



УДК 328.187

Институциональные противоречия взаимоотношений политических партий с парламентами субъектов Российской Федерации



А. В. Курочкин

Курочкин Анатолий Васильевич, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и международного права, Набережночелнинский институт Казанского (Приволжского) федерального университета, Kurochkin.Tolik@bk.ru

В статье рассматриваются проблемы институционализации отношений политических партий с российскими региональными законодательными собраниями. Автор выделяет противоречия в нормах и политических установках, направленных на расширение партийных возможностей в парламентах субъектов Российской Федерации. В результате исследования сделан вывод о чрезмерном влиянии региональных акторов в вопросах допуска партий к законодательной деятельности.

Ключевые слова: политические партии, региональный парламент, субъекты Российской Федерации, институционализация, политический институт, парламентская партия.

Institutional Contradictions in the Relations Between Political Parties and Regional Parliaments of the Russian Federation

А. В. Курочкин

Anatoliy V. Kurochkin, <https://orcid.org/0000-0001-9006-1111>, Naberezhnye Chelny Institute of Kazan (Volga region) Federal University, 18 Kremlyovskaya St., Kazan 420008, Republic of Tatarstan, Russia, Kurochkin.Tolik@bk.ru

In this article, the author assesses the problems of institutionalizing the relations between political parties and Russian regional legislative assemblies. The author highlights the contradictions in the norms and political approaches that should expand party opportunities in the parliamentary activity of the Russian regions. A conclusion was made that there is excessive influence of regional actors on the admission of parties to legislative activity.

Keywords: political parties, regional parliament, regions of the Russian Federation, institutionalization, political institute, parliamentary party.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-4-483-486>

Несмотря на то что субъекты Российской Федерации с 2002 г. утратили право регламентировать партийную деятельность, в условиях современной политической практики они продолжают влиять на реализацию политическими партиями своих возможностей.

Так, субъекты Федерации стараются контактировать не с самими политическими партиями, а преимущественно с их региональными отделениями¹. Это является институциональным условием участия партийных организаций в современной региональной политике². Не случай-

но им адресовано требование о необходимости извещения территориальных избирательных комиссий касательно списка своих кандидатов, выдвигаемых для участия в парламентских выборах соответствующего субъекта Российской Федерации.

Такая специфика обоснована федеральным подходом к наделению территориальных партийных представительств чертами политического актора. В частности, региональные отделения несут персональную юридическую и политическую ответственность³, они наделяются некоторыми правами и обязанностями, в том числе через те нормы и политические установки, которые приняты в определенном субъекте РФ⁴.

Однако в данной институциональной основе присутствуют противоречия. Они выражаются, прежде всего, в парламентских возможностях, которыми обладают политические партии через свои региональные подразделения. Так, в политической практике некоторых субъектов Российской Федерации сложился принцип, в соответствии с которым значение приобретает личность, а не вся политическая организация⁵. Поэтому именно региональные партийные отделения рассматриваются в качестве акторов проводимой политики, в том числе на парламентском уровне⁶.

Отчасти такие условия получили выражение в действующих нормах. Так, согласно положениям Федерального закона № 95-ФЗ⁷, существует специальный порядок государственной регистрации партийных отделений в субъектах РФ. Без него политические партии не приобретают в данном регионе возможностей участвовать в избирательном процессе и, как следствие, не получают парламентских прав. В частности, партийные региональные отделения наделены правом заниматься соответствующей деятельностью исключительно при наличии у них государственной регистрации (п. 1 ст. 15).

Тем самым в российских регионах сложилась классификация политических партий не только по критерию наличия у них депутатских мандатов в парламенте, но и по признаку государственной регистрации (государственного признания) соответствующих региональных отделений.

Примечательно, что субъекты Федерации наделены полномочиями в области воплощения гарантий, связанных с отдельными воз-



возможностями политических партий. К их числу отнесены и гарантии партийного участия в деятельности региональных парламентов. Сегодня можно сказать, что данные полномочия являются обязанностью субъектов РФ. В п. 2 ст. 26.2 Федерального закона № 95-ФЗ содержится соответствующее требование о необходимости регламентации участия непарламентских партий в пленарных заседаниях региональных законодательных собраний.

Существует лишь два институциональных варианта решения данного вопроса. Первый – это принятие соответствующих формальных правил в субъекте Федерации (например, в виде специального регионального закона). Однако на сегодняшний день ни в одном регионе данный подход не получил своего воплощения. Вторым вариантом – это закрепление за политическими партиями возможности участвовать в отдельных заседаниях регионального парламента. Как правило, формой такого признания выступают регламенты, содержащие основы парламентской деятельности в субъекте РФ. Практически во всех действующих регламентах законодательных собраний содержится отдельная норма, уточняющая порядок осуществления указанной партийной возможности.

