

Научная статья
УДК 342.571
DOI: 10.37973/KUI.2024.30.60.002

**ИЗМЕНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
КАК КРИТЕРИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
РОССИЙСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

Анатолий Васильевич Курочкин,
Набережночелнинский институт
Казанского (Приволжского) федерального университета,
Набережные Челны, Россия, kurochkin.tolik@bk.ru



Аннотация

Введение: контроль в отношении партийной деятельности актуализируется частыми законодательными изменениями на протяжении процесса конституционализации политических партий в современных российских условиях. Цель исследования – выявить типологические особенности государственного контроля в партийном законодательстве Российской Федерации и установить влияние законодательных изменений в данной сфере на конституционализацию партийных организаций.

Материалы и методы: в достижении отмеченной цели автор использовал комплекс методологических подходов. Основополагающее значение получили формально-логический и герменевтический методы, способствовавшие текстуальному анализу правовых норм, в том числе подвергнутых законодательным изменениям и новациям. Также в процессе исследования автор опирался на теорию конституционализации, развиваемую российскими правоведом.

Результаты исследования: автор приходит к выводу, что правовое регулирование контроля за партийной деятельностью является объектом политико-административного проектирования. Его типологизация в российском законодательстве основывается на отраслевом делении системы права, однако действующий механизм правового регулирования нарушает сложившиеся отраслевые рамки.

Обсуждение и заключение: при закреплении контрольных полномочий в законе за определенным органом проявляется конституционно-правовая гарантия невмешательства государства в партийные дела. Если данный орган определяется на подзаконном уровне, то институт политических партий приобретает административно-правовые черты.

Ключевые слова: политические партии; партийное право; партийное законодательство; конституционное право; институт политических партий; конституционализация; российское законодательство

© Курочкин А.В., 2024

Для цитирования: Курочкин А.В. Изменение государственного контроля как критерий конституционализации российских политических партий // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15. № 1 (55). С. 15 – 20. DOI: 10.37973/KUI.2024.30.60.002

Scientific article
UDC 342.571
DOI: 10.37973/KUI.2024.30.60.002

**CHANGING OF STATE CONTROL AS A CRITERION
FOR THE CONSTITUTIONALIZATION OF RUSSIAN POLITICAL PARTIES**

Anatoly Vasilyevich Kurochkin,
the Naberezhnye Chelny Institute of Kazan Federal University, Naberezhnye Chelny, Russia,
kurochkin.tolik@bk.ru

Abstract

Introduction: control over political parties is updated by frequent legislative changes that affect the constitutionalisation of Russian political parties. The purpose of the study is to identify the typological

features of state control in Russian party legislation in order to determine the impact of legislative changes on the constitutional reality of party relations.

Materials and Methods: the author used a complex of methodological approaches. Formal-logical and hermeneutic methods were of fundamental importance. They helped in the textual analysis of legal regulations, including legislative amendments. In the process of research, the author also relied on the theory of constitutionalisation developed by Russian scholars.

Results: the legal regulation of control over party activities is an object of political and administrative design. Its typology in Russian legislation is based on the sectoral division of the Russian legal system. However, the current mechanism of legal regulation violates the structure of the legal system developed in Russia.

Discussion and Conclusions: if the powers of control are assigned by law to a certain body, a constitutional and legal guarantee of non-interference of the state in the affairs of the parties is manifested. If this body is established at a subordinate level, the institution of political parties acquires administrative and legal characteristics.

Keywords: political parties; party law; party legislation; constitutional law; institution of political parties; constitutionalization; Russian legislation

© Kurochkin A.V., 2024

For citation: Kurochkin A.V. Changing of State Control as a Criterion for the Constitutionalization of Russian Political Parties. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2024;15(1):15-20. (In Russ.). DOI: 10.37973/KUI.2024.30.60.002

Введение

Концепт «конституционализация» воспринимается в российской правовой доктрине в нескольких значениях, среди которых доминируют следующие подходы:

- 1) конституционно-правовая формализация определенных общественных отношений [1, 2];
- 2) процесс образования конституционно-правовых институтов [3, 4];
- 3) процесс обретения отдельными видами правоотношений конституционной реальности [5].

