

Я. А. Коновальчиков

Сибирский университет потребительской кооперации (Новосибирск, Россия)

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП
РАЗВИТИЯ МНОГОПАРТИЙНОСТИ**

Принята к публикации 20.12.2018

В статье на основе историко-правового исследования взаимодействия политических партий и государства показаны формирование и нормативное закрепление конституционного принципа взаимодействия на современном этапе, сформулировано определение, а также оценена его реализованность. При проведении исследования использованы формально-юридический, историко-правовой методы, а также метод толкования правовых норм. Автор приходит к выводу, что конституционный принцип взаимодействия в отношениях политических партий и государства обусловлен исторически, политически и прошел правовую эволюцию. Его закрепление в Конституции Российской Федерации имеет некоторые особенности и подчеркивает его фундаментальную значимость для развития многопартийности. Автор полагает, что реализованность принципа взаимодействия отражает модель конституционно-правового регулирования статуса политических партий, которая должна создавать предпосылки для их свободного развития и беспрепятственного участия в избирательном процессе. К сожалению, в России в настоящее время для многих политических партий отсутствует реальная возможность взаимодействия, что, несомненно, влияет на развитие многопартийности.

Ключевые слова: конституционный принцип, взаимодействие, политические партии, многопартийность, Конституция Российской Федерации, конституционные цели.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-4-15-19

С момента провозглашения в Конституции Российской Федерации 1993 г. принципов демократии, политического многообразия, многопартийности, а также равенства избирательных прав прошло уже 25 лет. За это время в избирательном законодательстве проведено множество правовых экспериментов, направленных на воплощение указанных конституционных принципов в жизнь. За этот период трижды изменялась избирательная система на федеральных парламентских выборах, неоднократно изменялись требования к численности членов политических партий, происходило колебание уровня заградительного барьера, были отменены порог явки избирателей и графа «против всех кандидатов» в избирательных бюллетенях, изменялись способы поддержки политических партий избирателями и пр. Однако, как показывают результаты парламентских выборов, влиятельные политические партии так и не сформировались, а без них невозможно построение демократического общества. Политические партии выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего целостность и устойчивость политической системы. Они обеспечивают связь народа и государства и, соответственно, при их слабости и подконтрольности эта связь постепенно утрачи-

вается. Возникает закономерный вопрос: возможно ли развитие многопартийности искусственным путем, т. е. целенаправленными усилиями государства, или все же существует некий естественный принцип для этого и что это за принцип?

Гипотеза, которую мы выдвигаем в настоящем исследовании, заключается в признании за конституционным принципом взаимодействия солирующей роли для формирования многопартийности в Российской Федерации. С целью обоснования значимости указанного принципа для развития многопартийности в нашей стране необходимо на основе историко-правового исследования взаимодействия политических партий и государства показать его формирование и нормативное закрепление в Конституции Российской Федерации, сформулировать определение, а также оценить реализованность конституционного принципа взаимодействия на современном этапе. Методология работы основывается на комплексном применении формально-юридического метода, метода толкования правовых норм и историко-правового метода научного исследования.

Развитие взаимодействия политических партий и государства непосредственно связано со становлением отечественной избирательной системы в ее широком понимании. Еще в начале XX в. В. М. Гессен отмечал, что «избирательная система в целом не является продуктом законодательного творчества; она возникает исторически,

и в этом историческом ее происхождении — причина ее долговечного господства» [3, с. 187]. Поэтому для развития отношений политических партий и государства так важен фактор историчности и преемственности, связанный с естественными процессами в государстве и обществе. Для понимания места и роли политических партий в этом процессе нами предложена «концепция народного представительства», согласно которой политические партии являются необходимым условием и элементом системы народного представительства [8, с. 47—49]. Народное представительство обеспечивает высокую степень демократизации государства и развитие институтов гражданского общества, к которым относятся и политические партии. В период становления системы народного представительства в нее входили народ как носитель суверенитета, монарх и парламент как органы, которым делегируются полномочия для осуществления верховной власти [10, с. 78]. Политические партии непосредственно не включались в систему народного представительства, хотя и отмечалась их особая роль в ее развитии. Так, Б. Н. Чичерин считал политические партии необходимым условием народного представительства наряду с личными правами граждан, местным самоуправлением и общественным мнением [12, с. 682]. Непременным элементом правового государства В. М. Гессен рассматривал политические партии. Он считал, что от числа парламентских партий и характера их программ, от их сплоченности и твердости партийной дисциплины зависят значение и сила народного представительства [4, с. 53—54].

