

**Волкова Е.А. Задачи и проблемы развития российских политических партий в условиях современных политических и экономических реформ
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2011 г.**

Политические и экономические реформы во многом зависят друг от друга. Изменение одних институтов может привести к реформированию других, или же напротив – создать ситуацию, при которой их проведение становится невозможным. Как следствие, отсутствие качественной правовой системы напрямую отражается на экономическом развитии страны.

Одним из ключевых элементов российского правового и политического поля являются политические партии. По сути, партия – это инструмент достижения управляемости экономической и социальной структуры общества и государства. Если в обществе назрела необходимость проведения экономических реформ и население страны хочет, чтобы они были реализованы, в этом случае партии являются наиболее эффективным механизмом.

Участвуя в работе органов государственной власти, прежде всего законодательных, российские политические партии представляют собой определенный индикатор настроений в обществе, а также своеобразный инструмент проведения, как политических, так и экономических реформ. Вместе с тем, следует отметить, что современные российские партии во многом очень далеки от нужд населения страны, и в особенности от возможности влиять на принятие важных политических решений. Как ни странно, причина кроется именно в реформировании политических институтов, которое мы наблюдаем последние несколько лет.

Очевидно, что значимым периодом в развитии политических партий стал 2008 год. Вступление страны в финансово-экономический кризис в некоторой степени активизировало партийную жизнь. В это время особое внимание было уделено институту политических партий, которые стали рассматриваться в качестве посредников между обществом и государством в формировании новой экономической и политической системы. В это время Президент России Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации предложил конкретные реформы политической жизни страны¹. Они были призваны способствовать повышению роли партий в российской политике. В 2009 году политическая реформа была продолжена², а все предложения Президента реализованы в законодательстве в течение 2009-2010 годов. Таким образом, расширение политической и экономической свободы как неперемennого условия модернизации страны стало началом реформирования действующего института политических партий.

¹ Среди них можно отметить следующие: снижение минимальной численности членов партий; отмена избирательного залога; понижение избирательного барьера для малых партий (5-6%); установление для парламентских партий равного доступа к СМИ; партия, победившая на выборах в региональный парламент представляет кандидатуру губернатора; Совет Федерации формируется из представителей региональных и муниципальных органов государственной власти; проведение ротации партийного руководства; увеличение представительства партий в муниципальных образованиях.

² Среди основных мер: введение единого критерия численности депутатов законодательных собраний; все представленные в парламентах партии получают возможность формировать фракции вне зависимости от установленного в регионе барьера; партии, набравшие более 5% голосов, будут представлены в законодательном органе власти; отменен сбор подписей на всех уровнях выборов; парламенты должны раз в год заслушивать предложения внепарламентских партий; порядок досрочного голосования будет строго регламентирован в соответствии с федеральным законодательством; установление равного доступа к СМИ для парламентских партий субъектов Российской Федерации; проведение выборов в муниципальные и региональные органы законодательной власти по партийным спискам; проведение выборов с использованием электронных средств голосования.

Однако, несмотря на интерес к партиям, как со стороны государства, так и со стороны общества, отметить повышение их роли в политической жизни страны не удастся. Основную причину этого следует искать в российском законодательстве о политических партиях, которое влияет на деятельность политических институтов в целом. Оно свидетельствует о наличии ряда проблем, связанных с развитием партий в условиях современных политических и экономических реформ. Среди них можно выделить следующие:

— Политическая нестабильность и отсутствие доверия населения к существующим партиям и власти в целом.

— Перманентное изменение законодательства о политических партиях.

— Законодательная неопределенность института политических партий.

— Фактический переход партий под контроль государства.

Политическая нестабильность российского общества в условиях предстоящих выборов в Государственную Думу и будущих выборов Президента Российской Федерации во многом является причиной отрицательного отношения населения страны к действующим в ней политическим партиям. По данным ВЦИОМ только 40 процентов населения Российской Федерации одобряют деятельность партий³.

С одной стороны, люди не готовы полностью отказаться от участия в политических партиях, равно как и от участия в выборах. Они считают этот институт важным и относятся к созданию партий как к возможности, позволяющей если и не поучаствовать в жизни страны, то быть причастными к принятию некоторых важных решений. С другой, напротив, они скептически относятся к своим реальным возможностям не только повлиять на исход конкретных дел, но и вовсе вступить в какую-либо политическую партию, не говоря уже о ее создании.

Разочарование в традиционных партиях, значительные социальные сдвиги в обществе, появление новых социальных групп (например, вхождение в жизнь «поколения Манежной площади») трансформировали самосознание общества так, что его значительная часть просто не видит в зарегистрированных партиях (в том числе внепарламентских) выразителей своих интересов⁴.

