

ИСТОРИЯ ПАРТИЙНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА В РОССИИ

Современный политический и правовой статус партий складывался постепенно, по мере продвижения Российской Федерации по пути демократии, развития парламентских, конституционных основ государственности. В ходе исторического пути функционирования партий определялись их цели и задачи, которые закреплялись в их программах и уставах. Наличие этих документов, отражающих идейные ориентации общества, отличает партии от других политических институтов, в том числе групп интересов, является квалифицирующим признаком партии, что нашло отражение в Федеральном законе «О политических партиях».

Программа содержит цели и задачи партии, средства и методы их достижения; устав — документ о строении партии, ее местных организациях, о центральных руководящих и печатных органах, о правах и обязанностях членов партии. История партийного нормотворчества тесно связана с историей возникновения и развития политических партий. Документы, создаваемые самими партиями, играли большую роль в процессе правотворчества, иногда прямо являлись источниками права и порой подменяли законодательные акты, т.е. приобретали высшую юридическую силу. Особенно велика была роль партийных решений в тоталитарном государстве социалистического типа, где программа партии фактически заменяла собой конституцию и намечала пути дальнейшего развития общества.

Партийные программы представляют собой группу норм и правил, которые затрагивают те аспекты деятельности политической партии, которые так или иначе связаны с формированием и функционированием государственных институтов. Будучи по форме сугубо партийными, по своему содержанию и своей роли данные нормы и правила объективно выходят за рамки исключительно партийных установлений. Они оказывают воздействие на жизнедеятельность отдельных звеньев государственного механизма. Отношение государства к партийным нормам является неоднозначным: от резкого неприятия до их освоения и включения в арсенал нормативно-правового регулирования.

Появление партийных документов имеет давнюю историю, с момента возникновения первых партий в России. Историю партийного нормотворчества условно можно разделить на четыре этапа: 1-й — со второй половины XIX в. до февраля 1917 г., 2-й — с февраля 1917 г. по март 1919 г., 3-й — с марта 1919 г. до 1991 г., 4-й — с 1991 г. до настоящего времени.

Период со второй половины XIX в. до февраля 1917 г. характеризуется созданием в Российской империи огромного количества партий (около 170)¹ и еще большего количества партийных документов. Наряду с традиционными партийными программами и уставами, которые неоднократно пересматривались, дополнялись и редактировались, появлялись и новые виды документов: предвыборные платформы и программы. Создание этих новых видов документов связано с избирательной кампанией по выборам депутатов Государственной Думы. Это была единственная узаконенная политическая арена, где могли относительно свободно состязаться представители различных партийных течений.

Только легализованным партиям — либерально-консервативным и консервативным было разрешено распространять избирательные бюллетени. Однако во время выборов в дореволюционные Государственные Думы все основные политические партии от крайне консервативных до рево-

люционных выработали свои избирательные программы и платформы.

С падением царского самодержавия в ходе Февральской революции 1917 г. довольно быстро с политической арены сошли консервативные партии и организации. С другой стороны, углубление деструктивных явлений в самых различных сферах общественной жизни усиливало партии социалистической ориентации и уменьшало шансы либеральных партий выйти из структурного кризиса мирным путем. В марте 1917 г. под влиянием Февральской революции VII партийный съезд кадетов решает принять новые формулировки ряда положений программы, согласно которым желательным для России государственным устройством объявлялась демократическая парламентская республика. Разногласия внутри партии эсеров привели к образованию фракции левых эсеров, а затем, к октябрю 1917 г., к фактическому складыванию самостоятельной партии левых эсеров. В ночь на 10 декабря 1917 г. они заключили блок с большевиками и вошли в состав центральных органов власти и управления, в частности в ВРК, в президиум ВЦИК, СНК, заняли ответственные посты в Красной армии, на флоте и в ВЧК. В апреле 1918 г. сразу после ухода левых эсеров из правительства была принята Программа ПЛСР². Это была программа последней партией, с которой сотрудничали большевики после прихода к власти.

По своей политической генетике, партийному естеству большевизм не мог делить власть с кем бы то ни было. Так как компартия рассматривалась как единая мировая партия с национальными секциями, многопартийность была противопоказана и допускалась в отдельных случаях как необходимое зло, и союзные партии там, где они допускались, существовали на бумаге, а на деле были поставлены под жесточайший контроль органов госбезопасности (например, в ГДР, Чехословакии, КНР).

К своим программным документам большевики подошли весьма прагматично, и когда преходящие интересы правящей верхушки партии вступали в противоречие с теорией, последняя неизменно приносилась в жертву ради завоевания власти и удержания ее. Об этом свидетельствует и содержание менявшихся большевиками партийных программ. Программа пришедшей к власти партии была уже не просто документом, регулирующим внутривнутрипартийные отношения, она выходила далеко за рамки внутривнутрипартийного регулирования и определяла всю дальнейшую систему законодательства Советского государства. Законы должны были прежде всего соответствовать установкам партийных органов.

После Октябрьской революции стало оформляться новое, «пролетарское право». Складывалась также новая система источников права. В их число включались не только нормативные акты государственной власти, но и революционное правосознание трудящихся масс. Между тем и другим находилось еще одно чрезвычайно важное звено — это политические директивы, указания, решения партийных органов, которые служили непререкаемой догмой для всей деятельности карательной системы. Отсутствие правового регулирования компенсировалось партийными нормами. Политические директивы партии имели различную форму: призывы, решения партийных съездов и пленумов, постановления центральных органов, прямые указания секретарей ЦК и др.

