

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИИ

© 2019 г. С. Н. Братановский

*Институт государства и права Российской академии наук, Москва;
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва*

E-mail: bratfoot@mail.ru

Поступила в редакцию 26.03.2019 г.

Аннотация. В статье исследуются административно-правовые основы организации и деятельности политических партий в России. Анализируются особенности квазиправовых управленческих норм, определяющих структурно-правовую организацию политических партий. Рассматривается правовой статус членов политических партий.

Ключевые слова: политические партии, административное право, управление, организация, структура, квазиправовые нормы, государственные органы

Цитирование: Братановский С.Н. Административно-правовые аспекты организации и деятельности политических партий в России // Государство и право. 2019. № 12. С. 16–25.

DOI: 10.31857/S013207690007814-7

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITY OF POLITICAL PARTIES IN RUSSIA

© 2019 S. N. Bratanovsky

*Institute of the State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow;
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow*

E-mail: bratfoot@mail.ru

Received 26.03.2019

Abstract. In article administrative and legal bases of the organization and activity of political parties in Russia are investigated. Features quasi-legal the management of the norms defining the structural and legal organization of political parties are analyzed. Legal status of members of political parties is considered.

Key words: political parties, Administrative Law, management, organization, structure, quasi-precepts of law, public authorities.

For citation: Bratanovsky, S.N. (2019). Administrative and legal aspects of the organization and activity of political parties in Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 12, pp. 16–25.

Административно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий предполагает:

определение предмета и метода административно-правового регулирования;

определение субъектов, имеющих право управления работой политической партии;

установление законодательных оснований, условий, форм и порядка участия государства и вмешательства его специализированных органов в деятельность политической партии

Объектом административно-правового регулирования анализируемых политических объединений являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, порядка формирования политических партий, их реорганизации, а также добровольной либо принудительной ликвидации. Предмет административно-правового регулирования, в свою очередь, охватывает лишь отношения, регламентированные нормами права

Таким образом, объект административно-правового регулирования выступает категорией более широкой по своему объёму, нежели предмет административно-правового регулирования, что требует сравнительного анализа с целью определения правового содержания первой из рассматриваемых категорий и специфических особенностей его проявления по отношению к организации и деятельности политических партий.

Понятия «предмет административного права», «предмет административно-правового регулирования» всегда были в центре внимания учёных-административистов¹ и предопределяли дискуссионность в раскрытии их содержания.

Обращаясь к историческому анализу рассматриваемого вопроса, отметим, что уже в 70-х годах прошлого века возник научный спор между ведущими учёными-административистами Ю.М. Козловым и Г.И. Петровым. В частности, первый из указанных авторов считал, что «административное право регулирует общественные отношения,

возникающие прежде всего в связи с исполнительно-распорядительной деятельностью органов государственного управления, а также в связи с осуществлением иными государственными органами внутриорганизационной деятельности управленческого характера»².

В противоположность этому Г.И. Петров утверждал, что советское административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере общественного управления³, т.е. фактически были обозначены два различных подхода к определению сущности административно-правового регулирования.

В более поздних работах по административному праву амплитуда взглядов на его предмет значительно расширилась. Так, Ю.Н. Старилов считает, что административное право регулирует общественные отношения, возникающие при публичном управлении на федеральном и местном уровнях; определяет порядок совершения управленческих процедур (например, применение административно-правовых актов, заключение административных договоров); создаёт гарантии судебной защиты физических и юридических лиц от незаконных решений (административно-правовых актов) и действий (бездействия) государственных или муниципальных служащих, должностных лиц, органов государственной власти посредством административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными судами; устанавливает многочисленные административно-правовые режимы, обеспечивающие общественную безопасность и общественный порядок⁴.

Такое развернутое представление научной позиции Ю.Н. Старилова объясняется двумя моментами. Во-первых, это — одна из наиболее разработанных и всесторонне обоснованных характеристик управленческих отношений по субъектному признаку. Во-вторых, большинство авторов так или иначе исходят в своих рассуждениях из приведённой системы с теми или иными вариативными особенностями.

Так, в целом близка к приведённой позиции точка зрения В.М. Манохина, который считает, что «административное право Российской Федерации в современном состоянии регулирует социальные отношения: 1) по государственному управлению; 2) по государственному регулированию;

¹ См.: Агапов А.Б. Административное право: учеб. М., 2009; Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. Ч.1. Сущность и основные институты административного права. М., 1994; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М., 2004; Братановский С.Н. Административное право: учеб. Саратов, 2010; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России: учеб. М., 2006; Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: учеб. Ростов н/Д., 2008; Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П. Административное право Российской Федерации: учеб. М., 2005; Манохин В.М. Административное право России: учеб. Саратов, 2010; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2003; и др.

² Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 66.

