

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Развитие парламентаризма,
совершенствование организации выборов
и использования эффективных
избирательных технологий

Издание Государственной Думы
Москва • 2014

УДК 342.8(470)

ББК 67.400.82

Р 17

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству
и государственному строительству

В. Н. Плигина

Ответственный редактор:
заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству и государственному
строительству А. Е. Иванова

Руководитель рабочей группы по подготовке книги:
помощник председателя Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству и государственному
строительству П. Б. Айтов

Авторы-составители:

Г. Д. Садовникова, доктор юридических наук, доцент
(руководитель авторского коллектива)

(гл. 2 § 2.1, гл. 3 § 3.1–3.4);

И. А. Алебастрова, кандидат юридических наук, доцент
(гл. 1 § 1.5, 1.9, гл. 2 § 2.3, гл. 4 § 4.1);

М. В. Варлен, доктор юридических наук, профессор
(гл. 1 § 1.6, 1.7);

В. В. Комарова, доктор юридических наук, профессор
(гл. 1 § 1.3, 1.4, 1.8);

Н. А. Михалева, доктор юридических наук, профессор
(гл. 1 § 1.2);

В. И. Фадеев, доктор юридических наук, профессор
(гл. 1 § 1.1);

Е. С. Шугрина, доктор юридических наук, профессор
(гл. 2 § 2.2, гл. 3 § 3.5, гл. 4 § 4.2).

Р 17 **Развитие** парламентаризма, совершенствование организации выборов и использования эффективных избирательных технологий. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 208 с.

УДК 342.8(470)

ББК 67.400.82

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. Анализ современного состояния и тенденций правового регулирования отношений в сфере парламентаризма, избирательных правоотношений, правоотношений, складывающихся в сфере правового регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации	8
§ 1.1. Современное состояние и тенденции развития парламентаризма	8
§ 1.2. Влияние практики российского парламентаризма на зарубежные страны СНГ	17
§ 1.3. История возникновения, становления и развития политических партий как субъектов избирательного процесса, изменение их места и роли в политической системе	29
§ 1.4. Выявление сущностных признаков правового статуса политических партий как субъектов избирательного процесса	48
§ 1.5. Влияние партийных и избирательных систем на правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса	58
§ 1.6. Сравнительно-правовое исследование порядка регулирования и участия политических партий в выборах. Выявление особенностей правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах	74
§ 1.7. Сравнительно-правовое исследование смешанной и пропорциональной избирательных систем, используемых в различных государствах, выявление их достоинств и недостатков	83
§ 1.8. Порядок взаимодействия политических партий как участников избирательного процесса с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с институтами гражданского общества	93
§ 1.9. Анализ влияния правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на развитие законодательства о политических партиях и выборах	101
Глава 2. Комплексное исследование правового регулирования финансирования политических партий в Российской Федерации, в том числе законодательства о политических партиях, о выборах, специальных нормативных правовых актов в области финансирования политических партий, обоснование и разработка предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере финансирования политических партий, направленных на создание системы правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации	121

§ 2.1. Исследование понятийного аппарата в сфере финансирования политических партий	121
§ 2.2. Историко-правовой анализ развития нормативного правового регулирования финансирования политических партий	128
§ 2.3. Анализ норм действующего законодательства, регламентирующего вопросы финансирования политических партий в Российской Федерации, разработка и обоснование предложений по созданию системы правового регулирования в области финансирования политических партий в Российской Федерации, а также предложений по оптимизации норм действующего законодательства Российской Федерации в указанной области с учётом опыта зарубежных государств	136
Глава 3. Исследование возможностей и форм участия политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий	154
§ 3.1. Основы конституционно-правового статуса избирательной комиссии как государственного органа, его существенные признаки, принципы организации и деятельности	154
§ 3.2. Классификация функций избирательных комиссий при проведении федеральных, региональных и местных выборов, а также форм их осуществления	159
§ 3.3. Выявление проблем формирования избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, предложения по их решению	166
§ 3.4. Роль политических партий и избирательных блоков в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации	171
§ 3.5. Выявление организационно-правовых проблем в работе избирательных комиссий в Российской Федерации	176
Глава 4. Исследование возможностей доступа политических партий к средствам массовой информации, а также возможности партий, не представленных в органах государственной власти, принимать участие в выработке властных решений на федеральном, региональном и местном уровнях	181
§ 4.1. Обоснование гарантий равного доступа политических партий к средствам массовой информации	181
§ 4.2. Исследование зарубежного и отечественного опыта участия партий, не представленных в органах государственной власти, органах местного самоуправления в обсуждении и выработке их решений, правовой регламентации иных форм деятельности таких партий	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	196

ВВЕДЕНИЕ

Теоретическое и практическое значение исследования на тему «Развитие парламентаризма, совершенствование организации выборов и использования эффективных избирательных технологий» состоит в том, что в условиях развития парламентской демократии актуальными являются научные разработки, включающие общий теоретический анализ парламентаризма как одного из важнейших атрибутов правового демократического государства, его становления и тенденций развития; исследование и оценка главных черт современного состояния, положительных и отрицательных тенденций развития, опасностей и резервов позитивной динамики российского парламентаризма, а также его «инфраструктуры»: выборов, политических партий и СМИ, их правового регулирования и практики функционирования; предложения по совершенствованию законодательства в соответствующих сферах. В современных условиях назрела необходимость в совершенствовании организации выборов и использования эффективных избирательных технологий, внесении поправок в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающих возвращение к смешанной избирательной системе на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации; внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части расширения возможностей и форм участия политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий, повышение прозрачности финансирования выборов и политических партий, усиление финансового контроля; внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», направленных на обеспечение прозрачности деятельности (в том числе финансовой) политических партий; обосновании и внесении изменений в федеральное законодательство, закрепляющее деятельность средств массовой информации, деятельность политических партий, гарантирующих равный доступ политических партий к средствам массовой информации, возможности партий, не представленных в органах государственной власти, органах местного самоуправления участвовать в обсуждении и выработке их решений, правовой регламентации иных форм деятельности таких партий.

Авторы настоящего исследования, отстаивая единые концептуальные подходы в отношении основных направлений и путей развития парламентаризма, представительной демократии, законодательства о выборах и политических партиях, подчас имеют разные позиции по поводу оптимизации правового регулирования отдельных вопросов в данной сфере, что нашло отражение в настоящей работе.

Теоретической основой исследования явились труды классиков философско-правовой мысли: Сократа, Платона, Аристотеля, Томаса Мора, Жана Бодена, Жана-Жака Руссо, работы Локка, Гоббса, Дюги, Монтескье, Канта, Гегеля и другие. Вопросы формирования парламента и организации его работы, проблемы многопартийности занимали значительное

место в трудах И. Бентама, Д. С. Милля, Альберта Дайси, М. Дюверже, А. Эсмена, В. Беджгота, К. Шмитта и других учёных. Под влиянием идей парламентаризма и представительного правления находились и отечественные учёные дооктябрьского периода: В. М. Гессен, С. Е. Десницкий, Н. И. Кареев, М. М. Ковалевский, Н. М. Коркунов, С. А. Котляревский, Л. И. Лазаревский, С. А. Корф, П. И. Новгородцев, В. М. Устинов, Б. Н. Чичерин, Л. А. Шалланд, И. А. Ильин и другие, чьи труды использованы в настоящем исследовании.

Авторы обращались также к современным научным работам и работам советского периода известных ученых-конституционалистов, внёсших наиболее значительный вклад в развитие идей парламентаризма как необходимого элемента и условия демократии, в числе которых: С. А. Авакьян, С. А. Автономов, П. А. Астафичев, Г. В. Атаманчук, М. В. Баглай, Н. А. Богданова, Г. В. Барабашев, И. В. Гранкин, Л. А. Григорян, Д. Л. Златопольский, А. В. Иванченко, А. И. Ким, Е. И. Козлова, Е. И. Колюшин, А. И. Ковлер, Г. Н. Комкова, Н. М. Колосова, С. С. Кравчук, Б. С. Крылов, О. Е. Кутафин, Б. М. Лазарев, В. А. Лебедев, Ю. И. Лейбо, А. И. Лепешкин, В. О. Лучин, В. И. Лысенко, А. П. Любимов, Г. В. Мальцев, В. В. Маклаков, А. К. Махненко, А. А. Мишин, М. А. Могунова, И. М. Степанов, Б. А. Страшун, Ю. А. Тихомиров, Я. Н. Уманский, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шеремет, Б. С. Эбзеев.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы познания. Феномен парламентаризма исследован в диалектическом развитии, диалектической связи с другими социальными явлениями. Используются исторический, социологический, формально-логический, системно-структурный методы, а также специальные правоведческие методы познания: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический, другие. Социологический метод позволил показать место представительной власти в социуме в аспектах статики и динамики. Исторический метод дал возможность проследить эволюцию институтов парламентаризма, становления многопартийности в России, уловить тенденции развития. Сравнительно-правовой метод позволил показать общее и особенное в правовом регулировании выборов и статуса представительных органов, избирательных комиссий, политических партий, выделить пригодные для российских условий аспекты правового регулирования и правоприменительной практики в исследуемой сфере. Методы системно-структурного, системно-функционального анализа дают возможность детально раскрыть правовую модель парламентаризма в России, соотношение отдельных его элементов, выявить объективно существующие системно-структурные связи, вскрыть сильные и слабые стороны исследуемого института и составляющих его элементов. Методы формальной логики: описание, классификации, формулирование выводов из имеющихся посылок – позволяют охарактеризовать политико-правовые явления парламентаризма, многопартийности, институты выборов и политических партий в их единстве и многообразии, исследовать правовые нормы, регулирующие формирование и компетенцию представительных органов, избирательных комиссий,

их взаимодействие с институтами гражданского общества с позиций их конкретного нормативного содержания, выявить пробелы и дефекты правового регулирования, сформулировать предложения по их устранению.

Апробация результатов исследования возможна в направлениях дальнейшего развития теоретических научных трудов по данной тематике, поиска наиболее оптимальных путей решения проблем, выявленных в ходе настоящего исследования, трансформации результатов, в том числе предложений авторов, в законопроекты, совершенствование правоприменительной практики, обучения и повышения квалификации депутатов, работников аппаратов представительных органов, избирательных комиссий, штабов политических партий.

Глава 1. Анализ современного состояния и тенденций правового регулирования отношений в сфере парламентаризма, избирательных правоотношений, правоотношений, складывающихся в сфере правового регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации

§ 1.1. Современное состояние и тенденции развития парламентаризма

Современное демократическое государство – Россия здесь не является исключением – сталкивается с проблемами, которые всё с большей очевидностью выявляют недостатки парламентаризма, представительной демократии: само понятие «представительство» утрачивает сегодня во многом свой исторический смысл, своё первоначальное содержание, превращаясь в суррогат представительства, в его парадный фасад¹. Депутат – юридически полномочный представитель народа, обладая формально свободным мандатом, de facto превратился в представителя политической партии, связанного фракционной дисциплиной и политическими установками.

Парламент постепенно утрачивает свою роль в выработке ключевых государственных решений, переставая быть местом для общественной дискуссии, которая зачастую сводится к пустой формальности, ибо её содержание существенно не влияет на выбор путей развития государства и общества. Эти пути определяются в иных центрах, в рамках иных процедур, скрытых от общественного мнения, от общественного контроля. Одновременно происходит усиление исполнительной власти, что создаёт почву для утверждения «бюрократической демократии», носителем которой становится чиновничий аппарат.

Нестабильность избирательного законодательства говорит о том, что нужен новый подход к регулированию порядка формирования палат федерального парламента: необходимо на конституционном уровне определить более развёрнуто основания формирования Государственной Думы и Совета Федерации. Время на поиски оптимальных систем формирования палат закончилось: нельзя этот вопрос отдавать на усмотрение законодателя, ибо он имеет конституционное значение и должен решаться Конституцией Российской Федерации.

Пропорциональная система выборов, которая стала применяться на выборах депутатов Государственной Думы с 2007 года, в досоветской истории России использовалась лишь один раз: на выборах в Учредительное Собрание в 1917 году без учёта исторических традиций формирования представительных органов, опираясь лишь на самый демократический и передовой опыт европейских стран. Современный порядок выборов депутатов Государственной Думы – на основе пропорциональ-

¹ По мнению Данило Дзоло – современного итальянского учёного – «концепция представительной демократии столь же нереалистична как идея демократического участия Руссо».

ной системы – был подготовлен опытом проведения выборов на основе смешанной избирательной системы (пропорционально-мажоритарной), начиная с декабря 1993 года, которая была в целом воспринята избирателями и партиями. Однако в целях развития многопартийности было решено перейти полностью к пропорциональной системе выборов.

Однако этот порядок выборов порождает целый ряд вопросов и проблем, в частности, он ограничивает возможности общественно активных граждан реализовать своё пассивное избирательное право: попасть в партийный список гражданину, не являющемуся членом партии, достаточно сложно. И, кроме того, как быть тому гражданину, который не разделяет программы ни одной из политических партий. Создавать свою партию? Да, сегодня это не так трудно – необходимо объединение в партию не менее 500 граждан. Но что это за партия в условиях России? И почему власть делает такие резкие, слабо продуманные шаги – ещё недавно требовалось 50 тысяч членов в партии, а сейчас – 500? Наша страна с учётом опыта её исторического развития должна развиваться эволюционно, а не путём революционных шагов, последствия которых не просчитаны, и возможно, со временем потребуют существенных корректировок. Почему нельзя было пойти иным, более простым путём, используя принцип соборного представительства? Например, можно снять ограничение на то, что списки кандидатов на выборах выдвигают только политические партии, предоставив это право общероссийским общественным объединениям, отвечающим определённым требованиям. Возможно создание и общероссийского объединения избирателей с правом выдвижения своего списка кандидатов. Возможно признание этого права за Общероссийским конгрессом муниципальных образований, за Общественной палатой Российской Федерации и др. Союзы и ассоциации муниципальных образований могли бы получить представительство в Совете Федерации, который может быть преобразован в палату регионов и местного самоуправления.

Партийная монополия на выборах, партийно-фракционное господство и дисциплина в Государственной Думе, отсутствие необходимых правовых гарантий принятия решений с учётом всего спектра мнений выхолащивает дух соборности, коллегиальности, заменяя его абсолютизированным принципом большинства. Взятый в нашей стране курс на монополизацию партиями принятия решений по всем ключевым вопросам развития общества на всех уровнях власти только углубляет существующий разрыв власти и общества. Его основная причина – кризис доверия к власти в обществе, к тем, кто её олицетворяют. И это, прежде всего, касается парламента, его состава. Следует признать, что партии не способны обеспечить качественный состав парламента. Не случайно они пытаются выйти за свои узкопартийные рамки, обращаясь за поддержкой к обществу, его институтам, создавая народные фронты, появление которых – наглядное подтверждение кризиса партийной демократии, партийного государства, партийного мандата.

Конституционный статус российского парламента, его место в системе разделения властей позволяют ему существенным образом влиять на функционирование всей системы власти в государстве, эффектив-

но используя свой конституционный потенциал во взаимоотношениях с президентом и правительством. Вся совокупность функций парламента – представительная, законодательная, бюджетная, контрольная, международная – должна способствовать, во-первых, утверждению его роли как элемента системы сдержек и противовесов, обеспечивающей равновесие властей, соразмерность их полномочий. Во-вторых, парламент должен постоянно находиться на уровне общественного мнения, способствуя преодолению возникающих противоречий между обществом и государством, народом и властью. Демократический дискурс должен выступать в качестве необходимого условия принятия парламентских решений. И именно парламент способен добиться использования этой процедуры для формирования мнений и интересов народа, которые должна находить своё отражение в принимаемых парламентом решениях. Открытость, публичность власти, информационные каналы, связующие её с институтами гражданского общества, общественные экспертизы, общественный контроль, интернет-обсуждения – всё это должен использовать парламент как демократический и контролирующий центр власти современного информационного общества. Именно парламент в силу своего представительного характера и конституционных функций призван обеспечивать гарантии публичности и открытости власти, её готовности вести дискуссию, диалог в целях выработки наиболее оптимального решения, используя новые информационные технологии обсуждения и принятия решений. Необходимо, как уже отмечалось, принять федеральный закон об общественных обсуждениях, общественной экспертизе проектов законов.

Возвращение доверия к власти – вот основная задача, решаемая в ходе демократического дискурса в современном обществе. Возвращение доверия, основанного на не инерционном движении общества, опасющегося радикальных реформ и коренной ломки с большим трудом устоявшегося устройства своего быта и уклада жизни, а доверия, рождаемого в ходе демократического дискурса, открывающего перспективы развития общества и пути решения стоящих перед ним задач.

В этих условиях объективно должна возрасти роль другой основной функции парламента – определяющей его социальное предназначение не в меньшей степени, чем функция законодательная. Речь идёт о парламентском контроле.

Контроль имманентен парламенту. Он входит в сущность парламента. Не случайно парламентаризм отождествлялся с понятием ответственного правления, ответственного правительства. Парламентский контроль как элемент системы сдержек и противовесов относится к тем институтам демократии, которые способны предохранять общества от мутации верховной власти, от её перерождения. Но по своему значению, своим конституционным задачам, как уже отмечалось, он выходит за рамки принципа разделения властей, воздействуя на общественно-политическую жизнь государства в целом, способствуя развитию институтов гражданского общества, новых форм взаимодействия власти и общества. Именно парламентский контроль способен возвысить роль парламента как демократического и контролирующего центра власти, гаранта публичности политической жизни.

Эффективность парламентского контроля в России обусловлена рядом факторов:

во-первых, конституционным статусом парламента, его местом в системе разделения властей, конституционными принципами взаимодействия с президентом и правительством;

во-вторых, содержанием конституционно-правового регулирования парламентского контроля, его форм и полномочий;

в-третьих, политической конфигурацией фракционного состава парламента, количественным и качественным составом парламентского большинства, гарантиями прав парламентского меньшинства;

в-четвёртых, доверием общества к парламентам, который представляет и защищает его интересы на государственном уровне;

в-пятых, уровнем развития институтов гражданского общества, их возможностями и готовностью выполнять функции общественного контроля за властью;

в-шестых, уровнем правовой и политической культуры руководителей органов исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих.

Каждый из перечисленных факторов требует своего внимания, учёта, развития и совершенствования законодательства. Но власть сама себя не готова реформировать, преобразовывать, совершенствовать. Нужны новые формы общественного воздействия на власть. Не экстремистские интернет-революции, а возрождение традиций соборности, обращение к всенародным обсуждениям ключевых вопросов организации и функционирования власти, формирования мировоззренческих основ современного общества на основе российского менталитета, с учётом исторического опыта и традиций многонационального российского народа. И основные религиозные конфессии могут сыграть важную роль в этом процессе. Но демократическим центром, объединяющим эти процессы, может и должен выступать парламент.

Вместе с тем конституционный статус российского парламента, определяющий его контрольные полномочия и принципы взаимоотношений с президентом и правительством, по мнению многих авторов, нуждается в корректировке.

Она уже происходит. Парламент получил право заслушивать ежегодно отчёт правительства, т. е. получил важный дополнительный рычаг для борьбы с безответственностью, коррупцией, некомпетентностью в системе исполнительной власти. Другое дело – как он это право реализует.

Практика проведения ежегодных отчётов правительства показывает, что отчёт Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой должен иметь иной формат, нежели тот, который мы имеем сегодня. На сегодняшний день состоялось три отчёта Правительства Российской Федерации. Они не стали общественно и политически значимым событием в жизни страны. По их итогам были приняты соответствующие постановления Государственной Думы: очень краткие, в них не находит своего отражения возросший контрольный потенциал Государственной Думы. Следовало бы дополнить Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» положениями о том, каким критериям должен отвечать отчёт Правительства Российской Федера-

ции, какие требования к нему предъявляются, какие правовые последствия могут наступить при отрицательной оценке деятельности Правительства Российской Федерации за отчётный период.

Например, можно было бы предусмотреть, что если Государственная Дума по итогам заслушивания ежегодного отчёта Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным палатой парламента, признаёт работу Правительства Российской Федерации неудовлетворительной, то Правительство Российской Федерации должно подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. И в этом случае Президент Российской Федерации таким образом берёт ответственность за деятельность Правительства Российской Федерации на себя. Он должен в этом случае проводить согласительные процедуры с Государственной Думой в поисках наиболее приемлемого решения: полностью игнорировать отрицательную оценку работы Правительства Российской Федерации со стороны Государственной Думы он не вправе.

Кроме того, следовало бы предусмотреть возможность участия Совета Федерации в определении вопросов, поставленных Правительству Российской Федерации Государственной Думой. В перспективе возможно закрепление обязанности Правительства Российской Федерации отчитываться на совместном заседании палат. Следовало бы организовывать и общественное обсуждение отчёта Правительства Российской Федерации, закрепив соответствующие права за Общественной палатой Российской Федерации. Общественная оценка деятельности Правительства Российской Федерации также могла бы приниматься во внимание Президентом Российской Федерации при принятии им решения по итогам обсуждения отчёта Правительства Российской Федерации в Государственной Думе.

Актуальным является вопрос: возможно ли при сохранении доминирующего положения президента в системе государственной власти сделать ещё несколько шагов по усилению позиций парламента во взаимоотношениях с правительством? Такие шаги возможны и необходимы, хотя они могут потребовать конституционных поправок. Как уже отмечалось, внесённая в Конституции России в 2008 году поправка об отчётах правительства усиливает позиции Государственной Думы в вопросе о её участии в процедуре формирования правительства.

В частности, парламента – в лице Государственной Думы – мог бы получить право определять кандидатуру (участвовать в её определении) на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Мы уже наблюдаем похожие процессы. Но они обусловлены политической конъюнктурой. Необходим же конституционный механизм решения данного вопроса. Возможны разные подходы к его решению, например, установление порядка назначения Председателя Правительства Российской Федерации по аналогии с тем порядком, который используется при наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации (в тех субъектах Российской Федерации, конституциями (уставами) которых не предусмотрены выборы глав субъектов).

Нуждается в корректировке и вопрос об ответственности Правительства Российской Федерации перед парламентом – в лице Государственной Думы.

Во-первых, следовало бы предусмотреть использование в этой ситуации согласительных процедур с участием Президента Российской Федерации.

Во-вторых, можно было бы установить, что в случае выражения недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы Правительство Российской Федерации должно само подавать в отставку, которая принимается Президентом Российской Федерации или отклоняется им с указанием причин принятия такого решения.

Таким образом, Президент Российской Федерации должен брать на себя ответственность за Правительство Российской Федерации, которое проводит его политический курс. Он должен мотивировать своё решение, обосновать его, объяснить избирателям. Решение должно быть выверенным и ответственным, иначе оно может иметь негативные политические последствия для Президента России. Права роспуска Государственной Думы в этом случае у Президента Российской Федерации не должно быть. Он должен искать и находить политический компромисс в этом противостоянии.

Этот подход мог бы получить конституционное закрепление.

Надо признать, что Конституция Российской Федерации закрепила за парламентом неоправданно ограниченный перечень прав в сфере парламентского контроля. Её создатели, как отмечает С. А. Авакьян, «всё сделали для того, чтобы в ней не была видна функция парламентского контроля...»

Но вместе с тем, определяя компетенцию палат Федерального Собрания, Конституция Российской Федерации открывает возможность для развития различных форм парламентского контроля, содержит потенциал для его наращивания. И это находит своё отражение в регламентах палат парламента, а также в ряде федеральных законов.

Сравнительно недавно принят специальный федеральный закон о парламентском контроле. В этом видно желание поднять уровень правового регулирования парламентского контроля: контрольные полномочия должны устанавливаться не регламентами палат, а федеральным законом. Однако авторы проекта закона в должной мере не учли, что регламенты – это не обычные подзаконные акты. Это акты, принимаемые непосредственно на основе конституции, в её развитие. Это акты не только палат парламента, но и акты палат, которые являются государственными органами, имеющими собственную компетенцию. Конституционный Суд Российской Федерации определил Государственную Думу как орган государственной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2006 г. № 9-П).

Поэтому контрольным полномочиям Государственной Думы, которые закрепляются даже в её регламенте, корреспондируют соответствующие обязанности других органов и должностных лиц, ибо регламенты палат находятся в тесной взаимосвязи и системном единстве с нормами конституции и федеральных законов: их нельзя воспринимать в отрыве от конституционных и законодательных норм. Вместе с тем следовало бы предусмотреть ответственность органов и должностных лиц, не выполняющих законные требования парламента, его палат, создаваемых ими органов, осуществляющих функции парламентского контроля.

Проблема парламентского контроля сегодня – не в принятии специального закона о парламентском контроле (он, по сути, внесёт немного

нового в контрольную деятельность парламента), а в реализации тех законов, тех актов, которые уже устанавливают контрольные полномочия палат Федерального Собрания и самого Федерального Собрания, а также в законодательном регулировании отдельных форм и институтов парламентского контроля («правительственный час», «парламентский и депутатский запрос», «парламентские слушания» и другие).

Нуждается в совершенствовании практика парламентского расследования. Многие авторы видят, чуть ли не основной недостаток федерального закона о парламентском расследовании в том, что деятельность Президента Российской Федерации изъята из сферы парламентского контроля. Но разве деятельность Президента несёт в себе угрозу правопорядку, правам человека, общественной безопасности? Ведь ключевой вопрос любого парламентского контроля – это контроль за деятельностью правительства, органов исполнительной власти.

Практика проведения парламентских расследований показывает, что необходимо выделить не только вопросы, которые являются предметом парламентского расследования именно Федерального Собрания Российской Федерации, но надо также признать право каждой палаты на проведение собственного парламентского расследования по вопросам своего ведения. Проведение согласно закону парламентского расследования только Федеральным Собранием в целом существенно ограничивает возможности его использования палатами парламента. Необходимо также гарантировать право парламентского меньшинства на парламентское расследование. Например, назначать парламентское расследование Государственной Думы по требованию, например, не менее двух фракций.

Проблемы совершенствования правового регулирования парламентского контроля существуют, но их можно и нужно решать. И наиболее оптимальный путь совершенствования парламентского контроля на современном этапе развития российского парламентаризма – это путь эволюционный, не подрывающий радикально конституционный баланс ветвей власти, но позволяющий парламенту полнее реализовывать свой конституционный потенциал контрольных полномочий. Но это не исключает (а в некоторых случаях это является необходимым) внесения сбалансированных дополнений и изменений в законодательные акты, в регламенты палат, а также и «точечных» поправок к конституции.