Применительно к институту политических партий, получившему неоднозначное правовое закрепление в нормах Конституции Российской Федерации посредством формулирования принципов, ценностей и гарантий, конституционная реальность подвержена влиянию разнообразных факторов. В своем совокупном выражении они предопределяют особенности не только формирования норм партийного законодательства, но и их толкования, что трансформирует правоприменительную практику. Одним из таких условий конституционализации выступает контроль за партийной деятельностью, осуществляемый уполномоченными государственными органами. Его развитие в российском законодательстве о политических партиях, подкрепленное систематизацией правореализационных подходов к осуществлению отдельных мер воздействия на партийные организации, демонстрирует вектор проектирования современной конституционной реальности партийных правоотношений.

Обзор литературы

Контроль в конституционно-правовом изменении обладает многозначным содержанием, которое выявляется как в общеправовых рамках (в качестве института, полномочия, меры воздействия) [6, с. 1834], так и применительно к отдельно взятым правоотношениям [7, с. 36]. Исследователи сходятся во мнении, что контроль выступает совокупностью средств, необходимых для сбора и анализа информации об определенном объекте для принятия управленческого решения [8, с. 221].

Вместе с тем получение соответствующих сведений о партийной деятельности далеко не всегда сопряжено с реализацией контрольных полномочий. Исходя из этого, авторы по-разному трактуют цели, функции, задачи контрольной деятельности в отношении политических партий [9, 10], выявляют правовые и управленческие отличия между отдельными видами контроля [11], устанавливают пределы их осуществления [12].

Такая неоднозначность в теоретических подходах к понятию контроля вызвана особенностями российского партийного законодательства, поскольку в действующей редакции Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон 2001 г.) данный термин не получил правового определения, несмотря на его многократное использование в партийно-правовых нормах. Так, он задействован в качестве гарантии реализации принципа равенства парламентских партий при

освещении их деятельности в государственных средствах массовой информации субъектов РФ (п. 1.3 ст. 32 Федерального закона 2001 г.), что конкретизировано специальным Федеральным законом от 12.05.2009 № 95-ФЗ¹. Аналогичный терминологический ряд прослеживается в закреплении функции по проверке финансовой отчетности политических партий за органом, осуществляющим контроль в сфере налогов и сборов (п. 1 ст. 35 Федерального закона 2001 г.).

Специализированное выражение контроль в отношении политических партий получил в ст. 38 Федерального закона 2001 г., посвященной сугубо организационным аспектам его реализации, что, в свою очередь, демонстрирует объем административных полномочий и распределение контрольных функций между государственными органами. В результате исследователи отмечают, что изменения в законодательном регулировании такого контроля за партийной деятельностью на фоне развивающейся правоприменительной практики показывают фактические конституционные условия существования политических партий в Российской Федерации [13, с. 110; 14, с. 44].

Материалы и методы

В методологическом плане сращивание терминов «конституционализация» и «формализация» приводит лишь к текстуальному исследованию особенностей нормативно-правового закрепления партийных отношений. Между тем процессы, сопровождающие обретение институтом политических партий определенной конституционной реальности, протекают в различных формах, многие из которых не привязаны к отдельно взятому нормативно-правовому или правоприменительному акту [15]. За основу конституционализации необходимо брать сами правоотношения, в которых воплощаются конституционно-правовые ценности и принципы, в том числе такие конституционные абстракции, как многопартийность [16, с. 804].

Таким образом, конституционализация представляется многоступенчатым процессом развития конституционно-правового статуса политических партий как в законодательстве, так и при реализации правовых норм и конституционных ценностей. Указанная особенность обоснована отнесением данных правоотношений в рамки комплексного правового института, подчиненного нормам разной отраслевой принадлежности. Отмеченный вывод подтверждается использованием метода правовой герменевтики, позволяющего избежать буквального толкования законодатель-

ных норм и выявлять скрытый смысл задействованных в них категорий и терминов. Кроме того, применение системного метода приводит к обобщению особенностей правового регулирования контроля за партийной деятельностью в разветвленной структуре норм партийного права.