Так, в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан⁸ этому посвящена ст. 46.1. Реализация права на участие в пленарном заседании Госсовета возможна лишь один раз в календарный год. На этом фоне следует отметить, что в п. 2 ст. 26.2 Федерального закона № 95-ФЗ установлено ограничение «не менее одного раза в год», что позволяет субъектам РФ увеличивать количество подобных случаев. Однако в политической практике допуск непарламентских политических партий к заседаниям законодательного собрания остается проблемной зоной региональной политики⁹.

Кроме того, в соответствии со ст. 46.1 Регламента Государственного Совета Республики Татарстан решение о предоставлении права на участие в пленарном заседании партиям, не представленным в республиканском парламенте, выносится Президиумом Госсовета. В этом аспекте наблюдается некоторое противоречие с общими институциональными рамками парламентской и партийной деятельности. Так, весь порядок допуска партий к парламентским слушаниям, включая вопросы, в обсуждении которых принимают участие непарламентские партии, должен определяться либо субъектом РФ, либо его законодательным собранием.

Тем самым в Республике Татарстан можно наблюдать закрепление широкого усмотрения Президиума Госсовета в допуске непарламентских партий на пленарные заседания. Последнее выражается также в том, что именно Президиум Государственного Совета Татарстана определяет, какие вопросы и в каком порядке будут

рассматриваться при участии представителей непарламентских партий. Такая норма из п. 4 ст. 46.1 Регламента Государственного Совета Республики Татарстан прямо нарушает требование ст. 26.2 Федерального закона № 95-ФЗ. Оно, в частности, заключается в необходимости определить реализацию рассматриваемой партийной возможности.

Впрочем, встречаются регламенты региональных законодательных собраний, в которых вообще не уточняется механизм воплощения возможностей политических партий на участие в пленарных заседаниях. Например, в ст. 52 Регламента Законодательного собрания Свердловской области¹⁰ сказано лишь о праве политических партий, не представленных в данном органе, присутствовать на открытом заседании. При этом такая возможность им может предоставляться не менее одного раза в год. Однако кто принимает подобное решение и в каком порядке – Регламент Заксобраний Свердловской области умалчивает, делая отсылку на общие институциональные условия. При этом на федеральном уровне данный вопрос тоже остается открытым.

Указанные варианты институционализации взаимоотношений политических партий с региональными парламентами говорят о том, что с момента закрепления в Федеральном законе № 95-ФЗ соответствующего права не произошло его буквального воплощения в региональной политической практике. Тем самым во многих субъектах Федерации институциональная основа подобных отношений представлена лишь формальными правилами, не реализуемыми в парламентской деятельности. Это происходит при помощи установления значительных барьеров, преодолеть которые большинство региональных отделений партий не в состоянии.

Отсюда следует обратный вывод о необходимости соблюдения политических установок, действующих в определенном субъекте Российской Федерации. Если политическая партия «принимает» условия своего участия в публичной политике, она получает доступ к отдельным аспектам парламентской деятельности. Напротив, выражая резко оппозиционную риторику, партийная организация не только может столкнуться с препятствиями в реализации ее прав, закрепленных в законе, но и не получить государственную регистрацию своего регионального отделения. Последнее грозит увеличением условий для участия партии в региональных и муниципальных выборах, а также в допуске ее членом к парламентской деятельности.

Известны и прямо противоположные примеры, когда политическая партия через свое региональное отделение добивается законного допуска к парламентской деятельности. Подобный случай наблюдался в 2013 г. в Кабардино-Балкарии с участием партии «Яблоко». Партийные представители были вынуждены обратиться в Вер-



ховный Суд Республики с иском, обязывающим республиканский парламент реализовать возможность политических партий, не получивших депутатских мандатов, направлять своих членов на отдельные законодательные слушания¹¹. Ситуация обострялась тем, что в Кабардино-Балкарии ранее была принята норма, запрещающая представителям непарламентских партий выступать на заседаниях Законодательного собрания Республики. Вместе с тем, не дожидаясь исхода дела в суде, республиканский парламент внес поправки в свой Регламент.

Примечательно, что в результате проиллюстрированного противостояния право на доступ к парламентским слушаниям и на участие в них получили не только партии, но и иные общественные объединения. Кроме того, в измененном виде региональная норма закрепила соответствующие возможности даже за гражданами.

Тем самым общий подход к тому, что партии заняты преимущественно достижением власти, а не ее реализацией, мешает сконцентрироваться на выполнении предвыборных программ, что в европейской политике предопределяет электоральные предпочтения. В российских условиях прямой зависимости между данными обстоятельствами по-прежнему не прослеживается, что сопряжено с многочисленными политическими технологиями, не запрещенными действующим законодательством.

Указанный перечень проблем влияет на избирательные и парламентские права политических партий. В свою очередь, это перестраивает понимание конституционного принципа многопартийности, когда государство намеренно допускает существование множества партийных структур, но регистрирует на выборах лишь ограниченный состав избирательных объединений¹².