Следует отметить, что одной из основных причин роста недоверия граждан Российской Федерации к политическим партиям является постоянное изменение законодательства о них и избирательного законодательства, которые каждый раз влекут за собой радикальные перемены в политической системе нашего общества. В частности, за последнее десятилетие в России было принято рекордное количество нормативных актов. Они касаются не только правового статуса политических партий, но и порядка формирования палат российского парламента. В некоторых случаях вновь принятые акты входили в противоречие с действующим законодательством, в том числе, к сожалению, и с Конституцией Российской Федерации.

Массированное изменение законодательства о партиях обычно происходит накануне очередных парламентских выборов. И в этом, как правило, сходятся все исследователи действующего законодательства. Они отмечают, что эти изменения обычно плотно привязаны к определенным электоральным циклам. В подавляющем большинстве речь идет об изменениях законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Тем не менее, сегодня его следует рассматривать во взаимосвязи с развитием законодательства о партиях, поскольку политические партии являются единственным видом общественных объединений, обладающим правом выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

³ Одобрение деятельности политических партий // URL: <http://wciom.ru/>

⁴ НГ. 2011. 18 марта.

Поэтому их роль в формировании органов государственной власти и представительстве интересов разных социальных групп населения неуклонно возрастает. В целом же процесс юридического оформления многопартийности тесно связан с выборами, поэтому правовое положение политических партий долгое время регулировалось именно избирательным законодательством⁵.

Действительно, практика развития законодательства о политических партиях и избирательного законодательства показывает, что оно теснейшим образом связано с подготовкой и проведением очередных парламентских выборов, от которых во многом зависит судьба партийных организаций и их влияние на жизнь государства. Вполне возможно, это объясняется тем, что в начале своего становления в девяностые годы двадцатого века еще не сформировавшаяся и не совсем устойчивая многопартийность нуждалась в определенных коррективах, которые осуществлялись в периоды работы Государственной Думы первого, второго и третьего созывов. Изменения эти носили, в основном, технический характер и были направлены на установление стабильной многопартийной системы. Однако, уже в начале нынешнего века характер изменений норм, регулирующих существование партий в стране, приобрел более политический оттенок. Но что интересно: каждое изменение законодательства, как и раньше, сопровождалось заявлением, что оно направлено на формирование многопартийной политической системы, хотя на самом деле «непрерывное совершенствование избирательного законодательства перед каждыми выборами в целом стало недоброй традицией постперестроечной России». При этом такие изменения «и раньше и теперь имеют только одну цель: повысить возможность прорежимных партий и кандидатов затруднить деятельность оппозиции». Большинство исследователей справедливо подтверждают этот вывод. Они отмечают, что на современном этапе в развитии законодательства о партиях наблюдаются периоды всплеска законотворческой активности, которые, как правило, привязаны к определенным политическим событиям. Подобного рода периодизация изменения и уточнения законодательства о партиях позволяет понять, в каком направлении развиваются правовые нормы, регламентирующие статус и деятельность политических партий.

Причиной перманентного изменения законодательства о партиях в нашей стране могло стать отсутствие правовых основ деятельности политических партий в Конституции Российской Федерации 1993 года. То есть эта проблема связана с отсутствием должного конституционного регулирования статуса политических партий. В отличие от предшествующих советских Конституций, в Конституции Российской Федерации 1993 года не содержится положения, определяющего, что должна представлять собой политическая партия. В ней партии рассматриваются только как часть общего понятия «общественные объединения», и подтверждается право каждого гражданина на объединение, что служит юридической основой образования и деятельности всех общественных институтов, в том числе, политические партии.

Вполне возможно, что именно такая неопределенность статуса политических партий в тексте Конституции во многом привела к спорам о месте и роли этого важнейшего института современного гражданского общества, а также стала одной из причин достаточно длительного, по современным меркам, периода становления законодательства о партиях, в том числе и принятия специального федерального закона по этому вопросу.

⁵ См. по этому вопросу: Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень. 2007; Соловьев А. Власть и управление в современной России // Современная Россия: курс лекций / Под ред. В.А. Никонова. М.: Издательский дом Международного университета в Москве. 2008. С. 72.

