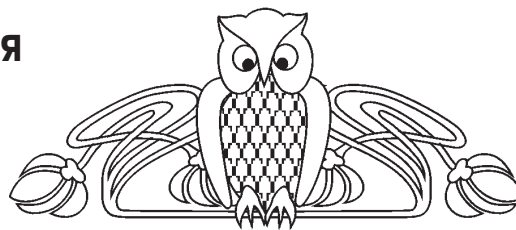




УДК 342.5

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Т. А. Дураев



Дураев Таулан Азреталиевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, taulan-d@yandex.ru

Введение. В статье обосновано суждение о недостаточной урегулированности вопроса взаимодействия государства и политических партий: в законе детально не закреплены ни принципы, ни формы, ни порядок, ни сферы взаимодействия политических партий с государством. Отсутствует механизм учета и внедрения рекомендаций и предложений политических партий в государственно-управленческую сферу, что делает невозможным реальное влияние политических партий на государственную политику. Между тем законодательство о политических партиях содержит требования, предъявляемые к созданию, деятельности партий, а также прописана система государственных гарантий в информационной, финансовой и иных сферах.

Цель. Цель работы состоит в обосновании идеи о том, что о паритетных началах во взаимодействии государства и политических партий говорить не приходится, скорее – об одностороннем воздействии государства на партии. **Теоретический анализ.** Законодательная регламентация взаимодействия партий и государства закреплена лишь в ст. 10 ФЗ РФ «О политических партиях» в форме запрета взаимного влияния на деятельность друг друга, что явно не достаточно для эффективного сотрудничества. А именно оно должно быть условием полноценного развития политической и государственно-правовой систем. Отсутствие четко прописанных принципов, форм и методов взаимодействия государства и политических партий привело, во-первых, к воздействию государства на политические партии, прежде всего, через систему финансово-информационных ресурсов, предоставляемых партиям, участвующим в выборах, а во-вторых, к выборочному контролю за деятельностью политических партий, что приводит к неравенству фактического положения последних. **Выводы.** Анализ российского законодательства показал, что многоаспектная цель создания и деятельности политических партий в России не может быть реализована, поскольку во взаимодействиях с государством политические партии находятся в подчиненном положении, поскольку действенных гарантий и механизмов влияния на государственно-правовую жизнь не имеют.

Ключевые слова: политические партии, партийная система, государство, политический плюрализм, многопартийность, демократия, правоограничения.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-472-476>

Введение

Государство и политические партии выступают ключевыми субъектами политической системы, и от их успешного сотрудничества во

многом зависит ее стабильность. Между тем законодательная проработка данного вопроса продолжает оставаться насущной проблемой современной России. Законодатель, прописав требования к созданию, деятельности политических партий, их ответственности, не закрепил главного – порядка взаимодействия государства и политических партий. Данное обстоятельство создало ситуацию, при которой лояльные к режиму политические партии получают государственную поддержку, а все остальные партии попадают в группу «оппозиционных сил». Однако в демократических государствах, в отличие от недемократических режимов, оппозиция не должна находиться на нелегальном или полунелегальном положении, поэтому взаимодействие с ней также должно быть регламентировано.

Цель

Цель работы состоит в обосновании идеи о том, что о паритетных началах во взаимодействии государства и политических партий говорить не приходится, скорее – об одностороннем воздействии государства на партии.

Теоретический анализ

Чтобы быть проводником воли народа, современная демократия должна иметь под собой рациональную организацию политического процесса и обеспечения политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма [1, с. 34–35]. В этой связи актуализируется вопрос взаимодействия политических партий с органами власти, выступающими посредниками между государством и народом, без взаимовлияния которых была бы невозможна прямая демократия [2, с. 56]. Еще авторитетный партолог М. Дюверже в середине XX в., когда мировая демократизация только набирала обороты, отмечал следующее: «...если бы демократия и в самом деле была несовместима с партиями, это, бесспорно, означало бы, что она несовместима с условиями нашей эпохи» [3, с. 246].

Функциональное значение политических партий в мире – осуществлять представительство интересов конкретной социальной группы или



групп в различных (в первую очередь законодательных) органах власти – было осознано еще в XIX в. вместе с появлением первых политических партий. Но роль партий в политической системе менялась в зависимости от государственно-правовых режимов. Современная демократия невозможна без вовлечения политических партий во взаимодействие с органами государственной власти на всех уровнях, что концентрированно отражает специфику взаимосвязи государства и гражданского общества.

