

УДК 342

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-412-416

К вопросу о требовании Федерального закона России «О политических партиях» к численности региональных отделений политических партий**Заляев Рустем Ильхамович**

Кандидат политических наук, доцент кафедры конфликтологии института социально-философских наук и массовых коммуникаций Казанского (Приволжского) федерального университета

Заляев Рамиль Ильхамович

Кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры алтаистики, тюркских и центральноазиатских исследований Высшей школы востоковедения – Восточный разряд Института международных отношений, истории и востоковедения Казанского (Приволжского) федерального университета



В статье анализируется требование Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» к численности региональных отделений политических партий, которое косвенно запрещает создание и деятельность региональных и местных политических партий в контексте возможности коллективной самоорганизации индивидов в политические партии на региональном и местном уровнях власти. Рассматриваются различные точки зрения на требования Федерального закона «О политических партиях» к созданию и деятельности политических партий, в том числе к требованию численности региональных отделений политических партий, положения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых содержится оценка этого требования, а также теоретико-правовой подход, применимый к анализу проблемы законодательных требований к созданию и деятельности политических партий в России. Предлагаются рекомендации по развитию партийного законодательства в России с целью расширения участия круга коллективных субъектов в общественной жизни на региональном и местном уровне власти.

Ключевые слова: политические партии, правовой статус политических партий, Федеральный закон России «О политических партиях», право на объединение, региональные политические партии, муниципальные политические партии

Для цитирования: Заляев Р.И., Заляев Р.И. К вопросу о требовании Федерального закона России «О политических партиях» к численности региональных отделений политических партий // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 412–416. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-412-416.

Федеральный закон РФ от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон «О политических партиях», ФЗ № 95-ФЗ) содержит требования к созданию и деятельности политических партий: требования к численности членов политических партий и к численности ре-

гиональных отделений политических партий. Требования Федерального закона «О политических партиях» к созданию и деятельности политических партий неоднократно менялись. В первоначальной редакции Федерального закона были установлены требования о том, что «политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ» и «в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии» (п. 2 ст. 3) [1]. В 2012 г. законодателем в Федеральный закон были внесены изменения, которые существенно снизили требование к численности членов политической партии в России. Что касается требования к численности региональных отделений политической партии, то оно, с незначительными изменениями, сохранилось. В настоящее время согласно подп. «а» п. 2 ст. 3 Федерального закона от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», «в политической партии должно состоять не менее 500 членов» и «политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии» [1]. Законодательное требование к численности региональных отделений политических партий косвенно запрещает создание и деятельность региональных и местных политических партий. Возникает вопрос анализа законодательного требования к численности региональных отделений политических партий и, следовательно, запрета в России создания и деятельности региональных и местных политических партий в контексте возможности коллективной самоорганизации индивидов в политические партии на региональном и местном уровнях власти.

Обсуждение вопроса требований Федерального закона «О политических партиях» к созданию и деятельности политических партий

Надо отметить, что во время обсуждения вопроса о принятии в России специального закона о политических партиях, среди депутатов Государственной Думы Российской Федерации стоял вопрос и о возможности создания и деятельности в России региональных и местных политических партий. Депутатами Государственной Думы было предложено несколько проектов Федерального закона о политических партиях, некоторые из которых предусматривали возможность создания и деятельности межрегиональных, региональных и местных политических партий. Например, Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества был подготовлен собственный инициативный проект федерального закона, который назывался «О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений

в Российской Федерации». Автором законопроекта является доктор юридических наук В.В. Лапаева. Законопроект предполагал возможность создания и деятельности межрегиональных, региональных и местных политических объединений (ст. 5) [2].