Природа парламента как органа народного представительства определяет необходимость развития демократических основ его организации и деятельности, установление гарантий реализации политической свободы, политического и идеологического многообразия, многопартийности, а также развития институтов гражданского общества, обеспечивающих общественный контроль за публичной властью. В условиях, когда современное общество находится в постоянно развивающемся процессе демократизации, возникает угроза, исходящая от демократического большинства в парламенте: принятие решений без учёта мнений тех, кто находится в меньшинстве, полное игнорирование их аргументов, нежелание идти на диалог. Наличие устойчивых партийных фракций, разделяющих депутатский корпус по мотивам партийной принадлежности, обостряет эту проблему. Г. Еллинек писал в начале XX века, что это «грозит страшною опасностью всей цивилизации. Ничто не может быть грубее, беззаботнее

и неблагоприятнее для самых основных прав личности, ничто так не ненавидит и не презирает всякое величие и всякую истину, как демократическое большинство... Только совершенно оторванный от действительности может ещё теперь грезить о доброте масс и их любви к истине»².

Депутаты, избранные в парламент по партийным спискам и образовавшие в органе народного представительства фракции, имеющие свои партийные задачи и цели, тем не менее, не должны забывать, что они представители народа, а не той или иной партии, что парламент – общенародный единый орган, обязанный служить интересам народа, а не узкопартийным.

Современный законодатель не только должен признавать права тех, кто оказался в меньшинстве в парламенте в результате выборов, но и предусматривать систему их гарантий, направленных на создание условий для демократического дискурса, для процесса выявления и формирования воли народа, принятия решения не по формуле – наша фракция знает, что хочет народ, – а путём участия в его выработке и принятии всех, кто облечён доверием народа.

Необходимо и прямое обращение к народу: современные информационные технологии открывают широкие возможности для этого. Их надо использовать и активно применять в практике парламентской работы.

Одна из важнейших задач народного представительства – утверждение и развитие единства общества, укрепление его нравственных основ, поддержание равновесия, гармонии между общественными целями и духовно-нравственными и социальными основами воспитания личности, жизни народа. Поэтому сила большинства в органе народного представительства должна иметь в своём основании нравственную силу и решения, принимаемые большинством, должны не только соответствовать правовым ценностям, но и отвечать морально-этическим требованиям и устремлениям нашего многонационального народа. Эти требования должны находить своё отражение в положениях о фракциях: они должны соотносить свои партийные задачи и ценности с духовно-нравственными ценностями и традициями многонационального российского народа.

Обращаясь к вопросам развития и улучшения работы народного представительства, необходимо, как представляется, опираться в своих предложениях и проектах на идеи соборности, симфонии властей, которые относятся к тем ценностям, к тем историческим и национальным традициям, которые определяют духовную и культурную идентичность народа, духовную первооснову его исторического пути. «Идеи – это трансцендентные реальности. Они прообразы бытия и силовые центры истории»³.

В соборном представительстве, в симфонии властей, как показывает история, находила своё воплощение идея единения власти, единения власти и населения, единения государства и «земли». Представляется, что и современное народное представительство в России, и глава государства, и правительство должны стремиться к этому единению, ибо оно делает государство устойчивым, сильным, и в то же время ответственным перед гражданским обществом в лице его полномочных представителей, выборных органов.

Должна получать своё развитие складывающаяся сегодня практика проведения встреч Президента России, а также Председателя Правитель-

² Еллинек Г. Право меньшинства. – М., 1906. С. 56, 57.

³ Степун Ф. А. Сочинения. – М., 2000. С. 654.

ства Российской Федерации с руководителями фракций в Государственной Думе Федерального Собрания, с руководителями партий, не имеющих своего представительства в Государственной Думе.

В День народного единства мог бы собираться и работать Конгресс общественно-политических сил страны, которые должны не разделять общество на враждующие между собой социальные группы, а искать в духе соборной традиции пути развития нашего государства, укрепления его единства, его культурно-нравственной основы. Парламент мог бы выступить в качестве организующего центра.

Желательно ввести в практику проведение совместных рабочих заседаний палат Федерального Собрания для обсуждения ежегодных посланий Президента Российской Федерации, других важнейших государственных и общественных вопросов, а также предусмотреть возможность принятия совместных заявлений от имени Федерального Собрания Российской Федерации по этим вопросам.

Следовало бы вернуться к традиции принятия закона обеими палатами федерального парламента – их равноправием в законодательном процессе, что было характерно и для дореволюционного народного представительства, и для советской концепции народного представительства. Сегодня федеральный закон, принятый Государственной Думой (даже по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов) и отклонённый Советом Федерации, может быть направлен на подпись к Президенту России, минуя Совет Федерации, если за его принятие повторно проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. И Совет Федерации не в состоянии помешать принятию этого закона.

Признавая, основываясь на решениях Конституционного Суда Российской Федерации, право Президента России издавать в целях восполнения пробелов в законодательстве «законодательные» указы, следовало бы обязать Президента России, например, в месячный срок вносить данный указ в виде законопроекта в Государственную Думу. Такая практика в большей степени соответствовала бы традиции подобного восполнения пробелов в законодательстве, которая была характерна и для дореволюционного периода, и советского периода развития российской государственности.

Председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации должны ежегодно избираться. Возможно и переизбрание на эти должности. Но при этом важно то, что кандидат должен пройти процедуру демократического обсуждения, что он должен отвечать на вопросы, не всегда «удобные» для него, излагать свою позицию по тем или иным проблемам, имеющим общественный резонанс.

Руководителям фракций необходимо ежегодно отчитываться о работе фракций в Государственной Думе, используя возможности телевидения, а также в Интернете, отвечая в прямом эфире на вопросы избирателей. Это следует закрепить как их правовую обязанность, обеспечив выделение для этого эфирного времени. Надо также предоставить им возможность в начале работы Государственной Думы выступать по телевидению перед населением с изложением своей программы работы в палате федерального парламента.

Современная система народного представительства, базирующаяся на фракционной дисциплине, не должна приводить к ослаблению вза-

имной политико-правовой и моральной ответственности избирателей и депутатов. Депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации должны приносить присягу, которая бы устанавливала их правовую и нравственную обязанность служить интересам народа и государства, основываясь на историко-культурных и духовно-нравственных ценностях многонационального народа России.

Необходимо установить дополнительные гарантии, которые бы реально обеспечивали реализацию нормы Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющей депутата как представителя народа (ст. 1), ибо сегодня депутат, являясь представителем народа, фактически «партийно закреплён». Выход из фракции по любым основаниям означает утрату депутатского мандата.

Местная власть – в лице представителей местного самоуправления – должна звучать в симфонии властей двух палат Федерального Собрания Российской Федерации. Статья 12 Конституции России организационно обособила местное самоуправление в общей системе публичной власти, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем необходим не только указанный вид организационного обособления органов местного самоуправления, который призван обеспечить их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но и необходимо развивать взаимодействие и сотрудничество всех представительных органов публичной власти. Так, например, в целях более полного обеспечения общерегиональных интересов следовало бы проводить периодически съезды депутатов региона, на которые каждое муниципальное образование присылает своих представителей. В некоторых регионах такая практика уже имеется.

Идеи симфонии властей и соборности выражают историческое своеобразие возникновения и становления системы представительства в России. Они и сегодня указывают пути исторического развития российской государственности, обуславливают формирование духовно-нравственных основ народного представительства в современной России.

§ 1.2. Влияние практики российского парламентаризма на зарубежные страны СНГ

Трансформация парламентов в странах СНГ. До 1991 года во всех будущих государствах СНГ, являвшихся на тот период республиками СССР, действовала единая советская система представительных органов власти. После распада СССР во всех вновь образованных государствах началось реформирование как всей системы государственного устройства, так и парламентской системы. В большинстве стран СНГ реформирование идёт в направлении, предложенном Россией.

После развала СССР в каждой из 15 бывших советских республик стала формироваться новая система высших органов государственной власти. На смену Верховным Советам пришли национальные парламенты.

Высшие представительные органы государственной власти в странах Содружества называются по-разному: в Азербайджане – Милли

Меджлис; Армении – Национальное Собрание; Беларуси – Национальное Собрание (Парламент); Казахстане, Молдове – Парламент; Кыргызстане – Жогорку Кенеш; России – Федеральное Собрание; Таджикистане – Маджлиси Оли; Туркменистане – Меджлис; Узбекистане – Олий Мажлис; Украине – Верховная Рада.

Практически все страны СНГ, не в малой степени под влиянием России, претерпели парламентскую эволюцию. В России от системы съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР, его Президиума к Федеральному Собранию Российской Федерации. В Кыргызстане Верховный Совет Республики был преобразован в Жогорку Кенеш (1993 год), который в 1995 году стал двухпалатным. Однако в 2003 году в ходе конституционной реформы Кыргызстан вернулся к однопалатному парламенту. Эту систему сохраняет новая редакция Конституции Кыргызстана от 27 июня 2010 года. Учреждённый Конституцией Таджикистана 1994 года однопалатный парламент Маджлиси Оли в 1995 году был преобразован в двухпалатный. В Туркменистане по новой редакции Конституции 2008 года упразднён высший постоянно действовавший орган народного представительства Халк Маслахаты, а его полномочия распределены между Президентом и Меджлисом (Парламентом) Туркменистана.

В Украине использована модель однопалатного парламента. Это предопределено сложной внутривнутриполитической ситуацией, центробежными тенденциями в территориальном устройстве страны, отчуждением между западными и восточными регионами, а также неспокойной политической обстановкой в Автономной Республике Крым.

В настоящее время структура парламентов в странах Содружества стабилизировалась. В Азербайджане, Армении, Кыргызстане, Молдове, Туркменистане, Украине (6 странах) воспринята модель однопалатного парламента, а в остальных пяти государствах – России, Беларуси, Казахстане, Таджикистане и Узбекистане – двухпалатная структура. Представление о бикамеральной структуре этих парламентов даёт таблица 1.

Таблица 1 – Бикамеральная структура парламентов в странах СНГ

Государство	Название парламента	Верхняя палата	Нижняя палата
Беларусь	Национальное Собрание (Парламент)	Сенат	Палата представителей
Казахстан	Парламент	Сенат	Мажилис
Россия	Федеральное Собрание	Совет Федерации	Государственная Дума
Таджикистан	Маджлиси Оли	Маджлиси Милли	Маджлиси Намаёндагон
Узбекистан	Олий Мажлис	Сенат	Законодательная палата

Бикамеральный парламент вправе выбрать одну из двух моделей организации работы:

1) принцип равенства палат (равное число депутатов, одинаковая компетенция, совместные внутренние органы, схожие повестки пленарных заседаний);

2) принцип верхней и нижней палаты (различный порядок формирования палат, неодинаковый численный состав, полномочия; верхняя палата утверждает законы, принятые нижней палатой)⁴.

Все бикамеральные парламенты стран СНГ, по примеру России, работают по принципу верхней и нижней палаты. Нижняя олицетворяет идею народного суверенитета, верхняя – политико-территориальную организацию государства. Поэтому не только предназначение, но и порядок формирования палат, их полномочия и внутренняя структура различны.

Как видим, парламенты – живая материя, которая чутко реагирует на трансформацию общественно-политической ситуации в стране.

Специфика формирования парламентов в странах СНГ. Процедура формирования парламентов в странах СНГ регламентирована национальными конституциями (ст. 91 Конституции Беларуси, ст. 50 Конституции Казахстана, ст. 95 Конституции России, ст. 76 Конституции Украины) и специальными законами. Анализ этих актов заслуживает особого внимания.

В России согласно Конституции Российской Федерации в состав верхней палаты парламента – Совета Федерации – входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от регионального законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти.

Согласно Федеральному закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 03.09.2012 г. (с изм.)⁵ сенаторы от региональной законодательной власти избираются парламентами субъектов Федерации из числа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, региональных и муниципальных парламентов. Член Совета Федерации – представитель от исполнительной власти субъекта Российской Федерации – наделяется полномочиями высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок его полномочий из числа трёх кандидатур, которые баллотировались одновременно с ним на выборах главы региона. Нижняя палата Федерального Собрания Российской Федерации – Государственная Дума – на основе Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (с изм.)⁶ – формируется в составе 450 депутатов по спискам политических партий, но со следующего (седьмого) созыва в случае принятия обсуждаемого сейчас закона будет избираться по смешанной системе представительства (225 депутатов по одномандатным мажоритарным избирательным округам и 225 по пропорциональной системе представительства).

⁴ См.: Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). 2-е изд. – М.: Юркомпани, 2012. С. 255–256.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952; 2013. № 14. Ст. 1638; № 19. Ст. 2329; № 17. Ст. 3439.

⁶ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3125; 2007. № 18. Ст. 2118; № 30. Ст. 3802; 2009. № 7. Ст. 771; № 20. Ст. 2391; № 23. Ст. 2763; 2010. № 17. Ст. 1986; № 41. Ст. 5192; 2011. № 1. Ст. 16; № 9. Ст. 1204; № 25. Ст. 3536; № 29. Ст. 4291; № 30 (ч. 1). Ст. 4607; № 31. Ст. 4702; № 49. Ст. 6421; № 43. Ст. 5975; 2012. № 19. Ст. 2275; 2013. № 27. Ст. 3439.

В Беларуси в соответствии с Избирательным кодексом Республики от 11 февраля 2000 г. (с изм.)⁷ нижняя палата Национального Собрания – Палата представителей – избирается в составе 110 депутатов на основе всеобщего, равного, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Палаты представителей может быть избран гражданин Беларуси, достигший 25 лет, имеющий высшее образование, трудовой стаж не менее 5 лет, постоянно проживающий на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы – Минска не менее 5 лет.

Депутат Палаты представителей Национального Собрания Беларуси осуществляет свои полномочия на профессиональной основе, если иное не предусмотрено законом. Он может быть одновременно членом Правительства Беларуси (такая практика имела место в Государственной Думе Федерального Собрания России первого созыва).

В состав верхней палаты Национального Собрания Беларуси – Сената – входят по 8 сенаторов от каждой области и города Минска, которые избираются косвенными выборами, т. е. тайным голосованием на заседаниях депутатов местных Советов базового уровня каждой области и города Минска. 1/3 сенаторов назначается Президентом Республики Беларусь. Лица, ранее занимавшие должность Президента Беларуси, являются сенаторами пожизненно, если не откажутся от этого права.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом обеих палат парламента; депутат Палаты представителей – депутатом местного Совета; сенатор – членом Правительства Беларуси. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей и сенатора с занятием должности Президента Республики Беларусь либо судьи.

В парламенте Казахстана обе палаты – Сенат и Мажилис – действуют на постоянной основе. Согласно Конституционному закону «О выборах в Республике Казахстан» от 27 мая 2004 г. (с изм.)⁸ 67 депутатов Мажилиса – нижней палаты Парламента – избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым с учётом административно-территориального деления. Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Ещё 10 депутатов Мажилиса избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства от политических партий в едином общенациональном избирательном округе. Таким образом, всего в составе Мажилиса Парламента Казахстана 77 депутатов.

Сенат Парламента Казахстана образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы республики – Астаны. Формирование Сената осуществляется на основе косвенных выборов – на совместном заседании депутатов всех представительных органов государственной власти области, города республиканского значения (Алматы) и столицы. 15 депутатов назначаются Президентом Казахстана на срок полномочий Парламента. Вводится периодическая ротация (т. е. обновление) 50% состава Сената.

⁷ «Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь». 2000. № 6. Ст. 47; № 24. Ст. 321; 2003. № 8. Ст. 2/932.

⁸ «Ведомости Парламента Республики Казахстан». 2004. № 15. Ст. 30.

Выдвижение кандидатов в депутаты Сената производится:

1) на сессиях областных, городских (городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан Астана), районных и городских маслихатов (органов местного самоуправления). При этом от нескольких маслихатов может быть выдвинут один кандидат. Маслихат города республиканского значения и столицы Республики Казахстан выдвигает не менее двух кандидатов;

2) в порядке самовыдвижения.

Кандидатом в депутаты Сената может быть выдвинут гражданин, проживающий на территории соответствующей области, города республиканского значения или столицы Республики Казахстан при наличии установленной поддержки выборщиков. Решение о выдвижении кандидата в депутаты Сената принимается большинством голосов от общего числа депутатов соответствующего маслихата.

Самовыдвижение кандидатов производится гражданами при подаче в соответствующую территориальную избирательную комиссию заявления о намерении баллотироваться в кандидаты от данной административно-территориальной единицы на выборах в Сенат Парламента Казахстана. Территориальная избирательная комиссия устанавливает соответствие кандидата предъявленным требованиям. Очередные выборы Сената проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока полномочий сенаторов, внеочередные выборы депутатов – в течение двух месяцев с момента досрочного прекращения их полномочий.

Двухпалатную структуру имеет парламент Таджикистана – Маджлиси Оли. В его составе две палаты – Маджлиси Милли (верхняя) и Маджлиси Намаяндагон (нижняя). Согласно Конституционному закону «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» от 10.12.1999 г. № 856⁹ нижняя палата парламента – Маджлиси Намаяндагон (аналог Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) – избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании и действует на постоянной, профессиональной основе. Верхняя палата – Маджлиси Милли (аналог Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) – формируется иначе: 1/4 часть членов этой палаты назначает Президент Таджикистана, а 3/4 избираются косвенными выборами – на совместных собраниях народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, её городов и районов; областей, их городов и районов, города Душанбе (столицы государства) и его районов; городов и районов республиканского подчинения.

В Маджлиси Милли Горно-Бадахшанская автономная область, области, город Душанбе, города и районы республиканского подчинения имеют равное количество представителей. Членом верхней палаты может быть избран и назначен гражданин Республики Таджикистан не моложе 35 лет, имеющий высшее образование. Предусмотрено пожизненное членство в Маджлиси Милли каждого бывшего Президента Таджикистана, если он не откажется от использования этого права.

⁹ «Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан». 1999. № 12. Ст. 256; 2004. № 7. Ст. 451; 2007. № 5. Ст. 352; 2008. № 10. Ст. 797; 2012. № 8. Ст. 811.

Двухпалатную структуру имеет также парламент Узбекистана – Олий Мажлис. В его составе Законодательная палата (нижняя) и Сенат (верхняя)¹⁰.

Законодательная палата Олий Мажлиса состоит из 120 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным округам на многопартийной основе.

Сенат Олий Мажлиса Узбекистана является палатой территориального представительства. Сенаторы избираются по 6 человек от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента. Выборы проводятся тайным голосованием на совместных заседаниях Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа депутатов не позднее месячного срока после их избрания. 16 членов Сената назначаются Президентом Узбекистана из числа наиболее авторитетных граждан с большим практическим опытом и особыми заслугами в области науки, искусства, литературы, производства и других сфер государственной и общественной деятельности. Депутатом Законодательной палаты и членом Сената Олий Мажлиса Узбекистана может быть гражданин Республики Узбекистан, достигший ко дню выборов 25 лет и постоянно проживающий на территории Узбекистана не менее 5 лет.

Численный состав и сроки полномочий парламентов СНГ существенно различаются. Так, в Меджлисе Туркменистана – 50 парламентариев, Парламенте Молдовы – 101, Жогорку Кенеше Кыргызстана – 105, Милли Меджлисе Азербайджана – 125, Национальном Собрании Армении – 131, Верховной Раде Украины – 450, Федеральном Собрании России – 616.

Парламент Молдовы, Верховная Рада Украины избираются на 4 года; Жогорку Кенеш Кыргызстана, Национальное Собрание Армении и Беларуси, Милли Меджлис Азербайджана, обе палаты парламентов Таджикистана и Узбекистана, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации – на 5 лет. В Казахстане срок полномочий Мажлиса 5 лет, Сената – 6.

При введении чрезвычайного или военного положения предусматривается продление срока полномочий парламента.

С проведением учредительного заседания вновь избранного парламента истекает срок полномочий парламента предыдущего созыва.

Парламент в странах Содружества сохраняет свой статус до признания полномочий вновь избранного, но может быть досрочно распущен:

1) по решению, принятому квалифицированным большинством от общего числа депутатов парламента (самороспуск). В Таджикистане решение о досрочном самороспуске палат принимается на совместном заседании палат Маджлиси Оли. Однако решение о самороспуске не может быть принято в период военного или чрезвычайного положения, ибо в этих условиях выборы не проводятся и страна может оказаться без законодательного органа;

2) по результатам общенародного референдума (Казахстан, Кыргызстан). В России вопрос о досрочном прекращении полномочий парламента не может быть предметом референдума;

¹⁰ Как отмечалось ранее, статус этих палат регламентирован конституционными законами. – *Прим. автора.*

3) Президентом страны в случаях, предусмотренных конституцией.

В Беларуси полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии Правительству Беларуси, выражении ему вотума недоверия либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра Беларуси. С прекращением полномочий Палаты представителей по решению Президента Беларуси могут быть также прекращены полномочия Сената. В России Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации не может быть распущена с момента выдвижения обвинения против Президента России до принятия соответствующего решения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (ч. 4, 5, ст. 109 Конституции Российской Федерации); Совет Федерации не может быть распущен ни при каких обстоятельствах. Не допускается роспуск палат парламента в течение года со дня их первых заседаний.

Внутренняя структура парламентов в странах СНГ. Внутренняя структура парламентов стран СНГ определяется национальными конституциями и специальными законами и парламентскими регламентами. Это, в частности, гл. 6 Конституции Азербайджана – «Законодательная власть»; гл. 4 Конституции Армении – «Национальное Собрание»; гл. 4 разд. IV Конституции Беларуси – «Национальное Собрание»; гл. 4 разд. IV Конституции Казахстана – «Парламент»; гл. 4 разд. I Конституции Кыргызстана – «Жогорку Кенеш»; гл. 4 разд. III Конституции Молдовы – «Парламент»; гл. 5 Конституции России – «Федеральное Собрание»; гл. 3 Конституции Таджикистана – «Маджлиси Оли»; гл. 4 Конституции Туркменистана – «Меджлис Туркменистана»; гл. 18 Конституции Узбекистана – «Олий Мажлис Республики Узбекистан»; разд. 4 Конституции Украины – «Верховная Рада Украины» и другие.

Огромное значение для оформления парламентской архитектоники имеют регламенты. В России это регламенты: Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. (с изм.)¹¹ и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. (с изм.)¹², а также законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации: Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 21.12.2010 г. (в ред. 12.04.2013 г.); Законодательного Собрания Республики Карелия от 22.02.2007 г. (в ред. 30.05.2013 г.); Верховного Хурала Тывы от 21.10.2010 г. (в ред. 17.04.2013 г.); Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 г. (в ред. 30.05.2013 г.) и другие¹³.

В республиках стран Содружества это – регламенты палат Национального Собрания Республики Беларусь – Палаты представителей от 09.10.2008 г.¹⁴; Совета Республики от 19.12.2008 г.¹⁵; палат Парламента

¹¹ <http://www.pravo.gov.ru>.

¹² <http://www.pravo.gov.ru>.

¹³ Региональные нормативно-правовые акты России публикуются на сайте «Региональное законодательство» Справочно-информационной системы Консультант Плюс. – *Прим. автора.*

¹⁴ «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». 2008. № 248. Ст. 4/5670.

¹⁵ Там же. 2009. № 15. Ст. 4/5869.

Казахстана – Мажилиса от 08.02.1996 г. (с изм.)¹⁶ и Сената от 20.05.1996 г. (с изм.)¹⁷; Жогорку Кенеша Кыргызстана от 02.12.2010 г. (с изм.)¹⁸; Парламента Молдовы от 02.04.1996 г. (с изм.)¹⁹; Маджлиси Милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 07.11.2001 г. (с изм.)²⁰ и Маджлиси Намаяндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 10.11.2000 г. (с изм.)²¹; Меджлиса Туркменистана от 09.01.2009 г.²²; Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 29.08.2003 г. (с изм.)²³ и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 29.08.2003 г. (с изм.)²⁴; Верховной Рады Украины от 10.02.2010 г. (с изм.)²⁵.

В некоторых странах наряду с конституцией и регламентами принимаются специальные законы о парламенте, например, Закон Беларуси «О Национальном Собрании Республики Беларусь» от 08.07.2008 г. (с изм.)²⁶; конституционные законы «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»²⁷ от 12.03.1999 г., «О Меджлисе Туркменистана» от 09.01.2009 г.²⁸

Гораздо реже можно встретить законы, регламентирующие конституционно-правовой статус отдельных палат. Это, например, конституционные законы Узбекистана «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 02.12.2002 г. (с изм.)²⁹ и «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 12.12.2002 г.³⁰

В связи с тем, что парламенты в странах Содружества становятся постоянно действующими органами законодательной власти, значительное

¹⁶ «Ведомости Парламента Республики Казахстан». 1996. № 3. Ст. 213; № 18. Ст. 362.

¹⁷ Там же. 1996. № 6–7. Ст. 227; 2012. № 12. Ст. 90.

¹⁸ «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызстана». 2010. № 3. Ст. 168; 2012. № 40. Ст. 13; 2011. № 2. Ст. 16; 2012. № 4. Ст. 2121; № 6. Ст. 2393.

¹⁹ «Официальный Монитор Республики Молдова». 2000. № 59–62. Ст. 399; № 77. Ст. 568; 2001. № 47–48. Ст. 216, 218.

²⁰ «Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан». 2001. № 11. Ст. 682; 2002. № 5. Ст. 506; № 11. Ст. 817; 2004. № 1. Ст. 15.

²¹ Там же. 2000. № 11. Ст. 501; 2011. № 6. Ст. 499.

²² «Ведомости Меджлиса Туркменистана». 2009. № 1. Ст. 16.

²³ «СЗ Республики Узбекистан». 2003. № 19. Ст. 167; 2007. № 15. Ст. 153; № 29–30. Ст. 298; 2008. № 52. Ст. 510; 2011. № 16. Ст. 160.

²⁴ Там же. 2003. № 19. Ст. 168; 2007. № 15. Ст. 153; 2009. № 15. Ст. 179; 2011. № 16. Ст. 160; 2013. № 16. Ст. 215.

²⁵ «Ведомости Верховной Рады Украины». 2010. № 14–17. Ст. 133,134; № 21. Ст. 223; 2011. № 12. Ст. 84; № 10. Ст. 64; 2012. № 9. Ст. 63; № 29. Ст. 335; № 31. Ст. 396.

²⁶ «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». 2008. № 172. Ст. 2 /1467 (с изм.)

²⁷ «Ведомости Парламента Республики Казахстан». 1999. № 4. Ст. 100.

²⁸ «Ведомости Меджлиса Туркменистана». 2009. № 1. Ст. 15.

²⁹ «СЗ Республики Узбекистан». 2002. № 24. Ст. 93; 2003. № 11. Ст. 82; 2007. № 1. Ст. 153; № 29–30. Ст. 298; 2008. № 52. Ст. 510; 2011. № 16. Ст. 160.

³⁰ Там же. 2002. № 24. Ст. 83; 2003. № 11. Ст. 82; № 16. Ст. 160.