³ См.: Петров Г.И. Советское административное право. Часть Общая. Л., 1970. С. 20.

⁴ См.: Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 42.

3) по государственным услугам»⁵, тем самым не оставляя места существованию административно-правовых отношений ни в сфере муниципального, ни в сфере общественного управления. Интересно, что в одной из своих более ранних работ⁶ автором высказывалась точка зрения о необходимости принятия законодательного акта, регулирующего вопросы служебных отношений и службы в целом в системе общественных объединений, т.е. по своей сути придания им характера административно-правовых.

Такую же достаточно определённую позицию, не допускающую наличия административно-правовых отношений внутри общественных и религиозных организаций, занимают авторы учебника «Административное право»⁷.

О сложности построения, взаимосвязи элементов, неординарности предмета административного права свидетельствует точка зрения Ю.А. Тихомирова, отмечающего, что «ко второй группе отношений, составляющих предмет административного права, относятся так называемые смежные отношения. Их регулируют чаще всего нормы конституционного, финансового и иных отраслей публичного права»⁸.

Исследуя аспекты совершенствования административно-правового регулирования, Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский считают, что причиной существенного углубления и расширения анализа административно-правовой части статуса объединений граждан выступает сращивание законодательных норм, определяющих порядок создания и деятельности общественных объединений и их особого вида — политических партий⁹.

В известной степени не совсем последовательной выглядит также позиция Ю.М. Козлова, который в отмеченной нами выше дискуссии с Г.И. Петровым отвергал наличие административно-правовых отношений в сфере организации и функционирования общественных объединений. В более поздней своей работе им отмечается, что «на основе приведенных мнений можно дать обобщенную характеристику предмета административного права», включающую «имеющие место во внутренней жизни общественных объединений и других негосударственных образований управленческие отношения, носящие

организационный характер, а также возникающие в процессе осуществления ими внешних полномочий и функций»¹⁰.

Как видно из приведённых определений, большинство специалистов в области административного права подчёркивают связь предмета отрасли с государственным управлением, исполнительной властью, функционированием государственной администрации в самом широком смысле этого слова. Однако также заметно, что помимо отношений, возникающих непосредственно в связи с государственно-управленческой деятельностью, в предмет административного права включаются те разновидности общественных отношений, которые связаны с управлением внутренним, в том числе и с самоуправлением¹¹.

Так как наше исследование ограничивается анализом проявления особенностей административно-правового регулирования отношений с участием политических партий (как одного из видов общественных объединений), то дифференциация возможных вариантов этих отношений может быть представлена следующим образом:

1) отношения политических партий с органами публичного управления (исполнительной власти и местного самоуправления);

2) отношения с другими общественными объединениями; государственными и негосударственными организациями;

3) отношения политических партий с гражданами;

4) внутриорганизационные отношения управленческого характера¹².

Первая группа из указанных отношений, несомненно, должна быть отнесена к административно-правовым, так как все специалисты (исходя из приведённого нами анализа) признают наличие таковых, если хотя бы одним из субъектов этих отношений является орган публичного управления (исполнительной власти или местного самоуправления). Исходя из поставленных задач нашего исследования, к ним мы можем отнести, во-первых, отношения, связанные с учреждением политических партий: созданием и деятельностью организационного комитета, проведением учредительного съезда партии, отношения с органами государственной регистрации. Во-вторых — это отношения по поводу осуществления государственного контроля за деятельностью политических партий. И наконец, в-третьих, это те случаи, когда политические партии

⁵ Манохин В.М. Указ. соч. С. 17.

⁶ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. М., 1997. С. 36.

⁷ Административное право России: учеб. М., 2008. С. 37.

⁸ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс: учеб. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 65.

⁹ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Указ. соч. С. 27.

¹⁰ Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 24.

¹¹ См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Указ. соч. С. 17.

¹² См.: Братановский С.Н., Кочерга С.А., Братановская М.С. Субъекты административного права. М.; Берлин, 2014.

привлекаются к административной ответственности, т.е. когда они выступают субъектами административно-деликтных отношений.

Второй и третий из вариантов представленных отношений с участием политических партий не может быть отнесён к административно-правовым отношениям, так как автор полностью разделяет точку зрения большинства ведущих учёных-административистов, полагающих, что внешнеуправленческие, организационные отношения не могут быть причислены к административно-правовым, если в них не участвует орган публичной власти¹³.

Наибольшую дискуссионность вызывает определение наличия правовой (в том числе и административно-правовой) природы внутриорганизационных управленческих отношений политических партий.

Как уже было отмечено выше, по этому вопросу существуют диаметрально противоположные точки зрения: от признания наличия таковых¹⁴ до их полного отрицания¹⁵.