В настоящее время в правовой науке вопрос о системе народного представительства также является дискуссионным. В систему народного представительства предлагается включать государственные формы народного представительства (Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные собрания субъектов Российской Федерации), муниципальные формы народного представительства (муниципальные представительные органы), представительные институты гражданского общества (политические партии, Общественная палата Российской Федерации) [5, с. 19]. А. Н. Гуторова считает, что особое место политических партий в системе народного представительства обусловлено их основной целью, связанной с участием в формировании выборных органов государственной власти и местного самоуправления [6, с. 11].

На наш взгляд, определяющим фактором является то, что деятельность политических партий предполагает формирование политической воли народа, которая в последующем и определяет деятельность публичной власти. Понимание политических партий как необходимого условия и элемента системы народного представительства обуславливает формирование устойчивых отношений с государством, дает реальную возможность развиваться политическим партиям. Поскольку политические партии выражают народ-

ную волю, то государство должно учитывать их позицию. Из этого следует неприемлемость императивной модели взаимоотношений политических партий и государства, а предполагается их взаимодействие. При этом взаимодействие политических партий и государства осуществляется в пределах, установленных законом [8, с. 47—49].

Поэтапное развитие избирательного законодательства, на которое особое влияние оказали политико-исторические события в нашей стране, привело к тому, что Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., закрепила за взаимодействием самостоятельное юридическое значение. Например, ст. 80 непосредственно определяет взаимодействие как основной принцип отношений органов государственной власти. Кроме этого взаимодействие составляет сущность конституционно-правовых отношений и других субъектов, поскольку без него невозможно конструктивное построение современного демократического правового государства. Например, законодательно закрепляется взаимодействие Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе») и Правительством Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»); взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»); взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»), Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»).

Однако следует обратить внимание на то, что взаимодействие политических партий и государ-

ства как принцип их отношений в Конституции Российской Федерации не отражен. В этом заключается особенность формального закрепления конституционного принципа взаимодействия.

Политические партии являются элементом конституционного строя Российской Федерации. Основы конституционного строя устанавливают принципы экономической, политической и социальной организации общества и государства, и политическим партиям в этом отводится существенная роль. Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством, в котором единственным источником власти является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Политические партии являются тем правовым институтом, который обеспечивает указанные конституционные правоотношения. Только политические партии обладают правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц в органы местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, а также правом участия в указанных выборах и участия в работе избранных органов.

В Российской Федерации признаются политическое многообразие и многопартийность. Как отмечает Н. С. Бондарь, в данном случае речь идет не просто о неких количественных показателях, характеризующих множественность партий, а прежде всего о формировании демократического качества политической системы, при котором партии в состоянии выполнять функции проводников действительной воли народа и в их деятельности могут получить реальное выражение политически значимые интересы [1]. Политические партии обеспечивают реализацию конституционных прав граждан: права на участие в управлении делами государства и права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Указанные права относятся к числу основных политических прав, воплощающих сущность демократической идеи народовластия. Таким образом, принцип взаимодействия политических партий и государства выводится из норм ст. 13 и 32 Конституции Российской Федерации.

Н. В. Витрук определяет конституционные принципы как общие, руководящие начала конституционного регулирования, обладающие высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяющие развитие всей системы правового регулирования [2, с. 28]. Взаимодействие как

конституционный принцип — это основополагающая идея, которая заключается в выстраивании таких правовых отношений между всеми элементами государства и общества, которые предполагают совершение совместных действий (сотрудничество и содействие) для достижения конституционных целей. Этот принцип предполагает взаимоуважение и невмешательство, добросовестность и законность. Конституционный принцип взаимодействия позволяет сформулировать теоретическую модель идеальных отношений политических партий и государства, при которой будет возможно формирование и развитие многопартийности.

Определить реализованность конституционного принципа взаимодействия политических партий и государства на современном этапе возможно благодаря оценке модели конституционно-правового регулирования статуса политических партий в государстве. Обратимся к зарубежному опыту. Профессор Джанда Кеннет (Janda Kenneth) предлагает выделять пять моделей: запрещение (the proscription model), разрешение (the permission model), продвижение (the promotion model), защиту (the protection model) и предписание (the prescription model). При этом слишком строгая правовая регламентация деятельности политических партий может сдерживать создание политических партий, а минимальная правовая регламентация деятельности политических партий может привести к избытку мелких партий, создающих хаотичное правление [15, р. 3]. России принято относить к странам с «умеренно регулируемым» (moderately regulated) избирательным процессом [14, р. 151]. Кроме этого, отмечается некая «недооцененность» государством и обществом политических партий как основного элемента представительной демократии. Критика политических партий связана с их непригодностью, с тем, что им необходимо некоторое время для изменения своих идей и образа действий. Но без них, как отмечает Ж.-П. Жакке (Jean Paul Jacque), разобщенные избиратели не могли бы выразить свою точку зрения и оказались бы безоружными перед лицом власти [7, с. 65].