место в их структуре наряду с палатами начинают занимать внутренние руководящие органы – единоличные и коллегиальные, парламентские комитеты (комиссии) – постоянные и временные, депутатские фракции и группы, секретариат.

Внутренние руководящие органы – председатель (спикер) парламента (палаты) или президиум (бюро) – избираются из числа депутатов (членов палаты) тайным голосованием. Они организуют работу парламента и его палат в сессионный и межсессионный периоды.

Внутренний руководящий орган:

- разрабатывает проект повестки дня заседания и предлагает его депутатам (членам палаты) на утверждение;
- осуществляет общее руководство подготовкой вопросов к заседанию;
- открывает и ведёт заседания парламента (палаты), ведает внутренним распорядком;
- обеспечивает порядок в зале заседаний;
- подписывает постановления, обращения, декларации, принятые парламентом (палатой), обеспечивает их официальное опубликование;
- направляет принятые парламентом законы для подписания и обнародования президенту республики;
- проводит парламентские слушания, расследования, «открытую трибуну» – широкую общественную дискуссию;
- организует экспертную оценку и всенародное обсуждение законопроектов и других важных вопросов государственной жизни;
- координирует деятельность парламентских комитетов (комиссий);
- представляет парламент (палату) во взаимоотношениях с органами государственной власти – президентом, правительством, конституционным судом, отраслевыми органами исполнительной власти, общественными объединениями, а также парламентами иностранных государств;
- руководит работой секретариата и аппарата парламента (палаты);
- информирует депутатов (членов палаты) о действиях, осуществляемых в период между заседаниями парламента (палаты);
- приводит к присяге президента республики, судей конституционного суда.

Внутренними коллегиальными органами являются Президиум Межлиса Туркменистана, в России – Совет палаты Совета Федерации и Совет Государственной Думы Федерального Собрания России. В состав внутреннего коллегиального руководящего органа входят, как правило, председатель парламента (палаты) – спикер, его заместитель (заместители), председатели парламентских комитетов (комиссий) и руководители депутатских фракций.

Председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации по должности входят в состав Высшего государственного совета Союзного государства России и Беларуси.

В целях повышения эффективности парламентской деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания России в рамках «Открытой трибуны» проводятся регулярные общественные дискуссии по важнейшим вопросам государственной политики с участием профессионалов, представителей различных социальных групп населения,

непарламентских партий. Созданы Экспертный совет и Совет непарламентских партий при Председателе Государственной Думы; Совет законотворческой деятельности при Первом заместителе Председателя Государственной Думы, рабочая группа по реализации ежегодных посланий Президента России. Элементом общей парламентской структуры обеих палат Федерального Собрания является Совет законодателей Российской Федерации и Межпарламентская группа, т. е. депутатская делегация для участия в работе Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Внутренними структурными подразделениями высших органов законодательной власти стран СНГ являются *парламентские комитеты (комиссии)*.

Правовой статус комитетов и комиссий определён парламентскими регламентами и специальными законами, например, «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан» от 07.05.1997 г. (с изм.)³¹, «О комитетах Верховной Рады Украины» от 22.12.2005 г. (с изм.)³², актами президента, например, постановление Президента Молдовы «О сферах деятельности постоянных комитетов Парламента» от 29.10.2009 г. (с изм.)³³.

Количество комитетов (комиссий) в парламентах стран СНГ различное. В парламенте Молдовы 16, Жогорку Кенеше Кыргызстана – 20; Верховной Раде Украины – 23; Национальном Собрании Армении – 25; Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – 10; в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации – 29.

Парламентские комитеты (комиссии) являются постоянно действующими депутатскими органами. В их компетенцию входит:

- разработка и предварительное рассмотрение законопроектов, подготовка по ним заключений;
- организация парламентских слушаний;
- реализация положений конституции, законов, постановлений парламента, актов президента и правительства, контроль за проведением их в жизнь;
- участие в организационной деятельности парламента.

В случае необходимости парламент может создавать следственные, ревизионные и иные временные комиссии³⁴. Комитеты (комиссии) парламента вправе запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности у государственных, общественных и иных органов, орга-

³¹ «Ведомости Парламента Республики Казахстан». 1997. № 9. Ст. 97; 1999. № 12. Ст. 388; 2009. № 8. Ст. 44.

³² «Ведомости Верховной Рады Украины». 2006. № 17. Ст. 146; 2010. № 4. Ст. 34; № 48. Ст. 564.

³³ «Официальный Монитор Республики Молдова». 2009. № 160–161. Ст. 482; 2011. № 182–186. Ст. 533.

³⁴ См.: Закон Украины «О временных следственных комиссиях, специальной временной следственной комиссии и временных специальных комиссиях Верховной Рады Украины» от 15.01.2009 г. // «Ведомости Верховной Рады Украины». 2009. № 26. Ст. 311; ФЗ РФ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 г. (с изм.) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7; 2009. № 1. Ст. 29; 2011. № 1. Ст. 16.

низаций и должностных лиц, которые обязаны предоставить требуемые материалы и документы.

Элементом внутренней структуры парламента являются депутатские объединения – *депутатские фракции и группы*.

Депутатские фракции образуются по принципу партийной принадлежности из числа депутатов, избранных по партийным спискам, а депутатские группы это объединения депутатов-одномандатников, избранных в территориальных избирательных округах. Фракции и депутатские группы обладают равными правами.

Фракции политических партий создаются только в нижних палатах парламентов. Так, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации представлены фракции четырёх партий: 1) «ЕДИНАЯ РОССИЯ»; 2) «Либерально-демократическая партия России»; 3) «Коммунистическая партия Российской Федерации»; 4) «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ». В Национальном Собрании Беларуси созданы и действуют фракции: 1) «Согласие»; 2) Аграрной партии; 3) Коммунистической партии; 4) Либерально-демократической партии «Гражданское действие»; 5) Социально-демократической партии «Трудовой союз».

Депутатские фракции отражают структуру гражданского общества и интересы различных социальных слоёв. В депутатские группы входят депутаты-одномандатники и представители «малых» партий.

Секретариат как элемент внутренней структуры парламента – это техническое подразделение, которое отвечает за стенографирование сессионных заседаний, техническое обеспечение аппарата председателя, его заместителей, президиума (бюро) парламента или его палат, комитетов (комиссий), фракций и депутатов.

Вся документация в парламентах стран СНГ ведётся на официальном государственном языке, однако в качестве второго официального может использоваться язык наиболее многочисленного национального меньшинства.

Все элементы внутренней структуры парламентов – палаты, внутренние руководящие органы, комитеты (комиссии), депутатские объединения, секретариат – представляют собой важные фрагменты парламентского организма и могут успешно функционировать только в системном единстве.

Организация работы парламентов в странах СНГ. Парламент – это общегосударственный представительный орган, основная деятельность которого заключается в принятии законов.

Основными организационными формами деятельности парламента в странах СНГ являются:

- сессионные заседания;
- парламентские слушания;
- парламентские расследования;
- «Открытая трибуна»;
- парламентские запросы;
- работа комитетов (комиссий);
- работа депутатских фракций, депутатов в парламенте и с избирателями.

Моментом начала юрисдикции парламента считается признание полномочий не менее 2/3 депутатов.

В парламентах Казахстана (ч. 1 ст. 52 Конституции Казахстана) и Украины (ст. 79 Конституции Украины) депутаты перед вступлением в должность приносят присягу на верность народу, Отчизне и конституции.

Во всех странах Содружества, где принята двухпалатная структура парламента, палаты заседают раздельно. Их полномочия определены конституцией. Так, например, верхняя палата парламента Таджикистана решает вопросы административно-территориального устройства; по представлению Президента Таджикистана избирает и отзывает судей Конституционного, Верховного и Высшего Экономического судов; даёт согласие на назначение и освобождение от должности Генерального прокурора и его заместителей, а нижняя палата осуществляет толкование Конституции Таджикистана (в России это исключительное полномочие Конституционного Суда Российской Федерации); утверждает социально-экономические программы; устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и другое.

Законы в двухпалатном парламенте принимаются нижней палатой и утверждаются верхней. При этом нижняя палата может преодолеть сопротивление верхней, если повторно проголосует за принятый закон квалифицированным большинством голосов (2/3 от общего числа депутатов), т. е. воспринята рациональная российская модель.

В нижней палате действуют политические фракции, в верхней, как и в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, это не допускается. Нижняя палата может быть распущена президентом республики, верхняя – нет (исключение – Республика Беларусь).

Конституции предусматривают ряд ситуаций, когда возможно проведение совместных заседаний палат:

- 1) для принятия присяги президента страны при вступлении его в должность;
- 2) для заслушивания ежегодных посланий президента об основных направлениях внутренней и внешней политики;
- 3) для заслушивания докладов конституционного суда республики о состоянии конституционной законности;
- 4) для заслушивания выступлений глав иностранных государств.

В то же время есть ряд моментов, отличных от общепринятой практики. Например, в Таджикистане на совместном заседании палат Маджлиси Оли утверждаются указы Президента Таджикистана о введении военного или чрезвычайного положения; даётся согласие на использование Вооружённых Сил Таджикистана за пределами государства для выполнения его международных обязательств (в России эти вопросы решает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

Российские депутаты – инициаторы проекта «Электронный парламент». Запущен новый Интернет-портал «Видеодума», на котором будет размещаться информация о заседаниях Государственной Думы, «круглых столах», парламентских слушаниях, заседаниях комитетов и депутатских фракций. Безусловно, эта инициатива найдёт поддержку в странах СНГ.

Таким образом, рассмотрены два аспекта парламентской эволюции в странах СНГ: процедура формирования бикамеральных парламентов

и модернизация внутренней структуры высших законодательных (представительных) органов государственной власти. Другими сторонами этого процесса являются расширение компетенции парламентов, совершенствование экспертной, законотворческой и контрольной деятельности, использование социальных сетей для установления контактов с общественностью, повышение активности депутатов.

Несколько стран (Казахстан, Узбекистан, Беларусь, Таджикистан) выбрали систему двухпалатных парламентов, хотя, учитывая относительно небольшое население и унитарное устройство, двухпалатный парламент для таких стран представляется неоправданным. Кыргызстан имел двухпалатный парламент с 1995 по 2003 год. Все двухпалатные парламенты организованы по принципу разделения на так называемые верхнюю и нижнюю палаты.

Формирование палат также аналогично российскому варианту. Нижняя палата формируется путём всеобщих прямых выборов. Верхняя палата формируется (полностью или большей частью) из равного числа представителей административно-территориальных единиц, избираемых путём косвенных выборов.

За постсоветский период российская Государственная Дума прошла путь от прямых выборов кандидатов по мажоритарным округам к смешанной системе (половина по индивидуальным округам, половина по партийным спискам), затем к голосованию исключительно по партийным спискам и, наконец, вновь переходит к смешанной системе. Аналогично, но с некоторым отставанием, движется ряд других стран СНГ. Сейчас для большинства из них характерна смешанная система.

В большинстве парламентов стран СНГ существует внутренняя структура парламентов, аналогичная российской, в том числе схожая структура комитетов и комиссий, отдельные заседания палат и так далее.

Безусловно, опыт и практика формирования парламентов в зарубежных странах СНГ, юридический статус палат и разграничение между ними полномочий, внутренняя структура и порядок деятельности, стадии законодательного процесса в значительной степени воспроизводят российскую модель.

§ 1.3. История возникновения, становления и развития политических партий как субъектов избирательного процесса, изменение их места и роли в политической системе

Анализ российского и зарубежного законодательства позволяет сделать вывод о том, что главное назначение политических партий в политической системе состоит в содействии обществу в формировании и выражении его политической воли, а приход к власти и её осуществление – есть средство достижения названной цели.

Институционализация политических партий как субъектов избирательного процесса в России берет своё начало из конституционного регулирования, на основании которого разрабатывались и принимались отраслевые акты об общественных объединениях, политических партиях

и избирательное законодательство, регламентирующее особый статус политических партий в избирательном процессе.

Конституция СССР 1936 года законодательно закрепила особую роль Коммунистической партии, указав: «наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции добровольно объединяются в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных».

В Конституции СССР 1977 года (ст. 9) основным направлением развития политической системы советского общества провозглашалось «дальнейшее развёртывание социалистической демократии»³⁵ и, в частности, «повышение активности общественных организаций». Аналогичные нормы содержала Конституция РСФСР 1978 года³⁶.

Конституция РСФСР 1978 года также объявляла Коммунистическую партию «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций».

В 1990 году произошло изменение формулировки статьи 6 Конституции СССР и Конституции РСФСР – в частности, устранение упоминаний о руководящей и направляющей роли компартии. Из преамбулы Конституции было исключено положение о возрастании руководящей роли Коммунистической партии как авангарда всего народа.

Участвовать в выработке политики государства, управлении государственными и общественными делами (ст. 6 Конституции РСФСР в редакции 1990 года) получили возможность наравне с КПСС и иные политические партии, общественные организации и массовые движения. Принципиальные изменения претерпели права граждан в этой сфере – ст. 51 закрепила право граждан на объединение в политические партии, общественные организации, участие в массовых движениях. Такие же новеллы были внесены 16 июня 1990 года и в ст. 6 Конституции РСФСР³⁷.

Конституция Российской Федерации 1993 года официально закрепила такие фундаментальные характеристики демократического и правового государства, как народный суверенитет, народовластие, идеологический и политический плюрализм, многопартийность, право каждого на объединение, а также право граждан Российской Федерации участвовать в управ-

³⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07.10.1977 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

³⁶ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.04.1978 г. // URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721.

³⁷ Закон РСФСР от 16.06.1990 г. № 38–1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 3. Ст. 25.

лении делами государства и местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей. Эти и другие конституционные положения создали правовые предпосылки ускоренного строительства в стране полноценных политических партий и многопартийной системы, неразрывно связанной с идеей народного представительства и выборами.

Помимо позитивного регулирования конституционный законодатель установил запрет на создание и деятельность лишь тех политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооружённых и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации).

В политической истории современной российской многопартийности выделяют несколько этапов её развития.

С.Л. Бехтерев предлагает обозначить три периода. Первый (1977–1993 годы) протекал в условиях реформирования правовых основ позднесоветского государства; второй этап (декабрь 1993 – сентябрь 1997 года) связан с принятием ряда правовых актов; третий этап (сентябрь 1997–2000 год) связан с отграничением «политического» от «общественного» (неполитического)³⁸.

Ещё в 2004 году С.Е. Заславский предложил выделять пять относительно коротких временных отрезков, на каждом из которых процесс правовой и политической институционализации политических партий осуществлялся особенно интенсивно:

1. Законодательное допущение создания альтернативных партий и «первая волна» образования партий 1990–1991 годов в рамках кризиса однопартийной системы.

2. «Департизация» государственного аппарата, роспуск КПСС и образование на её основе ряда партий (КПРФ, СПТ, РКРП, РПК и других).

3. Первые многопартийные выборы и формирование Государственной Думы первого созыва.

4. Структурирование партийной системы по итогам электорального цикла 1995–1996 годов и перегруппировка политических сил накануне и в ходе электорального цикла 1999–2000 годов.

5. Принятие Федерального закона «О политических партиях» и обновление партийной системы на новой правовой основе (с 2001 года по настоящее время)³⁹.

Предлагаем детализировать вышеназванную этапизацию применительно к особому статусу политических партий как субъектов избирательного процесса.

Первым этапом может быть конец 1980-х годов – до 1993 года; второй этап – с 1993 года по 2001 год; третий – с 2001 по 2004 год; четвёртый – с 2004 года по настоящее время.

³⁸ Бехтерев С.Л. Проблемы правового обеспечения деятельности общественно-политических объединений России в 1990-е гг. // История государства и права. 2012. № 21. С. 44–48.

³⁹ См.: Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 58.

Первый этап институционализации политических партий и партий как субъектов избирательного процесса современной России связан не только с нормативным закреплением, но и с практикой реализации.

По нашему мнению, именно первый этап характеризуется не только первыми актами, институционализирующими политические партии, закрепляющими статус политических партий, как субъектов избирательного процесса, но и широкой практикой создания и деятельности политических объединений в России, их многообразием.

Общественные преобразования, затронувшие всю политическую систему российского общества в конце 1980-х годов, обусловили переход к многопартийной системе. Её отличительной особенностью в России стало формирование и функционирование в русле противоречивых, во многом деструктивных изменений в системе социальных отношений и государственном механизме. Многопартийность в России «не создавалась целенаправленно, а складывалась спонтанно, как результат деятельности социально-активного элемента из представителей различных социальных, профессиональных и национальных групп»⁴⁰.

Со второй половины 80-х годов начинается процесс создания альтернативных общественных объединений, в том числе партийного типа. В качестве примера можно назвать Демократический Союз (май 1988 года), Пролетарскую коммунистическую партию СССР (октябрь 1988 года), Национально-демократическую партию (лето 1989 года) и другие. К концу 80-х годов в стране насчитывалось более 60 тысяч различного рода «неформальных» образований, объединений, движений⁴¹. Кроме того, происходит размежевание и внутри КПСС. В результате разногласий между различными течениями в самостоятельные партии из КПСС выделяются различные фракции, не разделяющие её идеологические установки⁴².

Таким образом, начинают объективно складываться основы политического плюрализма, отражающегося, в том числе, и в многопартийности. Их общей чертой являлась малочисленность, слабая социальная база⁴³.

Начало этому процессу положил принятый 9 октября 1990 года Закон СССР «Об общественных объединениях»⁴⁴, официально закрепивший особенности создания и деятельности политических партий: запрет на членство в партиях иностранных граждан, недопущение вхождения в партию на правах коллективных членов иных партий и движений и другое. Одновременно ч. 2 ст. 6 указанного закона в качестве необходимого условия для регистрации политической партии оговаривала наличие в её рядах не менее 5 тысяч граждан. Данное ограничение не распространя-

⁴⁰ См.: Фарушкин М. Х., Юртаев А. Н. Некоторые проблемы и противоречия становления многопартийности в СССР // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 85.

⁴¹ См.: Славин Б., Давыдов В. Становление многопартийности // Партийная жизнь. 1991. № 18. С. 9.

⁴² Автономов А. С. Основные проблемы формирования партийной системы в России // Формирование политической системы России. М., 1996. С. 32–34.

⁴³ Луговская М. Л. Правовое регулирование участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 51.

⁴⁴ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 42. Ст. 839.

лось на общероссийские партии, к численности которых специальных требований установлено не было.

С признанием многопартийности в СССР возникла реальная возможность официальной легализации различного рода неформальных объединений и реорганизации их в политические партии. В итоге по состоянию на ноябрь 1991 года в РСФСР насчитывалось около 120 организаций и движений политического характера, причём не менее 47 из них носили наименование партий⁴⁵.

После событий августа 1991 года в РСФСР деятельность КПСС и КП РСФСР была сначала приостановлена, затем прекращена, а их организационные структуры распущены⁴⁶. Впоследствии соответствующие указы Президента Российской Федерации явились предметом рассмотрения Конституционного Суда, который признал неконституционным роспуск организационных структур КПСС и КП РСФСР применительно к первичным организациям этих партий, образованным по территориальному признаку, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации⁴⁷.

Начиная с 1990–1991 годов параллельно с образованием партий шёл процесс массового создания политических движений. Предпочтительность создания политических объединений в виде не партий, а движений, объяснялась целым рядом факторов политического и правового характера.

По состоянию на начало 1993 года Минюстом России официально было зарегистрировано уже свыше 820 общероссийских и межрегиональных общественных объединений, из которых только 25 являлись политическими партиями. К июню 1993 года число политических партий увеличилось до 35. Ещё столько же партий существовало без регистрации. Кроме того, несколько десятков объединений имело статус политических движений⁴⁸.

Помимо норм Закона СССР от 09.10.1990 г. «Об общественных объединениях»⁴⁹, институционализация статуса политических партий

⁴⁵ См.: Автономов А. С. Основные проблемы формирования партийной системы в России // Формирование политической системы России / Под ред. А. Кортунова. – М., 1996. С. 32.

⁴⁶ См.: Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 г. «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149; Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР». 1991. № 35. Ст. 1164.

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 г. // Ведомости СНД Российской Федерации и ВС Российской Федерации. 1993. № 11. Ст. 400.

⁴⁸ См.: Шутько Д. В. Становление многопартийной системы в Российской Федерации (политико-правовые вопросы) // Политические проблемы теории государства. М., 1993. С. 76.

⁴⁹ Закон СССР от 09.10.1990 г. № 1708–1 (с изм. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях» // «Ведомости СНД и ВС СССР», 17.10.1990 г. № 42. Ст. 839.

проводилась подзаконными актами: Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации от 07.04.1993 года; Приказ Минюста России от 16.09.1994 г. № 19–47–94–94 «Об утверждении в новой редакции Временных правил регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации»⁵⁰.

Особый статус политических партий как субъектов избирательного процесса регулировался на этом этапе, в основном, подзаконными актами, в том числе указами Президента Российской Федерации. На основе указов главы государства от 1 и 19 октября 1993 года были проведены выборы в новый парламент России – Федеральное Собрание. Важность первого из них заключалась в развёрнутом определении понятия «избирательное объединение». Согласно ч. 2 ст. 5 к таковым были отнесены общедоверительные партии и политические движения, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов. В состав блока могли входить и другие общедоверительные общественные объединения, уставы которых зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации, если в них предусмотрено участие в выборах в федеральный законодательный орган⁵¹.

Следующий Указ Президента России исключал участие в выборах палат Федерального Собрания ряда формирований (Фронт национального спасения, Российская коммунистическая рабочая партия, общественный клуб «Союз офицеров», Союз социально-правовой защиты военнослужащих, военнообязанных и членов их семей «ИЩит», Российский коммунистический союз молодёжи, Русское национальное единство) в связи с вооружённым конфликтом 3–4 октября 1993 года в Москве⁵².

По мнению С. Л. Бехтерева, этот период становления института политических партий в России в большей степени подвержен указному праву⁵³.

⁵⁰ Приказ Минюста России от 16.09.1994 г. № 19–47–94–94 «Об утверждении в новой редакции Временных правил регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.09.1994 г. № 694) // «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации», № 12, 1994.

⁵¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.10.1993 г. № 1557 «Об утверждении уточнённой редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907.

⁵² Указ Президента Российской Федерации от 19.10.1993 г. № 1661 «О некоторых мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности в период проведения избирательной кампании 1993 года» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. Ст. 4080.

⁵³ Бехтерев С. Л. Проблемы правового обеспечения деятельности общественно-политических объединений России в 1990-е гг. // История государства и права. 2012. № 21. С. 44–48.

Делая промежуточный вывод, отметим, что накануне выборов 12 декабря 1993 года в Федеральное Собрание термин «избирательное объединение» имел широкое толкование. Понятия «общественное объединение» и «политическое общественное объединение» продолжали рассматриваться как синонимы в случае, если в уставе первого было предусмотрено участие в выборах. Столь широкое нормативное трактование понятия избирательного объединения позволило обеспечить многообразие участников избирательного процесса на первых выборах в Государственную Думу по смешанной избирательной системе.

В парламентских выборах 1993 года приняли участие 13 избирательных объединений, из них 8 преодолели пятипроцентный барьер и получили следующий процент голосов избирателей: ЛДПР – 22,92 процента; «блок Выбор России» – 15,51 процента; Коммунистическая партия Российской Федерации – 12,4 процента; «Женщины России» – 8,13 процента; Аграрная партия России – 7,99 процента; блок «Яблоко» – 7,86 процента; Партия российского единства и согласия – 6,73 процента; Демократическая партия России – 5,52 процента⁵⁴.

Начало второго этапа институционализации политических партий как субъектов избирательного процесса правомерно обусловить положениями Конституции Российской Федерации 1993 года.

Конституция России закрепляет идеологическое многообразие, равенство общественных объединений перед законом (ст. 13), а также комплекс прав и свобод, позволяющих гражданам участвовать в политической жизни страны как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 17, 18, 28–33). Так, статья 13 Конституции Российской Федерации установила, что в Российской Федерации признаётся идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Признавая принципы и нормы международного права составной частью российской правовой системы, формирование общественных отношений, основанных на принципе политического многообразия, российские законодатели регламентируют с учётом требований Всеобщей декларации прав человека 1948 года (ст. 19, 20, 21), Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 1, 18, 19, 21, 22, 25, 26)⁵⁵. Во исполнение её норм был принят ряд федеральных законов (ФЗ), в том числе Федеральный закон от 06.12.1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В статье 2 раскрывалось содержание ряда терминов, используемых в избирательном процессе. Отныне под *избирательным объединением* понималось общественное объединение, устав которого предусматривал участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, которое создано и зарегистрировано в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов. *Избира-*

⁵⁴ См.: Бюллетень ЦИК Российской Федерации. М., 1993–1995.

⁵⁵ Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», № 12, 1994.

тельный блок определялся как добровольное объединение двух или более общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном тем же законодательством, для совместного участия в выборах. Он обладал правами избирательного объединения⁵⁶.

Федеральные законы от 21.06.1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵⁷ и от 17.05.1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁵⁸ закрепили в качестве субъектов избирательного процесса избирательные блоки и избирательные объединения.

С принятием в 1995 году Федерального закона «Об общественных объединениях» законодатель одновременно подтвердил действие нормы статьи 6 Закона СССР от 09.10.1990 г. № 1708–1 «Об общественных объединениях» (о минимально необходимой для регистрации численности политической партии в 5000 членов).

Парламентские выборы 1995 года стали своего рода тестом на политико-организационную устойчивость для партий и движений, сумевших пройти в Государственную Думу в 1993 году. Хотя общее число избирательных объединений, принявших участие в выборах в Государственную Думу, увеличилось до 43, лишь четыре из них преодолели пятипроцентный барьер: КПРФ – 22,3%; ЛДПР – 11,18%; «Наш дом – Россия» – 10,13%; «Яблоко» – 6,89%. Такому результату во многом способствовало чрезмерно широкое определение законодателем избирательного объединения и фактическое устранение каких-либо различий между правами участия в выборах политических партий, общественно-политических движений и иных общественных объединений. Таким образом, в этих выборах участвовали не столько политические партии, сколько многочисленные общественные объединения – нередко с неопределённой политической направленностью.

Нормами Федерального закона от 26.11.1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁵⁹ применительно уров-

⁵⁶ Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 10 декабря.

⁵⁷ Федеральный закон от 21.06.1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 26.06.1995 г., № 26. Ст. 2398.

⁵⁸ Федеральный закон от 17.05.1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.05.1995 г. № 21. Ст. 1924.

⁵⁹ Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // «Собрание законодательства Российской Федерации», 02.12.1996 г. № 49. Ст. 5497.