При исследовании этого вопроса представляется очевидным, что правовое регулирование не может охватить всей совокупности отношений, связанной с созданием и деятельностью политических партий, их внутриорганизационного устройства и функционирования: «Право,— как считает С.Е. Заславский,— должно одновременно распространяться на все существующие общественные отношения и оставлять незаполненные ниши, которые законодатель осознанно отдаёт на откуп неинституциональным социальным регуляторам»¹⁶.

К таким социальным регуляторам внутрипартийной организации и деятельности относятся нормы корпоративного права, содержащиеся в уставах и других нормативных документах политических партий. Поэтому определить правовую природу внутриорганизационных управленческих

отношений можно, лишь выяснив понятие и сущность корпоративных норм.

Нормативные акты политических партий, в первую очередь уставы, разрабатываемые и применяемые в процессе осуществления управленческой деятельности органами руководства, определяют последовательность осуществления различных функций, устанавливают объём компетенции каждого должностного лица. Этот вид нормативных актов регламентирует вопросы, не требующие закрепления в законодательстве. В этом аспекте представляет интерес мнение А.В. Малько, который признаёт обоснованным подзаконное правотворчество руководителей и администраций учреждений, предприятий и организаций (в том числе и общественных) и полагает, что не все нормы имеет смысл принимать на федеральном либо муниципальном уровне. Существуют различные ситуации, которые намного целесообразнее урегулировать путем разработки и утверждения подзаконных актов, заключения нормативных договоров и т.д.¹⁷

Приведённое мнение, учитывая локальный характер корпоративных норм, позволяет говорить о корпоративном нормотворчестве как о необходимом элементе нормативной базы любого государства. При этом корпоративное (локальное) нормотворчество не может быть основано только на специфике внутриорганизационных отношений. Оно прежде всего должно базироваться на прочной законодательной основе.

Сравнительный анализ Федерального закона от 21 июня 2001 г. «О политических партиях»¹⁸ и уставов ряда ведущих политических партий¹⁹ наглядно показывает тесную связь государственного и внутрикорпоративного регулирования организации и деятельности исследуемых политических объединений граждан. Федеральный закон формирует легализованную модель, которая в дальнейшем находит развитие во внутренних документах политических партий. Последние не могут противоречить Конституции РФ и иным нормативным актам. В этом аспекте весьма важно найти оптимальный баланс между направлениями централизованного и корпоративного регулирования деятельности данного вида коллективных объединений,

¹³ См.: Агапов А.Б. Указ. соч.; Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. М., 2009; Братановский С.Н., Лебедева М.М. Специальные правовые режимы информации. Саратов, 2012; Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П. Указ. соч.; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс: учеб. 2-е изд., доп. и перераб.; и др.

¹⁴ См.: Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 24; Братановский С.Н. Правовое регулирование организации и деятельности политических партий. Саратов, 2007. С. 97; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Указ. соч. С. 34; и др.

¹⁵ См.: Егоров А.К. Ещё раз о предмете административного права // Политические партии и право в современном государстве: сб. науч. тр. Пенза, 2009. С. 191; Манохин В.М. Административное право России: учеб. С. 19; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъект. М., 2002. С. 126.

¹⁶ Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 40.

¹⁷ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2001. С. 300.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

¹⁹ См.: Устав политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» Принят II Чрезвычайным съездом КПРФ 14 февраля 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс»; Устав общественно-политической организации «Либерально-демократическая партия России». Принят на XIII съезде ЛДПР 13 декабря 2001 г. в Москве // СПС «КонсультантПлюс».

необходимый для удовлетворения интересов входящих в них членов²⁰.

Согласимся с позицией С.В. Полениной, полагающей, что обеспечить верховенство закона может только продуманная конструкция законодательного акта, сочетающая в себе принципы, цели и основные пути развития общественных отношений. Частные вопросы должны решаться субъектами самостоятельно с опорой на указанные основные положения. При этом нормы, содержащиеся в корпоративных актах (уставах, программах) политических партий, должны регулировать специфические внутриорганизационные отношения, возможность их самостоятельного регулирования должна быть закреплена в соответствующих статьях и пунктах²¹.

Для выяснения правовой сущности организационно-управленческих отношений, возникающих внутри политических партий, большое значение имеет их дифференциация на различные виды в зависимости от их содержательной специфики и способа возникновения. Таким образом, можно выделить: корпоративные (партийные) обычаи, традиции, нормы этики, корпоративные нормы, а также квазиправовые корпоративные нормы. Отметим, что отношения, складывающиеся в процессе организации и функционировании политических партий, регулируются корпоративными нормами. Они носят общий характер и выступают наиболее значимыми по отношению к иным социализированным корпоративным нормам и правилам. Основу корпоративной регламентации внутрипартийной жизни составляют правила поведения и взаимодействия ее членов, которые формально не относятся к правовым предписаниям, однако общеобязательность их исполнения устанавливается административными органами политической партии. Руководство вправе применять внутрипартийное принуждение, основанное на отношениях субординации. Подобные корпоративные нормы относятся к квазиправовым²². Для достижения политической партией уставных и программных целей квазиправовые нормы применяются наряду с законодательно закрепленными положениями. При этом квазиправовые нормы не только могут дополнять правовые нормы, но в отдельных случаях могут их заменять. Полагаем, что термины «корпоративная норма» и «квазиправовая норма» в экзистенциальном смысле являются синонимами,

поскольку основываются на подзаконном характере нормотворчества. При этом использование словосочетания «корпоративная норма» применительно к особому виду политических объединений граждан, на наш взгляд, более актуально и поддержано на практике.

