

УДК 342.8
DOI 10.24411/2409-3203-2018-11705

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Тюменева Наталия Владимировна

к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой теории государства и права
ФГБОУ ВО «Саратовский государственный исследовательский университет
им. Н.Г. Чернышевского»
Россия, г. Саратов

Аннотация. В статье речь идет о формировании российского законодательства, закрепляющего особенности создания, деятельности, ответственности политических партий. Рассмотрены исторические предпосылки формирования института многопартийности в России. Подробному анализу были подвергнуты последние изменения в действующем законодательстве о политических партиях.

Ключевые слова: политические партии, многопартийность, народовластие, юридическое лицо, однопартийная система, общественные объединения.

THE REFORM OF THE INSTITUTE OF POLITICAL PARTIES IN RUSSIA: HISTORY AND MODERNITY

Tyumeneva Natalia Vladimirovna

Associate Professor, Head of the Department of theory of state and law
of the Saratov state research University N. G. Chernyshevsky
Russia, Saratov

Annotation The article analyzes development trends of modern Islamic law in the field of human rights, due to the process of democratization of the Middle East. The main trend of the Islamic connected with the inclusion in its maintenance of international standards of human rights.

Key words: political parties, multiparty, democracy, legal entity, one-party system, public associations.

Демократизация политико-правовой системы России обусловила необходимость создания государственных и правовых институтов, процессов, процедур, механизмов, способных воплотить народовластие в реальную действительность. Одним из важнейших демократических институтов, без которого невозможно ни формирование государственного аппарата, ни осуществление политических прав граждан, ни построение полноценного гражданского общества, является институт политических партий.

Партийная система современной России является одной из самых молодых в мире. Она начала активно формироваться лишь с начала 90-х гг. XX века, когда была провозглашена многопартийность политический плюрализм в качестве основы конституционного строя, и когда была запрещена государственная идеология на конституционном уровне. За всего два десятилетия партийная система России преодолела путь от монополии одной партии – КПСС до многопартийности.

Этот длительный процесс только начался, не всегда он осуществляется гладко, а порой и тормозится [1, с. 50]. Это свидетельствует о том, что современный законодатель, который не получил качественного «правового» наследства от советского государства, а, напротив, неразвитое ограниченное законодательство по регулированию деятельности партийной системы, старательно ищет оптимальную модель реализации многопартийной системы. В этой связи необходимо проанализировать законодательные изменения в данной сфере.

Точкой отсчета возрождения многопартийности следует считать 1989-1990 гг., когда был разработан и принят Закон СССР от 14 марта 1990 г. «Об утверждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» [2], в соответствии с которым была изменена ст. 6 Конституции СССР 1977 года. В соответствии с новой редакцией различные политические силы получали право участвовать в выработке государственной политики, в управлении государственными и общественными делами (ст. 6) [3].

Важнейшей предпосылкой для будущего беспрепятственного развития многопартийности стало официальное прекращение деятельности КПСС и КП РСФСР на территории Российской Федерации [4].

В октябре 1990 г. был принят Закон СССР «Об общественных объединениях» от 09.10.1990 № 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) [5], который заложил основы создания, принципы деятельности, права и обязанности членов политических партий как одного из вида общественных объединений. Именно партии имели право выдвигать кандидатов в народные депутаты, в том числе единым списком, вести предвыборную агитацию, оформлять группы своих сторонников - депутатов в соответствующих Советах народных депутатов. Особенностью политических партий уже в тот период было установление обязательного фиксированного членства в партии, в отличие от массовых общественных движений, фиксированное членство в которых отсутствовало. Действие данного закона сохраняло юридическую силу до мая 1995 года, когда был принят российский закон об общественных объединениях [6].

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, в ст. 13 которой закреплён принцип многопартийности как одна из основ конституционного строя, детерминировало принятие конкретизирующих законов.

Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» [7] рассматривал в качестве важных участников выборов избирательное объединение и избирательный блок. Политическая партия в данном законе не упоминалась. Через полгода был принят Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [6], в котором о политической партии упоминалось лишь в ст. 4, как о разновидности общественного объединения, деятельность которого должна быть урегулирована специальным законом. Но специального закона о политических партиях не было принято вплоть до 2001 года.