ня местного самоуправления также закреплялось понятие избирательно-го объединения – «местное общественное объединение, которое создано и зарегистрировано в установленном порядке не позднее чем за три месяца до дня выборов и устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов; местное отделение общероссийского, межрегионального или регионального общественного объединения, которое создано и зарегистрировано в установленном порядке не позднее чем за шесть месяцев до дня выборов и устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов. Избирательный блок – добровольное объединение двух или более указанных выше общественных объединений для совместного участия в выборах. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения. Общественные объединения не могут входить в состав более чем одного избирательного блока».

Нормами нового Федерального закона от 19.09.1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменилось наполнение термина «избирательное объединение». Теперь это – «политическое общественное объединение (политическая партия, иная политическая организация, политическое движение), которое создано и зарегистрировано в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Политическое общественное объединение либо изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения в целях придания ему статуса политического, должны быть зарегистрированы не позднее чем за год до дня голосования, а при назначении выборов законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления в случае досрочного прекращения полномочий соответствующего органа этот срок сокращается до шести месяцев. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав политического общественного объединения»⁶⁰.

Федеральный закон от 19.07.1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»⁶¹ впервые в российской законодательной практике ввёл понятие «*политическое общественное объединение*» и закрепил развёрнутое его определение. Таковым ст. 12.1 этого федерального закона установила «общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной

⁶⁰ Федеральный закон от 19.09.1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.09.1997 г. № 38. Ст. 4339.

⁶¹ Федеральный закон от 19.07.1998 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

агитации, участие в организации и деятельности указанных органов». Организационно-правовыми формами политических общественных объединений (ч. 2 ст. 7) устанавливались общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения).

Новый федеральный закон внёс значительные ограничения в статус ряда типов общественных объединений, которые по характеру своей деятельности не могли быть признаны политическим общественным объединением (ч. 2 ст. 12.1).

Отныне принадлежность общественного объединения к политическим должна была специально оговариваться в его уставе (ч. 2 ст. 20). Кроме того, политическое общественное объединение подлежало государственной регистрации в обязательном порядке (ч. 2 ст. 21). Изменения были внесены и в гл. 3 «Права и обязанности общественного объединения». Статья 27 установила, что общественное объединение имеет право в том числе: участвовать в избирательных кампаниях в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о выборах; выдвигать кандидатов (списки кандидатов) при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления (в случае регистрации общественного объединения как политического).

Федеральные законы от 24.06.1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁶² и от 31.12.1999 г. «О выборах Президента Российской Федерации»⁶³ также закрепили понятия избирательного объединения⁶⁴ и избирательного блока⁶⁵.

Принятый в 1997 году Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определил избирательное объединение как политическое общественное объединение (политическую партию, политическую организацию, политическое движение), основными закреплёнными в уставе целями которого являются: участие в политической жизни общества по-

⁶² Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 121-ФЗ (ред. от 21.03.2002 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 28.06.1999 г. № 26. Ст. 3178.

⁶³ Федеральный закон от 31.12.1999 г. № 228-ФЗ (ред. от 21.03.2002 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 03.01.2000 г. № 1 (ч. II). Ст. 11.

⁶⁴ Избирательным объединением является общероссийское политическое общественное объединение (политическая партия, иная политическая организация, политическое движение), которое создано и зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации в порядке, установленном федеральными законами. Политическое общественное объединение либо изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения в целях придания ему статуса политического общественного объединения, должны быть зарегистрированы не позднее чем за год до дня голосования. Указанный срок не распространяется на иные изменения и дополнения, вносимые в устав политического общественного объединения.

⁶⁵ Избирательными блоками являются создаваемые для совместного участия в выборах добровольные объединения двух и более избирательных объединений, отвечающих требованиям федерального закона.

средством влияния на формирование политической воли граждан; участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации; участие в организации и деятельности указанных органов.

Возможность создания политических объединений в двух формах – политической организации (в т. ч. партии) и политического движения – способствовало тому, что к 1 января 1999 года процедуру государственной регистрации в Минюсте России прошло 141 политическое общественное объединение, из которых 139 были зарегистрированы до 19 декабря 1998 года и могли принимать участие в выборах 1999 года посредством выдвижения списков кандидатов. По организационно-правовой форме 77 из них являлись политическими движениями, а 64 – политическими организациями (44 из них именовались партиями)⁶⁶.

В целом количество объединений, имевших право участия в выборах, к парламентским выборам 1999 года сократилось до 139.

В избирательной кампании 1999 года принимало участие 26 избирательных блоков и объединений. После упорной политической предвыборной борьбы в новый состав Государственной Думы вошли шесть избирательных объединений. Наибольшее количество голосов получила Коммунистическая партия Российской Федерации – 24,22%. Следом за коммунистами идут избирательный блок «межрегиональное движение «Единство» – 23,37%; избирательный блок «Отечество – вся Россия» – 12,64%; Союз Правых Сил – 8,72%; «Яблоко» – 6,13%; Блок Жириновского – 6,08%.

Третий период институционализации политических партий как субъектов избирательного процесса начинается с 2001 года и длится по 2004 год. Этот период начинается с 14 июля 2001 года – с момента опубликования и вступления в силу Федерального закона «О политических партиях»⁶⁷. Был сделан существенный шаг на пути решения важнейшей общественно-политической задачи, связанной с более четким определением роли политических партий и их места среди институтов гражданского общества. Принятие закона стало важным шагом в процессе правовой легитимации политических партий в современной России. Закон о партиях «ознаменовал собой новый этап в деятельности политических партий, стал основой масштабной реформы их правового положения»⁶⁸.

С принятием Федерального закона от 11.07.2001 г. «О политических партиях» в российском законодательстве появилась следующая дефиниция: «Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах

⁶⁶ См.: Общероссийские избирательные объединения: Справочник / Под ред. О. К. Застрожной. М., 1999.

⁶⁷ Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 16.07.2001 г. № 29. Ст. 2950.

⁶⁸ См.: Дубровина Е. П. Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 35–36.

государственной власти и органах местного самоуправления (ч. 1 ст. 3)». Федеральный закон «О политических партиях» 2001 года ввёл минимальную численность в 10 тысяч членов партии.

Помимо этого, с вступлением его в силу в полном объёме, единственным видом общественных объединений, которые наделяются правом самостоятельно выдвигать списки кандидатов на выборах в органы государственной власти, стали политические партии. Все общественные объединения – общероссийские, межрегиональные, региональные и местные – утратили свой статус политических, ушли с политической арены, поскольку утратили право участвовать в избирательных кампаниях по выборам в органы государственной власти. За ними сохранялось лишь право участвовать в избрании органов местного самоуправления.

Заслуживает критики п. 6 ст. 35 Федерального закона от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶⁹, в соответствии с которым входящие в избирательный блок избирательные объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений. Эта формулировка воспроизведена из п. 3 ст. 30 закона 1997 года, и запрет в ней также распространяется только на избирательные объединения. Однако в прежнем законе (см. ст. 2 закона 1997 года) содержались совершенно другие определения избирательного объединения – как политического общественного объединения (политической партии, иной политической организации, политического движения) и избирательного блока – как «добровольного объединения двух и более избирательных объединений для совместного участия в выборах». Согласно же п. 25 ст. 2 нового закона избирательное объединение – это только политическая партия или региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, а также (но только на муниципальных выборах) общественное объединение или движение, а в соответствии с п. 29 ст. 2 закона избирательный блок – это добровольный союз двух и более избирательных объединений, а также одной или нескольких политических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или несколькими общероссийскими общественными объединениями.

Следовательно, в состав избирательного блока на тот период могли входить как избирательные, так и иные общественные объединения, в то время как запрет на вхождение в состав нескольких избирательных блоков относился только к избирательным объединениям⁷⁰. Законодатель, изменив базовое определение, не потрудился внести коррективы

⁶⁹ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27.09.2002 г., с изм. от 24.12.2002 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 17.06.2002 г. № 24. Ст. 2253.

⁷⁰ Причём если участие в выборах общественных организаций, созданных в форме объединения или движения и соответствующих иным требованиям закона, в качестве избирательных объединений ограничено муниципальным уровнем, то на участие в выборах в составе избирательного блока закон такие ограничения не накладывает.

в другое (п. 6 ст. 35) положение, тем самым фактически оформив дозволение общественным организациям и общественным движениям на вхождение в состав нескольких избирательных блоков.

Не вполне оправданным представляется и предоставление в тот период права на участие в выборах на уровне субъектов Федерации в качестве избирательных объединений и в составе избирательных блоков только общероссийским объединениям и их региональным отделениям (в соответствии с федеральными законами «О политических партиях» 2001 года и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 года). В прежнем Законе (1997 года) допускалось участие в выборах объединений, созданных и зарегистрированных на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. По мнению И. В. Лексина, в данном случае имело место ограничение новым законодательством избирательных прав граждан⁷¹.

Что касается выборов депутатов Государственной Думы четвёртого созыва, то они проходили по новому закону. Федеральный закон от 20.12.2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷² закрепил, что политические партии участвуют в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе выдвигают списки кандидатов. Избирательным блоком является создаваемый для совместного участия в выборах добровольный союз двух или трёх политических партий, включённых в список, согласно ст. 33 вышеназванного федерального закона. Избирательным блоком также является добровольный союз одной или двух политических партий, включённых в список, с соответственно не более чем двумя или одним общероссийским общественным объединением, которое создано в форме общественной организации или общественного движения и устав которого предусматривает участие в выборах. Указанные общероссийские общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения, либо внесённые в их уставы изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы в соответствии с федеральным законом не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения досрочных выборов депутатов Государственной Думы – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Согласно закону имели право выдвигать кандидатов и участвовать в выборах партии, которые к началу избирательной кампании, ко дню официального объявления выборов (к 3 сентября 2003 года), сами были зарегистрированы и имели не менее 45 региональных отделений, свидетельства о регистрации которых представлены в регистрирующий орган, т. е. в Министерство юстиции Российской Федерации, до начала избирательной кампании. По состоянию на 2 сентября 2003 года было заре-

⁷¹ Лексин И. В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновлённое федеральное законодательство и новые проблемы // «Право и власть», № 3. 2002.

⁷² Федеральный закон от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 23.12.2002 г. № 51. Ст. 4982.

гистрировано 48 политических партий, и 44 из них имели региональные отделения в 45 субъектах Российской Федерации. Именно они были наделены правом выдвигать списки кандидатов, а также кандидатов-одномандатников при проведении выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва.

В федеральной избирательной кампании также вправе были принимать участие избирательные блоки. Избирательный блок, в отличие от предыдущих выборов, мог состоять только из трёх составляющих. Три либо две политические партии были вправе образовать союз для совместного участия в избирательной кампании, также союз могла образовать политическая партия с одной или двумя общероссийскими общественными организациями. Новелла заключалась в том, что избирательный блок совместно с политической партией могли создавать и иные общественные организации или движения, имеющие общероссийский статус. При этом не имели права входить в избирательный блок профсоюзы, благотворительные организации, религиозные организации, организации, в уставах которых было закреплено право участия в них только лиц по национальному, этническому, религиозному признаку, и некоторые другие. То есть все ограничения, предусмотренные для политической партии, действовали и для блокосоставляющих общественных организаций. Региональные же общественные объединения и движения утратили право вступать в избирательные блоки с региональными отделениями политических партий на выборах в органы государственной власти любого уровня, в том числе регионального.

Федеральным законом от 24.07.2002 г.⁷³ в ст. 4 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁴ были внесены изменения, согласно которым «не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах».

Этот закон, по нашему твёрдому убеждению, увеличил значение политических партий в избирательном процессе и в политической жизни страны.

⁷³ Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 29.07.2002 г. № 30. Ст. 3024.

⁷⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷⁵ изменил содержание избирательного блока: теперь им являлся «... создаваемый для совместного участия в выборах добровольный союз двух или трёх политических партий, включённых в список, указанный в статье 33 Федерального закона».

Четвёртый этап институционализации политических партий как субъектов избирательного процесса, по нашему мнению, длится с 2004 года по настоящее время.

Нормами Федерального закона от 20.12.2004 г.⁷⁶ был начат этап противоречивой политики государства в отношении числа членов партии, периода выработки оптимального количества членов партии и избирательной системы, адекватной современному состоянию российской государственности.

С принятия федерального закона от 20.12.2004 г. в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии.

Федеральный закон от 18.05.2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷⁷ закрепил новый порядок формирования депутатского корпуса – пропорциональную избирательную систему, в отличие от ранее действовавшей смешанной избирательной системы. Это, безусловно, семимильный шаг в сторону повышения роли политических партий, поскольку именно они стали единственным субъектом, имеющим право выдвигать список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В выборах депутатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года участвовало 11 политических партий (3 партии были не допущены к выборам, 1 партия отказалась от участия в выборах) – на момент назначения выборов было зарегистрировано 15 политических партий.

⁷⁵ Федеральный закон от 23.06.2003 г. № 85-ФЗ «О внесении изменения в ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 30.06.2003 г. № 26. Ст. 2574.

⁷⁶ Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 27.12.2004 г. № 52 (часть 1). Ст. 5272.

⁷⁷ Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 23.05.2005 г. № 21. Ст. 1919.

Четыре политические партии преодолели избирательный барьер – ближайшая к ним по числу поданных за неё голосов партия набрала только 2,3 процента голосов избирателей.

Только четыре политические партии были допущены к распределению депутатских мандатов.

Явка составила 63,78 процента от общего количества зарегистрированных избирателей.

Федеральный закон от 05.04.2009 г. «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷⁸ ознаменовал новое направление институционализации политических партий как субъектов избирательного процесса, дав обновлённое определение избирательного объединения⁷⁹.

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2009 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» формирование списков кандидатов на муниципальных выборах разрешено исключительно политическим партиям; общественные объединения могут лишь предлагать свои кандидатуры для включения в списки политической партии, которая вправе эти кандидатуры отвергнуть, при этом численность кандидатов от общественного объединения в списке кандидатов политической партии не должна превышать 15% всех кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов. Учитывая относительную малочисленность представительных органов муниципальных образований, число таких кандидатов в общем списке политической партии на муниципальных выборах не превысит трёх – пяти человек. Разделим высказанное И. В. Бабичевым мнение о том, что подобный подход противоречит всей ло-

⁷⁸ Федеральный закон от 05.04.2009 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 06.04.2009 г. № 14. Ст. 1577.

⁷⁹ «25) избирательное объединение – политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесённые в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения».

гике развития местного самоуправления через развитие общественной инициативы граждан и её юридического институционализирования⁸⁰.

Новеллы, внесённые законодателем в федеральные законы «О политических партиях» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2009 году⁸¹, изменили содержание понятия «избирательное объединение» относительно уровня муниципальных выборов, установив возможность создания политической партией объединения или союза с иным общественным объединением в целях формирования списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований (речь идёт лишь о выборах по пропорциональной избирательной системе). Наряду с этим была исключена возможность участия общественного объединения в качестве самостоятельного избирательного объединения при проведении муниципальных выборов по пропорциональной избирательной системе.

Нормами Федерального закона от 28.04.2009 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий»⁸² был заложен новый виток в реформировании политических партий. В соответствии с упомянутым законом в период с 1 января 2010 года по 1 января 2012 года произошло уменьшение численности членов политических партий с 50 тыс. до 40 тыс. членов, с соответствующим уменьшением членов партии в региональных отделениях⁸³.

⁸⁰ Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

⁸¹ Федеральный закон от 05.04.2009 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации». 2009. № 14. Ст. 1577.

⁸² Федеральный закон от 28.04.2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.05.2009 г. № 18 (1 ч.). Ст. 2155.

⁸³ «до 1 января 2010 года – не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона; с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года – не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона; с 1 января 2012 года – не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона».

Параллельно поиску оптимальной модели политической партии федеральный законодатель продолжил курс на увеличение роли политических партий как субъектов избирательного процесса, но уже на муниципальном уровне. Так, федеральным законом от 20.03.2011 г. в соответствующее отраслевое законодательство были внесены изменения и дополнения в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов»⁸⁴.

После вступления упомянутого закона в силу, не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов теперь распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Внедрение смешанной избирательной системы в два из пяти видов муниципальных образований безусловно нарушает унификацию избирательного законодательства и усложняет его применение в зависимости от вида муниципального образования. По сути и в рамках муниципальных районов, городских округов возможна численность депутатов менее 20, и в этом случае требуемая международными актами доступность избирательного законодательства, вероятно, не выполняется, если учитывать возможность на муниципальном уровне непрямых выборов.

Закреплена также возможность законодателя субъекта Российской Федерации определять условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Нормами федерального закона от 16.10.2012 г.⁸⁵ введены дополнительные гарантии политическим партиям как субъектам избирательного процесса на муниципальном уровне.

Так, выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

⁸⁴ Федеральный закон от 20.03.2011 г. № 38-ФЗ (ред. от 02.05.2012 г.) «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 28.03.2011 г. № 13. Ст. 1685.

⁸⁵ Федеральный закон от 16.10.2012 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.10.2012 г. № 43. Ст. 5786.

В случае если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования (за исключением представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов) часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

В прошедших 4 декабря 2011 года выборах участвовали все 7 официально зарегистрированных в России политических партий (из них только 4 партии преодолели 7-процентный барьер), из которых только «ЕДИНАЯ РОССИЯ» получила 49,32% голосов (при необходимости набора в совокупности менее 60 процентов для признания выборов несостоявшимися на все остальные политические партии должно приходиться 11,68% голосов, и 40% голосов – на партии, не прошедшие 7-процентный барьер, что, по сути, при сложившейся политической обстановке в России, по моему мнению, тоже невозможно). Ближайшая партия к прошедшим избирательный барьер набрала только 1,59% голосов избирателей. Явка составила 60,1% от общего количества зарегистрированных избирателей.

Данные о количестве существовавших на момент проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого и шестого созывов политических партий и сведения о количестве партий, участвовавших в выборных кампаниях, количество партий, преодолевших заградительный барьер и допущенных к распределению депутатских мандатов следующий: соответственно в 2007 году – 15/11/4 и в 2011 году – 7/7/4.

Учитывая вышеуказанные данные, принимая во внимание, что за последние 10 лет только 4 политические силы смогли преодолевать установленные процентные барьеры и быть допущенными к распределению мандатов, несложно догадаться, к чему в конечном счёте приведёт наличие такого большого количества политических партий, которое стало возможно после апреля 2012 г.

С принятием федерального закона от 02.04.2012 г.⁸⁶ продолжился процесс поиска оптимальной модели по количеству членов политической партии и её региональных отделений. По действующему законодательству теперь 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; в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии. Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в её региональных отделениях.

⁸⁶ Федеральный закон от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 09.04.2012 г. № 15. Ст. 1721.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации на 08.10.2013 г. в России зарегистрировано 73 политические партии⁸⁷, из которых 59 партий уже вправе участвовать в выборах⁸⁸.

По нашему мнению, современный период развития института политических партий характеризуется не только увеличением их роли в процессе формирования выборных органов, но и направлением на увеличение возможности самых разных групп населения быть представленными посредством политической партии в представительном органе публичной власти.

§ 1.4. Выявление сущностных признаков правового статуса политических партий как субъектов избирательного процесса

Институционализация политических партий как участников избирательного процесса базируется на общем статусе политических партий, как общественных объединений и юридических лиц.

В теории конституционного права встречается несколько подходов к определению статуса политической партии, к его наполнению.

Правовой статус политических партий, по мнению большинства современных учёных, включает в себя следующие элементы:

- правосубъектность политических партий;
- правовые принципы статуса политических партий;
- права и обязанности политических партий;
- правовые гарантии прав политических партий;
- юридическая ответственность политических партий.

Правовой статус политических партий рассматривается двояко: как вид правового статуса коллективных субъектов конституционного права и как вид правового статуса общественных объединений. Отметим, что статус политических партий соотносится со статусом общественных объединений как особенное и общее, а статус общественных объединений соотносится со статусом коллективных субъектов как часть и целое. Таким образом, в современной доктрине конституционного права учёные рассматривают правовой статус политической партии комплексно, как элемент системы и как систему.

Особенностью правового статуса партий является его многоуровневость. Причиной этого служит тройкая сущность партий. Следовательно, содержание правового статуса партии зависит от того, рассматриваем ли мы «партию как организацию», либо «партию как форму реализации субъективных прав гражданина», либо «партию во власти». Безусловно, последний вид – исключение, если принимать во внимание статистику зарегистрированных политических партий и партий, представленных в представительных органах публичной власти современной России.

Общепризнано, что содержание правового статуса является подвижным элементом, способным к трансформации, в то время как его структура остаётся неизменной. Структура правового статуса является общей катего-

⁸⁷ <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>

⁸⁸ <http://minjust.ru/nko/vybory/partii>

рией для всех субъектов права, в то время как его содержание представляет собой особенную категорию, специфическую для каждого субъекта.

Российское законодательство выделяет следующие признаки правосубъектности политических партий:

1. Общие – признаки политической партии как общественного объединения, поскольку ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» относит партии к одному из видов таких объединений. Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях» это:

- а) добровольность образования и формирование по инициативе граждан;
- б) некоммерческий характер;
- в) самоуправляемость;
- г) образование на основе общности интересов и целей;
- д) закрепление данных таких целей в уставе.

2. Родовые – признаки, присущие политическим партиям как политическим организациям. Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях» это:

- а) наличие членства;
- б) осуществление совместной деятельности;
- в) политический характер общих целей и интересов;
- г) защита своих членов⁸⁹.

3. Специальные – признаки, характеризующие исключительно политические партии. Согласно Федеральному закону «О политических партиях» это:

а) создание в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

б) наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации;

в) общая численность членов не менее 500 человек;

г) определённая численность региональных отделений – в половине субъектов Российской Федерации;

д) нахождение руководящих и иных органов партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений на территории Российской Федерации.

Более оправданным с нашей точки зрения, выделение двух групп признаков политической партии: 1) общие признаки политической партии, в той или иной мере присущие всем общественным объединениям; 2) специальные признаки, характеризующие политическую партию как особого субъекта политико-правовых отношений. Во второй группе признаков может быть выделена группа признаков политической партии как субъекта избирательного процесса.

⁸⁹ Данные признаки будут существовать до исключения норм об иных видах политических объединений из Федерального закона «Об общественных объединениях». Тогда, с точки зрения законодательства, можно будет говорить только об общих и специальных признаках политических партий, родовые признаки будут отсутствовать.

К общим признакам политических партий как разновидности общественного объединения относятся следующие:

1. Политическая партия – некоммерческое формирование. Находящееся в собственности политической партии имущество, необходимое для обеспечения её деятельности, используется для реализации целей и задач, предусмотренных уставом и программой партии.

2. Политическая партия – это добровольное формирование, то есть создание партии и участие в ней возможно исключительно на основании добровольного волеизъявления граждан. Членство в политических партиях является добровольным и индивидуальным. Право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии включает в себя право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, право участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также право беспрепятственно выходить из политических партий (ст. 2 закона о партиях). Причём Конституция Российской Федерации защищает не только свободу деятельности политических партий, но и свободу их создания⁹⁰.

3. Политическая партия – самоуправляемое формирование. Согласно п. 1 ст. 8 закона о партиях политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением установленных законом ограничений.

Наряду с общими признаками политическим партиям присущи значительные особенности. Согласно ст. 12.2 закона об объединениях порядок создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации политических партий регулируется специальным федеральным законом. Иными словами, законодатель, называя политические партии в одном ряду с другими видами общественных объединений, наделяет их организационно-правовой спецификой, отличной от общественных организаций, общественных движений, общественных фондов, общественных учреждений и органов общественной самодеятельности.

Как нам представляется, в числе специальных признаков, отличающих политические партии от иных общественных объединений, следует выделить:

1. Политическая партия характеризуется определённой идеологией, которую она провозглашает и отстаивает. Цели и задачи партии излагаются в её уставе и программе (п. 4 ст. 3 закона о партиях), а также формулируются в материалах предвыборной агитации и реализуются в практической деятельности партии. Как верно отмечает Е. В. Резников, политическая партия объединяет индивидов на основе общности политических взглядов, признания определённой системы ценностей, находящихся своё воплощение в программе, которая намечает основные направления политики государства⁹¹.

⁹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 18-П // Вестник КС Российской Федерации. 2005. № 1.

⁹¹ Резников Е. В. Социально-правовое развитие и правовой статус политических партий в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 38.

2. В сущности и статусе политических партий переплетаются и публично-правовые, и частно-правовые элементы. С одной стороны, политической партии присущ публично-правовой характер деятельности, выражающийся в том, что она создаётся для обеспечения участия граждан в политической жизни общества. С другой стороны, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы»⁹².

3. Главная цель политической партии – легитимное достижение и осуществление государственной власти, позволяющее партии реализовать стратегические положения своей программы в рамках действующего законодательства. Как указывает С. Е. Заславский, «партия нацелена на обретение своего политического представительства в органах государственной власти посредством выборов, на участие – через своих представителей – в управлении государством»⁹³.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «в отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и тому подобное), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом»⁹⁴.

4. Политические партии наделяются специфическими средствами для реализации своих целей (формирование и выражение политической воли граждан, участие в политических акциях, выборах и референдумах, парламентская работа и другое). Причём они обладают монополией на участие в выборах в качестве коллективных субъектов избирательного процесса, поскольку согласно п. 1 ст. 36 закона о партиях являются единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

5. Политическая партия создаётся на неограниченный срок, действует на постоянной основе, имеет формализованную организованную структуру, включая фиксированное членство. Предусматривается наличие высшего руководящего органа, которым является съезд партии, а также контрольно-ревизионных органов. Наличие партийной организации

⁹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 г. № 1-П // Вестник КС Российской Федерации. 2005. № 1.

⁹³ Заславский С. Е. Политические партии России: процесс правовой институализации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 86.

⁹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 18-П // Вестник КС Российской Федерации. 2005. № 1.

является одним из важнейших признаков политической партии как политико-правового института.

Политическая партия является объединением граждан Российской Федерации (п. 1 ст. 3 закона о партиях), то есть, во-первых, объединение в партию основано на индивидуальном членстве и тем самым коллективное членство в партии не допускается; во-вторых, в качестве обязательного условия для членства в политической партии, законодатель устанавливает наличие гражданства Российской Федерации. В отличие от партий учредителями, членами и участниками других общественных объединений могут быть как физические лица (причём наличие российского гражданства не является обязательным), так и юридические лица (ст. 6 закона об общественных объединениях).