В.В. Лапаева, обосновывая положение своего законопроекта, закрепляющее возможность создания и деятельности межрегиональных, региональных и местных политических объединений, отмечает, что ее «законопроект сохраняет межрегиональные, региональные и местные партии и вводит их в сферу регулирования закона о гарантиях многопартийности, что, в свою очередь, является гарантией против ограничения политического плюрализма и многопартийности на региональном и местном уровнях» [3]. Далее В.В. Лапаева делает важное уточнение: «Вместе с тем идея запрета региональных партий родилась не на пустом месте. В ней есть резоны, связанные с наличием в регионах страны опасных тенденций к национальному и религиозному сепаратизму и экстремизму. Но из этой проблемы несложно найти другой, вполне приемлемый с точки зрения права выход, а именно запрет на создание политических объединений по национально-этническому или конфессиональному признакам. Предлагаемый инициативный законопроект закрепляет запрет на создание политических объединений по национально-этническому и религиозному признакам» [3]. Как известно, был принят проект Федерального закона «О политических партиях», который закрепляет существование в России только общероссийских политических партий (п. 2, ст. 3) [4].

Принятие Федерального закона «О политических партиях», в том числе, положения закона, содержащие требования к созданию и деятельности политических партий, вызвали в российском обществе неоднозначные оценки. Часть общества считала, что они являются необходимыми для дальнейшего развития партийной системы России. Однако некоторые считали, что они являются чрезмерно высокими и нарушают ряд положений Конституции России, в том числе и ст. 30 (ч. 1), которая закрепляет право индивидов на объединение и свободу деятельности общественных объединений. Спор перешел и в юридическую плоскость, когда вопрос соответствия требований Федерального закона «О политических партиях» к созданию и деятельности политических партий положениям Конституции России в 2005 и 2007 гг. стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что требования закона не противоречат положениям Конституции России, в том числе и положению о праве на объединение и свободе деятельности общественных объединений [5; 6]. В то же время Европейский суд по правам человека, рассмотрев жалобу представителей «Республиканской партии России» на предмет соответствия Решения

Верховного суда РФ о ликвидации «Республиканской партии России» ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в 2011 г. вынес Постановление, что «имело место нарушение ст. 11 Конвенции» (п. 90, п. 131) [7]. Таким образом, вопрос оценки требований Федерального закона России «О политических партиях» к созданию и деятельности политических партий, в том числе требования к численности региональных отделений политических партий на соответствие праву индивидов на свободу объединения, порождает разные мнения и требует дальнейшего изучения.

После выхода Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Республиканская партия России против России» ряд известных российских ученых подвергли критике его обоснованность. Например, В.Е. Чуров, Б.С. Эбзеев обосновывая требования Федерального закона России «О политических партиях» к численности членов и к численности региональных отделений политических партий, подчеркнули, что требования были установлены исходя из учета исторического этапа развития страны, которая относительно недавно начала процесс перехода к демократии. Из этого, по мнению авторов, проистекает необходимость поэтапного формирования устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа Российской Федерации [8].

В.Д. Зорькин, выступая в 2012 г. с докладом на Международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности» также приводит серьезные аргументы в пользу запрета региональных политических партий в России. Он отметил, что «политико-партийная система должна учитывать исторические, политические, социокультурные, этнорелигиозные особенности страны и, что в условиях крайне болезненных социально-политических последствий “парада суверенитетов”, который прокатился по России, «институт региональных политических партий вполне способен оказаться механизмом провоцирования сепаратизма или даже инициирования государственного распада» [9]. При этом он обращает внимание собравшихся на важную оговорку Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в котором подчеркивается, что «указанное ограничение носит временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято» [9].

В целом, сторонники требований Федерального закона «О политических партиях» к численности членов политических партий и к численности региональных отделений политических партий считали, что, во-первых, введение требований будет вести к укрупнению политических партий в России, снижению числа малочисленных политических пар-

тий, которые не имеют серьезной электоральной поддержки и дезориентируют выбор избирателя, и тем самым будет способствовать лучшему отражению воли избирателей при выборах, и, во-вторых, будет эффективно защищать партийную систему от создания и деятельности сепаратистских и националистических политических партий, которые могут угрожать целостности и стабильности государства.