Как известно, Федеральный закон «О политических партиях» был принят лишь в 2001 году и за последние десять лет своего существования изменялся двадцать три раза. Этот закон закрепил понятие политической партии как общественного объединения, созданного в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества, и заложил в целом основу развития законодательства о партиях в нашей стране⁶. С одной стороны, принятие Федерального закона «О политических партиях» олицетворяло завершение формирования системы политических партий в России, с другой, напротив, являлось продолжением реформ законодательства о партиях, направленных на создание стабильно функционирующего общенационального политического института⁷. При этом в течение нескольких лет устанавливаются юридические рамки деятельности партий, и одновременно создается общая схема взаимоотношений политических партий и российского государства в целом. То есть в настоящее время речь идет о растущих возможностях государства и его органов осуществлять, так или иначе, контроль за деятельностью политических партий, что является одной из актуальнейших проблем развития института политических партий в современной России.

Сообразно с этим, можно отметить, что наиболее характерной чертой закона «О политических партиях» стало постепенное установление и дальнейшее развитие системы зависимости политических партий от государства, а также усиление контроля со стороны государства за их деятельностью.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что за последние несколько лет в законодательстве произошли изменения, касающиеся численного состава политических партий. На момент принятия закона «О политических партиях», численность членов каждой политической партии должна была составлять не менее десяти тысяч человек⁸. Однако уже в 2004 году требования к численности членов партии были увеличены в пять раз, то есть состав партии в соответствии с законом не мог быть менее пятидесяти тысяч человек⁹. Спустя пять лет, по прошествии выборов в Государственную Думу пятого созыва, в 2009 году принимается федеральный закон, устанавливающий, что с 2010 по 2012 год необходимая численность членов политической партии сокращается до сорока пяти тысяч членов, а начиная с 2012 года – сорока тысяч членов¹⁰.

Следует отметить, что численность политической партии очень важна на этапе регистрации списков кандидатов на выборах в Государственную Думу, поскольку, в случае, когда число членов партии не соответствует норме, установленной законодателем, данная общественная организация не может считаться партией, а значит и принимать участие в выборах. Естественно, установление предельно высоких требований к численности членов политической партии не могло не отразиться на общем количестве партий, действующих в стране. Произошло их резкое сокращение. На сегодняшний день в

⁶ Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950 (с последующими изменениями и дополнениями).

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года // РГ. 2009. 13 ноября.

⁸ Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950 (с последующими изменениями и дополнениями). Примечательно, что в 1995 году одной из причин отказа в принятии закона «О политических партиях» стала следующая: требования к минимальной численности членов политической партии чрезвычайно завышены. При этом в первых вариантах законопроекта предлагалось установить численность в десять человек, а позже – сто.

⁹ Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2004. N 52 (часть 1). Ст. 5272.

¹⁰ Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // СЗ РФ. 2009. N 18 (1 ч.). Ст. 2155.

Российской Федерации официально действует только семь политических партий, которые могут участвовать в выборах.

Таким образом, установление требований к численности членов политической партии, а также поэтапное увеличение этих требований (снижение до сорока тысяч членов вряд ли может рассматриваться как значительное) отразили, прежде всего, общую политику государства в сфере партийного строительства. Причем вектор развития данных тенденций был задан еще в 2000 году Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, который 8 июля 2000 года в своем Послании федеральному парламенту заявил, что «России необходимы партии, которые пользуются массовой поддержкой и устойчивым авторитетом. И не нужны очередные чиновничьи партии, прислоняющиеся к власти, тем более – подменяющие ее»¹¹.

Вместе с тем, очевидно, что такое законодательное регулирование вопросов о численном составе политических партий находится в противоречии не только с Конституцией Российской Федерации, гарантирующей равное право каждого гражданина на создание и участие в деятельности общественных объединений, но и с нормами Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22), а также Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11), согласно которым каждый человек имеет право на свободу объединения (ассоциации) с другими лицами.

Примечательно, что Конституционный Суд Российской Федерации практически «благословил» законодателя на уменьшение числа политических партий, которые в центре и на местах значительно обогащают палитру политической жизни общества. Суд пришел к выводу, что установление количественных критериев создания политической партии «само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации. Эти количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия». А это значит, что хватит даже двух политических партий, чтобы можно было говорить о многопартийности¹².

Более того, Конституционный Суд указал, что количественные критерии «не носят дискриминационного характера, поскольку не препятствуют выдвижению разнообразных политических программ и в равной мере распространяются на все общественные объединения, позиционирующие себя в качестве политических партий, независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач, и не посягают на само существо права граждан на объединение»¹³.