Кроме указанных признаков, в п. 1 ст. 3 закона о партиях содержатся специфические требования, которым в обязательном порядке должна соответствовать каждая политическая партия, а именно:

- 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;

- в политической партии должно состоять не менее 500 членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения;

- руководящие и иные органы политической партии, её региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Как следует из анализа п. 2 ст. 3 закона о партиях, в России могут создаваться только общероссийские политические партии, возможность функционирования каких-либо региональных и местных политических партий законодательством не предусматривается. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 г. № 1-П указанные требования Закона о партиях признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только её отдельной части, они призваны формировать политическую волю многонационального российского народа как целого, выражать прежде всего общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов. Осуществляя свою деятельность непосредственно в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов. Таким образом, российский законодатель связывает получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории Российской Федерации.

Отдельные авторы критически воспринимают запрет на создание политических партий на региональном и местном уровне. Так, В. В. Лапаева пишет: «Подобный запрет плохо согласуется с положением ч. 3

ст. 13 Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность»⁹⁵; «многопартийность в Российской Федерации имеет право на существование везде, где есть политические отношения»⁹⁶.

Думается, что выбор законодателя в пользу существования лишь федеральных политических партий обусловлен, прежде всего, исторически конкретными, политическими мотивами. В условиях, когда российское общество ещё не приобрело прочный опыт демократического существования, при том, что имеют место серьёзные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий – поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов – могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России. Кроме того, создание региональных и местных политических партий в каждом субъекте Федерации могло бы привести к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы как части политической системы в фактор ослабления развивающейся российской демократии, народовластия, федерализма, единства страны и тем самым – ослабления конституционных гарантий прав и свобод, в том числе самого права на свободу объединения в политические партии, равенства прав граждан на создание и участие в деятельности политических партий на всей территории Российской Федерации⁹⁷.

Согласно п. 3 ст. 9 закона о партиях не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности законодатель понимает указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Очевидно – обоснованность запрета создавать политические партии по религиозным признакам вытекает из ст. 14 Конституции Российской Федерации, провозглашающей Российскую Федерацию светским государством. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 № 18-П п. 3 ст. 9 закона о партиях признан не противоречащим Конституции России в части, не допускающей создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «в Российской Федерации как демократическом и светском государстве религиозное объединение не может подменять политиче-

⁹⁵ Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. 2002. № 10. С. 17.

⁹⁶ Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 35.

⁹⁷ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 г. № 1-П // Вестник КС Российской Федерации. 2005. № 1.

скую партию, оно надпартийно и неполитично, партия же в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Во всяком случае партия, исходя из своего политического предназначения, создаётся не для выражения и защиты тех или иных религиозных интересов, – в этих целях могут создаваться соответствующие общественные объединения в иных установленных законом организационно-правовых формах».

Кроме того, политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии (п. 3 ст. 9 закона о партиях). Как верно отмечается в литературе, «интересы партии должны носить общенациональный, а не узкокорпоративный характер; это могут быть интересы отдельной социальной группы, но с учётом интересов общества в целом»⁹⁸.

Изменения в законодательство о политических партиях существенны – целесообразно обратить внимание на Федеральный закон от 02.03.2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»⁹⁹, которым резко снижены требования к политическим партиям: по количеству членов партии, политическая партия (и её региональное отделение) теперь представляет информацию о своей деятельности (численности членов, руководящих органах, региональных отделениях и иные данные, в том числе финансовый отчёт) один раз в три года (раньше было ежегодно).

Вышеназванные, а также некоторые иные «послабления» призваны нести демократические начала в институт политических партий.

Одной из новелл избирательного процесса стало исключение федеральным законодателем из избирательного процесса избирательных блоков¹⁰⁰, означающее, что политические партии вправе участвовать в выборах и референдумах только самостоятельно. Существуют различные точки зрения по поводу отказа от избирательных блоков – как аргументирующие поддержку их возврата, так и против.

Государство, обеспечивая политическим партиям право на участие в избирательном процессе, на государственное финансирование их деятельности, установило механизмы, максимально демократичные для их создания (такая численность членов политической партии позволит всем желающим её создать), не требующие подтверждения наличия у партии поддержки в обществе, фактически санкционировало правовой статус партии «карликовым образованиям». Этот шаг государства в сторону демократизации создания и деятельности политических партий можно расценить как веру в работоспособность и жизнестойкость вновь создаваемых институтов политической системы, гражданского общества и субъектов избирательного процесса.

⁹⁸ См.: Коргунок Ю. Г., Заславский С. Е. Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. М., 1996. С. 7.

⁹⁹ Федеральный закон от 02.03.2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // «Российская газета» № 73 от 04.04.2012 г.

¹⁰⁰ См.: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.1). Ст. 3104.

Представляется, что в условиях наличия и продолжающегося создания большого числа новых партий важно создать стимул для повседневной работы политических партий, для их консолидации и укрупнения, в том числе за счёт их слияния. Политические блоки, напротив, по мнению Общественной палаты Российской Федерации, будут способствовать сохранению «броуновского» движения в партийной системе, дезориентировать избирателей¹⁰¹.

Стране нужна реальная, а не фальшивая многопартийность. Именно поэтому последние изменения законодательства, как представляется, соотвествуют провозглашённому в российской Конституции политическому плюрализму и многопартийности.

При этом некоторые шаги законодателя в обозначенном направлении не всегда могут быть расценены как соответствующие конституционным нормам, принципам, духу Конституции Российской Федерации.

Например, положение федерального закона от 05.04.2009 г.¹⁰² о том, что общественные объединения, которые в большинстве случаев и являются представителями граждан в законодательных органах, для участия в выборах должны примкнуть к политической партии, а не действовать самостоятельно, не вполне соответствует конституционному принципу равенства общественных объединений; отмена подписей избирателей парламентскими партиями¹⁰³ также мало соответствует конституционному принципу равенства общественных объединений, поскольку предоставляет преимущества только парламентским партиям, большинство же политических партий остаются за пределами действия этой нормы (ст. 13 Конституции Российской Федерации).

Сущностными признаками правового статуса политических партий как субъектов избирательного процесса могут быть названы:

- особый набор прав и свобод, избирательных процедур, позволяющий надлежащим образом выполнить поставленную перед высшей формой непосредственного народовластия – выборами, цель; максимально реализовать конституционные основы демократизма российской государственности;

- особый перечень обязанностей, сопряжённый с принятием политической партией на себя не только обязанностей по выполнению своих уставных целей, но и с реализацией специальных принципов легитимации выборного органа и конституционности, законности избирательных процедур;

¹⁰¹ Письмо Общественной палаты РФ от 04.04.2013 г. № 4ОП-3/667 «Заключение по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 232119–6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

¹⁰² Федеральный закон от 05.04.2009 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1577.

¹⁰³ Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

– особая система правовых, организационных, экономических гарантий.

Правовой статус политических партий как субъекта избирательного процесса включает следующие правомочия в обозначенной сфере: 1) право выдвигать кандидатов, списки кандидатов на выборах; 2) право вести предвыборную агитацию; 3) право формировать избирательные фонды; 4) право назначать доверенных лиц, способствующих избранию выдвинутых кандидатов (списков кандидатов); 5) право назначать наблюдателей в избирательные комиссии всех уровней для наблюдения за процессом голосования, подсчётом голосов избирателей и установлением результатов выборов; 6) право представлять кандидатуры для назначения членов избирательных комиссий всех уровней, за исключением ЦИК России; 7) право назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; 8) право обращения в уполномоченные органы с жалобами на нарушения избирательных прав; 9) право на отзыв выдвинутых кандидатов.

Основные исключительные права политических партий на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого и шестого созывов по действующему на соответствующие периоды законодательству:

– формирование и выдвижение одного федерального списка кандидатов. Решение по данному вопросу принимается политической партией тайным голосованием на съезде политической партии, при этом порядок и кандидатуры определяются партией самостоятельно (ст. 33 и 36);

– исключительное право включать в свой федеральный список кандидатов граждан, не являющихся членами какой-либо политической партии (ст. 36);

– со дня предоставления документов для регистрации федерального списка кандидатов в ЦИК России политическая партия вправе назначить одного члена с правом совещательного голоса в ЦИК России, а с момента регистрации вышеназванного списка – по одному члену с правом совещательного голоса в каждую избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, территориальную избирательную комиссию, участковую избирательную комиссию (ст. 22);

– назначить наблюдателей, в случае, если федеральный список кандидатов был зарегистрирован в ЦИК России (ст. 30);

– кроме того, для обеспечения интересов своей деятельности политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе назначить до 500 своих представителей, а также до 1000 доверенных лиц, подлежащих регистрации в ЦИК России с последующей выдачей соответствующих удостоверений (ст. 35 и 48);

– выдвинув федеральный список кандидатов, политическая партия вправе самостоятельно определить методы, содержание и форму своей предвыборной агитации (ст. 55);

– одно из основных исключительных прав политических партий, предусмотренное Федеральным законом от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» – получение средств федерального бюджета в случае, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации получил по результатам выборов не менее трёх процентов голосов избирателей¹⁰⁴. Сумма, перечисляемая партиям, зависит от количества набранных голосов и величине множителя (в настоящее время за один голос партии предоставляется 50 рублей, ранее эта цифра равнялась 20 рублям); это не единовременная выплата, а ежегодная¹⁰⁵.

В заключение отметим как тенденцию современного периода институционализации политических партий как субъектов избирательного процесса взаимосвязь политики государства в сфере выбора избирательной системы и статуса политических партий – как общего, так и специального.

По словам М. Дюверже, «система партий и избирательная система – две реальности, неразрывно связанные друг с другом, подчас их трудно разделить даже с целью анализа: большая или меньшая адекватность политического представительства, например, зависит от избирательной системы и системы партий, рассматриваемых в качестве элементов одного и того же комплекса, и нередко эти элементы невозможно изолировать друг от друга»¹⁰⁶.

Как верно замечает З.М. Зотова, в демократическом обществе наиболее весомым показателем силы и влиятельности партии является то количество голосов избирателей, которое она собирает во время избирательных кампаний, ибо в числе важнейших функций партии в обществе является именно организация и проведение избирательных кампаний и через это – вовлечение граждан в политический процесс¹⁰⁷. На выполнение этой функции партии значительное влияние оказывает такой институциональный фактор, как избирательная система, которой часто приписывают решающее воздействие на структурные характеристики партии и партийной системы¹⁰⁸.

Взаимосвязь избирательной и партийной систем находит своё выражение во взаимообусловленности и взаимопроникновении норм избирательного законодательства и законодательства, регулирующего деятельность политических партий, причём процесс этот носит двусторонний характер и проявляется как в регламентации нормами избирательного законодательства различных аспектов участия партий в избирательном процессе, так и во включении в федеральные законы «О политических партиях» и «Об общественных объединениях» норм, определяющих условия и критерии участия политической партии в выборах.

Роль и значение политических партий существенно возрастает в условиях пропорциональной избирательной системы, использующейся

¹⁰⁴ Федеральным законом от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» в редакции от 02.04.2013 г. // <http://www.pravo.gov.ru> – 02.04.2013.

¹⁰⁵ Несложно подсчитать, что, например, на выборах 2011 года ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», получив 32 379 135 голосов избирателей, будет ежегодно до следующих аналогичных выборов получать из федерального бюджета в качестве «компенсации за расходы, понесённые при проведении предыдущей выборной кампании», сумму, равную $50 \times 32\,379\,135$, то есть 1 618 956 750 рублей.

¹⁰⁶ Дюверже М. Политические партии. М., 2002. С. 264.

¹⁰⁷ Зотова З.М. Политические партии России. М., 2001. С. 78.

¹⁰⁸ См.: Голосов Г. Избирательное законодательство: необходимо чёткое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 46.

в России. Тенденцией последних лет можно назвать постоянное расширение сферы применения этой системы.

В связи с этим целесообразна правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 16.07.2007 г. отметил, что «требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения её адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации», но при этом «они должны руководствоваться критериями разумной достаточности, вытекающими из принципа соразмерности»¹⁰⁹.

Для улучшения качества народного представительства предлагается проводить выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по обновлённым правилам – по смешанной избирательной системе¹¹⁰.

Отмечая тенденцию демократизации существующей системы нормативного регулирования института политических партий в современный период, одним из возможных вариантов реформирования может быть установление цензов, подтверждающих народность, представительство политических партий, желающих участвовать в выборах на федеральном уровне. Вероятно, ранее существовавший ценз годичного существования партии в современных условиях не выполнит поставленной задачи. Однако, например, представительство партии в выборных органах на муниципальном уровне, в субъекте Федерации (в определённом количестве или процентном соотношении, тут уместна аналогия с существующими процедурами признания политической партии, участвующей в выборах, но в меньшем, безусловно, количестве) вполне может быть доказательством поддержки населением, жизнеспособности программы партии и «пропуском» для участия в федеральных выборах.

§ 1.5. Влияние партийных и избирательных систем на правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса

Как известно, едва зародившись, демократия приобрела партийный характер. Таковой она остаётся по сей день. Данное положение вещей традиционно является мишенью критики¹¹¹. При этом ключевая роль конкурирующих партий в политическом процессе оценивается как не очень позитивное явление в демократических государствах и как очень плохое – сторонниками тоталитарных режимов.

Демократов не устраивает политический монополизм и во многом бюрократическая организация института партий. Так, одним из факто-

¹⁰⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 г. № 11-П // Российская газета, 21.07.2007 г. № 12.

¹¹⁰ Проект федерального закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 16.04.2013 г.)

¹¹¹ См.: Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. Учебное пособие. М.: Норма, 2011. С. 298–303.

ров, сдерживающих демократический потенциал выборов, то есть возможность большинства избирателей влиять на их результаты, справедливо считается монополизацией избирательного процесса политическими партиями: «партии превратились в неписанный конституционный орган, имеющий главенствующее влияние на все остальные. Они проникают во все сферы жизни общества, чтобы приобрести себе избирателей. Партии создают политиков по профессии, главным достоинством которых является умение вести дискуссию и поддерживать интересы партии. Партии одержимы целью победы на выборах, а после победы забывают о многих своих обещаниях»¹¹².

Диктаторы же недовольны состязательностью партийной демократии, в связи с чем они попросту юридически запрещают или вытесняют с политической арены все партии, их большинство или партии оппозиционные (возвышая при этом одну правящую партию, срачивая её с государственным механизмом), что по большому счёту – одно и то же.

В связи с тем, что партии подвергаются критике носителями концептуально полярных мировоззрений, можно утверждать, что демократический потенциал у партий, безусловно, имеется. Но потенциал этот ограниченный¹¹³.

Для того, чтобы сделать вывод о том, чем являются партии для демократии – помощниками или помехой – полезно обратиться к истории. Появление партий в эпоху буржуазных революций и распространения всеобщего избирательного права означало приобретение группировками, борющимися за овладение публичной властью, новых качеств: они были поставлены в большую зависимость от общественного мнения, а следовательно, стали вынуждены, во-первых, вести борьбу гласно, то есть на виду у избирателей, добиваясь их благосклонности; во-вторых, способствовать увеличению степени доступности и сменяемости политической элиты как системы; в-третьих, активизироваться в решении проблем, реально волнующих население. Тем самым благодаря институту партий и выборов политическая элита сделалась более открытой для населения и близкой к нему, что, собственно, и стало одним из важнейших проявлений демократизации публичной власти в эпоху буржуазных революций.

Кроме того, в демократической политической системе партии играют огромную организующую роль: без партий выборы общенациональных и даже региональных органов, избиратели которых друг друга даже не знают, стали бы, скорее всего, полной фикцией, поскольку эффективной может быть лишь организованная деятельность. Именно партии, объединяя и мобилизуя организационный, идеологический и материальный ресурсы, увеличивают возможности граждан аккумулировать свои интересы и заявить о них в ходе выборов, а также быть представленными в избираемых и иных органах. Как справедливо заметил современный французский профессор конституционного права Ж.-П. Жакке, без пар-

¹¹² См.: Зиновьев А. А. Запад. М.: Астрель, 2008. С. 210.

¹¹³ См.: Political Parties. Old Concepts and New Challenges. N.Y.: OUP, 2002. P. 264–272; 295–296.

тий «разобшённые избиратели не могли бы выразить свою точку зрения» и «гражданин оказался бы разоружённым перед лицом власти»¹¹⁴.

Помимо сказанного, партии (а точнее – партийные фракции) рационализируют работу парламента, являющегося в соответствии со своей представительной природой весьма громоздким органом.

Но главное предназначение партий заключается в том, что только они способны обеспечить постоянное существование в политической системе страны организованной, а значит – сильной, оппозиции. Именно партии стали организационной формой существования как правящей силы, так и оппозиции, периодически меняющихся местами в зависимости от результатов выборов. При этом функционирование оппозиции в демократической политической системе стало настолько важным, что именно её наличие общепризнанно как главный признак, показатель самого существования демократии в конкретной стране¹¹⁵. Такая оценка подтверждается тем, что, как показала практика, только благодаря существованию партийной оппозиции на деле возможна реализация принципа разделения властей. Сдерживание ветвями власти друг друга практически с самого начала истории воплощения в жизнь данного принципа переместилось в плоскость взаимоотношений между правящей партией и оппозицией. Действительно, только оппозиция способна стать силой, реально сдерживающей устремления самой мощной в государственном механизме исполнительной ветви власти подчинить себе власть законодательную и судебную. Если такой силы нет, то само существование трёх ветвей власти – это лишь условное распределение полномочий, но не препятствие для узурпации власти.

По указанным причинам именно партиям при переходе к индустриальному обществу и соответствующему ему демократическому типу политической системы суждено было стать стеновым хребтом демократии. Действительно, партии выступают главным связующим звеном между государством и обществом. Своей верхушкой они вырастают в государство, а своим основанием упираются в гражданское общество¹¹⁶. Как отметил Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «партия зарождается в недрах гражданского общества, и в этом смысле является институтом гражданского общества, т. е. структурным элементом сферы частных отношений, не зависящих от государственной власти. Но та же партия, проходя через процедуры выборов государственной власти разных уровней – федеральных, региональных, муниципальных, – становится частью государственной властно-политической системы»¹¹⁷.

¹¹⁴ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М.: Юрист, 2002. С. 65.

¹¹⁵ См.: Harrison K., Boyd T. Understanding Political Ideas and Movements. N.Y. 2003. P. 32.

¹¹⁶ См.: Холодковский К.Г. Партии: кризис или закат? // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: Феникс, 2001. С. 72.

¹¹⁷ Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда. Доклад на международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности», организованной Конституционным Судом Российской Федерации совместно с Венецианской комиссией Совета Европы (Санкт-Петербург 27–28.09.2012 г.) // <http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16265> (дата посещения – 25.10.2013 г.).

Однако демократический потенциал института политических партий оказался довольно ограниченным. Действительно, парадокс заключается в том, что приобретение демократией партийного характера потеснило в политическом пространстве, прежде всего – в избирательном процессе, простых избирателей. Соединив организационный, финансовый и идеологический ресурсы, партии стали почти монопольными акторами избирательных кампаний. В самом деле, процесс выдвижения кандидатов оказался всецело или почти всецело сконцентрированным в их руках, а точнее – в руках их руководства. Наиболее эффективная предвыборная агитация тоже оказалась под силу лишь партиям как коллективным субъектам, располагающим мобилизующим центром, активистами, идеологией и финансами.

Недемократичность партийных выборов, проявляющаяся в отторжении ими простых избирателей, усугубляется тем, что партии сразу же проявили ограниченность демократичности своей внутренней организации. По-другому и быть не могло: всякая социальная система имеет тенденцию к бюрократизации, победа же на выборах особенно требует от партии оперативности, концентрации, мобилизации. Поэтому в партиях часто существует строгая иерархия, жёсткая дисциплина, редко сменяемые лидеры, образующие верхушку политического истеблишмента – особого слоя профессиональных политиков. «Организация политических партий, бесспорно, не соответствует демократической ортодоксии. Их внутренняя организация по самой своей сущности авторитарна и олигархична», – писал крупный исследователь политических партий французский политолог М. Дюверже¹¹⁸. В результате не только беспартийные, но и рядовые партийные избиратели, не занимающие в своей партии высоких постов, оказываются отстранёнными от сколько-нибудь значительного влияния на выдвижение кандидатов и результаты выборов. Избранные же депутаты чувствуют себя ответственными не перед избирателями, а перед руководством своей партии. В свою очередь, успех деятельности партий во многом зависит от финансовых вливаний со стороны крупного капитала, что порождает соответствующую зависимость от них партий. Как видно, выстраивается цепочка, весьма далёкая от демократического идеала политического процесса: депутаты попадают в зависимость от партийного руководства, а последнее – от крупного бизнеса. Простому избирателю в этой цепочке места не находится: поскольку избиратели не являются первой скрипкой на выборах, депутаты не очень чувствуют себя обязанными им своим избранием, а значит, и ответственными перед ними.

Итак, ведущими акторами на выборах стали организации, по своей сути не очень демократические. Однако если бы их не было, не существовало бы эффективного способа функционирования организованной и сильной оппозиции, а значит и реальной политической конкуренции, без чего демократия немыслима.

Кроме того, избирателям в отсутствие партий было бы значительно труднее сорганизоваться, сформировать и выразить свою оценку дей-

¹¹⁸ Дюверже М. Политические партии М.: Академический проект, 2002. С. 508–509.

ствий существующего правительства, решить, заслуживает ли оно право на дальнейшее существование. Граждане остались бы один на один с управленческой элитой и бюрократией в заведомо проигрышной позиции. В связи с этим можно сделать вывод о том, что идея о противоборстве на демократической сцене политических партий как группировок, борющихся за внимание и голоса избирателей, в качестве имманентно присущего демократии элемента в принципе себя оправдала. Перечисленные же выше дисфункции партий законодательство должно стремиться уменьшить. К числу факторов, способных повлиять на соотношение демократического и недемократического потенциала политических партий, а также обусловить усиление или ослабление партий как политического института либо лишь некоторых из них, безусловно, относятся партийные и избирательные системы, а точнее – их виды, установленные в той или иной стране.

В мире существует множество разнообразных видов партийных и избирательных систем, которые складываются и находятся во многом под влиянием друг друга, потребностей политической элиты, а также законов развития демократических (антидемократических) процессов, оказывая, в свою очередь, несомненное воздействие на юридический и фактический статус политических партий. Такое воздействие наиболее ощутимо сказывается на положении партий как важнейших участников избирательного процесса. Действительно, вид партийной системы определяет накал предвыборной борьбы, силу оппозиции и устойчивость правящей партии, степень партийного плюрализма. Избирательные же системы способны повлиять на статус политических партий как субъектов избирательного процесса, определяя их большую или меньшую востребованность на выборах (самого данного института как такового либо партий определённой идеологической направленности), увеличивая или снижая тем самым мотивацию элиты к образованию партий, их сохранению и укреплению, а также мотивацию граждан к вступлению в них.

Рассмотрим сначала влияние на юридический и фактический статус политических партий, прежде всего – как участников избирательного процесса, оказываемое партийной системой, сложившейся в стране. Под партийной системой понимается характеризующаяся специфическими устойчивыми признаками модель взаимоотношений политических партий между собой, с государством, с другими элементами политической системы и гражданами. Специфика партийных систем во многом определяется количеством партий, которые существуют и реально влияют на государственную власть. Поэтому принято различать многопартийные, двухпартийные и однопартийные системы.

Многопартийная система предполагает, что в выборах общенациональных органов государственной власти участвует более двух партий и каждая из них, в принципе, имеет шанс сформировать правительство. Многопартийная система, в свою очередь, подразделяется на классическую многопартийную (без доминирующей партии), систему с одной доминирующей партией и блоковую (как правило – двухполосную) систему. В настоящее время наиболее распространённой в демократических странах моделью многопартийности является блоковая двухполосная система, напоминающая двухпартийную.

Блоковая система проявляется в существовании множества партий, ни одна из которых не способна одержать убедительную победу на выборах и самостоятельно сформировать легитимное правительство. Поэтому партии вынуждены объединяться в блоки. При этом в зависимости от времени образования блока (коалиции) в политическом цикле различаются предвыборные (Италия), парламентские (то есть образование одной парламентской фракции, что характерно, например, для мелких партий Испании) или правительственные (например, Швеция, Швейцария, иногда Соединённое Королевство и ФРГ) блоки.

Особой разновидностью многопартийности является многопартийная система с одной доминирующей партией, которая характеризуется тем, что при существовании множества партий наиболее крупной и влиятельной является лишь одна из них. Все прочие же, имея юридически равные с ней возможности для победы на выборах, являются маловлиятельными. Иногда, впрочем, они добиваются успеха. Такую систему характеризуют иногда как «полупартийную», имея в виду существование одной партии-«тяжеловеса», а также множества небольших партий, вступающих с ней в борьбу в ходе проведения каждых парламентских, региональных и местных выборов.

Такая система сложилась в послевоенное время и существовала до начала 90-х годов XX века в Италии и Японии (в настоящее время партийная система Японии находится в состоянии, близком к двухпартийности). Именно такая партийная система существует в настоящее время в нашей стране: несмотря на то, что в настоящее время (на начало октября 2013 года), благодаря либерализации Федерального закона «О политических партиях», зарегистрировано 73 политические партии¹¹⁹, шансов на победу на федеральных выборах, да и на выборах более низких уровней (за редчайшими исключениями) у них практически нет в силу целого ряда причин, главной из которых является демонстрируемая политическим лидером страны Президентом России В. В. Путиным близость к одной из партий.

Двухпартийная система – это система, в рамках которой при наличии значительного числа партий реально претендуют на власть лишь две из них (Великобритания, США). При этом в США на протяжении почти всего времени их существования двухпартийность существовала в чистом виде. В Соединённом же Королевстве в течение большей части XX в. и в XXI в. соперничество двух наиболее крупных партий – Консервативной и Лейбористской – в большей или меньшей степени дополнялось влиянием на расстановку сил в предвыборной борьбе ещё одной партии – выросшей из старейшей партии вигов и именуемой в настоящее время Партией либеральных демократов. Наибольшего успеха она добилась в 2010 году, когда после парламентских выборов вошла в состав коалиционного правительства вместе с консерваторами.

Имеются страны, партийные системы которых занимают промежуточное положение между многопартийностью и двухпартийностью. Это, например, ФРГ, где существуют две наиболее крупные партийные силы (это блок партий Христианско-демократический союз и Христианско-

¹¹⁹: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 15.10.2013 г.).

социальный союз, а также противостоящая ему Социал-демократическая партия Германии) и несколько более мелких партий, ряд из которых, однако, нередко влияет на состав правительства и входит в него (прежде всего, это Партия зелёных и Свободная демократическая партия Германии). С учётом указанных особенностей партийную систему ФРГ в публицистике нередко называют «двух-с-половиной-партийной». Из сказанного в предыдущем абзаце можно заключить, что партийная система Соединённого Королевства имеет, особенно в настоящее время, некоторый крен в сторону «двух-с-половиной-партийной».

