

В. В. БАЛЫТНИКОВ

*советник Конституционного Суда
Российской Федерации*

**Основополагающие доктринально-правовые начала
обеспечения синергетического единства
партийно-политической системы:
российское восприятие общемирового
и европейского опыта**

Приступая к раскрытию данной темы, мне хотелось бы прежде всего поднять отнюдь не риторический вопрос о том, что представляет собой политическая партия.

Современная европейская политическая наука в самом общем виде определяет политическую партию как «группу единомышленников, которая действует сообща для достижения общих политических целей»¹.

Политические партии в таком, самом общем понимании этого слова, не есть «изобретение» индустриальной эпохи. Они существовали еще в древнегреческих полисах. В подавляющем большинстве античных эллинских городов-государств на протяжении едва ли не всего классического периода (V—IV вв. до н. э.) существовали демократические и аристократические партии, объединявшие в своих рядах значительную часть граждан. Нередко в истории Древней Греции возникали и так называемые вождистские, или лидерские, партии (группировавшиеся вокруг определенных лиц), политические партии кланового характера, партии сторонников и противников конкретных политических мероприятий. В республиканском Риме была совершенно аналогичная ситуация (вспомним партию оптиматов и партию популяров, партии сторонников и противников реформ Гракхов, партии помпеянцев и цезарианцев и т. д.).

В Римской империи эпохи принципата партии как политические группировки никогда не имели особого значения (лишь с определенной долей условности можно говорить о «сенатской партии», «партии всадников», «партии провинциалов» и т. д., ведь на деле это были не партии, а классово-сословные группировки). Зато в эпоху домината и позже — в византийскую эпоху в империи сложились

¹ *Вейте К. von. Parteien in westlichen Demokratien. München, 1982. S. 343. Цит. по: Основы теории политических партий. Москва, 2007 С. 15.*

организации, весьма похожие на настоящие массовые политические партии. Речь идет о так называемых димах, или партиях ипподрома (цирка), которые существовали во всех крупных городах империи, но особенно широкое распространение получили в ее столице Константинополе.

Столь необычной формой римско-византийские политические партии обязаны эдикту императора Константина Великого об аккламациях (331 г.), т. е. о праве населения городов публично выражать свое отношение к оглашаемым на проходивших на ипподромах собраниях жителей решениям государственной власти. Поскольку на основании результатов указанных аккламаций были возможны не только пересмотр (или отмена) решений, но и смещение неугодных населению должностных лиц (а согласно византийской правовой доктрине и практике — даже императоров), постольку партии ипподрома быстро приобрели политический характер. Более того, димы довольно быстро стали признанными государством публично-правовыми корпорациями, включенными в политическую систему осуществления как гражданской власти (участие в публично-политических мероприятиях, в том числе при необходимости в избрании и провозглашении императоров путем аккламации), так и власти военной (обязанность коллективного организованного вооруженного участия членов димов в защите городов). Партии-димы: венеты (голубые), прасины (зеленые), левки (белые) и русии (красные) имели сложную организационную структуру, охватывая большинство социально активного населения не только крупных мегаполисов (Рим, Константинополь, Антиохия), но и многих провинциальных центров (до Нарбонна включительно). При этом партии-димы провинциальных центров находились в отношениях тесной ассоциации со столичными димами.

Партии-димы образовывали устойчивые двухпартийные коалиции (венеты с левкиями, а прасины — с русиями), с V в. они имели четко выраженную социально-экономическую ориентацию (венеты ориентировались в основном на землевладельцев, а прасины — преимущественно на торговые круги). Если в V—VI вв. партии-димы играли важную роль преимущественно в процедуре провозглашения императоров (Маркиана в 450 г., Анастасия в 491 г., Юстина в 518 г.), то с VII в. они начинают принимать активное участие и в смещении неугодных монархов (Маврикия в 602 г., Фоки в 610 г., Юстиниана II в 695 г., Филиппика в 713 г., братьев Лакапинидов в 945 г., Михаила Калафата в 1042 г.). В годы политического кризиса последней трети XI в., повлекшего утрату Византией статуса самой могущественной

державы христианского мира, партии-димы быстро утратили значимую политическую роль и вскоре, по сути, угасли¹.