Однако, если бы политический плюрализм в России «действительно принимался всерьез», – как отмечают некоторые отечественные и зарубежные исследователи, – «то Конституционный Суд принял бы другое решение, как это сделал немецкий Конституционный Суд в аналогичной ситуации»¹⁴, а такую позицию нашего российского Суда «можно рассматривать как пример радикального толкования Конституции и отказа

¹¹ Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // РГ. 2000. 11 июля. N 133.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 01 февраля 2005 года N 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 491.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 года N 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» // СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3989.

¹⁴ Решение немецкого Конституционного Суда от 26 октября 2004 года // BVerfE 111. 382. 404.

от либеральных идей, заимствованных у Запада»¹⁵. Даже несмотря на то, что в 2010 году законодатель снизил свои требования на десять процентов, гражданам создать политическую партию самостоятельно, без слияния ее с другими мелкими партиями (либо иного ее преобразования), все еще очень трудно. То есть, наблюдается движение в сторону ограничения политической активности граждан.

С одной стороны, бесспорно то, что установление численного критерия в некоторой степени «дисциплинирует» политические партии и выводит их на особый уровень, отличный от других общественных объединений¹⁶. С другой же, не стоит забывать, что политические партии, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О политических партиях» – это те же самые общественные объединения, только обладающие правом на участие в политической жизни общества посредством выборов¹⁷, в то время как главным индикатором популярности партий среди граждан Российской Федерации является не количество имен в списках партий, подтверждающих численность последних, а реальная поддержка электората, которая выявляется в ходе выборов. О партии нужно судить не по численности членов, а по величине поддержки со стороны общества¹⁸. Установление же жестких требований к численности членов политической партии приводит к тому, что «исполнительная власть имеет эксклюзивное право решать, кого допускать к выборам представительной власти, а кого нет»¹⁹.

В этой связи вполне справедливо мнение В.Л. Шейниса, что установление численного порога для партий ведет к излишней бюрократизации деятельности самих политических партий, которые являются, прежде всего, институтами гражданского общества, а не государства. «Как известно, – рассуждает политолог – сила и влияние партий проверяются на выборах, а не в кабинетах регистрационных служб. В нашем случае именно в этих кабинетах, где регулярно представляемую обширную документацию партий придирчиво проверяют вовсе не беспристрастные органы исполнительной власти, выстраиваются дополнительные заслоны на пути к выборам оппозиционных партий и ставится под вопрос само их дальнейшее существование»²⁰.

К сожалению, установление предельно высоких требований к численности членов политической партии повлекло за собой обратный ожидаемому эффект. Если следовать логике законодателя, то увеличение численности членов должно было привести к созданию авторитетных массовых политических партий. Вместо этого, число партий стремительно сократилось, а из оставшихся семи политических партий только одна-две могут претендовать на определение «массовости» – то есть партия действительно создается снизу самими гражданами и отражает их политические интересы. Политические партии представляют собой живой подвижный организм, который должен существовать без вмешательства со стороны властных структур. В данном конкретном случае

¹⁵ Нуссбергер А. Конституционная шоковая терапия в России // Конституционный вестник. Специальный выпуск. Декабрь 2008. № 1 (19).

¹⁶ См. подробнее: Борисов И., Заславский С. Партии на будущих выборах. Новое законодательство. Изд. Европа. М. 2005.

¹⁷ См. Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950 (с последующими изменениями и дополнениями).

¹⁸ Не числом единым // Российские вести. 2009. 15-22 апреля.

¹⁹ Кынев А. Иллюзия выбора. Система политических партий в России и избирательные права граждан / Текст доклада на международной конференции «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов». Москва, 2005. 12 октября // URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=993>

²⁰ Шейнис В.Л. Избирательное законодательство и избирательная практика в системе российских государственных институтов // Конституционный вестник. Специальный выпуск. Декабрь 2008. № 1 (19).

государство, установив барьеры для партий, тем самым пришло к тому, что партийная система стала «искусственно сконструированной».

Между тем, как показывает практика, численность политической партии является недостаточным условием для её регистрации. Например, Министерство юстиции Российской Федерации уже трижды отказывало в регистрации Российского народно-демократического союза М. Касьянова²¹, несмотря на формальное представление списков.

Значит, государство регулирует деятельность политических партий не только путем установления требований к их минимальной численности. Регистрация политических партий – еще одна сфера деятельности, которая строго регламентируется государством. В отличие от российского, законодательство многих зарубежных стран предусматривает существование политических партий, как зарегистрированных в установленном порядке, так и не проходящих процедуру регистрации. Разница между ними заключается лишь в том, что зарегистрированные политические партии получают определенные дотации от государства²².