Как видно, партийные системы демократических стран не являются застывшими и неизменными. Подчас в них обнаруживаются некоторые черты аморфности, перетекания одной в другую в зависимости от политических обстоятельств. При этом в современном развитии партийных систем демократических государств, как представляется, две взаимосвязанные тенденции. Это тенденции к блоковости и биполярности. В настоящее время партийные системы большинства сколько-нибудь устоявшихся демократий – как «старых», так и «молодых» – имеют явную тенденцию к биполярности (а не к разрастанию количества равновлиятельных политических группировок). Такая двухполюсность существует в различных формах. Это либо классическая (США) или нарождающаяся (современная Япония) двухпартийность, либо многопартийная блоковая система (Италия), либо двух-с-половиной партийная система (ФРГ, современное Соединённое Королевство). Разумеется, причины формирования биполярных систем понятны. Это, прежде всего, стремление политических сил к укрупнению с целью добиться победы на выборах. При этом двухпартийность и биполярность при всех их недостатках (затруднение притока свежих сил и обречённость на не успех малых партий) имеют одно несомненное достоинство. Они обеспечивают существование сильной, объединённой оппозиции. В рамках же классической многопартийной системы оппозиция оказывает расколотов, что в значительной степени её ослабляет.

Однопартийные системы характерны для недемократических государств, в которых право доминировать в органах власти принадлежит одной партии. При этом может сохраняться видимость многопартийности, которая сводится на нет закреплением в конституции ведущей роли одной партии, то есть недопустимостью оппозиции. В настоящее время к числу стран с однопартийной системой относятся КНР, Куба, КНДР. Например, преамбула Конституции Китая 1982 года говорит о том, что народы всех национальностей, руководимые Коммунистической партией Китая, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь.

Наконец, в некоторых развивающихся странах партии вообще запрещены (например, это Объединённые Арабские Эмираты, Иордания, Саудовская Аравия, Гана).

Представляется, что наибольшая распространённость в демократическом мире в настоящее время блоковых многопартийных систем, тяготеющих со временем к двухполярности, – явление отнюдь не случайное. Такие системы укореняются под воздействием целого ряда факторов.

Действительно, в настоящее время в развитии института политических партий наблюдаются две взаимосвязанные тенденции.

Первая из них – это увеличение числа партий ввиду усиления сегментации современного постиндустриального общества и соответственно социальных интересов (именно по этой причине и в нашей стране в периоды действия либерального законодательства о политических партиях их образуется много). Другая же тенденция заключается в центрировании политических партий. Данная тенденция проявляется в том, что постепенно партии перестали противостоять друг другу по коренным вопросам оптимального устройства и развития общества, их программы становятся всё в большей и большей степени похожими друг на друга (что в полной мере распространяется и на российские партии), а оппозиция и правящая партия спорят обычно по второстепенным вопросам, то есть о методах достижения целей, но не о самих целях. Тенденция к центрированию политических партий в настоящее время вызвана целым комплексом причин, главными из которых являются желание партий привлечь на свою сторону все слои общества, отсутствие в современных развитых странах резкого расслоения и смягчение классовых противоречий, возрастание удельного веса среднего класса, на интересы которого вынуждены ориентироваться все партии, желающие добиться успеха на выборах.

В таком «обезличивании» партий, вызванном центрированием, некоторые исследователи склонны усматривать угрозу самому существованию политических партий и искусственность межпартийного соперничества¹²⁰. Однако один из крупнейших исследователей партий середины XX века М. Дюверже видел в таком идейном сближении партий скорее благо, чем зло – именно по той причине, что во взаимоотношениях между партиями, склонными к центрированию, исчезает непримиримость и враждебность. Это снимает опасность партий как разрушителей социальной стабильности, сообщает определённый импульс толерантности и миролюбия всему обществу, делает социальную систему более прочной и устойчивой, устраняя угрозу не только революций и переворотов, но и резкой смены политического курса государства¹²¹. В современных условиях оппозиция скорее предостерегает правящую партию от ошибок и злоупотреблений, чем разрушительным образом влияет на правительство. В этом заключается сегодня её главная роль.

Названные тенденции (раздробление и увеличение количества политических партий, с одной стороны, и их центрирование – с другой) делают блокирование как необходимым, так и возможным. Необходимо оно в силу отмеченной активизации плюралистичности современных партийных систем: объединение бывает нужно как партиям, претендующим на статус правящих (одной партии в условиях реальной многопартийности все труднее добиваться абсолютного большинства в парламенте и оснований в одиночку формировать правительство), так и оппозиции (блокирование придаёт ей организованность, позволяет скоординировать

¹²⁰ См.: Political Parties. Old Concepts and New Challenges / edited by Richard Gunther, Jose Ramon-Montero, Juan J Linz – Oxford University Press, 2002. P. 19–21.

¹²¹ См.: Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2002. С. 466–468.

действия и предотвратить её раздробленность). Благодаря же действию тенденции к центрированию партий блокирование является реально возможным, поскольку между партиями сегодня уже нет непримиримых противоречий, как это было на ранних этапах их существования.

Представляется, что данные тенденции действуют и в нашей стране, причём значительный импульс для их активизации был дан либерализацией законодательства о партиях, поправками к Федеральному закону «О политических партиях», внесёнными федеральным законом от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ¹²². Действительно, после указанной реформы наблюдается бурный рост числа политических партий. Поэтому со значительной степенью вероятности можно прогнозировать возрастание как субъективного спроса партий на блокирование (для проникновения в законодательные органы хотя бы в составе блока), так и объективную в этом потребность с целью преодоления целого ряда негативных эффектов пёстрой многопартийности на выборах. К числу данных проблематичных вопросов относятся следующие.

Во-первых, в ситуации, когда в грядущих выборах при отсутствии блоков, возможно, будут участвовать десятки, а то и сотни партий, выбор избирателей будет весьма затруднён, что может оттолкнуть их от участия в голосовании, то есть усилить и без того распространённый абсентеизм. Во-вторых, в условиях пёстрой многопартийности почти неизбежно дробление какой-то части голосов избирателей. Если эта часть будет незначительна, то отсутствие блоков нанесёт сокрушительный удар по оппозиции, которая и без того в нашей стране является символической. Если же раздроблена будет значительная часть голосов избирателей, то возможны два вида результатов выборов, и оба со знаком «минус». Первый будет заключаться в том, что множество партий не преодолеют 5-процентный заградительный барьер, в результате чего Государственная Дума, а вместе с ней и российский парламент в целом, окажутся слабо выполняющими свою представительную функцию: произойдёт значительная потеря голосов избирателей, а партии, прошедшие в Государственную Думу, не будут представлять значительный спектр социальных интересов; к тому же будет иметь место серьёзный разрыв между долей голосов, полученных партиями от общего числа избирателей, и долей доставшихся им (партиям) мандатов. Второй же вариант результатов выборов при расколе голосов значительной части избирателей наступит, если множество партий заградительный барьер пройдут: Государственная Дума окажется раздробленной на множество мелких фракций, что затруднит работу Государственной Думы, создаст проблемы с формированием Правительства Российской Федерации и обеспечением его устойчивости.

Между тем с 2005 года избирательные, а тем самым и партийные, блоки на государственных выборах в нашей стране запрещены: первоначально Федеральным законом от 21.07.2005 г. (в ред. от 09.12.2010 г.) № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах, а также в иные законодательные акты Российской Федерации» категория избирательных блоков была изъята из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных

¹²² Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2012 г.

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹²³, а затем и из законодательства о выборах и политических партиях в целом. Данный запрет в сочетании с ужесточением требований к количественным параметрам партий, а также повышением заградительного барьера на выборах депутатов Государственной Думы, установленных приблизительно в то же самое время, образовал механизм, остановивший естественный процесс партийного строительства в нашей стране. В пояснительной записке к проекту упомянутого федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ это аргументировалось тем, что в условиях происшедшего усиления роли партий в общественно-политических процессах России, чему способствовало их укрупнение, вызванное к жизни, в том числе законодательными мерами по укрупнению их численности, потребности в образовании партийных избирательных блоков больше не существует¹²⁴. Приведённая аргументация справедливо критиковалась в научной литературе как малоубедительная¹²⁵, а сам запрет избирательных партийных блоков – как искусственное прерывание процесса формирования новых дееспособных политических партий¹²⁶. Разумеется, истинные причины запрета партийных блоков были совсем не те, которые указаны в пояснительной записке. Они заключались в стремлении правящих структур не допустить реальную политическую конкуренцию.

Действительно, запрет блокирования создаёт огромные препятствия на пути объединения мелких партий: сразу сделать такой радикальный шаг, как объединение в одну партию, для большинства партий вряд ли приемлемо. Это в полной мере подтвердила практика: после запрета блокирования случаи объединения мелких партий в более крупные единые партии были единичными.

В качестве первых шагов более естественны временные объединения, особенно на выборах, результатами чего может стать образование новых крупных партий, а также образование более или менее устойчивых партийных блоков при исчезновении мелких партий, не умеющих ни с кем договариваться. Всё это, естественно, невыгодно правящим силам, не намеренным бороться за власть в условиях реальной конкуренции. Поэтому результатом запрета блокирования, особенно в сочетании с ужесточением в 2004 году требований законодательства к количественным параметрам политических партий¹²⁷ и увеличением в 2007 году заградительного барьера на выборах депутатов Государственной Думы,

¹²³ Ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах, а также в иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

¹²⁴ <http://www.duma.gov.ru/systems/> (посещение сайта 25.10. 2013 г.).

¹²⁵ См.: Заикин С. С. Избирательные блоки в России: история и перспективы развития // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 2. С. 68–69.

¹²⁶ См.: Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 187.

¹²⁷ Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 27.12.2004 г. № 52 (часть 1). Ст. 5272.

стало сохранение в качестве крупных партий только тех, которые либо легко управляемы правящими структурами (ЛДПР, СР, не говоря уже о ЕР), либо создают для правящих структур выгодный фон (КПРФ). Запрет блокирования выполняет ещё одну важную для властных структур превентивную функцию. Он не допускает даже гипотетического объединения на выборах сохранившихся крупных партий, что было бы способно усилить их в качестве возможных оппозиционных сил.

Следует отметить, что либерализация законодательства о количественных параметрах политических партий, не сопровождающаяся возникновением возможности создания партийных избирательных блоков, не может быть оценена как подлинная мера демократизации, ибо без разрешения блоков маленькие партии оказываются недееспособными, а оппозиция – раздробленной¹²⁸. Столь резкая либерализация без разрешения блоков правильно была охарактеризована в юридической литературе как гротескная, доведённая до абсурда уступка протестным требованиям, направленная на дискредитацию демократизации и её приверженцев¹²⁹. Цель и девиз предпринятой властями меры: «divide et impera».

В связи с изложенным представляется весьма целесообразным восстановить в российском законодательстве возможность образования избирательных блоков на всех уровнях выборов, тем более что возможность возвращения института избирательных блоков отметил в своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин 12 декабря 2012 года¹³⁰ (однако несмотря на данное заявление в проекте федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесённого опять же Президентом России, упоминания об избирательных блоках не содержится). Для этого в качестве первого шага следовало бы отменить как прямой, так и косвенный запреты блокирования политических партий на выборах, а на местных – и иных общественных объединений (созданных в форме общественной организации и общественного движения, устав которых предусматривает участие в выборах). С этой целью необходимо внести изменения в федеральные законы, регламентирующие выборы и статус политических партий.

Для отмены прямого запрета следует скорректировать положения п. 5.1 ст. 25 и п. 1.1 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях», разрешив партии объединение для формирования единого списка кандидатов не только с иным общественным объединением, её региональным отделением или иным структурным подразделением, но и с несколькими такими объединениями, в том числе политическими партиями, и распространив разрешение создания межпартийных блоков не только на местные выборы, но и на выборы органов государственной власти. Кроме того, по-

¹²⁸ См.: Лаврентьев С. Н. Либерализация партийного законодательства России: демократизация или укрепление системы «управляемой многопартийности»? // Право и политика, 2012. № 6. С. 1020–1025.

¹²⁹ См.: Троицкая А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5 (90). С. 40.

¹³⁰ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года // Российская газета. 2012. № 287.

ложение ч. 1 ст. 36 о том, что «политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти», следует несколько видоизменить, указав, что только политическая партия и блок политических партий являются видами избирательных объединений, которые обладают правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

В этих же целях определение избирательного объединения в п. 25 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует дополнить, включив в перечень его разновидностей блоки политических партий, иных общественных объединений, а также политических партий и иных общественных объединений. В данную же статью следует поместить и определение избирательного блока, которое может быть следующим: «Избирательный блок – это союз двух или более политических партий, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – политической партии (политических партий) и иного общественного объединения (иных общественных объединений), участвующих в выборах, в целях формирования и выдвижения от имени блока кандидатов (кандидата) или совместного списка кандидатов на выборах представительных органов местного самоуправления, законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, депутатов Государственной Думы, глав муниципальных образований, глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Президента Российской Федерации».

В этом же федеральном законе ч. 3 ст. 32 следует дополнить, предоставив право выдвижения списков кандидатов не только политическим партиям, как это имеет место в действующей редакции, но и блокам политических партий, а на местных выборах – иным общественным объединениям, а также партиям и иным общественным объединениям. Наконец, указанием о возможности выдвижения кандидатов, списков кандидатов не только политическими партиями и иными общественными объединениями (на выборах органов местного самоуправления), но и блоками политических партий, а на местных выборах – блоками общественных объединений, блоками политических партий и иных общественных объединений следует дополнить ч. 2 ст. 35 ФЗ «Об основных гарантиях ...» Статью 35 данного закона следует дополнить положением о том, что блоки политических партий (политических партий и иных общественных объединений, иных общественных объединений) создаются, если это предусмотрено уставом соответствующих объединений, на их совместных съездах или конференциях.

Исключение же косвенного запрета предвыборного блокирования политических партий предполагает отмену п. 3.1 ст. 36 Федерального закона «О политических партиях», устанавливающего, что «политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий».

Вторым же шагом на пути создания в России блоковой многопартийной системы должно стать поощрение блокирования путём соответствующих законодательных мер (предоставление блокам мест на более выгодных условиях, чем отдельным партиям в рамках пропорциональной системы, регламентация правил блокирования и тому подобное).

Разумеется, разрешение блокирования политических партий на выборах поставит множество проблем. Должны ли (могут ли) партии, образовавшие избирательный блок, распределять мандаты, полученные в результате выборов соответствующим блоком, между партиями, вошедшими в блок, или мандаты должны (могут) принадлежать только блоку в целом? Что будут представлять собой депутатские объединения с учётом блокирования: сохранять ли существование в Государственной Думе партийных фракций в качестве единственно возможного объединения или дополнить данную форму объединения иными? Следует ли допускать выход депутатов из депутатских объединений и исключение из них, а также переход депутатов в иные объединения? Какой должна быть судьба мандата после выхода депутата из партии и (или) из фракции либо исключения из них? Все эти вопросы требуют изменения как концептуальных подходов правового регулирования, так и его детализации.

Следует отметить, что многопартийные страны с развитыми демократическими традициями накопили огромный опыт правовой регламентации указанных вопросов нормами парламентского права, а также законодательства о выборах и политических партиях¹³¹. Данное регулирование характеризуется, во-первых, обширностью и разветвлённостью, во-вторых, свободой действий как самих партий, так и парламентариев в смысле образования, объединения и разъединения парламентских политических групп, а также самоопределения отдельных депутатов, в-третьих, многообразием подходов.

Представляется, что российское законодательство с учётом остро стоящей перед нами как «молодой демократией» задачи построения дееспособной партийной системы «снизу» на первых порах должно использовать следующие подходы. Во-первых, в Регламенте Государственной Думы следует предусмотреть в качестве депутатских объединений не только партийные фракции, но и объединения депутатов, избранных от партийного блока (условное название – политические депутатские объединения), а также их союзы (условное название – объединённые депутатские политические союзы). Во-вторых, следует разрешить партиям, входящим в избирательный блок, как сохранять его в качестве парламентского блока, то есть предоставить ему возможность образовать одно политическое депутатское объединение, так и распределить полученные блоком мандаты между входящими в него партиями, которые могут образовать парламентские объединения самостоятельно (партийные фракции) или объединившись с представителями иных партий (блоков). Их состав может меняться в течение легислатуры, однако никакое объ-

¹³¹ Особенно полезным в случае разрешения института блокирования политических партий было бы изучение правового регулирования данных вопросов во Франции, ФРГ, Италии, Испании.

единение не может быть образовано, если за его депутатов подано менее 10 процентов действительных бюллетеней в целом по стране (как по мажоритарной, так и по пропорциональной избирательной системе). Депутатские объединения образуются, и их состав изменяется в уведомительном порядке: путём подачи заявления Председателю Государственной Думы. В-третьих, индивидуально депутаты с учётом свободного характера их мандата должны сохранять свободу действий относительно сохранения членства во фракции, политической группе или объединённой политической группе. Факты перехода из группы в группу должны предаваться гласности. Наконец, в-четвёртых, помимо статуса члена партийной фракции (политического депутатского объединения, объединённого депутатского политического союза) следует предусмотреть статус их ассоциированного (присоединившегося) участника. Ими могут быть депутаты, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений, но разделяющие позицию того или иного объединения (например, беспартийные депутаты-одномандатники, депутаты, принадлежащие к «малым» партиям).

Как уже было отмечено, на реальный и правовой статус политических партий как субъектов политического, в том числе – избирательного, процесса значительное влияние оказывает и выбор избирательной системы. Разумеется, в первую очередь речь идёт об избирательной системе, используемой на выборах коллегиальных (представительных) органов, поскольку именно здесь диапазон возможных вариантов особенно широк.

При исследовании избирательной системы следует иметь в виду, что данный термин используется в нескольких значениях. В самом широком смысле под избирательной системой понимается совокупность всех явлений, связанных с проведением выборов, включая и избирательное право, и практику проведения выборов. В узком же, собственном, смысле избирательная система – это установленный законом способ распределения мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования. В своём узком значении термин «избирательная система» используется чаще всего, и именно о нём речь идёт в настоящем исследовании. Как известно, наиболее распространёнными видами избирательных систем (в узком смысле слова) являются мажоритарная и пропорциональная.

Мажоритарная избирательная система в зависимости от требуемого для избрания вида большинства подразделяется на три разновидности: систему относительного, абсолютного и квалифицированного большинства. Мажоритарная система относительного большинства используется, например, при проведении парламентских выборов в Великобритании, абсолютного большинства – для избрания Национального собрания (нижней палаты Парламента) Франции, система же квалифицированного большинства применяется весьма редко, да и то, обычно – лишь при проведении косвенных выборов. Например, избрание Президента Италии производится 2/3 голосов Парламента и делегатов областей (правда, после третьего тура голосования достаточно абсолютного большинства).

Мажоритарная избирательная система имеет как достоинства, так и недостатки. К числу её преимуществ как таковой, то есть безотносительно к её разновидностям, можно отнести её простоту, доступность

понимания её логики, механизма её действия для всех избирателей, возможность поимённого знания избирателями выдвинутых кандидатов, а значит, и избранных лиц, возможность непосредственного участия избирателей в выдвижении кандидатов, но самое главное – это её децентрализация при проведении выборов коллегиальных органов, то есть их проведение по отдельным избирательным округам, что несколько затрудняет возможности использования «административного ресурса» для оказания влияния на результаты выборов. Недостатками же мажоритарной системы являются опасность существенного искажения соотношения политических сил (по сути – соотношения влияния и популярности партий) в парламенте по сравнению с их соотношением, реально существующим в обществе; невозможность учёта того, как именно проголосовали избиратели, не поддержавшие избранного в данном избирательном округе кандидата; опасность политической раздробленности парламента (иных представительных органов), которая, во-первых, затрудняет и затягивает решение любого вопроса, а во-вторых, дезорганизует, то есть раскалывает, а значит и ослабляет, оппозицию. К данным недостаткам мажоритарных систем в таких их разновидностях, как системы абсолютного, а особенно квалифицированного большинства, следует добавить частую нерезультативность в условиях реальной конкуренции, что ведёт к удорожанию выборов. Система же относительного большинства, свободная от таких недостатков, имеет другие. Это, во-первых, возможность избрания выборных лиц меньшинством избирателей, что ставит под сомнение представительную природу выборных органов, а следовательно снижает уровень их легитимности; а во-вторых, каким бы парадоксальным данный эффект ни казался на первый взгляд, способствует поддержанию сложившегося доминирования одной или двух крупнейших партий. На последний из названных эффектов мажоритарной избирательной системы относительного большинства обращал внимание М. Дюверже¹³².

Пропорциональная избирательная система может быть подразделена на виды по множеству оснований: например, по характеру партийных списков кандидатов, по методу распределения мандатов между партиями, по количеству создаваемых для проведения выборов и составления списков кандидатов избирательных округов, по наличию или отсутствию заградительного барьера.

Главное достоинство данной системы в целом состоит в том, что она (по крайней мере, в её классическом виде) является наиболее справедливой по отношению к политическим партиям и способствует адекватному отражению партийным составом парламента реального соотношения политических сил в обществе. Её недостатки заключаются в том, что большинство избирателей отстранено от процедуры выдвижения кандидатов (это делают партийные органы); в том, что влияние избирателей на персональный состав избирательных органов минимизировано; в том, что избранные депутаты особенно остро чувствуют себя ответственными перед партийным руководством, включившим их в список и обеспечившим их избрание, а не перед избирателями; в срабатывании эффекта «паровоза»,

¹³² Дюверже М. Политические партии М.: Академический проект, 2002. С. 284.

означающего, что весь список «вытягивается» одной популярной личностью или несколькими такими личностями; в централизации выборов коллегиальных органов вследствие увеличения размеров избирательных округов (а то и вообще проведения выборов по единому округу, охватывающему всю территорию избираемого органа), что автоматически, как и любая централизация, снижает их демократический потенциал. Безусловно, данные недостатки не могут не уменьшать степень легитимности избираемых органов.

При этом различные виды пропорциональной системы могут отмеченные недостатки несколько смягчать, а могут, наоборот, усилить, причём – за счёт некоторого изменения роли партий и их аппарата в рамках данной системы. Так, при системе гибких списков, то есть использовании предпочтений, в принципе влияние избирателей на результаты выборов усиливается, а влияние партийного аппарата – падает. При использовании же жёстких списков имеет место прямо противоположная тенденция. Однако вводить гибкие списки в рамках единого федерального округа, по которому избирается в нашей стране Государственная Дума, было бы скорее вредным, чем полезным, поскольку для избирателя изучение огромного количества кандидатов каждого партийного списка – дело малореальное, а значит, гибкие списки превратятся в очередную имитацию, способную лишь усилить недоверие населения к институту выборов. Перспективы гибких списков, при которых они станут реальными и полезными, могут быть связаны лишь с проведением выборов депутатов Государственной Думы по нескольким избирательным округам, поскольку количество подлежащих избранию депутатов и соответственно кандидатов партийных списков в каждом избирательном округе значительно меньше, чем в рамках единого федерального округа и общенациональных партийных списков кандидатов, как это имеет место в настоящее время. Однако проведение пропорциональных выборов депутатов Государственной Думы по нескольким избирательным округам и соответственно окружным партийным спискам целесообразно лишь при условии, что такие многомандатные избирательные округа не будут совпадать с субъектами Федерации, поскольку естественные избирательные округа способны усилить акцент при проведении выборов и в последующей деятельности Государственной Думы на региональных интересах и спровоцировать тем самым новый виток активизации регионального и национального сепаратизма.

Что же касается использования заградительного барьера в рамках пропорциональной избирательной системы, то его главное предназначение – предотвращение раскола голосов избирателей, а затем и парламентариев – нельзя абсолютизировать, а необходимо сопоставлять с прочими задачами, решению которых должна способствовать избирательная система. Например, он не должен ставить под угрозу реальную состоятельность выборов. Такая угроза в России в настоящее время имеется, поскольку ни одной из существующих в России крупных (парламентских) партий не удаётся в настоящее время генерировать политических лидеров, что порождает опасность вырождения этих партий вместе с уходом их нынешних лидеров. Избирательная система должна учитывать дан-

ные обстоятельства и не слишком сдерживать состязательность, то есть приход в политическую жизнь новых партий вместе с кризисом существующих. В связи с этим следует поддержать снижение заградительного барьера с семи до пяти процентов, предлагаемое в проекте федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 232119–6, внесённого Президентом Российской Федерации и принятого в первом чтении 16.04.2013 г.

Итак, сложившаяся в настоящее время в России политическая ситуация, с одной стороны, диктует необходимость поддержки института политических партий и их состязательности при проявлении заботы о сохранении сильной и дееспособной центральной власти. Это делает целесообразным сохранение пропорциональной системы при проведении выборов федерального парламента, причём в её в принципе не очень демократичном варианте, то есть по единому общероссийскому избирательному округу и с использованием жёстких списков, но при этом с умеренным (5-процентным) заградительным барьером. С другой же стороны, в обществе явно существует запрос на усиление личностной окраски выборов, а также сопричастности (как и ощущения такой сопричастности) избирателей к процедуре выдвижения кандидатов и определению персонального состава парламента. Поэтому необходим и мажоритарный элемент, который к тому же содержит резерв децентрализации, а значит и демократизации выборов.

Таким образом, планируемый возврат к мажоритарно-пропорциональной избирательной системе при снижении заградительного барьера представляется оптимальным как для повышения влияния простых избирателей на результаты выборов, причём при усилении осознания очевидности такого повышения, так и для некоторого укрепления возможностей партийной состязательности на выборах, что в принципе означает то же самое, поскольку главным судьёй в состязании партий на выборах является тот же избиратель. При этом наилучшие результаты такая система даст в сочетании с разрешением блокирования политических партий.

§ 1.6. Сравнительно-правовое исследование порядка регулирования и участия политических партий в выборах. Выявление особенностей правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах

Большинством современных демократических государств политические партии признаются необходимым элементом механизма реализации народовластия, в связи с чем им должна обеспечиваться возможность быть представленными в выборных органах государственной власти. Основная тенденция современного российского избирательного законодательства связана с расширением основ участия в выборах политических партий не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что «именно политические партии [...] содействуют по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, процессу волеобразования народа [...],

что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества как в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований»¹³³.

Становление партийной системы в федеративном государстве в силу его сложного территориально-политического устройства имеет определённую специфику. В аспекте участия политических партий в региональном и муниципальном избирательных процессах не в последнюю очередь имеет значение и законодательно установленный порядок создания партий, поскольку основная их цель – выражение политической воли граждан, в том числе и специфических региональных интересов.

В Российской Федерации, как отмечалось в предыдущих разделах настоящего исследования, не предусматривается возможность создания и деятельности межрегиональных, региональных и местных политических партий (вывод основан на требованиях ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»¹³⁴). Кроме того, существует однозначный запрет на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»¹³⁵). Правовая позиция по этому вопросу выражена и Конституционным Судом Российской Федерации, который не усмотрел нарушений Конституции России со стороны федерального законодателя¹³⁶.

