

**Кехман Леонид Борисович\***,  
*студент ФГБОУ ВПО*  
*«Самарский государственный университет»*  
*(г. Самара)*

## **ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИПАРТИЙНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОБЛЕМА АВТОРИТАРИЗМА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ПАРТИЙ И ПАРТИЙНОЙ ОЛИГАРХИИ**

Насколько разнообразен мир политических партий в России, настолько же схожа их внутренняя организация и принципы партийного строительства.

Именно в партийном строительстве, основанном на организационных принципах КПСС, и просматривается похожесть всех российских партий, которые имеют такую же тенденцию сращиваться с властью и, вследствие этого, не имеющие никакой адекватной идеологии или политической программы. Нужно отметить, что данный вопрос носит несколько абстрактный характер и присущ многим политическим системам разных стран, но, несмотря на это, из него вытекает конкретные проблемы, являющиеся предметом данной работы и, которые в условиях российской политико-правовой системы, приобретают особую актуальность.

В современной России с каждым годом все острее встает вопрос о партийном авторитаризме и олигархии. Вот уже более двадцати лет с момента появления Российской Федерации некоторые политические лидеры прочно заняли свои позиции и никак не желают уходить не только с политической сцены, но со своих партийных постов, превращая партию не в общественное объединение со своей социальной базой и идеологией, а в некую персонифицированную структуру, чьи интересы полностью подчинены либо воле одного лица (ЛДПР), либо интересам узкой группы лиц, ротация которых происходит исходя из примитивных феодально-клановых принципов.

Исходя из вышеуказанных тезисов партию можно описать не просто как публично-правовой институт, носящий узаконенные права

---

\* © Кехман Л.Б., 2012

юридического лица, но институт, представляющий собой миниатюрное государство, имеющее схожие институты власти как в государстве: такую же политико-правовую связь со своими членами в виде института членства в партии, являющуюся аналогом института гражданства и также выражающее интересы общества, где присутствуют свои внутренние органы и свое корпоративное право и где, как и в правовом государстве, должны присутствовать элементы демократии и принципы разделения внутрипартийной власти. В российском же случае теряется сам публично-правовой аспект партии как института политической системы исчезает. Партия трансформируется в некий государственный рудимент.

Разберем, что такая партия как система более детально:

Партия – это, прежде всего, вертикальная организация, а не простой набор базовых элементов – ячеек, избирательных комитетов, секций. Обычно партийная структура, так или иначе, учитывает структуру государственного устройства и выстраивается на основе отношений вертикальной зависимости между уровнями партийной организации.

На верхней ступени иерархии находятся руководящие партийные органы. Их создание представляет собой, выражаясь образно, процесс установления системы разделения властей внутри партии. Помимо упорядочения внутрипартийных отношений их наличие вызвано потребностями в «институционализации политического капитала» ее создателей и разграничения между ними зон влияния. На выбор формы организации центральных руководящих органов оказывают большое влияние субъективные факторы (в том числе характер взаимоотношений внутри партии).

По своей правовой природе власть, которой обладают должностные лица и руководящие органы партии, является корпоративной, а не публичной: пределы действия этой власти не простираются вне структур партии, а обязательность осуществляемых ее носителями решений обусловлена добровольным согласием членов партии подчиняться нормам.

Крупные партии, как правило, сложно структурированы. Большинство партий зарубежных стран, имеющих прямую структуру, выстроены по следующему принципу:

- съезд (конгресс) делегатов организаций нижнего уровня, на котором принимаются устав и программа партии, избираются руководящие органы;

- руководящий орган партии, выполняющий политические и административные функции; может дополняться президиумом правления или комиссиями, выполняющими специфические функции;

- председатель (лидер партии);

- фракция, имеющая зачастую особые права;

- партийный суд, разрешающий внутрипартийные конфликты.

В большинстве партий посты лидеров, как правило, формально выборные. Кто встанет во главе организации – решает специально собираемый съезд. В ряде стран (России, Германии) необходимость проведения съезда партии закреплена законодательно. Для традиционных европейских партий, ведущих свою историю от элитарных группировок, такая форма является сравнительно новой: многие из них были вынуждены пойти на демократизацию норм внутрипартийной жизни лишь в 50-80 годы прошлого века. Одним из ярчайших примеров может выступить наиболее «демократичная» партия зеленых в Германии.