Однако к тому времени партии как политические организации вновь появляются в Западной Европе. Речь, разумеется, не идет о партиях — группах сторонников тех или иных правителей или претендентов на власть (таковые существовали всегда). Речь идет прежде всего о так называемых партиях программы, или партиях платформы, т. е. о партиях, отстаивающих определенную идею. В средневековой европейской истории к ним можно отнести партии гвельфов и гибеллинов в Италии, английские «партии баронов» (благодаря стараниям последних в XIII в. Англия получила Великую хартию вольностей и Парламент), а в более поздние века, в эпоху Возрождения — партии арманьяков и бургиньонов во Франции XV столетия, католическую и гугенотскую партии (а также партию «политиков») в следующем веке французской истории. XVII и XVIII столетия вроде бы свидетельствуют о резком росте числа клановых и вождистских партий, а также партий, создаваемых, что называется, *ad hoc*. Но такая ситуация имела место лишь в тех европейских странах, политическая система которых в тот период переживала кризис или находилась в состоянии загнивания (Франция, Нидерланды, Польша). В странах Западной Европы, испытывавших политический подъем, в XVII—XVIII вв. уже возникали прообразы современных политических партий (например, британские тори и виги, шведские «партия шляп» и «партия колпаков» и т. д.)². Ну а с эпохи Великой французской революции, после

¹ О римско-византийских партиях-димах и их политической роли см., в частности: *Дашков С. Б.* Императоры Византии. Москва, 1997; *Кулаковский Ю. А.* История Византии: в 3 т. СПб., 2003. Т. 1. С. 125—126; *Чекалова А. А.* Константинополь в VI веке. СПб., 1997. С. 141—172 (в этом издании приводится также объемный перечень отечественных и зарубежных научных трудов, посвященных вопросу «партийной жизни» в Византийской империи).

² В России первым примером такого рода «протопартий» можно считать «партии» противников и сторонников отмены так называемого местничества, существовавшие в 70-х — начале 80-х гг. XVII в. Естественно, что первая партия отражала интересы аристократии, а вторая — основной массы дворянства. Что интересно, с отменой местничества «Соборным деянием» 1682 г. деятельность соответствующих «партий» вовсе не угасла (так, со взглядами сторонников первой Петру Великому приходилось бороться еще в 1690-е гг.). Более того, уже в следующем, XVIII, столетии они периодически возобновляли свою деятельность в новом качестве. Достаточно вспомнить противостояние аристократической партии «верховников» (сторонников Верховного тайного совета) и более широкой по своему составу «дворянской партии» в конце 1720-х — начале 1730-х гг. или борьбу «партии Панина» и «партии Орловых» в 1760—1770-е гг.

Общеизвестно, что сторонники аристократических «партий» XVIII в. действительно стремились к укоренению на российской почве определенного рода конституционных начал. Однако гораздо менее известен тот факт, что их соперники, принадлежавшие в основном к числу мелкопоместного дворянства, вовсе не были поголовными

недолгого этапа доминирования «партий-клубов»¹, уже начинается история политических партий эпохи модерна...

Политические партии в их общем понимании также не есть изобретение исключительно западной цивилизации. Не затрагивая темы партий в мире ислама (где они с момента зарождения ислама были и остаются тесно переплетены с религиозными движениями), можно отметить, что в Китае термин, означающий партию (иероглиф «дан»), красной нитью проходит через все классические сочинения по китайской истории. «Партия ученых» (конфуцианцев) и «партия служителей» (дворца) в эпоху Хань (III в. до н. э. — III в. н. э.) постоянно оспаривали друг у друга контроль над важнейшими отраслями государственного управления, императоры эпохи Тан (VI—XI вв.) считали взаимоотношения партий многочисленных сторонников и противников тех или иных политических программ важнейшим аспектом поддержания системного баланса в стране. Ключевым событием внутриполитической истории периода династии Сун (X—XIII вв.) стало противоборство партии реформ канцлера Ван Ань-ши и партии антиреформистов в XI в. (при этом первая партия была откровенно персоналистской, а вторая — столь же откровенно олигархической, если рассуждать в терминах современной политической науки). Даже в конце XIX — первой половине XX в. создававшиеся в Китае политические партии (целью которых было осуществление модернизации страны) нередко создавались не на основе западного опыта, а на традиционной для Востока основе клановых и межклановых связей и лишь многие годы спустя принимали, что называется, более традиционный для современных политических партий облик².