Корпоративные нормы выступают неотъемлемой частью социальных норм и обладают признаками, присущими большинству из них. Считаем необходимым обозначить следующие:

1. По отношению к политическим партиям корпоративные нормы регулируют не отдельную ситуацию частного характера или конкретные управленческие отношения, а наличие ситуации, или вид отношений, имеющих место в партии, и в этом плане можно говорить о создании с их помощью моделей этих управленческих отношений. Так, в соответствии с п. 6 ст. 7 Устава политической партии «Справедливая Россия» «членство в Партии приостанавливается на период выполнения членом партии государственных или иных обязанностей, для исполнения которых Конституцией РФ и федеральным законодательством не допускается членство в политических партиях. Решение о приостановлении и возобновлении членства в партии принимает Бюро Совета регионального отделения, в котором член партии состоит на учёте, на основании личного письменного заявления. При возобновлении членства в Партии сохраняется непрерывный партийный стаж»²³. Очевидно, что положительное решение Бюро Совета является обязательным условием как для приостановления членства в партии, так и о возобновлении членства.

2. Корпоративные партийные нормы имеют своей целью неоднократное применение. Одна и та же норма может быть использована при урегулировании схожих ситуаций независимо от времени и места их возникновения. Например, на основании п. 2.4 ст. 17 Устава Всероссийской политической партии «Партия роста» лицо, являющееся членом партии, имеет право обращаться в любые административные органы партии с заявлениями, вопросами, жалобами и предложениями и получать от этих органов ответы по существу²⁴.

²³ Устав политической партии «Справедливая Россия»: Родина / Пенсионеры / Жизнь.

²⁴ См.: Устав Всероссийской политической партии «Партия Роста». Принят Учредительным Съездом Всероссийской политической партии «Правое дело» 16 ноября 2008 г., в редакции, принятой решениями Съездов Всероссийской политической партии «ПРАВОВОЕ ДЕЛО» 25 июня 2011 г., 15 сентября 2011 г., 24 февраля 2012 г., 26 марта 2016 г., с изменениями и дополнениями, внесенными на Съезде Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ РОСТА» 17 июня 2017 г. (первый этап) и 30 августа 2017 г. (второй этап), с изменениями и дополнениями, внесенными на Съезде Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ РОСТА» 20 октября 2018 г.

²⁰ См.: Маргулис Г.Н. Корпоративное нормотворчество. М., 2008. С. 26.

²¹ См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 64, 65.

²² См.: Братановский С.Н., Майстровой В.В., Вулах М.Г. Административно-правовое регулирование организации и деятельности общественных спортивных объединений в России. Саратов, 2012. С. 119.

В данном случае закреплён порядок, обладающий универсальностью практического применения, которое может быть использовано многократно.

3. Корпоративные партийные нормы не указывают поименно на каких-либо конкретных членов партии или лиц, задействованных в руководящих звеньях. Общее предназначение подобных норм связано с неперсонифицированностью — одним из основных отличительных признаков корпоративного регулирования. К примеру, в Уставе партии «Единая Россия» закреплено положение, которое обязывает всех членов партии проходить регулярное партийное обучение в порядке, определённом руководящими органами партии и её соответствующими структурными подразделениями (п. 5.2.6)²⁵.

Однако имеется ряд признаков, позволяющих отличать партийные корпоративные нормы от иных социально-правовых норм. Среди них можно обозначить следующие:

1) нормы, изданные законодательно и принятые государственными органами власти, не персонифицированы, но распространяются на определённый круг субъектов, установить конкретное количество и качественный состав которых затруднительно. В свою очередь, корпоративные нормы распространяют свое действие только на членов политической партии и лиц, которые изъявили желание вступить в члены общественного объединения, преследующего политические цели. Число таких граждан доподлинно известно, руководящие органы политической партии обладают их личными данными. Например, в п. 4.1.1. Устава партии «Справедливая Россия» закреплено положение, что «членами Партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, признающие Программу Партии, принимающие участие в деятельности Партии, соблюдающие Устав и уплачивающие членские взносы»²⁶;

2) издаваемые федеральными государственными органами нормы и предписания по общему правилу действуют в пределах границ Российской Федерации.

