
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 329(470+571)

ББК 66.69(2)

DOI 10.22394/1682-2358-2019-1-33-38

A.V. Kurochkin, Candidate of Sciences (Law), Docent, Head of the Constitutional, Administrative and International Law Department, Naberezhnye Chelny Institute (Branch), Kazan (Volga Region) Federal University

INSTITUTIONAL CONTRADICTIONS IN THE STATUS OF REGIONAL BRANCHES OF POLITICAL PARTIES IN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The institutional characteristics of party branches in the regions of the Russian Federation are studied. Based on the analysis of political and legal norms the author reveals the contradictions that affect the electoral and parliamentary capabilities of party organizations. Special attention is paid to the artificial transformation of political parties' regional branches into independent subjects of regional policy, which predetermines their dependence on the policy carried out by regional political elites.

Key words and word-combinations: political party, federal subjects, federal relations, party activities, political norms.

A.B. Курочкин, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права Набережночелнинского института (филиала) Казанского (Приволжского) федерального университета (email: kurochkin.tolik@bk.ru)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ В СТАТУСЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Исследуются институциональные особенности партийных отделений в субъектах Российской Федерации. На основе анализа политико-правовых норм выявляются противоречия, влияющие на избирательные и парламентские возможности партийных организаций. Особое внимание уделяется искусственному приданию субъектности региональным отделениям политических партий, что предопределяет их зависимость от политики, проводимой региональными политическими элитами.

Ключевые слова и словосочетания: политическая партия, субъекты Федерации, федеративные отношения, партийная деятельность, политические нормы.

Общий подход к тому, что политические партии заняты преимущественно

достижением власти, а не ее реализацией, мешает сконцентрироваться на выполнении предвыборных программ, предопределяющих электоральные предпочтения в европейской политике. В российских условиях прямой зависимости между данными обстоятельствами по-прежнему не прослеживается, что сопряжено с многочисленными политическими технологиями, не запрещенными действующим законодательством [1, с. 71; 2, с. 22].

Существующие в российской политике проблемы влияют на избирательные и парламентские возможности политических партий. Это перестраивает понимание конституционного принципа многопартийности, когда государство намеренно допускает существование множества партийных структур, но до выборов доходит лишь их ограниченный состав [3, с. 32; 4, с. 52]. Несмотря на то что субъекты РФ с 2001 г. утратили прерогативу непосредственной регламентации партийной деятельности, они продолжают влиять на реализацию отдельных возможностей политических партий. Ключевой институциональной формой современной партийной деятельности становятся соответствующие законодательные акты, поэтому обратимся к рассмотрению содержания политико-правовых норм, регламентирующих статус партийных отделений.

Основополагающими законами субъектов РФ являются их конституции и уставы. В аспекте выделения норм, посвященных политическим партиям, можно выделить три вида таких актов:

1) конституции и уставы, в которых не содержится никакого упоминания о партийных правах и обязанностях. Так, в Конституции Республики Татарстан [5] не продублирован даже федеральный принцип политической многопартийности; не выделено в ней и субъективное право граждан объединяться в политические партии. Единственный вариант, использованный в данном конституционном акте, — это право общественных объединений на управление государственными делами, но оно ограничивается лишь выборными органами государственной власти и органами местного самоуправления (ч. 1 ст. 12). Конституция Республики Татарстана гарантирует гражданскую и политическую свободу любым общественным объединениям, если их деятельность не нарушает установленные в ней же запреты (ч. 2 ст. 44). Аналогичный вариант реализован в Степном Уложении Республики Калмыкия [6, с. 10];

2) конституции и уставы, которые дублируют федеральный принцип политической многопартийности и тем самым гарантируют его реализацию на территории соответствующих российских регионов. Так, в ч. 4 ст. 3 Конституции Республики Карелия [7] сформулированы демократические принципы и ценности, среди которых обозначена не только многопартийность, но дана также гарантия участия беспартийных граждан в управлении государственными делами. Примечательно, что в данном конституционном праве не конкретизируется, на какие государственные органы и должностные лица распространяется демократическая свобода выбора. Аналогичная модель реализована в ст. 12 Конституции Республики Башкортостан [8], в ч. 3 ст. 13 Конституции Кабардино-Балкарской Республики [9], в ст. 7 Конституции Республики Бурятия [10] и в ряде других конституций и уставов субъектов РФ;