¹³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и частей 2 и 3 статьи 9 закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹³⁴ Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 07.05.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 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. Савина» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 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»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

В юридической литературе соответствующие нормы не оцениваются однозначно. Интересной представляется предложенная Д. Д. Доленко проекция такого законодательного решения на политическую действительность ФРГ: «закон не позволил бы зарегистрировать ни ХДС/ХСС Германии (конфессиональная плюс объединённая), ни Христианско-социальный союз, действующий только на территории земли Бавария (региональная), ни партию датского меньшинства земли Шлезвиг-Гольштейн Южно-шлезвигский союз избирателей (национальная плюс региональная)¹³⁷». В других федеративных и регионалистских государствах (Австрии, Индии, США, Италии, Испании) существование региональных партий также допускается. Умышленно игнорируя унитарный характер государства, можно, ввиду сложной системы регионализма, в список примеров включить и Великобританию, где существуют регистры партий Уэльса, Северной Ирландии и Шотландии (в них включены, например, Уэльская национальная партия, Шинн Фейн (ШФ – североирландская националистическая партия), Шотландская национальная партия¹³⁸; последние при этом имеют достаточно серьёзную сепаратистскую направленность, однако при этом представлены даже в британском парламенте).

Российскими учёными часто критикуется именно выраженная политическая мотивированность указанного выше итогового решения Конституционного Суда Российской Федерации: существованием серьёзных вызовов со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил¹³⁹. Тем не менее, исторические факторы конституирования политических партий в названных зарубежных государствах также нельзя полностью оставлять без внимания.

В России отмечается тенденция к тому, что политические партии становятся не только основным, но и зачастую единственным участником избирательного процесса, поскольку при определённых условиях право участия кандидата в выборах путём выдвижения может быть фактически реализовано только в составе списка, выдвинутого избирательным объединением¹⁴⁰. Однако если на выборах федерального уровня выдвигать кандидатов и списки кандидатов во всех случаях имеет право только политическая партия, то на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Россий-

¹³⁷ Доленко Д. Д. Сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. № 101. С. 214.

¹³⁸ Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Л. Берлявский // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 50; Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании // Политэкс. 2008. Том 4. № 4. С. 264–265.

¹³⁹ Лапаева В. В. Конституционные гарантии защиты политических прав и свобод (к разработке правовой доктрины) [Электронный ресурс] // Независимый институт выборов. – URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/lapaeva.htm>. – 18.10.2013 г.

¹⁴⁰ Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Н. Ю. Турищева // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

ской Федерации – ещё и её региональное отделение (если оно создано в данном субъекте Российской Федерации), а на выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований – дополнительно местное отделение партии (при условии создания в соответствующем субъекте Российской Федерации и соответствующем муниципальном образовании). При этом для муниципального уровня федеральный законодатель предусмотрел очень важное льготное правило о возможности участия в выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований также иного общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом (абзац 25 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴¹).

Учитывая существующие законодательные ограничения, основными участниками избирательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации становятся именно региональные и местные отделения политических партий, что актуализирует вопрос о правовом регулировании их статуса.

Зарубежное законодательство предлагает разнообразные модели правовой регламентации региональных отделений и структур политических партий¹⁴². Особенности отчасти обусловлены принадлежностью той или иной правовой системы к определённого типу правовой семьи и, как следствие, своеобразием юридической техники (например, законодательство стран англо-саксонского типа – Великобритании, США, – содержит лишь нормы общего характера, касающиеся свободы объединений и избирательных прав, а региональные отделения в своей деятельности опираются на правовые обычаи; в то же время законодательство о политических партиях ФРГ в целом отличается детальной проработкой всех аспектов их деятельности, в том числе на региональном уровне). С другой стороны, модель правовой регламентации создания и деятельности региональных отделений политических партий обусловлена уровнем развития соответствующих структур. Так, при всей полноте регулирования правового статуса политических партий, немецкое законодательство никак не связывает их институционализацию с общей численностью и количеством региональных отделений¹⁴³. В Российской Федерации, напротив, законодательством устанавливается специальное требование о наличии региональных отделений политических партий и требования

¹⁴¹ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁴² Цапко М. И. Модели конституционно-правового закрепления статуса региональных отделений политических партий / М. И. Цапко // Административное и муниципальное право. 2011. № 5 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁴³ Доленко Д. Д. Указ. соч. С. 215.

к их минимальному количеству и численности, хотя и отмечается существенная либерализация этих положений в последние годы.

Важно учитывать, что объём полномочий политической партии и её региональных отделений законодательством напрямую увязывается с уровнем выборов (федеральном, региональном или местном), на котором происходит выдвижение кандидатов (формирование партийного списка), и статусом самого избирательного объединения (партией в целом, её региональным или местным отделением). Ограничения полномочий проявляются в правах представлять избирательное объединение во взаимоотношениях с другими участниками избирательного процесса, участвовать в агитационной деятельности, осуществлять финансирование избирательной кампании, а также участвовать в отзыве выдвинутых им кандидатов, списка кандидатов.

В связи с участием политических партий в избирательном процессе интересна трансформация правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в части порядка наделения полномочиями. В первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был установлен выборный порядок замещения соответствующей должности. В период 2004–2012 годов гражданин Российской Федерации мог быть наделён полномочиями соответствующего должностного лица по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое законодательное нововведение выдержало немало критики в юридической литературе и было предметом неоднократного оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации, однако его противоречия Конституции Российской Федерации установлено не было. Порядок участия политических партий в этом процессе законодательно не регулировался и, если и допускался, то был в значительной части неясным.

В 2012 году произошёл возврат к выборной процедуре, что отчасти соответствует общей тенденции, существующей в зарубежных странах, когда форма правления в субъектах отвечает принятой в федеральном центре¹⁴⁴, поскольку промежуточный порядок замещения должности в большей степени соответствовал парламентскому типу организации власти. Специфика участия политических партий в избирательном процессе проявилась в том, что на основании изменённого Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴⁵, а также Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

¹⁴⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. В 4 т. Т. 1–2. Часть общая. / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 717.

¹⁴⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 30.09.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

Российской Федерации»¹⁴⁶ выдвижение кандидатов на соответствующую должность, осуществляемое политическими партиями, должно быть поддержано депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах главами муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан не менее чем в трёх четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Конкретное количество лиц, необходимое для поддержки кандидата (в рамках определённого федеральным законодателем коридора от 5 до 10 процентов), надлежит устанавливать субъектам Российской Федерации самостоятельно. Одновременно Президенту Российской Федерации было предоставлено право проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации названные положения законодательства были оспорены в Конституционном Суде Российской Федерации с указанием на необоснованность ограничения таким образом избирательных прав граждан, а также возложением на местное самоуправление не свойственных ему полномочий. Появившееся же полномочие Президента Российской Федерации заявители охарактеризовали как возможность произвольного вмешательства во внутривнутрипартийные дела.

Тем не менее, Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующие положения законодательства не противоречащими Конституции Российской Федерации и оценил их как дополнительные гарантии представительности соответствующих должностных лиц¹⁴⁷.

В определённой степени подтверждением возрастающей роли партий в избирательном процессе является растущее число выборов, проводимых на основании распределения мандатов между партийными списками пропорционально числу поданных голосов (что уже отмечалось в настоящем исследовании). Основанием для этого стала реформа федерального законодательства, проведённая в 2012 году. В соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законо-

¹⁴⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁴⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

дательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах¹⁴⁸.

Нельзя сказать, что это определяющее направление развития избирательного законодательства во всём мире. Формирование выборных региональных органов государственной власти может как подчиняться общегосударственным принципам избирательной системы, так и иметь существенные отличия. Так, например, в ФРГ проблемы реализации партийного представительства в законодательных органах на федеральном уровне и уровне земель практически идентичны в силу использования одних и тех же принципов пропорциональной избирательной системы¹⁴⁹. То же можно сказать и о региональном избирательном процессе в США, хотя там и используется принципиально иной тип избирательной системы. В то же время в Великобритании, несмотря на традиционность мажоритаризма, отмечается тенденция к появлению элементов пропорциональности именно на уровне региональных выборов при общей консервативности процедур формирования общегосударственного парламента. При этом важно, что соответствующие элементы вводятся в правовую систему именно на местном уровне¹⁵⁰.

В России устойчивой является позиция о переходном характере решения об обязательном введении пропорционального представительства на уровне законодательных органов субъектов Федерации. По мнению авторов Концепции развития российского законодательства, подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, «оно в большей степени продиктовано желанием федерального законодателя усилить представительство федеральных политических партий в региональных парламентах [...]. Принцип федерализма предполагает, чтобы избирательные системы субъектов Российской Федерации строились на основе не унификации их главных параметров, а максимального учёта особенностей субъектов Федерации»¹⁵¹.

Первоначально федеральным законодателем устанавливалось исключительно рамочное правовое регулирование вопросов формирова-

¹⁴⁸ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 30.09.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁴⁹ См. подробнее: Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 5–15; Румянцев А. «Избыточные» мандаты-2: региональная победа принципа пропорциональности / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6 (79). С. 101–106.

¹⁵⁰ Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании / Л. Берлявский // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 51.

¹⁵¹ Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – М: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 132.

ния государственных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в связи с чем названные субъекты были уполномочены самостоятельно определять избирательную систему, а следовательно – регулировать вопросы партийного участия в избирательном процессе. Некоторыми учёными поддерживается именно такой подход на том основании, что соответствующая область общественных отношений является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, а местная специфика может весьма существенным образом отражаться на практике реализации той или иной избирательной системы¹⁵².

Действительно, многочисленные юридические и политологические исследования демонстрируют, что для субъектов Российской Федерации новое законодательное решение не во всех случаях оказалось эффективным и целесообразным. До 2003 года при выборах в региональные законодательные собрания доминировала мажоритарная избирательная система. После принятия соответствующего закона в Российской Федерации насчитывалось как минимум 11 субъектов, перешедших на выборах представительных органов государственной власти на полностью пропорциональную избирательную систему. Ранее других к пропорциональной системе перешли 9 субъектов: Санкт-Петербург, Дагестан, Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Амурская и Московская области и Ненецкий автономный округ¹⁵³.

Дело в том, что недостатки пропорциональной системы естественным образом проявляются как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Особенно это актуально для тех регионов, где исполнительные органы формируются законодательными (представительными) органами. В таких условиях значительная пропорционализация региональных и муниципальных выборов может приводить к кризисным явлениям в процессе функционирования государственных органов, поскольку способна породить их неустойчивость. Одновременно пропорциональная избирательная система несовместима с институтом отзыва депутатов, в связи с чем этот институт упраздняется в случае, если все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵⁴). Это означает, что население

¹⁵² См. подробнее: Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против / В. А. Черепанов // Журнал российского права. 2013. № 6 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013; Тхабисимова Л. А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации / Л. А. Тхабисимова // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁵³ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М.: Центр «Панорама», 2009. С. 7–8.

¹⁵⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

данного муниципального образования лишается одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления¹⁵⁵.

Помимо этого, пропорциональная избирательная система во всех случаях требует наличия влиятельных партий, способных сформировать устойчивое большинство, что в условиях региона (на местах) представляется более сложным, нежели на федеральном уровне. Так, исследование, проведённое Д. С. Михеевым, свидетельствует, что на муниципальном уровне действуют главным образом непартийные территориальные общественные объединения, в том числе организации территориального общественного самоуправления, которые ближайшим образом связаны с интересами и нуждами избирателей. На практике именно они выдвигают большинство кандидатов в депутаты муниципальных выборных органов, защищающих эти интересы и нужды¹⁵⁶, поэтому применение пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) может создавать угрозу искажения волеизъявления избирателей. Кроме того, на местном уровне, несомненно, в первую очередь решаются проблемы населения муниципального образования. По справедливому замечанию Е. Шугриной, если решение вопросов местного значения предоставляется лишь федеральным коллективным субъектам с условием представительства более чем в половине регионов России (т. е. политическим партиям), это означает централизацию управления на местах и таким образом «происходит выхолащивание права на местное самоуправление, подмена местных интересов общегосударственными; решение бытовых вопросов заменяется политическими целями»¹⁵⁷. Между тем, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Возможная неэффективность пропорциональной системы связывается также и с особенностями электорального поведения, характеризующегося отсутствием значительного доверия к существующим политическим партиям во многих регионах и на муниципальном уровне в Российской Федерации. Вероятно, в российской правовой системе многие проблемы, связанные с реализацией законодательства об участии политических партий в выборах, связаны тесно с национальными особенностями функ-

¹⁵⁵ Шугрина Е. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне / Е. Шугрина // Муниципальное право. 2011. № 11. С. 4.

¹⁵⁶ Михеев Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса / Д. С. Михеев // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁵⁷ Шугрина Е. Указ. соч. С. 4.

ционирования партийной системы, которые не всегда возможно решить исключительно путём правового регулирования. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что применение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне, особенно на поселенческом, связано с соблюдением ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления. К таким условиям Конституционный Суд Российской Федерации отнёс: 1) наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей в том числе участие в осуществлении местного самоуправления; 2) наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе; 3) эффективное партийное функционирование членов местного сообщества¹⁵⁸. Все указанные факторы напрямую связаны, прежде всего, с политической активностью общественных объединений на местах. Между тем, в целом уровень взаимодействия политических партий и муниципальной власти в России оценивается почти всеми экспертами как весьма низкий¹⁵⁹. Как отмечает В. А. Борисов, на современном этапе и международный опыт местного самоуправления свидетельствует о кризисе участия партий в муниципальной власти¹⁶⁰.

Вероятно, наиболее обоснованной будет передача решения вопроса о выборе избирательной системы при формировании региональных и местных выборных органов публичной власти в ведение субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований. При сохранении правового регулирования деятельности региональных партийных подразделений на уровне федерального законодательства, порядок их участия в выборах должен отвечать местной специфике. Без учёта таких особенностей не всегда будет действенным применение пусть даже апробированных и эффективных иностранных законодательных решений.

§ 1.7. Сравнительно-правовое исследование смешанной и пропорциональной избирательных систем, используемых в различных государствах, выявление их достоинств и недостатков

Достаточно частые и значительные изменения законодательства в рассматриваемой области отражают существующую неустойчивость

¹⁵⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁵⁹ Измаилова Д. Н. Вопросы оптимизации взаимодействия муниципальной власти с политическими партиями / Д. Н. Измаилова [Электронный ресурс] // Астраханский государственный университет. – URL: [http://www.aspu.ru/images/File/Izdatelstvo/KR%201\(33\)%202013/307-312.pdf](http://www.aspu.ru/images/File/Izdatelstvo/KR%201(33)%202013/307-312.pdf). – 18.10.2013 г.

¹⁶⁰ Борисов В. А. Роль партийной идентификации в формировании конкурентных политических стратегий / В. А. Борисов // Связи с общественностью в политике / под ред. В. Э. Гончарова. СПб., 2000. С. 61.

избирательных систем в Российской Федерации, постоянный поиск оптимальных моделей их трансформации. Это актуализирует интерес к зарубежному опыту формирования выборных органов публичной власти на различных уровнях – федеральном, региональном и местном.

Теории известны два идеальных типа избирательных систем: мажоритарная, требующая для избрания кандидата (получения мандата) большинства голосов избирателей, и пропорциональная, при которой депутатские мандаты делятся между партийными списками кандидатов в пропорции к числу голосов, полученных партиями (избирательными блоками). Сочетанием различных элементов мажоритарной и пропорциональной порождаются смешанные и комбинированные избирательные системы.

Международным правом не выработаны унифицированные стандарты относительно типов избирательных систем. Как правило, данный вопрос решается государством самостоятельно либо непосредственно на конституционном уровне, либо на уровне отраслевого избирательного законодательства. Имели место случаи, когда вопрос о будущей избирательной системе страны решался непосредственно гражданами путём всенародного голосования (Великобритания, Ирландия, Италия).

Обзор практики реализации определённых моделей избирательных систем в зарубежных странах предполагает анализ различных факторов, влияющих на выбор той или иной избирательной системы. Тип системы может предопределяться формой территориально-политического устройства, формой правления, особенностями правового статуса избираемого государственного органа (должностного лица), а также уровнем развития политического и идеологического плюрализма, устойчивостью партийной системы и даже принадлежностью правовой системы государства к той или иной правовой семье (группе).

Так, отмечается, что в большинстве федеративных государств, и в особенности в процессе парламентских выборов, применяется смешанная мажоритарно-пропорциональная (Мексика, ФРГ) либо исключительно пропорциональная (Австрия, Бразилия, Индия) избирательные системы¹⁶¹. Для небольших по размерам территорий государств свойственны наиболее простые модели избирательных систем, зачастую очень близкие к традиционным¹⁶².

Мажоритарный элемент вводится в избирательную систему в случае необходимости обеспечить партийное большинство в законодательном органе и, соответственно, – возможность образования устойчивого правительства в тех государствах, где оно формируется парламентским путём. Объясняется это распространённой позицией о том, что мажоритарная избирательная система относительного большинства способствует двухпартийной политической системе, тогда как пропорциональная – приво-

¹⁶¹ Безруков А.В. Реформирование избирательной системы при проведении парламентских выборов / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 23 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁶² Ильиных А. В., Старостина И. А. Территориальное построение государства как фактор выбора избирательной системы (к постановке вопроса) / А. В. Ильиных, И. А. Старостина // Социум и власть. 2009. № 1 (21). С. 70.

дит к многопартийности¹⁶³. Этим же целям служат вводимые ограничения пропорциональности (например, установления заградительного барьера для партий, участвующих в парламентских выборах). В то же время, сочетание президентской или смешанной форм правления с пропорциональным представительством не получило в мировой конституционной практике достаточного распространения. В качестве причин называются определённые угрозы конфликтного взаимодействия между ветвями власти в случае несовпадения политической принадлежности президента (или президента и правительства) и парламентского большинства либо риск нарушения принципа разделения властей – в случае совпадения¹⁶⁴.

Указываются также, что использование мажоритарной системы абсолютного большинства является оптимальным при выборах президента или иного единоличного государственного органа, органа местного самоуправления, тогда как пропорциональная система подходит для формирования коллегиальных представительных органов¹⁶⁵. При этом непосредственно для общегосударственных парламентских структур обоснованным выглядит применение смешанной избирательной системы, при которой в той или иной степени взаимно уравниваются недостатки пропорциональной и мажоритарной¹⁶⁶.

Нередко выбор избирательной системы связывается с типом национальной правовой системы определённого государства: например, англо-саксонская правовая традиция (Великобритания, Индия, Канада, США) тяготеет к применению мажоритарной системы относительного большинства. В странах преимущественно романо-германского типа используется пропорциональное представительство либо смешанные избирательные системы (Австрия, Италия, Польша, ФРГ), однако, как исключение, государства французской группы чаще вводят мажоритарную систему абсолютного большинства¹⁶⁷.

Впрочем, выделение обособленных критериев выбора избирательной системы не всегда является результативным. Дело в том, что избирательные системы, которые применяются при выборах представительных органов и должностных лиц в государстве, могут быть неодинаковыми не только в различных странах, но и в пределах одной и той же страны. Проблема выбора в данном случае является одной из ключевых в поли-

¹⁶³ Кулешов Д. А. Избирательные системы: категориальные уточнения и видовые характеристики / Д. А. Кулешов // PRO NUNC. Современные политические процессы. 2006. № 3 [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека E-LIBRARY. – URL: <http://elibrary.ru/download/51886422.pdf>. – 18.10.2013 г.

¹⁶⁴ Анохина Н. В., Мелешкина Е. Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президентализма: российский случай / Н. В. Анохина, Е. Ю. Мелешкина // Полис. 2007. № 5. С. 8.

¹⁶⁵ Маклаков В. В. Сравнительное избирательное право. С. 64.

¹⁶⁶ Безруков А. В. Указ. соч.

¹⁶⁷ Иванова Е. Н. Порядок формирования парламента в России и зарубежных странах / Е. Н. Иванова // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. Серия «Международные отношения. Регионоведение». 2010. № 4 (47) /10. С. 11–12.

тической области общественных отношений, а в отдельные периоды исторического развития государства она приобретает особую остроту.

В отношении порядка организации как президентских, так и парламентских выборов Конституция Российской Федерации содержит только бланкетные нормы с указанием необходимости принятия федеральных законов (ч. 4 ст. 81 и ч. 2 ст. 96). В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 20.11.1995 г. № 77-О, «выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности»¹⁶⁸. Федеральным Конституционным Судом ФРГ для решения аналогичной проблемы был выработан «принцип соблюдения логики конкретного типа избирательной системы». В соответствии с этой позицией законодатель имеет право выбора между разными типами избирательных систем, включая их комбинацию (системы действуют параллельно) или соединение (системы образуют разные этапы). Однако после того как выбор сделан, законодательное регулирование не должно нарушать характерные особенности, присущие данному типу избирательной системы, а в случае соединения эти принципы должны соблюдаться на каждом отдельном отрезке¹⁶⁹. Думается, что комплексный подход к конкретной избирательной системе (а в особенности – смешанной) необходим и при анализе отдельных её элементов: организации избирательных округов, правил выдвижения кандидатов и составления партийных списков и способа распределения мандатов между кандидатами, партиями и избирательными блоками.

На федеральном уровне в России применяются два типа избирательных систем: при организации выборов Президента Российской Федерации – мажоритарная, при формировании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – пропорциональная.

Урегулированная федеральным законом № 19-ФЗ от 10.01.2003 г.¹⁷⁰ мажоритарная система предполагает организацию выборов Президента Российской Федерации по единому федеральному одномандатному округу с возможностью голосования в два тура. В первом туре для определения результатов выборов используется принцип абсолютного большинства (кандидат считается избранным при получении более половины голосов избирателей), при повторном голосовании – принцип относительного большинства (кандидату достаточно получить большее число голосов избирателей по от-

¹⁶⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.1995 г. № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21.06.1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁶⁹ Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 9.

¹⁷⁰ Федеральный закон от 10.01.2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. № 24 от 02.07.2013 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

ношению к числу голосов, поданных за другого зарегистрированного кандидата). В обоих случаях число полученных голосов надлежит определять от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Мажоритарная система абсолютного большинства имеет ряд бесспорных преимуществ: она проста и понятна для избирателей, и при этом избранным считается кандидат, поддержанный действительным большинством избирателей, принявших участие в голосовании, хотя и не реальным большинством граждан. Такая оговорка особенно важна в том случае, если избирательные правоотношения в государстве характеризуются высоким уровнем абсентеизма.

В целях повышения представительности рассматриваемого вида избирательной системы иногда устанавливается нижний порог участия граждан в голосовании: если он не достигнут, то выборы могут быть признаны не состоявшимися (например, 50% – в Сербии¹⁷¹). Применение таких мер является весьма спорным и не имеет достаточного распространения. Так, Украина отменила обязательный уровень явки избирателей в 1998 году, после того, как несколько раз повторяемые дополнительные выборы так и не обеспечили необходимого уровня присутствия избирателей¹⁷². В то же время во Франции, исторически применяющей именно мажоритарную систему абсолютного большинства на всех уровнях выборов, Избирательный кодекс устанавливает упомянутый нижний порог не прямо в качестве такового, а путём признания выборов несостоявшимися в случае, если кандидат не получил числа голосов, равного 1/4 части от всех внесённых в списки избирателей¹⁷³.

В Российской Федерации до 2006 года для президентских выборов существовал законодательно установленный пятидесятипроцентный порог явки, исчисляемый от общего количества избирателей, включённых в списки для голосования. Вопрос о возврате минимального порога для федерального уровня выборов вновь был актуализирован в 2013 году в связи с внесением в Государственную Думу соответствующего законопроекта, который, однако, парламентарии не поддержали (проект был отклонён в первом чтении¹⁷⁴). Российским законодателем при этом определено иное средство обеспечения результативности президентских выборов – отмена возможности голосовать против всех зарегистриро-

¹⁷¹ Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т. И. Чурсина, А. Г. Орлов, И. А. Ракицкая, К. А. Половченко; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский]. М.: РЦИОТ: Иноктаво, 2009. С. 376.

¹⁷² Turnout Issues [Electronic resource] // ACE Electoral Knowledge Network. – URL: http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd06/esd06f?set_language=en. – 18.10.2013 г.

¹⁷³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. в 4 т. Т. 1–2. Часть общая. / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. С. 404.

¹⁷⁴ Законопроект № 289428–6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (по вопросу установления минимального порога явки избирателей) [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=289428-6&02>. – 18.10.2013 г.

ванных кандидатов (с 2006 года), что также неоднозначно оценивается в юридической литературе¹⁷⁵.

Другое решение предлагается правовыми системами, в которых существует обязанность принимать участие в голосовании, неисполнение которой влечёт наложение штрафа (Австралия¹⁷⁶, Бельгия, Греция, до 2005 года – Чили¹⁷⁷). Такая система рассматривается скорее как чрезвычайная мера и имеет не много сторонников.

Ещё одним достоинством мажоритарной избирательной системы является то, что она носит выраженный персонифицированный характер, поскольку избиратели при голосовании отдают предпочтение конкретному кандидату, а не партии. При этом система вполне совместима и с развитыми политическими партиями в государстве, поскольку позволяет им осуществлять выдвижение кандидатов. В результате нередко партийная принадлежность кандидата имеет существенное значение при выражении воли избирателем.

Тем не менее, мажоритарная система не лишена и весьма существенных недостатков. Во всех своих разновидностях она не способна в полной мере обеспечить действительный представительный характер выборного государственного органа (должностного лица), поскольку часть голосов так или иначе не учитывается и «пропадает». Это критично в случае использования системы при выборах коллегиальных законодательных органов, поскольку таким образом фактически отстраняются от власти (представительства) те избиратели, которые голосовали за непрошедших в представительный орган депутатов¹⁷⁸. Также система не способствует развитию многопартийности в государстве, что, впрочем, при определённых условиях может оцениваться и как положительный эффект её действия.

Избирательная система относительного большинства всегда результативна, но позволяет прийти к власти фактическому меньшинству. Система абсолютного большинства часто не результативна в случаях, если ни один из представленных кандидатов не получает необходимого количества голосов избирателей, и способна существенным образом исказить волю граждан (юридическая литература изобилует подробными математическими анализами таких случаев¹⁷⁹).

¹⁷⁵ Пляйс Я. Избирательная система современной России в лабиринтах перманентных реформ / Я. Пляйс // Обозреватель – Observer. 2007. № 6. С. 44–45.

¹⁷⁶ Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т. И. Чурсина, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская, К. А. Половченко; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский]. М.: РЦОИТ: Иноктаво, 2009. С. 56.

¹⁷⁷ Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е. А. Водяницкая, П. С. Гвоздев, И. А. Ракитская, А. Г. Орлов; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2011. С. 456.