В соответствии с российским Федеральным законом «О политических партиях», политическая партия и ее региональные отделения подлежат обязательной государственной регистрации соответствующим федеральным уполномоченным органом и его территориальными органами²³. Предусматривается также и перечень документов, которые политическая партия должна предоставить в регистрирующий орган. Это означает, что законодателем ставится очередной бюрократический заслон, препятствующий регистрации политических партий, поскольку отказать в государственной регистрации, а значит, и в праве принимать участие в политической жизни общества посредством выборов и референдума, можно и по формальным основаниям – неправильно составленным документам, либо несоблюдением сроков их представления.

Более того, в 2004 году в закон была включена норма, обязывающая политические партии при регистрации региональных отделений представлять в территориальный орган, осуществляющий регистрацию, список членов регионального отделения²⁴, что вполне может стать причиной отказа гражданина Российской Федерации вступать в ту или иную партию, чьи политические программы ему ближе, опасаясь, что это может стать причиной его проблем, например, с руководством, в особенности, если речь идет о государственной службе. В любом случае, это изменение в законодательстве во многом становится существенным препятствием для развития деятельности как оппозиционных политических партий, так и всего института партий в целом.

В большинстве своем, как уже отмечалось, после изменения в 2004 году Федерального закона «О политических партиях», многие политические партии были ликвидированы как не подтвердившие свою регистрацию. Это означает, что закон предоставляет государству возможность ограничивать деятельность партий, в то время как Конституция Российской Федерации содержит исчерпывающий перечень оснований для запрета создания и деятельности общественных объединений. В частности, такой запрет распространяется лишь на организации, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушения целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

²¹ Коммерсантъ. 2010. 2 августа.

²² См. например закон Великобритании 2000 года «О политических партиях, выборах и референдумах».

²³ Федеральный закон от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950 (с последующими изменениями и дополнениями).

²⁴ Федеральный закон от 20 декабря 2004 года N 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2004. N 52 (часть 1). Ст. 5272.

Причем сами представители регистрирующего органа (А.В. Коновалов - Министр юстиции Российской Федерации) подчеркивают, что «для отказа в регистрации партии достаточно любой ошибки в документах, вплоть до неправильно указанной даты рождения активиста»²⁵, но подход к регистрации эти должностные лица менять не намерены.

Очевидно, что подобная регламентация регистрации и деятельности политических партий выгодна представителям власти, поскольку позволяет им контролировать процесс создания партий и их численность. Стало быть, хотим мы того или нет, надо признать, что многопартийная политическая система в России не развивается самостоятельно, что характерно для демократических политических систем, а формируется государством сверху и достаточно жестко им регламентируется.

Следует также обратить внимание на то, что нормы законодательства о политических партиях ориентированы, прежде всего, на интересы государства в лице его руководящих органов, а не населения страны. Именно поэтому, еще одним путем вмешательства государства в деятельность политических партий стало принятие закона, обязывающего партии проводить ротацию своего руководства, даже, несмотря на то, что сама по себе ротация является внутренним делом каждой партии²⁶.

Согласно нормам Федерального закона «О политических партиях», государство в лице его государственных органов не вправе вмешиваться в деятельность политических партий, а партии не могут вмешиваться в деятельность государственных органов. Однако в 2009 году были приняты поправки в закон о партиях, предусматривающие обязательную ротацию руководителей коллегиальных органов политических партий²⁷. Такой императивный характер регулирования институтов гражданского общества вообще трудно признать обоснованным. Получается, что названные нормы федерального закона противоречат друг другу. Само по себе вмешательство во внутренние дела партии свидетельствует о том, что законодателем постепенно размываются границы между институтами государства и гражданского общества.

По мнению некоторых исследователей, ротация внутрипартийного руководства способна повлечь за собой также и организационные проблемы современных политических партий, как это было в середине прошлого века, когда в 1961 году в решениях XXII съезда КПСС было подчеркнуто, что «систематическое обновление выборных органов должно стать нерушимой нормой партийной, государственной и общественной жизни»²⁸. В частности, не допускалось повторное избрание одного и того же лица на руководящую должность. Однако позже эти нормы были отменены²⁹.

Кроме того, не стоит забывать и о том, что избиратели часто голосуют за определенного лидера политической партии, а не за саму партию, в то время как при постоянной ротации руководящего состава партий, вряд ли можно говорить о доверии к ним со стороны населения. Еще одним способом ужесточения Федерального закона «О

²⁵ Минюст не будет отказываться от отказной практики // Коммерсантъ. 2009. 29 июля.

²⁶ Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // РГ. 2009. 5 мая. № 78.