Помимо общих директив руководящая роль партийных инстанций проявлялась в том, что они рассматривали, согласовывали и утверждали те нормативные документы, которые затем принимались государственными органами: ЦИК СССР, Верховным Советом СССР и его Президиумом, наркоматами и ведомствами. Такой порядок грубо противоречил Конституции страны, но он существовал в течение всей истории Советского государства. Порой партийные решения наделялись высшей обязательной силой. Партийное нормотворчество служило юридическим средством регулирования реально функционирующих отношений. С течением времени стали издаваться и совместные постановления ЦК ВКП(б) и Совета Министров СССР, которые можно отнести одновременно и к политическим директивам, и к нормативным правовым актам³. Реальная политическая власть оказалась безраздельно у коммунистической партии, а разного рода государственные формирования (представительные, исполнительные и судебные) полностью зависели от партийных решений и носили фасадный характер.

В начале 1990 г. происходило реформирование самой Коммунистической партии. М.С. Горбачев согласился с требованием радикальной части демократического лагеря об изменении и отмене шестой статьи Конституции, фиксировавшей политическую монополию КПСС. Одновременно он предложил принять новую платформу КПСС, которая признавала бы политический плюрализм, многопартийность. Состоявшийся в июле 1990 г. XXVIII съезд КПСС (последний в истории партии) выявил непреодолимые разногласия. На съезде обсуждался проект нового варианта партийной программы, предлагалось реформирование партии, однако исторические события не позволили этим планам сбыться.

С 1991 г. в нашей стране возобновился процесс формирования различных политических партий. Все 90-е годы прошлого века становление политических партий носило преимущественно характер объединения по корпоративным и иным узким интересам. Однако в настоящее время период хаотичного партийного строительства закончился. Принятый в 2001 г. Федеральный закон «О политических партиях» определил их правовой статус, процедуру формирования и правовые нормы политического развития.

Поскольку в процессе создания партийных норм участвуют различные субъекты, партийное нормотворчество можно разделить на виды, характерные для корпоративного нормотворчества: прямое и представительное. Прямое (непосредственное) партийное нормотворчество представляет собой самостоятельную деятельность членов партии по созданию собственных норм. Принятие устава и программы политической партии, внесение в них изменений и дополнений, рассмотрение ряда других вопросов осуществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации⁴. Другим способом принятия партийных решений является партийная конференция или общее собрание региональных отделений политической партии. На них принимаются решения об избрании руководящих и контрольно-ревизионных органов региональных отделений политической партии, о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. Формами партийных актов, принятых на конференции, являются в основном резолюции. Предста-

вительные органы партий: Политсовет, Генсовет, Центральный Совет, Правление Центрального Совета, Президиум, Федеральное правление, Исполнительный Комитет Центрального Совета, Центральный Комитет, Президиум Центрального Комитета, Высший Совет, Совет партии, Секретариат партии и др. осуществляют одновременно контрольные и исполнительно-распорядительные функции и участвуют в партийном нормотворчестве. Решения этих руководящих органов партий являются результатами представительного нормотворчества. Они в основном ориентированы на определение качественного и количественного состава партийных структур, осуществление взаимодействия как между отделениями партии, так и с депутатскими и парламентскими объединениями в представительном органе государственной власти, с другими политическими партиями и общественными организациями. Представительные органы партий принимают решения о создании объединений и союзов с другими политическими партиями и организациями, учреждают средства массовой информации партии, партийный бюджет и порядок расходования партийных членских взносов и другие необходимые нормативные акты, касающиеся организации внутривнутрипартийной жизни. Партийные акты, принятые в порядке представительного нормотворчества, имеют следующие формы: обращения, заявления, воззвания, письма, постановления, резолюции, листовки, тезисы и др.

Таким образом, в настоящее время партийное нормотворчество имеет большое значение в политической жизни общества. Но не только в политике необходимо учитывать то положительное, что наработали партийные деятели в поиске путей совершенствования общественных отношений. Анализ и оценка идей и представлений, образов нового или измененного правового порядка, содержащихся в партийных документах, вполне могут являться начальным этапом правотворческого процесса. Это особенно актуально в связи с обсуждением проблемы демократизации нормотворческого процесса, привлечения к участию в нормотворческой деятельности общественных объединений⁵. В исследовательский процесс разработки нормативно-правового акта надо включать не только научные коллективы, социологические службы, но и самые различные общественные организации, заинтересованные в урегулировании возникших социальных противоречий, прежде всего политические партии. Это необходимо для развития демократических традиций в стране, для того, чтобы не повторять ошибки прошлого тоталитарного этапа нашей истории.

*Ерыгина В.И.,
кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства
и права Белгородского государственного
университета*

¹ См.: Политические партии России. Конец XIX — первая треть XX века. Энциклопедия. М., 1996. Прил. 1.

² Права и свободы человека в программных документах основных политических партий и объединений России. XX век. М., 2002. С. 174–185.

³ Стешенко Л.А., Шамба Т.М. История государства и права России. Академический курс. В 2 т. Т. 2. XX в. М., 2003. С. 239.

⁴ О политических партиях: Федеральный закон РФ от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 25.07.2002) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁵ Соколова А.А. Социальные аспекты понятия «правообразование» // Государство и право. 2004. № 7. С. 79–83.