Тем не менее все перечисленные выше политические партии Китая — от ханьской партии ученых до партий сторонников реформ

противниками идей народного представительства. О последнем свидетельствует, в частности, активная деятельность первого президента Вольного экономического общества России графа Григория Орлова в рамках созданной Екатериной Великой Уложенной комиссии 1767—1768 гг. (в которой он был выборным депутатом от дворян Копорского уезда Санкт-Петербургской губернии).

¹ Подробнее о «партиях-клубах» см.: *Ревуненков В. Г.* Очерки по истории Великой французской революции. 1789—1799 гг. Л., 1989. С. 104—116.

² Об этом см., например: *Егоров К. А.* Представительная система Китая: история и современность. М., 1998; Как управляется Китай: эволюция властных структур в Китае в 80—90-е гг. XX века. М., 2001. С. 3—150; *Степанова Г. А.* Система многопартийного сотрудничества в КНР. М., 1999; Политическая система и право КНР в процессе реформ. М., 2007. С. 9—204; Современные процессы демократизации внутрипартийной жизни в Китае неплохо освещаются в широко известном англоязычном исследовании «WHAT DOES CHINA THINK» (*Леонард М.* О чем думают в Китае? М., 2009. С. 94—99).

конца империи Цин — целиком и полностью соответствовали конституирующим признакам партий, выделенным во второй половине XX в. известным американским политологом Дж. Лаполамбара:

- «— партия является носителем идеологии;
- партия представляет собой организацию;
- цель партии — завоевание власти;
- каждая партия пытается обеспечить себе поддержку народа»¹.

Да, как ни странно, это верно, к примеру, даже для партий средневекового Китая эпохи Сун. Странники этих партий обращались и к образованным слоям общества, и к простому народу с многочисленными литературными произведениями «малых форм», которые, будучи собранными вместе, могли бы составить неплохую конкуренцию знаменитому сборнику «Федералист»² (причем надо отметить, что в отличие от «Федералиста» там были не только проза, но и стихи, иные из которых вошли в число классических произведений не только китайской, но и в целом всей восточной поэзии)³.

Что следует из всех этих исторических фактов применительно к означенной в заглавии текста теме?

Прежде всего то, что, поскольку современная система политических партий в Европе не есть нечто самодовлеющее, но есть частный («партийный») сегмент общемировой систематики политических партий (как в пространстве, так и во времени), постольку и современные европейские стандарты для политических партий суть лишь конкретная разновидность общецивилизационных социально-правовых стандартов для такого рода организаций, отвечающая условиям места и времени своего применения.

А кстати, в чем заключаются эти стандарты с социально-правовой точки зрения? В содержании конституционных и законодательных

¹ Основы теории политических партий. М., 2007. С. 15.

² См.: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. М., 2000.

³ В части прозаических произведений ценителям восточной политической литературы, думается, было бы интересно ознакомиться с таким образцом тогдашней массовой политической пропаганды, каковым является «народная новелла» «Упрямый министр» (см.: Простонародные рассказы, изданные в столице. Пер. с кит. СПб., 1995. С. 147—186.). Это весьма яркий образец «черных политтехнологий» антиреформистской партии. Что же до стихотворного жанра, то в качестве примера можно привести строфы лидера партии реформ Ван Ань-ши (см., например: Облачная обитель. Поэзия эпохи Сун (X—XIII вв.). Пер. с кит. СПб., 2000. С. 47—53.). Ну а тем, кто пожелает чуть глубже погрузиться в атмосферу острых интеллектуальных споров представителей тогдашней властной элиты Китая, немалое удовольствие может доставить известная классическая повесть «Три промаха поэта» (см.: Прodelки праздного дракона: двадцать пять повестей XVI—XVII веков. Пер. с кит. М., 1989. С. 369—390).

актов? В правотолковательных и правореализационных решениях национальных и международных инстанций? В обобщении и анализе «наилучшей практики»?