В России основы взаимодействия органов власти с политическими партиями, в том числе и с оппозиционными, в условиях многопартийности начали формироваться еще в начале 90-х гг. XX в. Организационно это выразилось в создании различных общественно-государственных структур, первой из которых стала негосударственная организация «Российский общественно-политический центр», созданная в 1991 г. для оказания организационно-технического, информационного и методического содействия политическим партиям.

Позднее политические партии стали направлять своих представителей в комитеты и комиссии, созданные при исполнительных органах власти. Хотя рекомендации партий реально не влияли на политический курс, в соответствии с которым осуществляли свою деятельность органы власти, но было важно приблизить партии к государственному аппарату через инициативу создания и деятельность представительств при органах власти. Вовлечение общественности в политический процесс должно было показать высокий уровень демократизации российского общества [4, с. 112].

Точкой отсчета формирования законодательной стратегии взаимодействия государства с политическими партиями стал ФЗ РФ «О политических партиях» (далее – Закон) [5], в ст. 3 которого партии были признаны единственными общественными организациями, которые могли участвовать в формировании органов государственной власти, т.е. прямо воздействовать на деятельность государственных структур через кадровое наполнение государственных и муниципальных органов.

В Законе закрепились формальные пределы взаимодействия государства и партий через установление запретов вмешательства в дела друг друга (ст. 10), что совершенно оправданно и необходимо. Однако за время существования Закона принципиальных изменений в регламентацию направлений, механизмов, форм взаимодействия государства и политических партий не было внесено.

Запрет взаимного вмешательства в деятельность друг друга подразумевает закрепление гарантий независимости, неподнадзорности партий от власти и наоборот. В законодательстве такой системы гарантий в отношении политических партий не сложилось. Напротив, через законодательно установленные формы и процедуры государство контролирует партии и определяет пределы интегрированности их в процесс формирования государственных органов. Хотя в Законе и закреплены права партий, например: участвовать в решении вопросов по организации и проведению выборов посредством внесения предложений по формированию состава избирательных комиссий, по направлению наблюдателей на избирательные участки и проч., но реализуются они в процессуально-процедурной сфере, связанной с выборами, а не в сфере государственной политики, на курс которой могли бы влиять партии.

Одностороннее воздействие государства на политические партии проявляется через установление запрета на создание региональных партий. Позиция сторонников данного запрета, связанная с желанием минимизировать сепаратистские и националистические настроения в регионах, уязвима [6, с. 18], поскольку действует более широкий запрет на создание и деятельность партий, уставные цели которых противоречат законодательству.

Полагаем, что запрет на создание региональных партий значительно сужает альтернативу определения гражданами меньшинства своей политической принадлежности. В этом случае им остается либо вступать в федеральную партию, либо отстаивать свои интересы в легальных протестных формах (митинги, шествия, пикеты и проч.), либо примыкать к несистемной оппозиции [7, с. 33]. Это обстоятельство снижает уровень доверия и паритетности во взаимоотношениях между гражданами, их объединениями и государством.

Предугадывая общественную критику по поводу данного запрета, Конституционный Суд РФ еще в 2005 г. указал на его временный характер и сохранение до тех пор, пока не разрешится сложная внутригосударственная политическая ситуация, обусловленная вызовом националистических, сепаратистских и террористических сил [8]. Но поскольку запрет до сих пор не снят, государство продолжает дискриминационным образом связывать региональное партийное представительство с сепаратизмом и антиконституционными настроениями.

Одной из основ воздействия государства на партийно-политическую систему следует



считать контроль исполнительной власти за деятельностью партий, который значительно шире, чем сфера контроля за другими общественными организациями. В соответствии со ст. 38 Закона, органам Министерства юстиции, которые осуществляют правовую экспертизу устава партий, предоставлено право запрашивать у партий распорядительные или иные документы о количестве членов партии и о наличии региональных отделений. Минюст также вправе направлять своих представителей для участия в проводимых партией открытых мероприятиях (например в съездах и конференциях), что предполагает реальную возможность активного вмешательства в деятельность партий.