Научные подходы к анализу требований к созданию и деятельности политических партий

Ученые предлагают различные подходы к анализу требований к созданию и деятельности политических партий, в том числе требования к численности региональных отделений политических партий. Например, известный отечественный правовед В.В. Лапаева в деле теоретического осмысления проблемы ограничения законом прав и свобод человека, в том числе проблемы ограничения права на свободу объединения, предлагает использовать либертарную концепцию правопонимания. По мнению В.В. Лапаевой, «позиция либертарной концепции в вопросе ограничения прав человека состоит в следующем: право человека может быть ограничено законом только с целью защиты других прав человека и только в той мере, в какой это не нарушает принцип формального равенства при осуществлении данного права» [10, с. 105]. В.В. Лапаева считает, что «с точки зрения принципа равенства, очевидно, что ограничение такой ценности, как права человека, может быть оправдано лишь необходимостью защиты равнозначной ценности. Следовательно, единственным основанием для ограничения права человека является необходимость предотвращения такого злоупотребления этим правом, которое связано с его использованием в ущерб другим правам человека» [10, с. 106].

Основываясь на либертарной концепции правопонимания, В.В. Лапаева предлагает логику правовых рассуждений, которая может быть использована при рассмотрении проблемы законодательных требований к созданию и деятельности политической партии в России. В.В. Лапаева отмечает, что, «прежде всего, следует исходить из того, что с точки зрения Конституции РФ закрепление в законе требований к минимальной численности политической партии является конституционно приемлемым ограничением права граждан на объединение в том случае, если оно соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Интерпретируя данную норму в контексте положения ст. 2 Конституции РФ о приоритете прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, следует признать, что права гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это осуществляется для защиты других прав человека... В рассматриваемом нами случае законодатель мог исходить из того, что право граждан на объединение в политические партии следует

ограничить для защиты прав граждан на участие в управлении делами государства» [11, с. 26–27].

В.В. Лапаева полагает, что «если законодатель считает, что без указания в законе требований к численности партии невозможно предотвратить участие в выборах под видом политических партий различного рода клановых организаций (что может дезориентировать избирателей и привести к искажению их воли), то он вправе ввести требование к минимальной численности партии. Такое требование является гарантией против злоупотребления статусом политической партии» [11, с. 27]. Таким образом, можно хорошо видеть эффективность либертарной концепции правопонимания в анализе проблемы обоснования законодательных требований к созданию и деятельности политической партии в России.

Важным источником, содержащим объяснение цели установления законодателем требования к численности региональных отделений политических партий в России, являются решения Конституционного Суда РФ. Как было сказано выше, вопрос о конституционности требований, в том числе требования к численности региональных отделений политических партий, был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в 2005 г. Анализ постановления Конституционного Суда РФ показывает, что, во-первых, целью установления федеральным законодателем требования к численности региональных отделений политических партий является необходимость формирования крупных общенациональных политических партий, которые выражают интересы значительной части граждан Российской Федерации, предотвращение создания множества малочисленных партий, не имеющих достаточной поддержки и которые могут дезориентировать избирателя (п. 3.1, п. 3.3), во-вторых, – обеспечение целостности и стабильности государства путем предотвращения создания и деятельности региональных политических партий, которые могут способствовать развитию сепаратистских и националистических идей (п. 3.2, п. 3.3) [5].

Завершая анализ законодательного требования Федерального закона «О политических партиях» к численности региональных отделений политических партий, которое косвенно вводит запрет создания и деятельности в России региональных и местных политических партий, следует сказать следующее:

Во-первых, что касается проблемы «множества малочисленных партий», которая является одним из доводов обоснования введения высоких требований Федерального закона «О политических партиях» к численности членов и региональных отделений политических партий, что ведет также к косвенному запрету региональных и местных политических партий. Действительно, до принятия

в России Федерального закона «О политических партиях» существовали достаточно либеральные законодательные требования к созданию и деятельности политических партий, и в выборах участвовало значительное число общественно-политических объединений, что дезориентировало избирателей и негативно влияло на процесс волеизъявления граждан. Однако, на наш взгляд, существовал путь, который позволял, не прибегая к запрету региональных и местных политических партий, существенно снизить на федеральном уровне число малочисленных общественно-политических объединений – это введение закрепленных в Федеральном законе России «О политических партиях» требований к созданию и деятельности политических партий в форме: «политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ» и «в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии» исключительно для общественно-политических объединений федерального уровня деятельности. Данный подход, на наш взгляд, позволил бы решить во многом проблему множественности общественно-политических объединений на федеральном уровне деятельности и одновременно сохранить деятельность региональных и местных политических партий.