Юрисдикция территориальных подразделений органов исполнительной власти распространяется на определённый субъект Федерации. В свою очередь, корпоративные нормы действуют только в границах политической партии и не могут быть распространены на иные общественные объединения²⁷;

3) общегосударственные нормы наделены императивным содержанием, которое устанавливает ту или иную линию поведения, «навязывает» ее обществу. Корпоративные нормы не имеют связи с государственной волей. Внутренняя воля партии представляет собой совокупность волеизъявлений членов, вступивших в партию. Построение политического объединения граждан основывается на принципе согласования желаний и стремлений части общества, объединившейся под эгидой единой партийной программы. Корпоративные нормы имеют волевое содержание, которое формируется, исходя из позиций всех членов партии и солидарных с ее программными установками социальных групп;

4) федеральные нормативные акты устанавливают санкции за нарушения правовых предписаний. Такие санкции предусмотрены НК РФ, КоАП РФ, СК РФ, другими кодексами, а также иными федеральными законами, применяемыми в централизованном порядке. В свою очередь, внутрикорпоративные партийные нормы могут устанавливать самостоятельные санкции за нарушения правил поведения членов и должностных лиц политической партии. В качестве примера приведем положение Устава партии «Единая Россия», закреплённое в п. 5.3 этого руководящего документа и предусматривающее, что в случае совершения действий, несовместимых с нормами Устава, член партии подвергается партийным взысканиям, которыми являются замечание и предупреждение. Несовпадение занимаемой должности может быть объявлено не соблюдающим партийную дисциплину членам партии, замещающим управленческие и выборные должности в центральном аппарате, структурных и территориальных подразделениях. В этой же норме Устава указывается, что взыскания накладываются в соответствии с утверждённым Президиумом Генерального совета партии Положением о партийных взысканиях²⁸.

²⁵ См.: Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия». Утвержден на I Съезде Партии 01.12.2001 г. с изменениями и дополнениями, внесенными на II Съезде 29.03.2003 г., III Съезде 20.09.2003 г., IV Съезде 24.12.2003 г., V Съезде 27.11.2004 г., VI Съезде 26.11.2005 г., VIII Съезде 01.10.2007 г. (первый этап) и 17.12.2007 г. (второй этап), IX Съезде 14.04.2008 г., X Съезде 20.11.2008 г., XI Съезде 21.11.2009 г., XIII Съезде 26.05.2012 г., XIV Съезде 05.10.2013 г., XV Съезде 06.02.2016 г. (первый этап), XVII Съезде 23.12.2017 г., XVIII Съезде 08.12.2018 г.

²⁶ См.: Устав политической партии «Справедливая Россия»: Родина / Пенсионеры / Жизнь. С изменениями, принятыми: IV Съездом Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА / ПЕНСИОНЕРЫ / ЖИЗНЬ» 25 июня 2009 г.; V Съездом политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» 16 апреля 2011 г. VII Съездом политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» 26 октября 2013 г.; VIII Съездом политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» 23 апреля 2016 г.

²⁷ См.: Административное право России: учеб. / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцев. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 236.

²⁸ См.: Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия». Утвержден на I Съезде Партии 01.12.2001 г., с изменениями и дополнениями, внесенными на II Съезде 29.03.2003 г., III Съезде 20.09.2003 г., IV Съезде 24.12.2003 г., V Съезде 27.11.2004 г., VI Съезде 26.11.2005 г., VIII Съезде 01.10.2007 г. (первый этап) и 17.12.2007 г. (второй этап), IX Съезде 14.04.2008 г., X Съезде 20.11.2008 г., XI Съезде 21.11.2009 г., XIII Съезде 26.05.2012 г., XIV Съезде 05.10.2013 г., XV Съезде 06.02.2016 г. (первый этап), XVII Съезде 23.12.2017 г., XVIII Съезде 08.12.2018 г.

Таким образом, подводя итог анализу правовой природы организационно-управленческих отношений, возникающих с участием политических партий, выделим их четыре вида, нуждающиеся в административно-правовом регулировании:

- 1) при создании политических партий (учредительные и регистрационные);
- 2) при осуществлении органами государственной власти контроля и надзора за деятельностью политических партий;
- 3) административно-деликтные отношения (на основе административной ответственности политических партий);
- 4) внутриорганизационные отношения, регулируемые квазиправовыми нормами управленческого содержания.

Вне рамок нашего исследования остаётся финансовая, хозяйственная и предпринимательская деятельность партии, идеологическая и агитационная работа, осуществление международных связей, так как в значительной степени указанные вопросы относятся к ведению конституционного, гражданского, финансового и других отраслей права. В то же время для достижения всесторонности и глубины анализа представляется необходимым в отдельных случаях проводить исследование с учётом действия не только норм административного права, но и других отраслей права.