Государство оказывает партиям государственную поддержку посредством их финансирования, а также предоставления на равных условиях государственных и муниципальных помещений и средств связи, доступа к государственным или муниципальным средствам массовой информации, обеспечения равных условий участия партий в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях (ст. 32 Закона). Соответственно, государство создает прямые финансовые, информационные, имущественные, правовые гарантии деятельности политических партий.

Однако государственная поддержка партий путем финансирования их деятельности по итогам участия в выборах предоставляется не всем. Это касается лишь партий, которые принимали участие в выборах и набрали 3% и более голосов (примечательно, что это ниже 5%-го порога прохождения в парламент), также, если зарегистрированный кандидат в Президенты РФ, выдвинутый партией, получил не менее 3% голосов избирателей (ч. 5 ст. 33 Закона). А парламентские партии вообще освобождаются от сбора подписей, необходимых для регистрации на выборах, что создает косвенные финансовые гарантии для партий.

Что касается объемов государственного финансирования компенсации затрат на предвыборную кампанию, то ежегодное бюджетное финансирование партий за 5-летний период был значительно увеличен – с 20 руб. до 152 руб. Так, политическая партия, получившая не менее 3% голосов избирателей на выборах в Государственную Думу, будет получать ежегодную компенсацию в размере 152 руб. за каждый голос, отданный в пользу данной партии. Единновременная компенсация политической партии, кандидат от которой принимал участие в выборах Президента РФ и набрал не менее 3% голосов

избирателей, составляет с июля 2018 г. также 152 руб. за каждый голос, отданный за кандидата от этой партии (ч. 3 ст. 33 Закона).

Данная норма оценивается неоднозначно. С одной стороны, выборочное государственное финансирование нарушает фундаментальный принцип равноправия, но с другой – если авансировать участие политических партий в выборах, то нет гарантий, что их программа получит поддержку избирателей, поэтому систему расчета средств федерального бюджета, выделяемых политическим партиям, следует пересмотреть, возможно, с использованием данных праймериз или иного предварительного учета мнений избирателей [9, с. 29].

Выводы

Таким образом, интегрированность политических партий во властные органы недостаточна для их реального влияния на государственную политику. Некоторые преимущества, которые государство создает через финансовые гарантии парламентским партиям, не способствует повышению уровня партийной состязательности в целом. Это дает основания для вывода о том, что закрепление в Конституции РФ многопартийной системы само по себе не привело к высокому качеству управления и совершенству демократических процедур. Политические партии продолжают использоваться государством как инструмент, обеспечивающий постоянное выживание и самовоспроизводство моноцентрического режима власти.

Анализ российского законодательства показал, что, во-первых, многоаспектная цель создания и деятельности политических партий в России остается не реализованной, поскольку политические партии были и остаются в большей мере борцами за политическую власть и в меньшей – проводниками воли и выразителями интересов разнообразных социальных групп. Во-вторых, во взаимодействии государства и политической партии очевиден перекосяк в пользу государства, поскольку оно имеет контрольные полномочия за созданием и деятельностью партий. При отсутствии принципов, процедур, форм рекомендаций партий органам власти следует констатировать подчиненное положение политических партий по отношению к государству, поскольку действенных гарантий и механизмов влияния на государственно-правовую жизнь они не имеют. В-третьих, на законодательном уровне не урегулирован вопрос об оппозиционных партиях, что минимизирует, а скорее, вовсе исключает диалог между ними и государством.



Список литературы

1. Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство : доктринальные основы и конституционная практика // Государство и право. 2016. № 4. С. 32–44.
2. Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990. № 3. С. 55–59.
3. Дюверже М. Политические партии : пер. с фр. М., 2000. 538 с.
4. Тюменева Н. В. Правовое регулирование создания и деятельности политических партий в России // Выборы в конституционной системе власти : Материалы IX Международного конституционного форума (12–15 декабря 2017 г.). Саратов, 2018. С. 110–114.
5. О политических партиях : федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950 ; 2018. № 28, ст. 4142.
6. Дубровина Е. П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 24 с.
7. Алимов Э. В. Партийное строительство в Российской Федерации : некоторые тенденции конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 27–36.
8. По делу о проверке конституционности абз. 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» : постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 г. № 1-П. URL: http://main-law.ru/ksrf/1-p_ot_01-02-2005 (дата обращения: 12.09.2018).
9. Назаров Д. А. Конституционно-правовые принципы идеологического и политического многообразия о политических партиях // Закон и власть. 2017. № 2. С. 28–31.