²⁷ Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // РГ. 2009. 5 мая. № 78.

²⁸ Лепешкин, А.И. XXII съезд КПСС о привлечении всех граждан к управлению делами общества и государства // Советское государство и право. 1962. № 3.

²⁹ См. подробнее: Митин Г.Н. Проблемы законодательного укрепления внутрипартийной демократии // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 года / Отв. редактор – С.А. Авакьян. – М. «Издательский дом РоЛиКС». 2010. С. 93-94.

политических партиях» и влияния государственных органов на партийную деятельность стало принятие поправок к закону о партиях, которые касаются предоставления права публикации программы партии в официальной прессе только зарегистрированным политическим партиям в течение пятнадцати дней после её государственной регистрации.³⁰

В данном случае вновь нарушаются статьи Конституции Российской Федерации, касающиеся равенства всех общественных объединений и права граждан на доступ к информации о программных положениях всех потенциальных политических партий.

Удивляет тот факт, что во многом предлагаемые изменения прямо противоречат действующему законодательству, а то и вовсе нарушают его. В результате, складывается ситуация, когда установление ротации руководства политических партий, усиление государственного надзора за их деятельностью, а также попытка организовать партии сверху являются явным признаком растущих авторитарных тенденций нынешнего государственного строя, демонстрирующим попытку законодателя закрепить за государством возможность контролировать не только создание политических партий, но и их внутрипартийное устройство.

Взаимоотношения политических партий и государства отчетливо проявляются в государственном финансировании политических партий, которое является еще одним способом контроля государства за деятельностью партийных организаций. Затрагивая вопросы модернизации политической системы и демократических институтов в нашей стране, на заседании Государственного Совета, который состоялся в конце января 2010 года, Президент Российской Федерации обратил внимание на то, что партии получают финансирование из федерального бюджета, то есть существуют практически на деньги избирателей³¹. Это выражается также в том, что за последние несколько лет значительно увеличилась сумма финансирования политических партий, победивших на выборах. Она выросла с 5 до 20 рублей за каждый полученный партией на выборах голос³², то есть в четыре раза. Эта сумма, предусмотренная статьей 33 Федерального закона «О политических партиях», является платой государства за издержки политических партий по итогам избирательной кампании: от итогов выборов зависит и размер государственного финансирования каждой партии.

Понятно, что такое финансирование политических партий государством представляет собой рычаг коммерческой зависимости партий от государства, а стало быть, является одной из серьезных причин карьерных устремлений, многочисленных нарушений и фальсификаций, ставших постоянными спутниками выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления. Уставы четырех парламентских партий содержат особые положения, касающиеся денежных средств политических партий. К примеру, денежные средства партии «Справедливая Россия» создаются за счет средств федерального бюджета и пожертвований физических или юридических лиц, либо иными способами, предусмотренными Уставом партии³³. Устав ЛДПР предусматривает, что ее денежный фонд формируется за счет членских взносов либо иной финансовой помощи членов партии, а также за счет средств федерального бюджета³⁴. Денежные средства КПРФ, согласно ее Уставу, формируются за

³⁰ Федеральный закон от 3 ноября 2010 года № 289-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5754.

³¹ Вступительное слово Д.А.Медведева на заседании Государственного Совета 22 января 2010 года // URL: www.kremlin.ru

³² Федеральный закон от 22.07.2008 № 144-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 33 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 1). Ст. 3600.

³³ Устав политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» 2008 года.

³⁴ Устав политической партии ЛДПР, принятый на XIII Съезде ЛДПР 13 декабря 2001 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2005 год).

счет обязательных вступительных и членских взносов, а также за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации³⁵. И, наконец, так называемая «правлящая партия» «Единая Россия», получившая на выборах в Государственную Думу наибольшее число голосов избирателей, осуществляет свои функции, используя денежные средства, сформированные за счет членских взносов, средств федерального бюджета, пожертвований и иными способами, не запрещенными законодательством. Причем Устав «Единой России» вообще не предусматривает обязательной уплаты членских или вступительных взносов³⁶. Данное положение отсутствует и при упоминании обязанностей членов партии. Очевидно, членские взносы не являются столь необходимым источником пополнения её средств. Главная роль в финансировании «правлящей партии» принадлежит представителям крупного бизнеса, от имени которых партия и лоббирует наиболее значимые законопроекты. В свое время, М.Я. Острогорский отмечал, что «партийная ассоциация, зависящая, нуждающаяся в щедротах политических единомышленников для своего существования, всегда ищет богатого кандидата, и чем раньше она его найдет, даже за несколько лет до выборов, тем это для нее полезнее: он обеспечит ее существование»³⁷. Ещё более ёмкую формулу существования нынешней «правлящей партии» вывел Б. Березовский. Он отметил, что, «власть в России нанимается капиталом. И форма этого найма называется выборами. В то же время капитал должен защищать себя сам. Поэтому очень важно, чтобы те люди, которые считают себя предпринимателями, капиталистами сами пошли на этот период во власть. Во всяком случае, отныне и навсегда голодранцы управлять Россией не будут»³⁸.