Результаты исследования

Динамика законодательного регулирования контроля за партийной деятельностью привязана к сугубо политическим процессам, происходящим в Российской Федерации постсоветского периода. Отсутствие специального закона, регламентирующего порядок создания, осуществления деятельности и прекращения политических партий, на протяжении 1990-х гг. привело к формированию двух типов контроля:

1) общий контроль затрагивал соблюдение партийными организациями требований законности в сфере функционирования общественных объединений, выступавших в качестве некоммерческих юридических лиц;

2) специальный контроль был посвящен участию партий и иных организаций со смежным правовым статусом в избирательных процессах.

Формально схожий механизм регулирования контроля за деятельностью политических партий можно было выявить в первоначальной редакции Федерального закона 2001 г. Так, в п. 1 ст. 38 выделялась категория «регистрирующих органов», наделенных контрольными полномочиями по соблюдению партийными организациями не только законодательства, но и устава политической партии. Подобная модель сбора и анализа сведений действовала в отношении всех юридических лиц вне зависимости от их организационно-правовой формы, вследствие чего ученые квалифицировали такой контроль в качестве общеправового [17].

Другим типом контроля за партийной деятельностью в первоначальной редакции Федерального закона 2001 г. был налоговый контроль, который имел специализированный предмет: источники доходов, размеры получаемых средств и налоги. При этом в нормах рассматриваемого закона отсутствовало указание на контроль со стороны органов, уполномоченных в сфере проведения выборов и референдумов. Данный пробел обосновывался несовпадением объекта законодательного регулирования, ведь нормы Федерального закона 2001 г. посвящены корпоративным аспектам деятельности политических партий, а избирательные правоотношения регламентируются другими законами, наделавшими Центральную

¹ О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами: Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ. СПС «КонсультантПлюс».

избирательную комиссию Российской Федерации отдельными контрольными полномочиями.

Однако в 2002 г. Федеральный закон № 31-ФЗ¹ расширил категорию государственных органов, наделенных контрольными функциями в отношении политических партий. Вместо «регистрационных органов» в п. 1 ст. 38 Федерального закона 2001 г. была введена формулировка «уполномоченные органы», что негативно оценивается исследователями по причине административно-правовой конкретизации организационных форм исполнительной власти, включенных в систему контроля за партийной деятельностью [18, с. 24].

В 2005 г. Федеральный закон № 95-ФЗ ввел в ст. 38 Федерального закона 2001 г. специальный пункт 1.1, в котором контрольные полномочия в отношении основных партийных финансов и имущества закреплялись за Центральной избирательной комиссией и региональными избирательными комиссиями при сохранении налогового контроля со стороны органа исполнительной власти, осуществляющего управленческие функции в области налогов и сборов (п. 2 ст. 38).

Таким образом, специальный контроль за партийной деятельностью получил типологизацию по предмету правового регулирования с разной отраслевой принадлежностью контрольных правоотношений:

- по нормам избирательного и партийного законодательства со стороны Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов РФ;

- по нормам налогового законодательства со стороны налоговых органов.

Вместе с тем в 2014 г. Федеральный закон № 355-ФЗ формально упразднил выделение налогового контроля за политическими партиями в структуре ст. 38 Федерального закона 2001 г. Впрочем, фактически это не привело к отмене данного вида контроля по нормам налогового законодательства. Более того, внутри Федерального закона 2001 г. сохранилось разграничение контроля за партийной деятельностью в области финансов (п. 1 ст. 35) за тем лишь исключением, что Центральная избирательная комиссия проверяет сводный финансовый отчет партий, а налоговые органы – бухгалтерский отчет.

Обсуждение и заключение

Согласно формальному критерию организационной определенности в осуществлении кон-

троля за партийной деятельностью по нормам Федерального закона 2001 г. выделяется три его вида:

1) контроль за законностью деятельности политических партий, осуществляемый уполномоченными органами;

2) контроль за финансовыми аспектами деятельности политических партий, осуществляемый Центральной избирательной комиссией и региональными избирательными комиссиями;

3) контроль за соблюдением налогового законодательства и законодательства о бухгалтерском учете, реализуемый налоговыми органами.