3) конституции и уставы, конкретизирующие федеральные конституцион-

ные принципы при помощи установления дополнительных гарантий для политических партий. Ярким примером таких актов является Устав Алтайского края [11], в организационно-правовой структуре которого выделена целая группа норм, определяющих партийные права и обязанности. Так, помимо постулирования самого принципа многопартийности (ч. 2 ст. 47), Устав определяет условия реализации субъективной свободы граждан, связанной с образованием политических партий (ч. 3 ст. 14).

Более того, в Уставе Алтайского края специальная ст. 52 содержит детализацию указанных конституционных ценностей. В соответствии с ней политические партии, равно как и другие общественные объединения, наделены правом на содействие в формировании политического сознания у жителей края, их политической активности. За партиями закреплен ряд основных прав: участие в выработке краевых и местных социальных программ; формирование и обеспечение деятельности как государственных органов, так и органов местного самоуправления. При этом в ч. 3 ст. 52 краевого Устава подчеркивается, что политическая многопартийность реализуется на основе федеральных конституционных норм, что обеспечивает преимущество Федерального закона № 95-ФЗ.

К третьей категории конституционно-уставных актов относится и Конституция Республики Саха (Якутия) [12], в ст. 3 которой закреплен принцип политической многопартийности в качестве условия республиканской демократии. В рамках ч. 4 ст. 13 сформулировано субъективное право граждан объединяться в политические партии. Примечательную особенность в данном документе составляет ч. 1 ст. 62, согласно которой за региональными отделениями политических партий закреплено право законодательной инициативы в рамках парламента — Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Вызывает определенный интерес Конституция Чеченской Республики [13]. Помимо продублированного в ч. 1 ст. 8 принципа многопартийности, в ней выделено конституционное право политических партий на выдвижение кандидатур на должность Главы Чеченской Республики (ч. 2 ст. 64). Примечательно, что нормы функционирования политических партий, устанавливаются также и в ч. 2 ст. 66, регулирующей процедуру принесения присяги избранного Главы Республики. Во время этого торжественного мероприятия вправе присутствовать представители политических партий.

Аналогичная норма закреплена в ст. 36 Устава Вологодской области [14]. Схожие возможности установлены в уставах ряда других областей Российской Федерации. Ее субъекты стараются контактировать преимущественно не с самими политическими партиями, а с их региональными отделениями, что нередко прямо отмечается в российском законодательстве. Такая специфика обоснована подходом федерального центра к наделению территориальных партийных представительств признаками юридической субъектности. В частности, в соответствии с российским законодательством они несут персональную ответственность, связанную с наделением некоторыми правами и обязанностями.

В данной правовой основе присутствуют неточности. Они выражаются прежде всего в имущественных правах политических партий, которые транслируются на их подразделения. Если в региональном законодательстве далеко не всегда содержится упоминание о территориальных представительствах партий,

то в рамках административной и судебной практики именно региональные партийные отделения рассматриваются фактически как юридические лица.

Схожие условия заложены в положениях Федерального закона № 95-ФЗ, например, при установлении специального порядка государственной регистрации партийных отделений в субъектах РФ. Подобный подход выражается также в правах и обязанностях касательно внешних субъектов, с которыми региональные отделения политических партий вступают в определенные правоотношения.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона № 95-ФЗ партийные региональные отделения наделены правом заниматься соответствующей деятельностью исключительно при наличии у них государственной регистрации. Такое требование не гармонирует с абз. 3 п. 3 ст. 55 ГК РФ. Для обособленных структурных подразделений юридических лиц установлено важнейшее условие: сведения о них должны находиться в рамках Единого государственного реестра организаций. При этом не отмечается необходимость прохождения каких-либо регистрационных процедур, поскольку они не наделяются статусом субъекта, а являются только законными представителями соответствующего юридического лица.