Тем не менее, проблема очевидна: финансирование «правлящей партии» лицами, представляющими бизнес-структуры, мешает построению конкурентной демократии, поскольку оставшиеся три парламентские и три непарламентские партии не могут позволить себе организовать такой же сбор «пожертвований», который обеспечивается, кроме того, административным рычагом. Таким образом, происходит отрыв «правлящей партии» от остальных структур политической системы общества.

Финансовая сторона деятельности политической партии играет очень важное значение и требует специального государственного регулирования. Объективно говоря, государственное финансирование российских политических партий в том виде, в каком оно существует сегодня, нарушает права налогоплательщиков, поскольку они обязываются поддерживать из своих средств все парламентские партии, а не только ту, которой больше доверяют³⁹. Кроме того, оно влечет не только зависимость партий от государственных средств, но и во многом формирует их связи с определенными «спонсорами». Чем больше избирателей проголосуют за партию, тем больше будет финансовая поддержка партии государством. Для этого некоторые партии прибегают к услугам «спонсоров», обеспечивающих их прохождение в парламент путем финансирования партии на этапе предвыборных мероприятий, за что они получают вполне легальное право на замещение депутатского мандата.

Согласно данным Центральной избирательной комиссии, во втором квартале 2010 года доходы политической партии «Единая Россия» составили 54,055 млн. рублей, «Справедливой России» – 42,5 млн. рублей, КПРФ – 40, 614 млн. рублей и ЛДПР – 2,638

³⁵ Устав политической партии КПРФ, принятый Чрезвычайным съездом КПРФ 14 февраля 1993 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2005 год).

³⁶ Устав политической партии «Единая Россия», утвержденный на I Съезде партии (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2009 год).

³⁷ Острогорский М. Демократия и политические партии. Т. 1. – М. 1928. С. 179.

³⁸ См. Лукьянов А.И. Август 91-го. Был ли заговор? М.: Алгоритм: Эксмо. 2010. С. 210.

³⁹ Одновременно нарушаются права партий, не прошедших в парламент, поскольку на них государственное финансирование не рассчитано.

млн. рублей. Из приведенного отчета также следует и то, что за указанный период политические партии не потратили ни копейки на проведение съездов, партийных конференций и общих собраний⁴⁰.

Эти данные свидетельствуют о том, что политическими партиями во многом привлекаются внешние источники финансирования, в частности, что касается «правящей партии», такими «источниками» выступает олигархический капитал. Соответственно, возникает вопрос – насколько обязательным должно быть государственное финансирование партий? И если оно есть, то каковы рамки ответственности партийных организаций за ненадлежащее использование средств федерального бюджета? Кроме того, поскольку финансирование осуществляется за счет налогоплательщиков, они (то есть избиратели) вправе требовать проведения политики в интересах населения страны, в том числе это касается и ответственности партии перед своими избирателями.

Неясным в части распределения средств по итогам выборов остается также и вопрос, касающийся равного и справедливого финансирования. Безусловно, государство, с одной стороны, поступает справедливо – 20 рублей за голос избирателя для каждой парламентской партии, между тем, с другой стороны, пропорциональная избирательная система способна привести к тому, что партия, в общей сложности набравшая не более тридцати процентов голосов избирателей по всей стране, тем не менее, получает большинство в парламенте и финансируется за счет средств налогоплательщиков, которые за данную партию не голосовали.

Вот почему практика государственного финансирования политических партий служит весьма существенным инструментом, обеспечивающим зависимость партий от государства. А это в свою очередь предполагает открытую коммерциализацию выборов и стремление политических партий использовать любые допустимые и недопустимые методы достижения своих целей в ходе избирательной кампании. Вместе с тем, вполне возможно, что закрепление в законодательстве четких правил и условий финансовой деятельности политических партий, определенная финансовая поддержка со стороны государства в виде возмещения расходов в ходе избирательных кампаний, будут способствовать повышению авторитета и доверия к партиям, а также становлению, как считает ряд исследователей, «цивилизованной российской многопартийности».