В Законе «Об общественных объединениях» характеристика правового статуса политической партии ограничивалась указанием на ее организационно-правовую форму общественного объединения (ст. 9). Основными движущими политическими силами признавались избирательные объединения, блоки и политические общественные объединения.

Термин «политическая партия» появляется в Федеральном законе «Об общественных объединениях» [8] уже после вступления в силу Федерального закона «О политических партиях» в 2001 году (далее – Закон). Принятие ФЗ РФ «О политических партиях» привело к ликвидации непартийных структур, а также к отстранению региональных политических объединений от участия в выборах органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня.

В ст. 3 Закона закреплялось понятие политической партии, под которым понимается 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.

Были уточнены и расширены требования к политическим партиям. Так, политические партии были признаны единственным видом общественного объединения, которое имеет право участвовать в формировании органов публичной власти. Закон требовал от политической партии, в отличие от иных общественных организаций, иметь четкую организационную структуру, оформленное членство. Это обстоятельство существенным образом повлияло на правовую природу политических партий и способствовало отнесению политической партии к корпоративным некоммерческим субъектам (ст. 65.1 ГК РФ) [9]. Наконец, благодаря данному закону, повышалась степень ответственности политических партий и ужесточение их ответственности за экстремистскую направленность.

ФЗ РФ «О политических партиях» за время своего существования с 2001 года менялся более тридцати раз. Если первоначально законодательная политика была связана с ужесточением требований к созданию и деятельности политических партий, то после внесения крупных изменений в 2012 году общей тенденцией стало упрощение создания политической партии и финансовой отчетности.

Данные законодательные новеллы встретили неоднозначную реакцию правового сообщества. Так, противники таких новелл считают, что новшества направлены в целом на размывание имеющегося политического поля, поскольку увеличение количества политических партий не пропорционально повышению гражданской активности населения, и не влечет увеличение количества форм участия граждан в управлении делами государства. Простота создания политических партий приведет к значительному увеличению числа политических партий, что приведет к их разобщенности и размытости политического пространства в целом. Это приведет к пассивности электората.

Вместе с тем, увеличение количества «мелких» партий способно «перетянуть» и растворить, так сказать «увести в облако» голоса части электората, которая некогда выражала свое доверие крупной политической партии. Подобный эффект «захлебывания» в политической свободе население уже пережило, когда в 90-е гг. XX века было создано огромное количество политических партий, электорат которых был невелик. Так, в избирательной кампании депутатов Государственной Думы первого созыва приняло участие 167 различных общественных объединений и блоков [10, с. 111].

Но самым опасным в этой ситуации было то, что депутатами были избраны представители восьми избирательных объединений (Либеральная демократическая партия России (ЛДПР), «Выбор России», Коммунистическая партия РФ, Аграрная партия России (АПР), Политическое движение «Женщины России», Блок: «Явлинский - Болдырев – Лукин», Партия российского единства и согласия (ПРЕС), Демократическая партия России), которые объединились в неофициальные партийные коалиции и вместо разработки и принятия законов погрязли в политических интригах.

Однако чрезмерное усложнение процедуры создания политической партии может превратить соответствующие организационные процедуры (например, сбор подписей, регистрацию политической партии и пр.) в формализм. В таком случае партия будет искусственно формироваться сверху вниз, давая зарождающиеся местные инициативы, не путем добровольного объединения политических единомышленников, а путем фактического найма в ее региональные структуры политической партии. Поэтому централизация и усиленный государственный контроль над политическими партиями также не способствует формированию эффективной политической системы.

Но ни в одном государстве количество политических партий, достаточное и необходимое для констатации многопартийности, не определено, поскольку для каждого государства эта цифра индивидуальна. И важно, чтобы государство не устанавливало предельное число партий в стране. Учитывая вышеназванные обстоятельства, российский законодатель постарался уравновесить требование о количестве членов политической партии с требованием о ее региональных представительствах. Так, необходимая для регистрации политической партии минимальная численность партийных членов была снижена с 50000 (в 2003-2004 гг.) [11] - 40000 (в 2012 г.) [12] до 500 человек [13]. Вместе с тем политическая партия, чтобы иметь федеральный статус, должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, причем требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях устанавливаются уставом политической партии.

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (ст. 36 Закона). Но такое право может быть утрачено, а партия ликвидирована, если она не принимала в течение семи лет подряд участия в выборах (ст. 37 Закона). Данное негативное обстоятельство существенным образом искажает свободу волеизъявления членов политической партии, не согласуется с целью деятельности политической партии - участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, и трансформирует правомочие участия в политической жизни в должностное [14, 109-110].