В России законодательно закреплён круг вопросов, решение по которым принимается только съездом. К ним относятся:

- принятие устава и программы политической партии, внесение в них изменений и дополнений;

- избрание руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии;

- выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- рассмотрение вопросов о реорганизации или ликвидации партии.

Партийное строительство характеризуется заметным разнообразием при формировании постоянно действующих коллегиальных органов партий. Партии сами могут выбирать им название – центральный комитет (КПРФ), высший совет (ЛДПР), политсовет (Яблоко), правление, и так далее. Важной характеристикой системы руководящих органов является то, какой степенью свободы обладает тот или иной ее орган – может ли он действовать автономно либо представляет из себя не более чем передаточное звено в коммуникации центра и периферии, связанных воедино отношениями вертикальной зависимости.

Известны различные модели организации центральных органов партии. В ряде партий (КПРФ, ЛДПР и другие) решение политико-идеологических, организационных и кадровых вопросов осуществляется одним руководящим органом, действующим на сессионной основе. В перерывах действует координационный орган (президиум ЦК, президиум политсовета), задачей которого является решение неотложных вопросов, иногда – подотчетный и подчиненный ему секретариат, обеспечивающий текущую деятельность партии. Схожая модель лежала в основе структуры КПСС.

В основу второй модели организации руководящих органов политических партий положено структурно-функциональное разделение избираемых на съезде органов партии. Обычно используется разделение на политико-идеологические (политсовет) и организационно-распорядительные (ЦК, правление, исполком) органы.

В российских партиях обязательно также создание контрольно-ревизионной комиссии, следящей за тем, чтобы органы партии не превышали уставных полномочий, контролирующей использование финансовых средств. В отдельных партиях (например, в «Яблоко») также создаются партийные суды, дисциплинарные комиссии, рассматривающие внутрипартийные споры.

В некоторых партиях наряду с существованием постоянно действующего руководящего органа съездом партии избирается периодически созываемый орган, призванный вырабатывать рекомендации и предложения по вопросам партийной жизни. В состав такого органа (не имеющего полномочий и потому не считающегося руководящим)

иногда могут входить и лица, не являющиеся членами партии (высший совет «Единой России»).

Принципиально важный вопрос – о лидерстве в партии. Обычно выбирается персонифицированная модель лидера партии (председателя партии, генерального секретаря, лидера и так далее), наделенного широкими полномочиями. Лидер представляет партию во взаимоотношениях с органами власти и общественными организациями, руководит партийным аппаратом, подбором кадров на руководящие должности; подписывает документы партии, распоряжается ее финансовыми активами и имуществом. Избрание лидера осуществляется на съезде (Либерально-демократическая партия, Демократическая партия); в некоторых партиях коллегиальным органом (так, председатель ЦК Компартии избирается пленумом ЦК). Исходя из вопроса о лидерстве вытекает еще одна важная проблема данной работы – **проблема партийной олигархии**.

Как показывает опыт, партийные верхушки массовых партий имеют склонность к обособлению, формированию партийной олигархии, слабо зависимой от принципов партийной дисциплины и уклоняющуюся от механизмов ротации. Тем самым высшая партийная номенклатура своими действиями дает повод к обвинению в продажности (что особенно характерно для трудовых партий, связанных с деятельностью профсоюзов), измене интересам партии, отрыве от действительности и так далее вне зависимости от того, насколько эти обвинения имеют реальную почву. Реальная же проблема заключается здесь в том, что верхушка партии в условиях реальной политической борьбы вполне очевидно эмулирует структуру классического элитаристского комитета.

Существует три причины того, почему образуется **партийная олигархия** в массовых партиях:

1. материальная (партийная верхушка сосредотачивает в своих руках партийные ресурсы);
2. социологическая (партийные лидеры ассимилируются в правящей среде);
3. психологическая (лидеры манипулируют жадной масс иметть крепкого босса).

Неизбежность образования партийной олигархии в массовых народных партиях имеет характер «железного закона» (Роберт Михельс).

Железный закон олигархии – принцип перерождения политической власти, согласно которому власть неизбежно концентрируется в руках правящего меньшинства, независимо от формы правления. Как правило – преодоление этого закона идет через практику ротации партийных элит, а в частности, в одной из таких форм как праймериз, правовое регулирование которых чрезвычайно важно. Именно по такому пути пошли британские лейбористы, столкнувшиеся с проблемой неподконтрольности их парламентской фракции партийным массам и несоответствия ее деятельности политической программе.