В первом типологическом измерении отсутствует законодательная конкретизация, которая осуществляется на подзаконном уровне и ставит политические партии в широкие рамки административного усмотрения при фактическом сохранении данной функции лишь за Министерством юстиции Российской Федерации. Фактически в такую контрольную деятельность вовлечены также другие органы исполнительной власти (например, сотрудники Министерства внутренних дел Российской Федерации проверяют собранные партиями подписи избирателей при выдвижении кандидатов на выборы).

Во втором и третьем виде контроля прослеживается попытка законодателя придерживаться отраслевых пределов правового регулирования с фрагментарным дублированием норм:

- в избирательном и партийном законодательстве;

- в налоговом и партийном законодательстве.

Выявленная типологическая особенность и проанализированные законодательные изменения показывают влияние политико-административного проектирования на конституционную реальность, в которой развиваются партийные отношения. Закрепление контрольных полномочий за определенным органом непосредственно в Федеральном законе 2001 г. следует рассматривать как проявление конституционно-правовой гарантии невмешательства государства в партийные дела. Напротив, введение новых правовых абстракций приводит многие нормы института политических партий в административно-правовые рамки, что, в свою очередь, нарушает сложившиеся отраслевые границы.

¹ О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ. СПС «КонсультантПлюс».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кравец И.А. Понятие и способы конституционализации правового порядка // Российский юридический журнал. 2003. № 4 (40). С. 9 – 18.
2. Кузьмин А.Г. Конституционализм, конституционализация, конституционная законность: к вопросу о соотношении категорий // Российский судья. 2014. № 9. С. 14 – 20.
3. Авдеев Д.А. Конституционализация современной российской формы правления в конце XX века // Юридическая наука и практика. 2015. Т. 11. № 3. С. 28-37.
4. Чепрасов К.В. Конституционализация местного самоуправления как нижнего пространственного уровня публичной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 3. С. 89 – 94.
5. Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность). Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2004. 424 с.
6. Шайдуллина Д.Д. Соотношение понятий контроля и надзора в российском праве // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 35. С. 1834 – 1837.
7. Спиридонов А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5 (138). С. 33 – 45.
8. Рождественская Т.Э. К вопросу о соотношении понятий надзор и контроль в праве // Вопросы экономики и права. 2011. № 42. С. 219 – 224.
9. Развеев Д.В. Организационно-правовые аспекты президентского контроля за деятельностью политических партий в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 5 (94). С. 183 – 186.
10. Мильчакова О.В. Судебный конституционный контроль деятельности политических партий // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 2 (39). С. 188 – 194
11. Ильиных А.В. Виды государственного контроля и надзора за деятельностью политических партий // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 4. С. 125 – 132.
12. Мельник Т.Е. Независимый контроль за финансированием политических партий: стандарты ГРЕКО и российское законодательство // Международное публичное и частное право. 2020. № 1. С. 24 – 29.
13. Долгих Ф.И. Конституционная регламентация деятельности политических партий в свете глобальных тенденций конституционно-правового развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 4 (131). С. 102 – 115.
14. Заславский С.Е. Постсоветская конституционная многопартийность в протестном контексте // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 3 (94). С. 42 – 45.
15. Капицын В.М. Символьная конституционализация национальных интересов // Информационные войны. 2013. № 1 (25). С. 47 – 54.
16. Кочетков В.В. М.Я. Острогорский о роли партий в демократическом государстве: к вопросу о конституционализации институтов // Политика и общество. 2014. № 7 (115). С. 804 – 814.
17. Тихомирова Ю.С. Правовые формы контроля деятельности политических партий. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2003. 165 с.
18. Узунян Т.Т. К вопросу о численности политической партии // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 23 – 25.