Таким образом, очевидно, что законодательные требования к численности членов политической партии и количеству региональных отделений, меры финансового контроля со стороны государства, административный надзор за партийными общественно-политическими инициативами фактически уничтожают ту атмосферу участия граждан, которая необходима для создания и воспроизводства нормальной, опирающейся на активность населения и его интересы, партийной системы⁴¹.

Сегодня под воздействием законодательства о партиях происходит превращение политических партий из структур, поддерживаемых населением снизу, в совокупность «аппаратных клонов», которые создаются по указанию властей. Наиболее ярким проектом создания таких партий «административного типа» всё более становится «правящая партия», или, как её ещё называют, «партия власти» – «Единая Россия». В свою очередь, это позволяет говорить, что страна неуклонно эволюционирует к формированию безбазовой политической системы, когда представление интересов населения политическими партиями, так или иначе, станет определяться административными структурами и отодвигаться на второй план.

В результате, государство переходит грань нормального правового регулирования: «оно начинает регламентировать все и вся, в том числе деятельность других элементов

⁴⁰ Коммерсантъ. Партии тратят в два раза больше, чем получают// Ё-онлайн. 2010. 10 августа.

⁴¹ Соловьев А. Власть и управление в современной России // Современная Россия: курс лекций / Под ред. В.А. Никонова. М.: Издательский дом Международного университета в Москве. 2008. С. 70.

политической системы», что приводит к чрезмерному огосударствлению общественной жизни, в результате чего «рано или поздно в такой исковерканной неравновесной системе наступает коллапс»⁴².

Анализируемые проблемы развития политических партий связаны, прежде всего, с законодательством о них. В результате в современной политической системе Российской Федерации всё большее внимание уделяется формированию структур, обеспечивающих зависимость партий от государства. К сожалению, это ведет к «вымиранию» действующих общественно-политических институтов и искусственному структурированию партийно-политической системы.

В такой ситуации вряд ли можно говорить об истинной многопартийности и политическом плюрализме, которые провозглашены в Конституции, поскольку само «сочетание заложенных в Федеральном законе «О политических партиях» норм о создании массовых партий с фиксированным членством находится в явном противоречии с созданием кадровых партий избирательным законодательством, когда партии вынуждены во что бы то ни стало набирать необходимую численность, чтобы иметь возможность участвовать в выборах, что само по себе является рычагом давления со стороны государства»⁴³. Включение же в Федеральный закон норм о государственном финансировании политических партий означает установление практически полного контроля государства над партиями в центре и на местах.

В целях предотвращения дальнейшего «огосударствления» партий необходимо тщательно откорректировать законодательство с тем, чтобы, во-первых, закрепить на конституционном уровне понятие политической партии⁴⁴, а во-вторых, пересмотреть нормы закона «О политических партиях», регламентирующие процедуру регистрации партий, а также предъявляющие жёсткие завышенные требования к их численному составу. Поскольку партии – это, прежде всего, институт гражданского общества, и излишнее вмешательство государства в их деятельность, а тем более попытки регулирования их создания и внутренней деятельности ведут к тому, что существовавшая ранее в Российской Федерации многопартийная политическая система постепенно движется в направлении создания полупартийной.

Подводя итог, следует отметить, что названные проблемы политических партий не являются исчерпывающими. Очень много спорных и противоречивых вопросов, касающихся статуса и деятельности партий возникает в процессе их участия в выборах, а так же в работе палат российского парламента, где они влияют на принятие важных политических и экономических решений. Вместе с тем, остается надеяться, что будущие реформы политической системы нашего общества будут направлены на то, чтобы она стала стабильно функционирующим, общенациональным политическим институтом, важнейшим инструментом, обеспечивающим фундаментальные права и свободы нашего народа, в том числе и его исключительное право на власть⁴⁵.

⁴² Лукьянова Е.А. Круг замкнулся // Вестник Московского Университета. Сер. 11. Право. 2010. № 1.

⁴³ См. Кынев А.В. Система политических партий в России нарушает избирательные права граждан // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibori.ru/Publikat/RVKMIS/ch-4.htm>

⁴⁴ В связи с этим в статью 13 Конституции Российской Федерации можно было бы включить часть 4 (обозначения последующих частей изменить) следующего содержания: «Политической партией признается общественное объединение, имеющее устойчивую структуру, созданное для достижения целей и задач в сфере осуществления властных полномочий, посредством участия в формировании, осуществлении функций и организации работы органов государственной власти и органов местного самоуправления».

⁴⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года // РГ. 2009. 13 ноября.