указывает, что российский законодатель установил конкретный признак, отличающий политические партии от других форм общественных объединений, заключающийся в целях деятельности общественных объединений и политических партий [4].

В п. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» они называются разновидностью общественных объединений⁴. В свою очередь, ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» констатирует, что одной из организационно-правовых форм института общественных объединений является политическая партия⁵. В этом же законе партия на стадии, предшествующей ее юридическому оформлению, именуется как «орган общественной самодеятельности». А в качестве целей образования органов общественной самодеятельности там указывается совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Деятельность общественных объединений любой организационно-правовой формы (в том числе политических партий) должна основываться на принципах законности, добровольности, равноправия и самоуправления. Вне зависимости от собственных целей, задач и специфики деятельности каждое общественное объединение обязано соблюдать закон. Принцип добровольности заключается в том, что никто не может быть членом того или иного общественного объединения (в том числе — политической партии) против собственного желания. В противном случае имеет место нарушение закона, означающее, что действия общественных объединений или политических партий, включающих в свои ряды членов вопреки или помимо их желания, незаконны.

Самоуправление общественных объединений и политических партий представляет собой одну из ключевых характеристик, которая заключается в том, что они свободны и самостоятельны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности. Кроме того, существуют ограничения на вмешательство государства и должностных лиц в деятельность общественных объединений и политических партий. Это значит, что на законодательном уровне гарантируется самостоятельность данных институтов, деятельность которых должна быть свободна от каких-либо других детерминирующих факторов, кроме интересов их членов. Более того, в законе прописано, что деятельность общественных объединений должна быть гласной, а вся информация из нормативно-правовых документов (в первую очередь учредительных и программных) — общедоступной.

Как было указано выше, законодательно установленное институциональное различие общественных объединений и политических партий заключается в целях их функционирования. Первое имеет своей целью защиту общих интересов объединяющихся граждан. Основная же цель политической партии — формирование и выражение политической воли граждан, а также — представление их интересов в органах государственной власти и местного самоуправления⁶.

Выражение политическими партиями мнения своих сторонников может принимать различные институциональные формы, например опосредованное или непосредственное влияние на государственную политику. Опосредованной формой будут усилия по формированию общественного мнения среди тех, кто не является сторонниками партии, и продвижение положений ее программы среди правящей элиты. Это справедливо как для той партии, что находится у власти и определяет политику государства, так и для остальных. В первом случае усилия по формированию общественного мнения в части поддержки тех или иных действий нужны партии для сохранения власти, а во втором — для влияния на общественное мнение с целью ее достижения.

Но основная цель существования партий — это не достижение власти, а участие в полити-

⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/

⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/

⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/

ческой жизни общества и реализация интересов своих сторонников в политической сфере, что возможно при обладании властью. Необходимо подчеркнуть, что ни с законодательной, ни с политической точек зрения достижение и обладание властью не должно быть самоцелью для партии. В данном случае власть должна выступать инструментом [6].

Если у партии есть власть, речь должна идти о ее непосредственном влиянии на государственную политику. Данное обладание заключается в назначении представителей партии на государственные должности, которое в России происходит посредством демократических процедур, напрямую или косвенно связанных с избирательным процессом. Важно отметить, что в нашей стране представителям политических партий запрещено занимать те должности, назначение на которые происходит вне рамок демократических процедур. В этом заключается фундаментальное различие между государственной службой и государственными должностями. Члены политических партий не могут работать на государственной службе, а госслужащим запрещено каким-либо способом от своего лица влиять на общественное мнение⁷.

На лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов, не распространяются ограничения, касающиеся госслужащих. Потенциально представители политических партий могут занять следующие государственные должности: президент, председатель Правительства и его заместители, федеральный министр, член обеих палат Федерального Собрания (в том числе председатель и его заместители, член ЦИК); на региональном уровне: глава субъекта и его заместители, член высшего исполнительного органа субъекта, депутат регионального парламента, член избирательной комиссии региона⁸. Стоит отметить, что данный список не является исчерпывающим перечнем государственных должностей Российской Федерации и субъектов⁹. Здесь представлены только те, на которые не распространяются ограничения на членство в политических партиях и влияние тем или иным способом на общественное мнение, а назначение происходит посредством демо-

кратических процедур, напрямую или косвенно связанных с избирательным процессом¹⁰.

Данные должности являются ключевыми, потому что с политической и правовой точек зрения именно занятие их представителями той или иной политической партии позволяет говорить о достижении и удержании ею власти. Различие между прямой и косвенной связью назначений на должности и избирательными процессами заключается в следующем. Если представители политических партий имеют возможность напрямую баллотироваться на ту или иную государственную должность, уместно говорить о прямой связи с избирательным процессом. К такого рода государственным должностям относятся: президент, губернаторы, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации от законодательных органов субъектов, депутаты региональных парламентов.