Во-вторых, что касается вопроса обоснования запрета в России региональных политических партий, утверждается, что они могут способствовать развитию сепаратистских и националистических идей, и тем самым угрожать целостности и стабильности государства. Действительно, существует определенная связь между региональным уровнем деятельности политических партий и возможностью создания сепаратистских и националистических политических партий. Однако эта связь безусловная. Во-первых, не все региональные политические партии могут быть сепаратистскими или националистическими. На региональном уровне могут действовать партии с традиционной политической идеологией, защищающие общенациональные ценности. Во-вторых, не все региональные партии, отстаивающие интересы региона, будут являться сепаратистскими или националистическими; они могут сочетать региональные интересы с общенациональными.

В-третьих, в законодательстве России уже существует способ решения проблемы защиты от создания и деятельности сепаратистских и националистических партий – это отдельные положения Конституции России (п. 5, ст. 13) и Федерального закона «О политических партиях» (ст. 9), которые запрещают создание и деятельность сепаратистских и националистических политических партий [1; 12].

Таким образом, исследование показало необходимость поиска оптимального баланса между требованиями к организации партийной системы и обеспечением конституционных прав граждан на

свободу объединения. Предложенные подходы могут способствовать совершенствованию партийного законодательства и развитию демократических институтов в России.

Литература:

1. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 14.07.2001) // СПС КонсультантПлюс.
2. Инициативный проект федерального закона «О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в Российской Федерации» // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11. URL: <http://www.vibory.ru/journal/journ11/j11arta4.html> (дата обращения: 30.01.26)
3. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 11–18.
4. Проект Федерального закона № 43556-3 «О политических партиях» (окончательная ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21.06. 2001). Внесен Президентом РФ // СПС КонсультантПлюс.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 № 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» // СПС КонсультантПлюс.
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 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» // СПС КонсультантПлюс.
7. Постановление Европейского суда по правам человека от 12.04.2011 по делу «Республиканская партия России [Republican Party of Russia] против Российской Федерации» (жалоба № 12976/07) (I Секция) (European Court of Human Rights. // СПС КонсультантПлюс.
8. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Утраченные иллюзии (о Постановлении Европейского суда по правам человека по делу Республиканская партия России против России) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 6. С. 28–38.
9. Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 1–11.
10. Лапаева В.В. Критерии ограничения прав человека с позиций либертарной концепции правосудия // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 103–115.
11. Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 25–34.
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с измен., одобр. в ходе общеросс.голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.

On the Issue of the Requirement of the Russian Federal Law "On Political Parties" for the Number of Regional Branches of Political Parties

*Zalyaev Rustem I., Zalyaev Ramil I.
Kazan (Volga Region) Federal University*

The article analyzes the requirement of the Russian Federal Law "On Political Parties" for the number of regional branches of political parties, which indirectly prohibits the creation and operation of regional and local political parties in the context of the possibility of collective self-organization of individuals into political parties at the regional and local levels of government. Various points of view are considered regarding the requirements of the Federal Law of Russia "On Political Parties" for the establishment and operation of political parties, including the requirement for the number of regional branches of political parties, the provisions of the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which assess this requirement, as well as a theoretical and legal approach applicable to the analysis of the problem of legislative requirements for creation and activity of political parties in Russia. Recommendations are proposed for the development of party legislation in Russia in order to expand the participation of a range of collective actors in public life at the regional and local levels of government.

Keywords: political parties, legal status of political parties, Federal Law of Russia "On Political Parties", right to association, regional political parties, municipal political parties