Помимо предмета правового регулирования система административно-правового регулирования организации и деятельности политических партий содержит в себе способы и методы правового воздействия, с помощью которых законодатель стимулирует, сдерживает либо ограничивает активность политических объединений граждан, формирует модели внутренних отношений²⁹.

Следует заметить, что в теории административного права трактования метода и способа административно-правового регулирования различаются³⁰. В специальной литературе первый термин рассматривается как формы юридического влияния, приемы легитимного воздействия, их сочетание, формирующие специфический инструментарий регулирования общественных отношений³¹. Под вторым термином понимаются выраженные

в правовых нормах компоненты юридического воздействия, являющиеся неотъемлемыми частями правовой системы государства³². В свою очередь, С.С. Алексеев отмечает, что используемые в административной практике понятия «метод» и «способ» во многом совпадают. По своему содержанию они являются взаимосвязанными и взаимодополняющими друг друга. Однако использование этих терминов зависит от контекста правового документа³³.

По отношению к деятельности политических партий в данном аспекте необходимо отразить следующее. На начальном этапе жизнедеятельности рассматриваемых общественных объединений имеет место плюрализм способов регулирования внутриорганизационных вопросов, который объясняется невыработкой приемлемого и устойчивого метода регулирования рабочих процессов. Эта тенденция естественна, не является отрицательной и носит временный характер. На этом этапе можно вести речь о параллелизме развития способов и методов, которые субстанционально не будут являться тождественными, но в то же время оснований, создающих предпосылки к их дифференциации, не имеется³⁴.

Говоря о взаимоотношениях государства и политических партий можно обозначить основной способ административно-правового регулирования: государство в лице законодательной власти фиксирует запрещающие, обязывающие и дозволяющие нормы, тем самым обозначая границы и направления функционирования и развития этих важнейших для общества политических объединений³⁵. В качестве примеров можно привести положения ст. 12 Федерального закона «О политических партиях», предусматривающие необходимость создания для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии организационного комитета (ст. 15), обязывающие партию осуществить государственную регистрацию и т.д. Среди запрещающих норм можно выделить, в частности, невозможность создания политических партий на территории России иностранными гражданами, членство в политических партиях лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации, недопустимость создания политических движений и партий националистического и экстремистского характера, преследующих цели насильственного свержения конституционного строя,

²⁹ См.: Братановский С.Н., Братановская М.С. Правовые основы управления. М., 2016. С. 175.

³⁰ См.: Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч.; Боровиков К.С. Административно-правовое регулирование общественных отношений: сущность и признаки // Актуальные вопросы государственно-правовой науки: сб. науч. тр. Челябинск, 2007; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Указ. соч., 2006; Манохин В.М. Административное право России: учеб.; и др.

³¹ См.: Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 61.

³² См.: Административное право России: учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцев, П.И. Кононова. М., 2017. С. 294.

³³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. С. 296.

³⁴ См.: Заславский С.Е. Указ. соч. С. 41.

³⁵ См.: Общее административное право: учеб. под ред. Ю.Н. Старилова. С. 62.

пропагандирующих превосходство одних социальных групп над другими. Существуют также нормы, характер диспозиции которых делает невозможным причисление их к обязывающим либо запрещающим. Так, в Федеральном законе «О политических партиях» не содержатся положения, позволяющие создавать политические партии в пределах одного субъекта Российской Федерации. Однако это не означает, что не допускается создания подобных политических объединений граждан.

С одной стороны, гарантированные Конституцией РФ свобода волеизъявления в совокупности со свободой объединения в различные союзы и, с другой стороны, обязанность государства защищать права и законные интересы человека и гражданина — позволяют обеспечить баланс между императивным государственным регулированием деятельности политических партий и возможностью их самоуправления и стратегического саморегулирования. Однако усиление императивного воздействия и активное вмешательство государственных органов во внутренние партийные дела также опасны, как и неиспользование регулирующих функций. Оценивая меру возможного вмешательства государства в деятельность политических партий, Ю.М. Козлов обоснованно считает, что «государство проникает во внутреннюю жизнь общественных объединений в той мере, в какой определяет требования к содержанию устава, то есть к тому, что в нём должно быть отражено...»³⁶. При определении эффективности того или иного способа административно-правового регулирования необходимо исходить из желаемого продуктивного результата применения правовых норм. Так, всеобщие императивные нормы дают больший эффект в тех ситуациях, когда имеет место соприкосновение деятельности политических партий с публичными правоотношениями (создание и государственная регистрация, участие в выборах и референдумах, работе государственных органов, осуществление государственного контроля и надзора за деятельностью политических партий). Одновременно с этим не следует забывать, что чрезмерное либо неправомерное применение императивных предписаний может привести к государственной политической монополии, цензуре, идеологическому монизму, запрету свободного волеизъявления и тоталитаризму³⁷.