В случае косвенной связи назначений с избирательными процессами (которые отвечают требованиям демократических процедур) лицо, напрямую избранное на государственную должность (например, в связи с победой на выборах), получает право самостоятельно назначать представителей партий на другие государственные должности, к которым относятся: председатель правительства и его заместители, федеральные министры, председатели обеих палат Федерального Собрания и их заместители, а также сенаторы — представители исполнительных органов власти регионов и представители Федерации, назначаемые президентом, заместители высших должностных лиц субъектов и члены высших исполнительных органов регионов, члены избирательных комиссий федерального и регионального уровня.

Отдельно необходимо отметить законодательные особенности, регулирующие участие партий в политической жизни на местном уровне, который представлен органами местного самоуправления в лице муниципальных образований и не входит в систему государственной власти Российской Федерации¹¹. Однако государственные органы, которые включены в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, обязаны содействовать

⁷ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

⁸ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7426>

⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/30262>

¹⁰ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/

¹¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

решению задач местного самоуправления и его развитию. Это позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление опосредованно включено в систему публичной власти¹². Участие партий в политической жизни местного уровня (помимо ранее указанных общих для партийного строительства нормативно-правовых актов) регламентируется Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для избрания депутатов представительного органа местного самоуправления проводятся муниципальные выборы¹³, на которых прямым всеобщим голосованием может избираться глава муниципального образования. Он также может быть избран муниципальными депутатами из собственного числа или из кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В любом случае должности муниципальных депутатов и глав муниципальных образований необходимо отнести к категории тех, за которые могут бороться представители политических партий [7]. Но данными должностями список тех позиций, при занятии которых представителями партии можно говорить о достижении или обладании ею властью на местном уровне, не исчерпывается. Следует также сказать об избирательной комиссии и контрольно-счетном органе муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования организует проведение муниципальных выборов, местных референдумов, а также голосований по отзывам депутатов и по изменениям территориальных границ муниципалитетов. Она формируется представительным органом муниципального образования на основе предложений от тех субъектов избирательного процесса, которые могут делать соответствующие предложения в другие избирательные комиссии¹⁴. Контрольно-счетный орган муниципального образования также формируется представительным органом муниципального образования, но исходя из предложений его председателя, депутатов и главы муниципального образования¹⁵. Таким образом, конституирующий принцип полити-

ческой партии как института (в виде участия в политической жизни посредством достижения и обладания властью на местном уровне) реализуется через ее участие в муниципальных выборах и местных референдумах и формирование избирательной комиссии и контрольно-счетного органа муниципального образования.

На законодательном уровне устанавливается ряд требований к политическим партиям, невыполнение которых может привести к их ликвидации или отказу в регистрации [8]. В соответствии с отечественным законодательством политическая партия должна иметь в половине регионов России собственные региональные представительства (при том, что в одном регионе не может быть более одного регионального отделения), насчитывать не менее 500 участников, членство которых оформлено правильным образом. Политическая партия не может иметь руководящие или иные органы, а также региональные отделения за пределами Российской Федерации¹⁶.

Федеральное законодательство устанавливает нормативные принципы функционирования деятельности политических партий и способы их создания, в основе которого должен лежать принцип свободы (т.е. инициативная группа, решившая ее организовать, должна это делать без какого-либо внешнего давления и, что важно, без каких-либо разрешительных процедур со стороны власти и государства) [9]. На учредительном съезде принимается решение о создании партии и ее отделений не менее, чем в половине субъектов России. Основным внутрипартийным документом является Устав. Министерство юстиции России принимает решение о включении политической партии в ЕГРЮЛ при условии выполнения требований, предъявляемых законодательством к политическим партиям¹⁷.

Сегодня во избежание повторения ошибок тридцатилетней давности необходимо серьезным образом развивать теоретическую базу исследований партий, скрупулезно вычлняя из политико-административной реальности функции партийной системы и отдельных партий. Ведь не только партийная система выполняет круг задач, очерченных ей политической системой, но присутствует разделение труда

¹² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/

¹³ Там же.

¹⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/

¹⁵ URL: <https://base.garant.ru/12182695/>

¹⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/

¹⁷ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/

и внутри партийной системы — между современными российскими партиями. Скажем, ЛДПР и КПРФ выполняют не только не похожие между собой системные функции, но и совершенно отличные от тех, которые возложены на партию власти — «Единую Россию». Объективное описание политико-партийной среды современной России позволит спрогнозировать не только развитие партийной системы или политической системы, но и государства в целом, предвидя риски и своевременно реагируя на проявления политической флуктуации.