Еще одни крупные изменения ужесточили финансовую отчетность партий и ввели контроль за финансовой составляющей действующих партий. Они были направлены на обеспечение прозрачности финансирования и исключением иностранного финансирования политической партии. Во-первых, в соответствии с данными изменениями, партия вправе заключать договоры займа с физическими и юридическими лицами, а также кредитные договоры с юридическими лицами, при этом устанавливаются ограничения на полученные средства от одного физического лица, а также ужесточается финансовая отчетность за движением средств и имущественной политикой политической партии, предусматривается административная ответственность за нарушения правил финансирования в межвыборный период.

В 2016 году была в Федеральный Закон «О политических партиях» N 95-ФЗ была внесена ещё одна, не менее важная поправка. Согласно данным изменением, принятым 19 февраля 2016 года, согласно которой все внутрипартийные процессы, начиная от деятельности региональных филиалов, заканчивая суммами членских взносов членами объединения, решаются в соответствии с уставом данной организации (п.8 ст. 25 Закона) [15].

В 2017 году вступил в силу запрет для выдвиженцев от политической партии на использование иностранных финансовых инструментов. Так, до момента выдвижения своей кандидатуры как члена той или иной партии, гражданин обязан закрыть все свои счета в иностранных банках. Также он обязан отказаться от хранения собственных сбережений и ценностей в банках, находящихся за пределами Российской Федерации – фактически отказаться от «иностраных финансовых инструментов» (п. 9 ст. 26.3 Закона).

Таким образом, институт политических партий прошел тернистый путь формирования в федеральном законодательстве, а правовой статус политической партии складывался под влиянием разнообразных социально-политических факторов. Значение политической партии огромно, поскольку она обеспечивает взаимодействие власти с населением, легитимным образом влияет на политическую реальность, а также выступает организационно-правовой гарантией участия населения в управлении государством.

Библиографический список

1. Дураев Т.А. Трансформация политической системы в условиях многопартийности // Материалы IX Международного Конституционного Форума «Выборы в конституционной системе власти» (15 декабря 2017 г.): сборник научных статей. Саратов : Издательство «Саратовский источник», 2018. С. 49-51.
2. Закон СССР «Об утверждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» от 14.03.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.
3. Конституция СССР от 07.10.1977 г. // СПС «Гарант» дата обращения: 25.02.2019 г.
4. Указ Президента Российской Федерации «О деятельности КПСС и КП РСФСР» от 06.11.1991 г. // СПС «Консультант Плюс» дата обращения: 25.03.2018 г.
5. Закон СССР «Об общественных объединениях» от 09.10.1990 № 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.
6. ФЗ РФ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 20.12.2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2017. № 52 (Часть I). Ст. 7927.
7. ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 06.12.1994 № 56-ФЗ (в ред. от 26.11.1996 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406; СПС «Гарант» (по состоянию на 25.02.2019 г.) (утратил силу).
8. ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 12.03.2002 № 26-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.
9. Гражданский кодекс РФ (Часть I) от 30.11.1994 г. (в ред. от 29.12.2017 г.) // Российская газета. 1994. 08 дек.; СПС «Гарант» дата обращения: 25.03.2018 г.
10. Общероссийские избирательные объединения накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва : Справочник / Центр. избират. комис. РФ / Под общ. ред. О. К. Застрожной. - М. : Весь мир, 1999.- 182 с.
11. ФЗ РФ «О внесении изменений в федеральный закон «О политических партиях» от 20 декабря 2004 г. №168-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5272.
12. ФЗ РФ «О внесении изменений в федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 18 (1 ч.). Ст. 2155.
14. ФЗ РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 2 апреля 2012 г. №28-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.
14. Тюменева Н.В. Правовое регулирование создания и деятельности политических партий // Материалы IX Международного Конституционного Форума «Выборы в конституционной системе власти» (15 декабря 2017 г.): сборник научных статей. Саратов : Издательство «Саратовский источник», 2018. – С. 107-111.
15. ФЗ РФ «О внесении изменений в ст. 25 ФЗ РФ «О политических партиях» от 02.03.2016 г. // СПС «Гарант» дата обращения: 25.03.2018 г.