Современная модель конституционно-правового регулирования статуса политических партий в России предполагает недопустимость вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. Невмешательство подразумевает под собой обязательство не вмешиваться в вопросы, которые отнесены к исключительной, внутренней компетенции субъекта взаимодействия, а также исключение определенных форм поведения, оказывающих негативное влияние на взаимодействие.

Содержание отношений политических партий и государства, как отмечают специалисты, не ограничивается исключительно требованиями

невмешательства, поскольку государство устанавливает правила создания и деятельности политических партий, осуществляет контроль за их деятельностью, обладая, в том числе, правом ее прекращения [11, с. 5—12]. Право государства регулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, устанавливать необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица, поддерживает Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П. Б. С. Эбзеев напоминает, что критерии создания политических партий устанавливаются российским государством не произвольно, а с учетом переживаемого страной исторического этапа и потребности в создании устойчивой многопартийной системы [13, с. 71—85]. В связи с этим правовое регулирование политических партий не является вмешательством. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности.

Несмотря на закрепление такой модели конституционно-правового регулирования статуса политических партий, правоведомы отмечают тенденцию искусственного формирования государством партийной системы. Как отмечает В. А. Лебедев, конституционно-правовой идеал состоит в создании политических партий не государством, а обществом. Государству отводится роль регулятора общественных процессов формирования партий, в том числе посредством экономических мер, направленных на формирование среднего класса и, соответственно, такого гражданского общества, которое было бы способно само создавать политические партии и эффективно контролировать государство [9, с. 23—27]. Указанная тенденция негативно влияет на реализованность конституционного принципа взаимодействия политических партий и государства, поскольку искажает всякий его смысл и цель.

В качестве вывода следует сказать, что конституционный принцип взаимодействия в отношениях политических партий и государства обусловлен исторически, политически и прошел правовую эволюцию. Его закрепление в нормах ст. 13 и 32 Конституции Российской Федерации подчеркивает его фундаментальную значимость для развития многопартийности. При этом следует учитывать, что реализованность принципа взаимодействия отражает модель конституционно-правового регулирования статуса политических

партий, которая должна создавать предпосылки для их свободного развития и беспрепятственного участия в избирательном процессе.

Список литературы

1. *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия [Электронный ресурс]. М., 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *Витрук Н. В.* Верность Конституции. М. : Изд-во РАП, 2008. 272 с.
3. *Гессен В. М.* Основы конституционного права. Петроград, 1917. 439 с.
4. *Гессен В. М.* Теория правового государства // Политический строй современных государств. СПб., 1913. 68 с.
5. *Глухарева А. К.* Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 28 с.
6. *Гуторова А. Н.* Политические партии в системе народного представительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2009. 21 с.
7. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : учеб. пособие. М., 2002. 365 с.
8. *Коновальчиков Я. А.* Генезис правовых отношений политических партий и государства в России // Закон и право. 2017. № 6. С. 47—49.
9. *Лебедев В. А.* Конституционный идеал и политическая реальность: парадоксы российской многопартийности // Конституц. и муницип. право. 2013. № 8. С. 23—27.
10. *Мышцын В. Н.* Политические партии и их идеалы: (С точки зрения социальной политики и конституц. права). Сергиев Посад, 1906. 111 с.
11. *Постников А. Е.* Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журн. рос. права. № 5. 2013. С. 5—12.
12. *Чичерин Б. Н.* О народном представительстве. М., 1899. 838 с.
13. *Эбзеев Б. С.* Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или Утраченные иллюзии // Журн. рос. права. 2011. № 12. С. 71—85.
14. *Fritz Plasser, Gunda Plasser.* Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices. Greenwood Publishing Group, 2002. 400 p.
15. *Janda Kenneth.* Adopting Party Law: working paper series on Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Washington DC: National Democratic Institute for International Affairs, 2005. 30 p.

J. A. Konovalchikov

**INTERACTION AS A CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF MULTIPARTY
SYSTEM DEVELOPMENT**

In the article, based on historical-legal research of interaction of political parties and the state shows formation and normative consolidation of the constitutional principle of interaction at the present stage, the definition is formulated, also its realization is evaluated. During the research the formal-legal, historical-legal methods are used, as well as the method of interpreting legal norms. The author concludes that the constitutional principle of interaction in the relations of the political parties and the state is conditioned historically, politically and has undergone legal evolution. Its consolidation in the Constitution of the Russian Federation, which has some peculiarities, underlines its fundamental importance for the multiparty system development. The author believes that realization of the principle of interaction reflects the model of constitutional-legal regulation of the status of political parties, which should create preconditions for their free development and unhindered participation in the electoral process. Unfortunately, in Russia at present for many political parties there is no real possibility of interaction, which undoubtedly influences the multiparty system development.

Keywords: constitutional principle, interaction, political parties, multiparty system, Constitution of the Russian Federation, constitutional purposes.