Мы считаем, что сегодня актуален такой срез научного осмысления деятельности российских политических партий, как анализ специфики форм организации партийных структур, своеобразии их ресурсной базы, сущности тематики, спектра методов и технологий и результатов деятельности на региональном и местном партийных уровнях. Первый шаг к формированию такого среза в отечественной политической науке сделан — достаточно детально проработан вопрос правового статуса политических партий в современной России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Зими́на Н. В. Нормативное регулирование деятельности политических партий современной России. *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2021;4(27):84–88.
2. Пузенцова Ю. А. Конституционно-правовое регулирование института общественных объединений и политических партий в Российской Федерации. *Аграрное и земельное право*. 2020;10(190):7–11.
3. Бейдина Т. Е. Политические партии в Российском региональном политическом процессе. *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2021;5(26):63–73.
4. Луньков А. О. Многопартийность современной политической системы России: риски и способы их минимизации. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2021;2(139):70–77.
5. Бициева Э. В. Эволюция конституционно-правового положения политических партий как участников выборов. *Образование и право*. 2022;(2):126–132.
6. Зими́на Н. В. Цели и задачи современных политических партий России: политологический анализ. *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2021;6(27):58–62.
7. Зими́на Н. В. Деятельность политических партий России и муниципальная реформа. *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2020;5(26):21–26.
8. Плещенко А. Н. Конституционно-правовая ответственность политических партий в РФ. *Символ науки*. 2017;12(2):88–90.
9. Курочкин А. В. Правовые источники, регулирующие статус политических партий в современной России. *Юридический журнал*. 2019;(1):14–17.

REFERENCES

1. Zimina N. V. Normative regulation of the activities of political parties in modern Russia. *Bulletin of the Transbaikal State University*. 2021;4(27):84–88. (In Russ.).
2. Puzentsova Yu. A. Constitutional and legal regulation of the institution of public associations and political parties in the Russian Federation. *Agrarian and land law*. 2020;10(190):7–11. (In Russ.).
3. Beidina T. E. Political parties in the Russian regional political process. *Bulletin of the Transbaikal State University*. 2021;5(26):63–73. (In Russ.).
4. Lunkov A. O. Multi-party system of the modern political system of Russia: Risks and ways to minimize them. *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. 2021;2(139):70–77. (In Russ.).
5. Bitsieva E. V. Evolution of the constitutional and legal status of political parties as participants in elections. *Education and law*. 2022;(2):126–132. (In Russ.).
6. Zimina N. V. Goals and objectives of modern political parties in Russia: Political science analysis. *Bulletin of the Transbaikal State University*. 2021;6(27):58–62. (In Russ.).
7. Zimina N. V. Activities of Russian political parties and municipal reform. *Bulletin of the Transbaikal State University*. 2020;5(26):21–26. (In Russ.).
8. Pleshchenko A. N. Constitutional and legal responsibility of political parties in the Russian Federation. *Science symbol*. 2017;12(2):88–90. (In Russ.).
9. Kurochkin A. V. Legal sources regulating the status of political parties in modern Russia. *Legal Journal*. 2019;(1):14–17. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS

Зарина Руслановна Битиева — кандидат политических наук, адвокат, Коллегия адвокатов № 1, Владикавказ, Россия

Zarina R. Bitieva — Cand. Sci. (Political), lawyer, Association of lawyers No. 1, Vladikavkaz, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-4993-0044>

Bitieva1987@gmail.com

Валерий Валерьевич Дзюбан — доктор исторических наук, профессор кафедры гуманитарных дисциплин, Российская таможенная академия, Москва, Россия

Valeriy V. Dzyuban — Dr. Sci. (Historical), Professor of the Department of Humanities of the State Educational Institution of the Higher Education “Russian Customs Academy”, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-5650-3737>

bryanskstudzuban@mail.ru

Алексей Сергеевич Ярошенко — аспирант Института общественных наук, РАНХиГС при Президенте РФ, Москва, Россия

Alexey S. Yaroshenko — Postgraduate student, Institute of Social Sciences, RANEPA under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0001-7359-2025>

alexeyaro46@gmail.com

Заявленный вклад авторов:

З.Р. Битиева — разработка общей концепции статьи, редактирование и оформление.

В.В. Дзюбан — подбор и анализ литературы, составление плана статьи.

А.С. Ярошенко — подготовка текста статьи, формулирование выводов.

Authors' declared contributions:

Z.R. Bitieva — development of the general concept of the paper, editing and design.

V.V. Dzyuban — selection and analysis of literature, drawing up an article plan.

A.S. Yaroshenko — preparation of the texts, formulation of conclusions.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 19.05.2022; принята к публикации 10.06.2022.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received on 19.05.2022; accepted for publication on 10.06.2022.

The authors read and approved the final version of the manuscript.