В этом аспекте, на наш взгляд, наиболее востребованными являются дозволительные процедуры, позволяющие в установленных законодательством рамках регулировать работу политических партий усилиями их членов и руководящих органов.

«Дозволение — это предоставление возможности и права на совершение действий, установленных в административно-правовой норме. Однако субъект права по своему усмотрению может и не выполнять таких действий», — указывает Ю.Н. Старилов³⁸. Признаем, что именно этот способ регулирования положен в основу Федерального закона «О политических партиях». В порядке и пределах, установленных этим нормативным актом, политические общественные объединения вправе решать вопросы внутренней организации, закрепления названия, структуры руководящих органов, сроков осуществления полномочий лицами управленческого звена, создания структурных подразделений.

В ряде случаев дозволение реализуется за счёт использования управомочивающих и бланкетных норм. Пример использования первых — наделение политических партий правом самим устанавливать порядок, основания и условия отзывать членов партии — кандидатов в депутаты из сформированного ею федерального списка. Второй вид норм можно проиллюстрировать законодательным требованием к обязательности существования в каждой политической партии руководящего органа. В свою очередь, требования к его численности и структуре обозначаются в партийном уставе.

Принятие Федерального закона «О политических партиях» положило начало развитию поощрительного способа воздействия на деятельность политических партий, который направлен на закрепление их организационной структуры и целей деятельности в общественной среде и выражается в возможности активно бороться за представительство в органах законодательной власти. Исследуемый нормативный акт предусматривает возможность государственного финансирования политических партий, одержавших победу на выборах.

* * *

В заключение проведенного исследования отметим, что преобладающим в регулировании деятельности особого вида общественных объединений — политических партий является императивный метод, построенный на принципах административного права. Однако Федеральный закон «О политических партиях» позволяет активно использовать широкий арсенал средств и способов внутрикорпоративного регулирования, что, в свою очередь, способствует гибкому подходу к моделированию внутренних управленческих отношений в зависимости от политической, социальной и экономической обстановки в государстве и позволяет политическим партиям отстаивать интересы избирателей.

³⁶ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 169.

³⁷ См.: Заславский С.Е. Указ. соч. С. 43.

³⁸ См.: Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 63.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агапов А.Б.* Административное право: учеб. М., 2009.
2. Административное право России: учеб. М., 2008. С. 37.
3. Административное право России: учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцева, П.И. Кононова. М., 2017. С. 294.
4. Административное право России: учеб. / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 236.
5. *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 1981. С. 296.
6. *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учеб. Ч. I. Сущность и основные институты административного права. М., 1994. С. 24.
7. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учеб. М., 2009.
8. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право. М., 2004.
9. *Боровиков К.С.* Административно-правовое регулирование общественных отношений: сущность и признаки // Актуальные вопросы государственно-правовой науки: сб. науч. тр. Челябинск, 2007.
10. *Братановский С.Н.* Административное право: учеб. Саратов, 2010.
11. *Братановский С.Н.* Правовое регулирование организации и деятельности политических партий. Саратов, 2007. С. 97.
12. *Братановский С.Н., Братановская М.С.* Правовые основы управления. М., 2016. С. 175.
13. *Братановский С.Н., Кочерга С.А., Братановская М.С.* Субъекты административного права. М.; Берлин, 2014.
14. *Братановский С.Н., Лебедева М.М.* Специальные правовые режимы информации. Саратов, 2012.
15. *Братановский С.Н., Майстровой В.В., Вулах М.Г.* Административно-правовое регулирование организации и деятельности общественных спортивных объединений в России. Саратов, 2012. С. 119.
16. *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Административное право России: учеб. М., 2006. С. 27, 34.
17. *Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.* Административное право Российской Федерации: учеб. Ростов н/Д., 2008. С. 17.
18. *Егоров А.К.* Ещё раз о предмете административного права // Политические партии и право в современном государстве: сб. науч. тр. Пенза, 2009. С. 191.
19. *Заславский С.Е.* Политические партии России: процесс правовой институционализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 40, 41.
20. *Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации: учеб. М., 2005.
21. *Манохин В.М.* Административное право России: учеб. Саратов, 2010. С. 17, 19.
22. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. М., 1997. С. 36.
23. *Маргулис Г.Н.* Корпоративное нормотворчество. М., 2008. С. 26.
24. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб. М., 2001. С. 300.
25. Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 42, 61–63.
26. *Петров Г.И.* Советское административное право. Часть Общая. Л., 1970. С. 20.
27. *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 64, 65.
28. Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 66.
29. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъект. М., 2002. С. 126.
30. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2003; 2-е изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 65.