Разумеется, обеспечить правовыми средствами демократический характер деятельности политических партий нереально. Тем не менее, законодатель может – а в определенных случаях и обязан – обеспечить основу их полноценного развития и создать препятствия превращению его в неконтролируемый обществом и государством «электоральный танк» либо в машину для монополизации политической власти в обществе. К таким средствам относятся: обязательность выборов руководящих органов, установление круга вопросов, которые не могут быть делегированы партийному руководству, закрепление предельных сроков полномочий выборных органов, тайный характер голосования на выборах.

Выборы в партии являются или, по меньшей мере, должны являться не только механизмом отбора кадров, но и их ротации. Процедура ротации кадров внутри партийной машины – необходимое условие того, чтобы партийная верхушка не образовала нечто вроде партийной олигархии, противостоящей низам. Однако на деле механизмы ротации, обыкновенно действенные на ранних этапах существования партии, впоследствии ржавеют, создавая условия ряду аппаратчиков сохранять свои посты и даже сосредотачивать их в одних руках.

Эффективным средством борьбы с образованием в партии внутреннего круга олигархов является и уставной запрет одному лицу занимать более одного поста в партии, а также запрет совмещать пост в структуре партии (например, секретаря бюро регионального комите-

та) и место в парламенте. Такую практику успешно вели немецкие «зеленые». В начале своей деятельности (1980-е) они выдавали мандаты на пребывание на партийных местах в представительных органах власти на срок, не превышающий двух лет, что в итоге привело к многомесячному параличу в деятельности партии в парламенте в 1985-м, когда еще действующие его члены от партии были вынуждены сдать свои мандаты. В итоге жизнь заставила «зеленых» согласовать свой политический календарь с календарем государственных структур и более гибко подходить к вопросам кадровой ротации.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что основным инструментом борьбы с проблемой олигархии и внутрипартийной демократии будет правовое регулирование, однако здесь встает вопрос о пределах и степени такой правовой регламентации.

В разных государствах степень публично-правового регулирования внутрипартийных отношений различна. Например, в странах Скандинавии единственным, что оказывается в зоне правового регулирования, является избирательное собрание партии, вопрос же о ее организационной структуре – ее собственное дело. Напротив, в Германии вопросы структуры политических партий регулируются предельно подробно.

**В российском же законодательстве** также содержится значительное число публично-правовых требований к структуре партий, закрепленных в законе:

- выборность и коллегиальность работы руководящих органов;
- территориальный принцип организации структур партии;
- периодическое проведение партийных съездов и предельные сроки полномочий руководящих органов партии (четыре года) и ее региональных отделений (два года);
- обязательность контрольно-ревизионных структур.

Вместе с тем ряд принципиально важных вопросов федеральное законодательство относит на усмотрение уставов самих партий, ограничиваясь лишь требованием непротиворечия их закону. Среди них наиболее важными являются:

– установление системы руководящих органов партии, распределение объема полномочий и принципов взаимодействия между ними, то есть установление внутривнутрипартийной формы правления;

– организационно-территориальное устройство партии, включая определение структуры партийных организаций, взаимодействие между центральными органами партии, ее региональными и местными отделениями;

– система внутривнутрипартийных отношений, в том числе степень организационной жесткости партии и внутривнутрипартийной иерархии, а также связанность члена партии решениями, принимаемыми партией.

Таким образом, политические партии вправе, в пределах, отведенных федеральным законодательством, самостоятельно определять вопросы своей внутренней организационной структуры по этим направлениям. При этом, по выражению В.В. Лапаевой, «внутреннее устройство партии – модель ее представления о функционировании государственной власти».

Как мы видим, ключевая проблема правового регулирования вопросов внутренней организации политических партий заключается в «нахождении надлежащего баланса между степенью правовой регламентации той или иной сферы общественных отношений и допустимой мерой их внутренней саморегуляции». Проблема выработки правовых механизмов публичного регулирования внутренней организации партии сравнительно нова для конституционного права, так как, согласно традиционным, складывавшимся веками правовым представлениям о политических партиях, решение вопросов их внутренней деятельности целиком составляет их собственную прерогативу.

Несмотря на все, предусмотренные законом принципы нужно заключить, что, как и было сказано в начале, внутривнутрипартийная организация и принципы российских партий мало чем отличаются от партийной организации КПСС. Такие принципы как демократический централизм до сих пор имеют место на ментальном уровне восприятия партийных деятелей и правилам внутривнутрипартийной жизни, и пока такое положение не изменится, методы права будут малоэффективны.