REFERENCES

1. Kravec I.A. Ponyatie i sposoby konstitucionalizacii pravovogo poryadka // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2003. № 4 (40). S. 9 – 18.
2. Kuz'min A.G. Konstitucionalizm, konstitucionalizaciya, konstitucionnaya zakonnost': k voprosu o sootnoshenii kategorij // Rossijskij sud'ya. 2014. № 9. S. 14 – 20.
3. Avdeev D.A. Konstitucionalizaciya sovremennoj rossijskoj formy pravleniya v konce XX veka // YUridicheskaya nauka i praktika. 2015. T. 11. № 3. S. 28-37.
4. SЧepрасov K.V. Konstitucionalizaciya mestnogo samoupravleniya kak nizhnego prostranstvennogo urovnya publichnoj vlasti // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2016. № 3. S. 89 – 94.
5. Kruss V.I. Konceptiya konstitucionnogo pravopol'zovaniya (pravo na predprinimatel'skuyu deyatel'nost'). Dissertaciya na soiskanie uchenoj stepeni doktora yuridicheskikh nauk. Moskva, 2004. 424 s.

6. SHajdullina D.D. Sootnoshenie ponyatij kontrolya i nadzora v rossijskom prave // Innovacii. Nauka. Obrazovanie. 2021. № 35. S. 1834 – 1837.
7. Spiridonov A.A. Gosudarstvennyj, municipal'nyj i obshchestvennyj kontrol': sodержanie i sootnoshenie ponyatij s pozicij konstitucionnogo prava // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2022. T. 17. № 5 (138). S. 33 – 45.
8. Rozhdestvenskaya T.E. K voprosu o sootnoshenii ponyatij nadzor i kontrol' v prave // Voprosy ekonomiki i prava. 2011. № 42. S. 219 – 224.
9. Razveev D.V. Organizacionno-pravovye aspekty prezidentskogo kontrolya za deyatel'nost'yu politicheskikh partij v Rossii // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2013. № 5 (94). S. 183 – 186.
10. Mil'chakova O.V. Sudebnyj konstitucionnyj kontrol' deyatel'nosti politicheskikh partij // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 2 (39). S. 188 – 194
11. Il'inyh A.V. Vidy gosudarstvennogo kontrolya i nadzora za deyatel'nost'yu politicheskikh partij // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2021. № 4. S. 125 – 132.
12. Mel'nik T.E. Nezavisimyj kontrol' za finansirovaniem politicheskikh partij: standarty GREKO i rossijskoe zakonodatel'stvo // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2020. № 1. S. 24 – 29.
13. Dolgih F.I. Konstitucionnaya reglamentaciya deyatel'nosti politicheskikh partij v svete global'nyh tendencij konstitucionno-pravovogo razvitiya // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2019. № 4 (131). S. 102 – 115.
14. Zaslavskij S.E. Postsovetskaya konstitucionnaya mnogopartijnost' v protestnom kontekste // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2018. № 3 (94). S. 42 – 45.
15. Kapicyn V.M. Simvol'naya konstitucionalizaciya nacional'nyh interesov // Informacionnye vojny. 2013. № 1 (25). S. 47 – 54.
16. Kochetkov V.V. M.YA. Ostrogorskij o roli partij v demokraticeskom gosudarstve: k voprosu o konstitucionalizacii institutov // Politika i obshchestvo. 2014. № 7 (115). S. 804 – 814.
17. Tihomirova YU.S. Pravovye formy kontrolya deyatel'nosti politicheskikh partij. Dissertaciya na soiskanie uchenoj stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Moskva, 2003. 165 s.
18. Uzunyan T.T. K voprosu o chislennosti politicheskoy partii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 22. S. 23 – 25.



Информация об авторе:

Курочкин Анатолий Васильевич, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры конституционного, административного и международного права Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета, kurochkin.tolik@bk.ru
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Kurochkin Anatoly V., Doctor of Political Sciences (Doctor habilitatus), Professor, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Naberezhnye Chelny Institute of Kazan Federal University, Kurochkin.tolik@bk.ru
The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 06.02.2024.

Статья принята к публикации: 20.03.2024.

Статья опубликована онлайн: 22.03.2024.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.