Однако сам Федеральный закон № 95-ФЗ получил преимущество в действии на фоне гражданско-правовых норм, в том числе в аспекте регистрации как самих политических партий, так и их региональных подразделений. Такая особенность партийного законодательства сопряжена со специальным конституционным смыслом, закладываемым в сущность политических партий. Учитывая эволюцию их современного конституционно-правового статуса и концепцию коллективных субъектов, доминировавшую в советский период, отнюдь не случайно и закон, и правоприменительная практика определяют региональные подразделения в качестве участника отдельных отраслевых правоотношений.

Примечательно, что большинство субъектов Федерации не наделяют территориальные представительства партий свойствами политико-правового статуса. Это выражается в том, что региональное избирательное законодательство все же рассматривает политическую партию как единый субъект права.

Так, Избирательный кодекс г. Москвы [15] в своих общих положениях употребляет преимущественно термин «политическая партия». Однако в ч. 1 ст. 25 в рамках дефиниции избирательного объединения между политическими партиями и их региональными отделениями фактически поставлен знак юридического равенства. В частности, избирательное объединение по московскому законодательству раскрывается либо в качестве соответствующей политической партии (тогда ее правовой статус определяется по Федеральному закону № 95-ФЗ), либо в организационно-правовом статусе регионального партийного отделения. К последнему варианту Избирательный кодекс Москвы ставит условие о том, что подобное представительство политической партии должно быть создано в Москве. Более того, оно должно иметь государственную регистрацию, территориально привязанную к столице.

Аналогичный подход прослеживается в п. 2.1 ст. 28 данного Закона, в котором выделено право политических партий выдвигать кандидатов на выборы мэра Москвы как главы соответствующего субъекта РФ. Такое же право принадлежит региональным партийным отделениям. Указанный подход заложен

и в других нормах Избирательного кодекса г. Москвы: при выдвижении партийного списка на муниципальных выборах (п. 3.1 ст. 28); при составлении уполномоченным органом списков объединений, обладающих избирательными правами (п. 14 ст. 31); при установлении списка документов, необходимых для представления в уполномоченный орган (п. 4 ст. 33) и т.д.

Гораздо реже упоминаются региональные партийные отделения в нормах Избирательного кодекса Республики Татарстан [16]. В нем при уточнении механизма реализации избирательных прав и обязанностей политические партии определяются в качестве целостных организаций. Тем самым подтверждается, что между региональным законодательством и правоприменительной практикой возникло расхождение в понимании сущности территориальных партийных подразделений.

Указанный аспект выявляет противоречие внутриотраслевого характера. В частности, оно касается несогласованности норм внутри Федерального закона № 95-ФЗ. Так, выделяя отдельные свойства правосубъектности у региональных партийных отделений (по ст. 15 и 27), закон, в сущности, вызвал затруднение в трактовке дефиниции, заложенной в п. 3 ст. 3. Аналогичное произошло с закреплением обязанности несения имущественной ответственности при нарушении партийных обязательств за региональными подразделениями (согласно п. 4 ст. 28). Получается, что в общих нормах Федерального закона № 95-ФЗ региональное партийное отделение рассматривается исключительно в качестве территориального структурного подразделения: согласно п. 3 ст. 3 оно не наделено статусом организации, в отличие от политической партии в целом.

Более неоднозначный характер приобрела норма о факте создания регионального отделения. В частности, это прослеживается в решении, принятом уполномоченным руководящим органом политической партии, которое, в свою очередь, выражает волевой акт в виде партийного намерения на образование определенного структурного подразделения применительно к конкретному субъекту РФ. Такое решение не является интересом лишь руководящего аппарата, а выражает волю всей партийной организации. Кроме того, Федеральный закон № 95-ФЗ установил факт существования региональных партийных подразделений как обязательное регистрационное условие создания всей политической партии, тем самым закрепив не право, а обязанность политической партии по принятию решения на образование собственных подразделений, как минимум, в половине субъектов Федерации. Это требование прописано в подпункте «а» п. 2 ст. 3.