REFERENCES

1. *Agapov A.B.* Administrative Law: Textbook. M., 2009 (in Russ.).
2. Administrative Law of Russia: Textbook. M., 2008. P. 37 (in Russ.).
3. Administrative Law of Russia: Textbook for students of the high schools trained on a speciality Jurisprudence" / ed. by V. Ya. Kikot, N.V. Rummyantsev, P.I. Kononov. M., 2017. P. 294 (in Russ.).
4. Administrative Law of Russia: Textbook / ed. by V. Ya. Kikot, P.I. Kononov, N.V. Rummyantsev. 6th ed., supplemented and rev. M., 2015. P. 236 (in Russ.).
5. *Alekseev S.S.* General theory of law. M., 1981. P. 296 (in Russ.).
6. *Alekhin A.P., Kozlov Yu.M.* Administrative Law of the Russian Federation: Textbook. Part I. Essence and basic institutions of Administrative Law. M., 1994. P. 24 (in Russ.).
7. *Bakhrakh D.N.* Administrative Law of Russia: Textbook. M., 2009 (in Russ.).

8. *Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N.* Administrative Law. M., 2004 (in Russ.).
9. *Borovikov K.S.* Administrative legal regulation of social relations: the nature and characteristics of // Actual problems of state and legal Sciences: collection of scientific works. Chelyabinsk, 2007 (in Russ.).
10. *Bratanovsky S.N.* Administrative Law: Textbook. Saratov, 2010 (in Russ.).
11. *Bratanovsky S.N.* Legal regulation of the organization and activity of political parties. Saratov, 2007. P. 97 (in Russ.).
12. *Bratanovsky S.N., Bratanovsky M.S.* Legal bases of management. M., 2016. P. 175 (in Russ.).
13. *Bratanovsky S.N., Kocherga S.A., Bratanovskaya M.S.* Subjects of Administrative Law. M.; Berlin, 2014 (in Russ.).
14. *Bratanovsky S.N., Lebedeva M.M.* Special legal regimes of information. Saratov, 2012 (in Russ.).
15. *Bratanovsky S.N., Maistrova V.V., Vulakh M.G.* Administrative and legal regulation of the organization and activity of public sports associations in Russia. Saratov, 2012. P. 119 (in Russ.).
16. *Gabrishidze B.N., Chernyavsky A.G.* Administrative Law of Russia: Textbook. M., 2006. P. 27, 34 (in Russ.).
17. *Dmitriev Yu. A., Polyansky I.A., Trofimov E.V.* Administrative Law of the Russian Federation: Textbook. Rostov n/D., 2008. P. 17 (in Russ.).
18. *Egorov A.K.* Once again on the subject of Administrative Law // Political parties and law in the modern state: collection of scientific works. Penza, 2009. P. 191 (in Russ.).
19. *Zaslavsky S.E.* Political parties in Russia: the process of legal institutionalization of the dis. ... Doctor of Law. M., 2004. P. 40, 41 (in Russ.).
20. *Konin N.M., Zhurik V.V., Petrov M.P.* Administrative Law of the Russian Federation: Textbook. M., 2005 (in Russ.).
21. *Manokhin V.M.* Administrative Law of Russia: Textbook. Saratov, 2010. P. 17, 19 (in Russ.).
22. *Manokhin V.M.* Service and employee in the Russian Federation: Legal regulation. M., 1997. P. 36 (in Russ.).
23. *Margulis G.N.* Corporate rulemaking. M., 2008. P. 26 (in Russ.).
24. *Matuzov N.I., Malko A.V.* Theory of state and law: Textbook. M., 2001. P. 300 (in Russ.).
25. General Administrative Law: Textbook / ed. by Yu.N. Starilov. Voronezh, 2007. P. 42, 61–63 (in Russ.).
26. *Petrov G.I.* Soviet Administrative Law. The Portion of the Total. L., 1970. P. 20 (in Russ.).
27. *Polenina S.V.* Lawmaking in the Russian Federation. M., 1996. P. 64, 65 (in Russ.).
28. Soviet Administrative Law. Public administration and Administrative Law. M., 1978. P. 66 (in Russ.).
29. *Starilov Yu.N.* Course of General Administrative Law: in 3 vols. Vol. 1. History. The science. Object. Standards. Subject. M., 2002. P. 126 (in Russ.).
30. *Tikhomirov Yu.A.* Administrative Law and process: full course. M., 2003; 2nd ed., rev. and supplemented. M., 2008. P. 65 (in Russ.).

Сведения об авторе

БРАТАНОВСКИЙ Сергей Николаевич – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10; профессор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова; 117957 г. Москва, Стремянный пер., д. 36

Authors' information

BRATANOVSKY Sergey N. – Doctor of Law, Professor, leading researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka street, 119019 Moscow, Russia; Professor of Plekhanov Russian economic University; 36 Stremyanny lane, 117957 Moscow, Russia