Образец для цитирования:

Дураев Т. А. Правовые проблемы взаимодействия государства и политических партий в современной России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 4. С. 472–476. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-472-476>

Legal Problems of Interaction between the State and Political Parties in Modern Russia

T. A. Duraev

Taulan A. Duraev, <https://orcid.org/0000-0002-1227-6923>, Saratov State University, 83, Astrakhanskaya Str., Saratov, 410012, Russia, taulan-d@yandex.ru

Introduction. The article substantiates the judgment about the lack of regulation of the issue of interaction between the state and political parties: the law stipulates neither the principles nor the form, nor the order, nor the sphere of interaction of political parties with the state. There is no mechanism for taking into account and implementing the recommendations and proposals of political parties in the state management sphere, which makes it impossible for political parties to have a real impact on state policy. Meanwhile, the legislation on political parties contains the requirements for the establishment, activities of parties, as well as the system of state guarantees in the information, financial and other spheres. The **purpose** is to justify the idea that one can speak of unilateral impact of the state on the parties rather than of parity interaction of the state and political parties. **Theoretical analysis.** The legislative regulation of interaction between parties and the state is enshrined only in article 10 of the Federal law “On political parties” in the form of a ban on mutual influence on each other’s activities, which is clearly not enough for effective cooperation. Namely, it should be a condition for the full development of political and state-legal systems. The lack of clearly defined principles, forms and methods of interaction between the state

and political parties led, firstly, to the state’s influence on political parties, primarily through the system of financial and information resources provided to the parties participating in the elections, and, secondly, to selective control over the activities of political parties, which leads to inequality of the actual situation of the latter. **Conclusions.** The analysis of the Russian legislation has shown that the multidimensional goal of creation and activity of political parties in Russia cannot be realized, as political parties are in subordinate position when interacting with state, as there are no effective guarantees and mechanisms of influence on the state legal life.

Key word: political parties, party system, state, political pluralism, multiparty system, democracy, legal restrictions.

References

1. Ehbzееv B. S. People, popular sovereignty and representation: doctrinal foundations and constitutional practice. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2016, no. 4, pp. 32–44 (in Russian).
2. Mikhel’s R. Sociology of a political party in a democracy. *Dialog* [Dialogue], 1990, no. 3, pp. 55–59 (in Russian).
3. Dyuverzhe M. *Politicheskie partii* [Political party]. Moscow, 2000. 538 p. (in Russian).
4. Tyumeneva N.V. Legal regulation of the establishment and activities of political parties in Russia. In: *Vybory v konstitutsionnoi sisteme vlasti: Materialy IX Mezhdunarodnogo konstitutsionnogo foruma (12–15 dekabrya 2017 g.)* [Elections in the constitutional system of power:



- Proceedings of the IX International constitutional forum (December 12–15, 2017)]. Saratov, 2018, pp. 110–114 (in Russian).
5. On political parties. Federal law of 11.07.2001 no. 95-FZ (an edition of 03.07.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2001, no. 29, art. 2950; 2018, no. 28, art. 4142 (in Russian).
 6. Dubrovina E. P. *Politicheskie partii kak sub"ekty izbiratel'nogo protsessa v Rossiiskoi Federatsii* [Political parties as subjects of the electoral process in the Russian Federation]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2003. 24 p. (in Russian).
 7. Alimov E. V. Party Construction in the Russian Federation: Some Tendencies of the Constitutional Regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2017, no. 5, pp. 27–36 (in Russian).
 8. In the case of verification of the constitutionality of the paragraph 2 and 3 p. 2 of Art. 3 and p. 6 of Art. 47 of the Federal law “On political parties” in connection with the complaint of the socio-political organization “Baltic Republican party”. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.02.2005 no. 1-P. Available at: http://main-law.ru/ksrf/1-p_ot_01-02-2005 (accessed 12 September 2018) (in Russian).
 9. Nazarov D. A. Constitutional and legal principles of ideological and political diversity of political parties. *Zakon i vlast'* [Law and power], 2017, no. 2, pp. 28–31 (in Russian).

Cite this article as:

Duraev T. A. Legal Problems of Interaction Between the State and Political Parties in Modern Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 4, pp. 472–476 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-472-476>