В указанных условиях политические партии отстраняются от своей ключевой функции – быть посредником между электоратом и властью. Фактическое участие принимают лишь те партийные структуры, которые представляют условное большинство граждан. При этом условное меньшинство в своей совокупности образует серьезный процент населения, чьи интересы не получают воплощения на выборах. Кроме того, при достижении власти партийные организации не способны ее контролировать, т. е. не участвуют в активной части реализации государственной политики.

Для преодоления этого дефекта необходимо детализировать в регламентах законодательных собраний субъектов РФ критерии, по которым может приниматься решение о допуске непарламентских партий к участию в пленарных заседаниях. В частности, предлагается указать основания, в силу которых партийной организации может быть отказано в реализации данного права, например, при наличии нарушений парламентской дисциплины в предыдущие периоды, при на-

личий систематических нарушений в исполнении обязанностей регионального отделения и т. п.

Также требуется увеличить количество партийного участия в пленарных слушаниях региональных парламентов с установленного федерального ограничения в виде одного раза за год до гарантированных субъектом Федерации нескольких раз. Это повысит демократичность законодательных собраний, особенно в тех регионах, чьи конституции и уставы постулируют такой принцип.

Таким образом, несмотря на институциональные изменения в партийно-парламентских взаимоотношениях, правила участия партий в деятельности региональных законодательных собраний остаются непрозрачными. Это позволяет подвергать сомнению вопрос о соблюдении ряда демократических принципов в рамках действующих конституций и уставов субъектов РФ. Впрочем, проблемы региональной демократии заключаются далеко не только в сложившихся нормах и политических установках, но и в политическом сознании самих граждан, активность которых в партийной деятельности уже не столь высока, в отличие от смежных процессов в 1990-х гг.

Примечания

- 1 См.: *Алексеева О. Н.* О некоторых элементах конституционно-правового статуса региональных отделений политических партий // *Закон и право.* 2017. № 2. С. 27–29.
- 2 См.: *Ковин В. С.* Проблемы представительства политических партий в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации // *Вестн. Перм. ун-та. Сер. Политология.* 2015. Вып. 4. С. 29–51.
- 3 См.: *Зазнаев О. И., Гарипов Р. Ф.* Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан // *Вестн. экономики, права и социологии.* 2012. № 4. С. 141–144.
- 4 См.: *Дементьев В. С.* Правовой статус фракции политической партии в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации // *О политико-правовой модернизации в государстве : вопросы теории и практики.* Вып. 12 : сб. науч. ст. по материалам XII Всерос. науч.-практ. конф. / под науч. ред. Н.М. Добрынина. Тюмень : Вектор Бук, 2016. С. 137–139.
- 5 См.: *Макаренко И. Л.* Участие политических партий в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : особенности современного конституционно-правового регулирования // *Международный журнал конституционного и государственного права.* 2018. № 4. С. 102–106.
- 6 См.: *Чирикин В. А.* Проблемы регистрации политических партий и их региональных отделений // *Стратегическое управление : теория, практика, проблемы : материалы XIV регион. науч.-практ. конф. / отв. ред. : Ю. Н. Лапыгин, А. И. Новиков.* Владимир : Владимир. филиал РАНХиГС, 2016. С. 276–279.



- ⁷ См.: О политических партиях : федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950 ; 2016. № 11, ст. 1493.
- ⁸ См.: О Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан : постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 26.02.2004 № 2632 (ред. от 21.12.2017) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 2 (I ч.) ; Собр. законодательства Республики Татарстан. 2018. № 1 (ч. I), ст. 0008.
- ⁹ См.: *Зазнаев О. И.* Организация государственной власти в Республике Татарстан : проблемы и противоречия // ПОЛИТЭКС. 2010. Т. 6, № 2. С. 7–25.
- ¹⁰ См.: О Регламенте Законодательного Собрания Свердловской области : постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 16.12.2014 № 1924-ПЗС (ред. от 06.06.2017) // Обл. газ. 2017. 8 июня.
- ¹¹ См.: Парламент Кабардино-Балкарии внес изменения в регламент в связи с судебным иском «ЯБЛОКО» // Партия «Яблоко» : [сайт]. URL: https://www.yabloko.ru/publikatsii/2013/06/07_0 (дата обращения: 08.06.2019).
- ¹² См.: *Вологина Э. А.* Реализация многопартийности в Российской Федерации // Философия права. 2009. № 4. С. 52.

Образец для цитирования:

Курочкин А. В. Институциональные противоречия взаимоотношений политических партий с парламентами субъектов Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 483–486. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-4-483-486>

Cite this article as:

Kurochkin A. V. Institutional Contradictions in the Relations Between Political Parties and Regional Parliaments of the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 483–486 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-4-483-486>