Безусловно! Но основой такого рода стандартов в любом случае все равно будет являться политико-правовая доктрина. Да, разумеется, к примеру, Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г. — это тоже своего рода доктрина. Но в данном случае речь прежде всего идет о научно-творческом политико-юридическом доктринальном осмыслении института политических партий.

В связи с соответствующим аспектом понимания понятия «стандарты» хотелось бы обратить внимание на высказывание современной российской исследовательницы проблематики политических партий, известного российского юриста Валентины Викторовны Лапаевой.

По ее словам, при формировании любых научных подходов к данной тематике «важно иметь в виду двойственную природу политической партии, которая зарождается в недрах гражданского общества, но, пройдя через процедуру выборов, легитимируется в качестве государственно-правового начала... Таким образом, с одной стороны, партия предстает как институт гражданского общества, т. е. как структурный элемент сферы частных отношений, не зависящих от государственной власти, а с другой — она выступает как часть государственно-политической системы»¹.

Отсюда, по мнению упомянутой исследовательницы, следует и «двойственность в поведении партии. Она должна продемонстрировать, с одной стороны, свое частнопартикулярное начало, свою способность отстаивать интересы какого-то социального слоя, класса, группы, а с другой — умение выявить в различных групповых, корпоративных интересах общезначимые характеристики, учесть политический смысл отдельных частных интересов и придать им общегосударственное звучание (ведь только это дает ей основания претендовать на участие в формировании и осуществлении государственной власти). От умения партии найти правильный баланс между частнопартикулярными и общезначимыми составляющими в своих программных установках и в своей практической деятельности во многом зависит ее политическая судьба»².

В этом высказывании наиболее интересным кажется представление о партиях как о частях государственно-политической, или, ес-

¹ Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 182.

² Там же.

ли можно так выразиться, о структурных элементах партийно-политической системы как части политической системы государства в целом.

В правовых позициях Европейского Суда по правам человека соответствующий подход выражен в достаточно мягкой и обтекаемой форме. Так, в ряде своих решений (постановления от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии»¹ и от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман» против Соединенного Королевства»²) ЕСПЧ пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии, а свобода политических партий лежит в основе любой современной демократической системы. Парламентская ассамблея Совета Европы также указывает, что политические партии представляют собой «ключевой элемент конкуренции на выборах и основное связующее звено между отдельной личностью и государством», вовлекающее «группы и отдельных лиц в политический процесс...»³.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях формулирует соответствующие положения с гораздо большей определенностью. Так, в постановлении Конституционного Суда от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина⁴ было отмечено, что политические партии представляют собой «необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью».

¹ См.: Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium. Judgment. URL: <http://www.echr.coe.int>.

² См.: Case of Bowman v. the United Kingdom. Judgment. URL: <http://www.echr.coe.int>.

³ Венецианская комиссия и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе / Бюро по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы относительно регулирования политических партий (CDL-AD(2010)024), п. 42. Цит. по: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Заключение о Федеральном законе Российской Федерации «О политических партиях» (CDL-AD(2012)003), III, 12.

⁴ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 1.

При этом было особо подчеркнуто, что «партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него — всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия».

В постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»¹, от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов»², от 9 ноября 2009 г. № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации³ отмечается, что политические партии одновременно выступают и в качестве участников властных отношений, и в качестве добровольных объединений, действующих в рамках гражданского общества.

Кроме того, в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» отмечается, что «поскольку провозглашенное в преамбуле

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 1

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 5.

³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 6.

Конституции Российской Федерации и структурированное в ее статье 3 и ряде иных статей коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии».

Стоит обратить внимание на то, что во всех процитированных положениях речь ведется о реально существующем множестве, о системном множестве политических партий, а следовательно — о партийной системе в целом.

При этом необходимо учитывать, что, как верно отмечают современные российские исследователи Сергей Евгеньевич Заславский и Зоя Михайловна Зотова, «двойственная природа политической партии имеет свое нормативное измерение. С одной стороны, принадлежность партии к общественным объединениям предполагает распространение на нее принципов организации и деятельности, общих для всех видов общественных объединений. С другой стороны, тот факт, что основным предназначением партии является ее участие в политической жизни общества, обуславливает потребность в более предметном, по сравнению с иными общественными объединениями, правовом регулировании порядка ее создания, деятельности и внутреннего устройства»¹.