Лишь после регистрации партийного статуса, то есть с уже имеющимся минимальным количеством региональных подразделений, политическая партия приобретает право на образование других своих территориальных представительств по мере возникновения такой потребности. Получается, что базовое количество региональных партийных отделений образуются не по решению руководящего органа партии, а при помощи другого инструмента. Таковым выступает прямая обязанность, закрепленная законом. Политическая партия лишь оформляет исполнение данной меры через соответствующий акт, составленный руководящим аппаратом.

Библиографический список

1. Белозеров В.В. К вопросу о конституционно-правовом статусе политических партий как субъектов избирательного процесса // Актуальные проблемы конституционного и международного права: материалы Второй ежегодной конференции. Ставрополь, 2018. С. 21–24.
2. Широков О.А. Партийные системы как инструмент легитимации политической власти // Коммуникология. 2016. Т. 4, № 5. С. 69–82.
3. Великая Н.М., Голосеева А.А. Роль институтов гражданского общества в общественном диалоге в современной России // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. № 2. С. 28–48.
4. Вологина Э.А. Реализация многопартийности в Российской Федерации // Философия права. 2009. № 4. С. 52–56.
5. Конституция Республики Татарстан от 6 нояб. 1992 г. (в ред. от 22 июня 2012 г.) // Республика Татарстан. 2002. № 87/88, 30 апр.; 2012. № 125/126, 26 июня.
6. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия (принято Конституционным Собранием РК – Хальмг Танч 5 апр. 1994 г.) (в ред. от 9 июня 2018 г.) // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. 1996. С. 10; Хальмг унн. № 99/100. 2018. 14 июня.
7. Конституция Республики Карелия (принята ВС КАССР 30 мая 1978 г., изложена в новой редакции Законом РК от 12 февр. 2001 г. № 473-ЗРК) (в ред. от 10 февр. 2016 г.) // Собрание законодательства РК. 2001. № 2. Ст. 106. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
8. Конституция Республики Башкортостан от 24. дек. 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 4 марта 2014 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2014. № 9(447), 24 марта. Ст. 419.
9. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сент. 1997 г. № 28-РЗ (принята Парламентом КБР 1 сент. 1997 г.) (в ред. от 19 окт. 2015 г.) // Кабардино-Балкарская правда. 1997. № 177, 9 сент.; Официальная Кабардино-Балкария. 2015. № 42, 23 окт.
10. Конституция Республики Бурятия от 22 февр. 1994 г. (принята Верховным Советом РБ 22 февр. 1994 г.) (в ред. от 9 мая 2018 г.) // Бурятия. 1994. № 43, 9 марта; Официальный и интернет-портал Правительства Республики Бурятия. URL: www.egov-buryatia.ru
11. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС (в ред. от 1 дек. 2015 г.) // Алтайская правда. 1999. № 235, 20 окт.; Сборник законодательства Алтайского края. 2015. № 236, ч. 1, дек.
12. Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) (в ред. от 8 июня 2012 г.) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 4 апр. 1992 г. № 908-ХП) (Текст Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) утвержден Законом Республики Саха (Якутия) от 17 нояб. 2002 г. 54-З № 445-П) // Якутские ведомости. 1992. № 7, 26 авпр.; Ил Тумэн. 2012. 22 июня.
13. Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23 марта 2003 г.) (в ред. от 17 янв. 2016 г.) // Вести Республики. 2003. № 18, 29 марта; 2016. № 22, 9 февр.
14. Устав Волгоградской области от 24 февр. 2012 г. № 1-ОД (принят Волгоградской областной Думой 14 февр. 2012) (в ред. от 23 мая 2018 г.) // Волгоградская правда. 2012. № 35, 29 февр.; 2018. № 61, 1 июня.
15. Избирательный кодекс г. Москвы: Закон г. Москвы от 6 июля. 2005 г. № 38 (в ред. от 17 мая 2018 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 8, 19 авг. Ст. 166; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2018. № 27, 22 мая.
16. Избирательный кодекс Республики Татарстан от 7 мая 2007 г. № 21-ЗРТ (принят Государственным Советом РТ 5 апр. 2007 г.) (в ред. от 7 июня 2018 г.) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. № 5. Ст. 384; Собрание законодательства Республики Татарстан. 2018. № 44 (ч. I). Ст. 1602.