В условиях Российской Федерации такого рода подход представляется крайне необходимым еще и потому, что в Конституции России отсутствуют «нормы, специально посвященные политическим объединениям. Между тем большинство новейших конституций (особенно это характерно для постсоциалистических и развивающихся государств) закрепляют основы правового статуса политических партий, что служит важной дополнительной гарантией защиты прав граждан на политическое объединение.

Конституционный Суд Российской Федерации преодолевает эти пробелы, опираясь на правовой потенциал Основного закона и прежде всего на нормы, закрепляющие признание человека, его прав и

¹ Заславский С. Е., Зотова З. М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М., 2007. С. 6.

свобод высшей ценностью, соблюдение и защита каковых является обязанностью государства (статьи 2 и 18), гарантирующие равные права российских граждан на всей территории страны (часть 2 статьи 6, статья 19); провозглашающие единственным источником власти многонациональный народ России (статья 3); закрепляющие принципы политического многообразия и многопартийности (часть 3 статьи 13) и т. д.»¹ Но преодоление помянутых пробелов в конституционном русле возможно только на основе надлежащего уважения воли самого законодателя — и народа, который является в нашей стране конституционным законодателем, и федерального законодателя как такового.

Так, еще в 1995 г. в определении от 20 ноября 1995 г. № 77-О², Суд, опираясь на Конституцию и мировой опыт, указывал, что «регламентация избирательных процедур... может иметь различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем... Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности...»

В определении Конституционного Суда от 6 июля 2010 г. № 935-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийского общественного движения «Российский общенародный союз» на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» и части 1 статьи 25 Закона города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы»³ было отмечено, что федеральный законодатель обладает «необходимыми дискреционными полномочиями, позволяющими ему решать собственные правотворческие задачи в конкретно-исторических условиях формирования партийно-политической системы Российской Федерации».

Эти задачи имеют весьма разнообразный характер. Более того, на разных этапах формирования партийной системы они могут весьма и весьма различаться. Перед законодателем может стоять цель создания системы правового обеспечения количественного роста политических партий или их максимально возможной консолидации; макси-

¹ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 224—225.

² См.: Российская газета. 1995. № 236.

³ См.: Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 7.

мального облегчения возможности создания межпартийных блоков или, напротив, ликвидации соответствующего института как такового; введения жесткой фракционной дисциплины в рамках депутатского корпуса (которая в некоторых европейских странах имеет еще более жесткий характер, чем в России) или, напротив, максимальной либерализации для избранных по партийным спискам депутатов порядка осуществления ими своего мандата. Все это вполне вписывается в рамки свободы усмотрения законодателя в пределах адресованных ему конституционных ограничений.

Но есть ключевая макрозадача, которая, как представляется, при любых условиях остается и будет оставаться неизменной. Любое правовое регулирование с необходимостью должно быть прежде всего направлено на обеспечение надлежащей работоспособности и синергетического единства партийно-политической системы. Эта система, в свою очередь, должна не просто способствовать выявлению коллективной политической воли народа, но и проявлять и реализовывать ее конструктивный, созидательный потенциал. В условиях, когда система, именуемая гражданским обществом, находится в нашей стране в процессе становления, а ее потенциал во многих сферах остается еще весьма неоформленным, на мой взгляд, крайне важно ни на минуту не забывать о необходимости подходить к политическим партиям не только с законодательным мерилом, предназначенным для регулирования деятельности общественных объединений, но и с правовой мерой, которая должна применяться к структурным элементам политического механизма (а вернее, политического организма) Российского государства.

А это означает, что для обеспечения подлинного созидательного синергетического единства (т. е. единства слаженной совместной работы различных элементов) партийно-политической системы России необходима ее тончайшая политико-правовая настройка. Настройка на «уверенный прием волн» подлинного народовластия, волн действительных интересов народа, его страт, групп и представителей и на конструктивное преобразование полученных сигналов в целях надлежащего выражения и удовлетворения реальных нужд общества, личности и государства. Настройка, которая должна прежде всего соответствовать обстоятельствам места, времени и конкретно-исторических условий своего осуществления.

Именно такая настройка способна обеспечить реальное синергетическое единство отечественной партийно-политической системы и в настоящем, и в будущем.