¹⁷⁸ Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности / Н. Ю. Турищева // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁷⁹ См., например, Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. в 4 т. Т. 1–2. Часть общая. / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 403; Чиркин В. Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 12.

Нерезультативность выборов в зарубежных странах преодолевается требованиями о проведении повторного голосования, в котором участвуют не все кандидаты, а два из них, получивших наибольшее число голосов в первом туре, однако это с неизбежностью влечёт дополнительные финансовые издержки, связанные с организацией избирательного процесса. Второй способ – установление альтернативного голосования с указанием в бюллетене избирателем предпочтительных для него кандидатов (применяется в Австралии при выборах нижней палаты парламента, а также на парламентских выборах в США¹⁸⁰). Система осложняет подведение итогов голосования, однако в большей степени гарантирует формирование выборного государственного органа (избрание должностного лица).

Существующая пропорциональная модель избрания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации установилась не сразу, поскольку на переходном этапе палата формировалась одновременно с конституционным референдумом (12 декабря 1993 года), и к тому моменту основные принципы парламентской организации оставались на уровне проекта Конституции России до подведения итогов голосования. Выборы были организованы на основании Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 21.09.1993 г. № 1400 (с изменениями и дополнениями)¹⁸¹: 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, в которых итоги голосования подводятся на основе системы подсчёта голосов (мажоритарная система); и 225 депутатов – по партийным спискам кандидатов в пределах общедолевого многомандатного избирательного округа с подведением итогов путём подсчёта голосов, поданных за конкретный список (пропорциональная система).

В юридической литературе такой порядок формирования палаты часто именуется смешанной избирательной системой, однако, по мнению В. В. Маклакова, «более точным было бы говорить о сочетании двух избирательных систем на парламентских выборах, так как элементы этих систем не смешиваются»¹⁸². Проблема определения типа избирательной системы в данном случае не носит исключительно научно-терминологического характера, поскольку различное сочетание мажоритарной и пропорциональной системы может порождать и различные результаты выборов. А. Румянцевым предлагается¹⁸³ избирательные системы, при применении которых результаты выборов по одномандатным округам и по спискам определяются независимо друг от друга, именовать комбинированными (именно о такой избирательной системе и идёт речь до ре-

¹⁸⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 407.

¹⁸¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁸² Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 69.

¹⁸³ Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 9.

формы порядка выборов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, схожая существует в Грузии, Литве и Казахстане). В свою очередь, смешанная система означает, что оба элемента представляют собой разные части единого процесса определения результатов (избирательная система, принятая на выборах в Бундестаг ФРГ).

Дело в том, что основная цель существовавшего мажоритарного элемента в избирательной системе российского варианта – преодолеть обезличенность голосования по партийным спискам и способствовать более тесной связи кандидатов с избирателями. Именно к таким доводам апеллируют сторонники возврата к мажоритарно-пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы¹⁸⁴. Задача элемента пропорционального – содействовать развитию многопартийной системы и обеспечить доступ в нижнюю палату парламента политического меньшинства. Тем не менее и здесь допустимы искажения пропорциональности как в пользу более мелких, так и в интересах крупных партий при разделении территории государства на избирательные округа, использовании различных методик распределения мандатов. Так, по мнению С. А. Белова, деление территории, на которой проводятся выборы (единого одномандатного избирательного округа), на части, в пределах которых выдвинут один кандидат, неизбежно порождает у избирателей впечатление голосования за конкретного кандидата¹⁸⁵, что искажает суть пропорциональной избирательной системы. Отмечается также, что использование метода наибольших остатков с применением различных избирательных квот не достигает распределения всех мандатов, что неизбежно сказывается на степени представительности избранного органа¹⁸⁶.

В комбинированном варианте недостатки пропорциональной и мажоритарной избирательных систем не устраняются и продолжают проявлять себя в каждой части, хотя степень их влияния на результаты выборов в конечном итоге уменьшается.

Смешанная немецкая избирательная система способствует большей представительности федерального законодательного органа, однако здесь появляется весьма специфическая проблема образования «избыточных» мандатов, которые приводят к тому, что получающие их партии имеют больше мест, чем это соответствует их доле от числа голосов, отданных за списки. Это представляет непосредственную угрозу конституционному принципу пропорциональности, существующему в правовой системе ФРГ, поскольку весомость голосов избирателей, голосующих за разные партии, оказывается неодинаковой. Причём эта разница существенно превышает ту, которая неизбежно возникает из-за погрешности формул,

¹⁸⁴ Сербин М. В. Политические партии и избирательная система Российской Федерации / М. В. Сербин // Закон и право. 2011. № 6. С. 5–7.

¹⁸⁵ Белов С. А. Системное правовое регулирование избирательной системы / С. А. Белов // Российский юридический журнал. 2011. № 1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁸⁶ Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против / В. А. Черепанов // Журнал российского права. 2013. № 6 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

применяемых при распределении мандатов¹⁸⁷. Ситуация ещё раз подтверждает тезис об относительном характере преимуществ и недостатков любых моделей избирательных систем.

Возвращаясь к отечественной конституционной практике, отметим, что дальнейшее изменение законодательства Российской Федерации о выборах продемонстрировало трансформацию мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в пропорциональную по партийным спискам (с 2005 года). Основным и наиболее весомым преимуществом пропорциональной системы принято считать то, что она обеспечивает отражение во властных структурах реального соотношения политических сил в обществе: партии получают такое количество депутатских мандатов, которое соответствует их доле от числа голосов, отданных при наличии заградительного барьера за партии, его преодолевшие, или, если заградительный барьер не установлен, доле от общего числа поданных голосов.

Однако за два периода своей апробации такая модель выявила определённые недостатки, которые в юридической литературе нередко объясняются отсутствием сформированной и устойчивой партийной системы в Российской Федерации¹⁸⁸. Отмечаются как существенные ограничения возможности участия избирателей в выдвижении кандидатов в депутаты и нарастающая монополизация партийными кандидатами пассивного избирательного права, так и общая обезличенность пропорциональной системы и отсутствие права избирателей влиять на персональный состав палаты парламента¹⁸⁹.

Отдельными учёными выдвигаются предложения по законодательной институционализации праймериз при использовании пропорциональной избирательной системы (используется в избирательных системах США)¹⁹⁰.

Активно обсуждается также возможность отмены заградительного барьера для политических партий, несмотря на распространение практики таких ограничений в зарубежных странах. В качестве обоснования выступает то, что в случае наличия заградительного барьера пропорциональная система отнюдь не компенсирует феномена «пропавших голосов», характерных для мажоритарных избирательных систем¹⁹¹. Тем не менее, в первую очередь заградительный барьер существует и необ-

¹⁸⁷ См. подробнее Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 5–15; Румянцев А. «Избыточные» мандаты-2: региональная победа принципа пропорциональности / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6 (79). С. 101–106.

¹⁸⁸ Сербин М. В. Указ. соч. С. 6–7.

¹⁸⁹ Демидов Д. Г. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 5-го созыва: новые условия легитимности / Д. Г. Демидов // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 69. С. 72.

¹⁹⁰ Черепанов В. А. Указ. соч.

¹⁹¹ Там же.

ходим в государствах, где правительство формируется парламентским путём (в Израиле, ФРГ, Дании, Швеции), чтобы обеспечить устойчивое взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти.

Распространено также предложение о введении преференциального голосования с использованием открытых партийных списков при сохранении исключительно пропорциональной системы выборов депутатов Государственной Думы¹⁹² (такая система в различных вариациях применяется в Финляндии, Японии, Бразилии).

Примечательно, что 16.04.2013 г. в первом чтении Государственной Думой принят проект Федерального закона № 232119–6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁹³. Законопроект предполагает возврат к первоначальной модели выборов депутатов Государственной Думы по смешанной системе, которая по многим оценкам является наиболее приемлемым вариантом организации парламентских выборов¹⁹⁴.

Следует указать также и то, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не формируется в настоящее время путём прямых выборов, поскольку специальный порядок образования верхней палаты российского парламента предусмотрен на конституционном уровне (ч. 2 ст. 95 Конституции Российской Федерации). Однако законодательная практика зарубежных стран указывает на возможность и таких вариантов. Выборы сенаторов гражданами по мажоритарной системе относительного большинства предусмотрены в США и Бразилии, по мажоритарной системе абсолютного большинства – в Польше и Чехии, по пропорциональной системе – в Румынии, а также во Франции (касается сенаторов, представляющих французов за рубежом, избираемых специальной коллегией выборщиков) и Бельгии (часть сенаторов, избираемых по языковым квотам)¹⁹⁵.

В заключение необходимо отметить, что объективно оценить приемлемость той или иной модели можно только в условиях конкретного государства, принимая во внимание национальные особенности исторического формирования правовой системы в целом. Возможности существенного реформирования принятых моделей всерьёз обсуждаются даже в правовых системах тех государств, которые характеризуются длительными историческими традициями в рассматриваемой области. Например, в Великобритании, известной устойчивостью избирательных правоотношений, неоднократно поднимался вопрос о переходе к пропорциональной либо к смешанной мажоритарно-пропорциональной системе¹⁹⁶, а в 2011 году на референдум был вынесен вопрос об использовании

¹⁹² Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 13–15.

¹⁹³ Паспорт проекта Федерального закона № 232119–6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (внесён Президентом Российской Федерации) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

¹⁹⁴ Безруков А. В. Реформирование избирательной системы при проведении парламентских выборов / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 23.

¹⁹⁵ Иванова Е. Н. Указ. соч. С. 13–15.

¹⁹⁶ Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании / Л. Берлявский // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 51–52.

преференциальной системы голосования при формировании Палаты общин¹⁹⁷. В Германии теоретически не исключается переход к классической мажоритарной системе как отвечающей принципам избирательного права, закреплённым в Основном законе¹⁹⁸. Вероятно, достоинства и недостатки любой разновидности избирательной системы не имеют абсолютного характера, потому вряд ли можно определить идеальную модель даже при самом глубоком анализе зависимых факторов и законодательных решений. Однако в любом случае при реформировании избирательной системы чрезвычайно важен взвешенный системный подход с тем, чтобы максимально приспособить избирательную систему к реалиям политической жизни конкретного государства.

§ 1.8. Порядок взаимодействия политических партий как участников избирательного процесса с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с институтами гражданского общества

Взаимодействие между политическими партиями и органами публичной власти, иными институтами гражданского общества в избирательном процессе обеспечивает результативность государственной политики, способствуя через решение точечных вопросов в рамках избирательного процесса реализации таких государственных задач, как укрепление основ народовластия и создание условий для обеспечения жизненных интересов многонационального народа – источника власти в Российской Федерации.

Если использовать предлагаемое И. А. Косминой наполнение термина взаимодействие: «система организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляются и регулируются взаимоотношения между субъектами права в целях их упорядочивания и достижения эффективного результата»¹⁹⁹, следует отметить различия в формах такого взаимодействия в зависимости от различных факторов: от субъекта с которым взаимодействует политическая партия, от инициатора такого взаимодействия, от функции, которую она выполняет, и другое.

Особенность форм взаимодействия политических партий с органами публичной власти и институтами гражданского общества в избирательном процессе обусловлена, в первую очередь, двоякой ролью политических партий в политической системе, обусловленной сочетанием публичных и частных элементов. С одной стороны, политические партии являются элементом государственно-властного механизма, участвуя в государственном управлении и обеспечивая воспроизводство правящей элиты, а с другой – институтом гражданского общества, представляя интересы определённой части населения. То есть для политических партий

¹⁹⁷ Там же, с. 52.

¹⁹⁸ Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности... С. 8.

¹⁹⁹ Космина И. А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. СПб.: Известия РГПУ им. А. И. Герцена, 2008. № 80. С. 178–181.

характерна определённая двойственность: одни одновременно выступают как в роли выразителя интересов части гражданского общества, так и в роли организации, включённой в отличие от других общественных объединений (профсоюзов, молодёжных и спортивных организаций, экологических движений и других) в систему властных отношений. Политические партии, формируясь в недрах гражданского общества как результат его политической самоорганизации, одновременно «являются основным посредником между гражданским обществом и государством, содействующим выражению потребностей и интересов различных слоёв и групп населения через институты государственной власти»²⁰⁰.

В.В. Лапаева верно замечает: «В условиях развитой демократии политическая партия является посредником между гражданским обществом и государством. Содержание посреднической функции партии заключается в том, чтобы выразить интересы общества в виде политических требований и довести их в той или иной форме до сведения органов государственной власти. В ходе избирательного процесса партия выступает в качестве посредника между избирателями, с одной стороны, и предложенными ею претендентами на представительство общественных интересов в выборном органе власти, с другой»²⁰¹.

В зависимости от конкретно-исторической обстановки политические партии защищают интересы либо гражданского общества, либо государства, либо и те и другие одновременно (если партия считает, что они совпадают). По справедливому замечанию А.В. Селивончика, «политические партии представляют собой политический институт, не совпадающий, а то и противостоящий государству как другому политическому институту, олицетворяющему собой реальную публичную власть в обществе»²⁰². Как пишет Т.Б. Бекназар-Юзбашев, «по своему происхождению, сфере своей деятельности, функциональному предназначению и так далее партии в большей мере представляют собой общественно-политическую, чем государственно-правовую категорию»²⁰³.

Перекося в сторону публичных или частных элементов в природе политических партий приводит к негативным последствиям, а именно к тому, что политические партии «превращаются либо в придаток к государственному аппарату, либо в корпоративные кланы, цели которых не всегда совпадают с интересами широких слоёв населения»²⁰⁴. Эта проблема актуальна для России, где налицо тенденции к огосударствлению партийной жизни, к созданию «партий власти». Не случайно в литературе отмечается, что «подавляющее большинство политических пар-

²⁰⁰ Луговская М.Л. Правовое регулирование участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 27.

²⁰¹ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 58.

²⁰² Селивончик А.В. О связи конституционного права с партиями как политическими институтами // Современное право. 2005. № 2.

²⁰³ Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. М., 1988. С. 9.

²⁰⁴ Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9.

тий, будучи «верхушечными» объединениями, созданными в кабинетах чиновников, охватывают лишь узкий круг политической бюрократии... не случайно многие из провозглашённых «партий» именуется «диванными», а в их руководящих органах в основном представлены маститые функционеры и столичная интеллигенция»²⁰⁵.

Главной целью политической партии традиционно считается завоевание и осуществление государственной власти. Вместе с тем, в ч. 1 ст. 3 закона о партиях установлено, что политические партии создаются «в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления»²⁰⁶. Кроме того, законодатель относит к основным целям политической партии: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов всех уровней, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов (п. 4 ст. 3 Закона о партиях).

Стимулируя активное участие граждан в политической жизни, партии воспитывают их в духе ответственности за дела общества, выдвигают кандидатов на выборах, влияют на политическую деятельность парламента, заботятся о постоянной связи между народом и государственными органами, содействуют осуществлению политических прав граждан. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и так далее), партии преследуют собственные политические интересы, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа²⁰⁷.

В юридической литературе существуют различные мнения по вопросу о функциях, которые выполняют политические партии в политической системе. Например, К. С. Гаджиев выделяет четыре таких функции: превращение множества частных интересов в совокупный общественный интерес; реализация представительства социальных групп в политиче-

²⁰⁵ Эбзеев Б., Карапетян Л. Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль XXI. 2000. № 11. С. 104.

²⁰⁶ Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «О политических партиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 16.07.2001 г. № 29. Ст. 2950; 13.05.2013 г. № 19. Ст. 2329.

²⁰⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 18 П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 2004. № 51. № 11.

ской системе; институализация политического участия граждан; выдвижение кандидатов, проведение выборов²⁰⁸. К. Г. Холодковский, основываясь на мнении ряда западных авторов, выделяет функции агрегирования политических интересов, мобилизации и ориентации граждан, политической социализации, выдвижения программ, списков кандидатов в депутаты, ведения избирательных кампаний, легитимации власти, отбора и ротации её кадров²⁰⁹.

Функции партий зависят от возможности оказывать влияние на общество и власть. В. В. Комарова выделяет функцию императивную – для партий, представленных в парламенте, и консультативную – для партий, не имеющих представительства в органах власти²¹⁰.

В зависимости от provozглашаемых целей, А. П. Кочетков называет следующие функции политических партий: а) выявление, формулирование и обоснование интересов больших социальных групп; б) активизация и интеграция больших социальных групп; в) создание политической идеологии и политических доктрин; г) участие в формировании политических систем, их общих принципов, элементов, структур и так далее; д) участие в борьбе за власть в государстве и создании программ социальных преобразований, деятельности государства; е) участие в осуществлении государственной власти; ж) формирование общественного мнения; з) политическое воспитание общества в целом или его определённой части (класса, социальной группы, слоя); и) подготовка и выдвижение кадров для аппарата государства, профессиональных союзов, общественных организаций и так далее²¹¹.

С. Е. Заславский относит к функциям политических партий следующие: электоральная – продвижение своих кандидатов в органы власти посредством их выдвижения и поддержки на выборах; функцию политического рекрутирования и социализации – вовлечение, первичная селекция и последующая циркуляция политически активной части граждан; инновационная – выработка альтернативных предложений о возможном решении тех или иных проблем, а также методов реализации предлагаемых решений; аккумулятивная – усвоение, синтез и последующее политическое выражение интересов социальных, этнических, возрастных категорий населения в разрабатываемых партией идеологических доктринах и политических программах; конституирующая – обеспечение гарантий идеологического и политического многообразия, а также мирного разрешения социальных противоречий посредством деятельности по формированию политической воли граждан, участия в формировании и деятельности органов государственной власти²¹².

²⁰⁸ Гаджиев К. С. Политическая наука. М., 1994. С. 143–146.

²⁰⁹ Холодковский К. Г. Политические партии России // Гражданское общество в России. Структура и сознание. М., 1998. С. 175–178.

²¹⁰ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. 2-е издание. М.: Изд-во «Проспект», 2010.

²¹¹ Кочетков А. П. Политические партии и партийные системы // Вестник Моск. университета. 1998. № 6. С. 3–18.

²¹² Заславский С. Е. Политические партии России: процесс правовой институализации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 100.

Следует подчеркнуть, что в любом случае важнейшей функцией политических партий является их участие в выборах. Как верно замечает К. С. Гаджиев, «принципы представительства и выборности представителей различных социальных групп в законодательные или иные органы власти по самой логике вещей поставили вопрос об инструментах и средствах политической реализации этих принципов. В качестве таких инструментов постепенно во всех ныне индустриально развитых странах возникли и утвердились политические партии»²¹³.

Таким образом, политические партии играют важнейшую роль в общественно-политической и государственной жизни, будучи одним из центральных институтов политической системы. Они активно участвуют в политической жизни на всех стадиях политического процесса: в выборах, формировании органов государства и местного самоуправления, принятии политических и государственных решений, в их реализации и так далее. Политические партии выражают на государственном уровне интересы различных социальных групп и слоёв, организуют политическую борьбу, направляют в цивилизованное русло политические конфликты, формируют политическую элиту. При этом, исследуя роль политических партий в политической системе, нельзя не остановиться на формах, методах и политических правовых средствах достижения партиями своих уставных целей и задач.

Учитывая важность, которую представляет деятельность политических партий, законодатель закрепляет их права и обязанности, формы и процедуры деятельности в том числе и в рамках избирательного процесса. Права и обязанности, предоставляемые политическим партиям, определяют меру свободы деятельности для выполнения предусмотренных законом общественных задач, а также меру должного поведения. Отметим, что действующее законодательство в исследуемой сфере недостаточно логично в закреплении форм взаимодействия институтов гражданского общества между собой, институтов гражданского общества с органами публичной власти в избирательном процессе при выполнении созвучных, а подчас и однотипных функций.

Важный аспект – сложность избирательного законодательства и отсутствие чётко выделенного статуса кандидата, процедур самовыдвижения, что с планируемым переходом на смешанную избирательную систему актуализируется вновь. Как показывает практика предшествующих лет, одна из форм взаимодействия политических партий и общественных объединений, граждан – самовыдвижение кандидатов – проблемная.

Иллюстрируя проблематику «самовыдвижения» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, приведём несколько примеров. Так, в Красноярском крае на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва было зафиксировано нарушение права Демидова А. В. быть избранным в Государственную Думу в порядке самовыдвижения через список кандидатов партии ЛДПР. И хотя данная жалоба действительно была зафиксирована и опубликована ЦИК России в книге, именуемой «Сведения о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам депу-

²¹³ Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. М., 1997. С. 175.

татов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва»²¹⁴ (которая также известна как «зелёная книга»), и региональное отделение политической партии ЛДПР города Ачинска понесло соответствующее наказание (объявлено предупреждение), всё же подобные факты имели место по вышеназванным причинам. Также характерным примером такого случая может служить зафиксированная в той же «зелёной книге» жалоба Квасова В. А. «О создании препятствий во включении самовыдвиженцев в федеральный список кандидатов, выдвигаемых политической партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Московской области».

Спустя 4 года процесс самовыдвижения через списки политических партий не стал до конца понятен и ясен для многих граждан, желающих быть избранными депутатами Государственной Думы. Так, в аналогичной «Зелёной книге» 2011 года²¹⁵ содержатся сведения о заявлениях граждан с просьбой «разъяснить, как в Российской Федерации осуществляется процесс самовыдвижения в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва» (обращение В. В. Клюева и В. А. Бородина) или, например, просьба В. В. Постникова и аналогичная просьба С. К. Давидса, адресованные в ЦИК России о регистрации их кандидатами в депутаты Государственной Думы (по данным просьбам были направлены ответы заявителям с разъяснением порядка регистрации граждан в качестве кандидатов в депутаты Государственной Думы через федеральные списки кандидатов политических партий).

Формой взаимодействия органов публичной власти и избирательных комиссий, формой участия политических партий в избирательном процессе является реализация права на участие в формировании избирательных комиссий.

Участие представителей партии в деятельности избиркомов стала одной из основных форм их взаимодействия²¹⁶.

Важная новелла закреплена в п. 1 ст. 22 закона об основных гарантиях...²¹⁷, согласно которому избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе госу-

²¹⁴ «Сведения о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва».

²¹⁵ «Сведения о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва».

²¹⁶ См.: Политические партии и движения на выборах-99. М., 2000. С. 102.

²¹⁷ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 17.06.2002 г. № 24. Ст. 2253; 08.07.2013 г. № 27. Ст. 3477.

дарственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Формирование указанных избирательных комиссий осуществляется также на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Однако на законодательном уровне остаётся неопределённым вопрос, каким образом следует формировать избирательную комиссию, если партии вообще не внесли никаких предложений по её составу? Думается, его следует разрешить, внося изменения в избирательное законодательство.

Формой взаимодействия политических партий с избирательными комиссиями, органами публичной власти в избирательном процессе, выполнения единой для всех функции гласности и открытости, может быть информирование и агитация.

Политические партии в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи. Им принадлежит право учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых. Политические партии наиболее активно используют право на собственные средства массовой информации. Партийные газеты и журналы не только широко освещают жизнь партии, пропагандируя её идеи, но и служат для привлечения избирателей на сторону партии, что особенно активно используется в период избирательных кампаний.

Одной из форм взаимодействия политических партий и органов публичной власти, в том числе и в рамках избирательного процесса, может быть участие в нормотворческой деятельности. Политическая партия вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти, выступать с предложениями по различным вопросам общественной жизни. Политическая партия через депутатов, выдвинутых ею либо поддерживающих её программу, может оказывать воздействие на законодательную и исполнительную ветви власти, вносить свои предложения, публиковать предложения по совершенствованию регулирования различных сфер общественных отношений.

Партии участвуют в выработке решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституции (уставы) некоторых субъектов Российской Федерации предоставляют региональным отделениям политических партий право законодательной инициативы²¹⁸. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные нормативные акты, регламентирующие взаимодействие некоммерческих организаций (в том числе общественных объединений и политических партий) с исполнительной властью. Так, в Ленинградской области при-

²¹⁸ Комарова В. В. Проблемы теории и практики демократизации законодательного процесса // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2010. № 4 (99). С. 17–19.

нято постановление от 23.04.2010 г. № 36-пг «Об образовании политического консультативного совета при губернаторе Ленинградской области».²¹⁹ Эти формы взаимодействия политических партий возможны к использованию, в том числе и в рамках избирательного процесса.

Формой взаимодействия политических партий и органов публичной власти, иных институтов гражданского общества, в том числе и в избирательном процессе, могут быть публичные мероприятия. Политические партии организывают и проводят собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия. Этими средствами часто пользуются партии, не получившие парламентского большинства, или партии, не сумевшие получить регистрацию, так как для них зачастую это является единственной возможностью привлечь внимание общественности к определённым проблемам.²²⁰

Партии вправе создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 г. предложил «объединять усилия политических партий и иных общественных объединений на муниципальных выборах и давать им возможности выдвигать общий список кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления»²²¹. В российской практике имеет место создание союзов с другими политическими партиями с целью вхождения больших партий в состав более успешных.²²²

Партии представляют и защищают свои права, представляют законные интересы членов и сторонников партии в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях. В рамках избирательного процесса некоторые новеллы проекта Федерального закона № 232119-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред., принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 16.04.2013 г.) ухудшают гарантийные механизмы на информацию, сокращают сроки восстановления нарушенных прав избирателей (например, ст. 16, 18 проекта).

Закон не ограничивает деятельность политической партии, она правомочна осуществлять и иного рода действия, установленные российским законодательством. Уставы политических партий содержат и другие положения.

²¹⁹ URL: www.consultant.ru

²²⁰ Так, 18 июля 2011 года в городе Санкт-Петербурге активисты и сторонники не зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации партий «Другая Россия», ПАРНАС, «Рот-Фронт» провели масштабную акцию протеста. Демонстрация проходила под лозунгом «Выборы без оппозиции – это преступление». URL: www.top.rbc.ru (дата обращения 31.10.2011 г.). № 35.

²²¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию// Российская газета. 06.11.2008 г. № 13.

²²² Так, Аграрная партия объявила о вхождении в партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

§ 1.9. Анализ влияния правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на развитие законодательства о политических партиях и выборах

В настоящее время во многих демократических и демократизирующихся государствах наблюдается процесс усиления влияния судебной власти в государственном механизме. Для обозначения данной тенденции в западном конституционном праве иногда используется термин «юридический конституционализм», противопоставляемый понятию и явлению конституционализма политического²²³ – характеризующегося доминированием в процессе управления «политических» ветвей государственной власти – исполнительной и законодательной, опирающихся на их волю и доверие и в силу этого определяющих и реализующих политический курс государства. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин использовал для обозначения механизма управления, осуществляемого при высокой роли права и судебной власти понятие «правовая демократия»²²⁴, которое, как представляется, имеет значение, аналогичное термину «юридический конституционализм».

Приобретение конституционализмом и демократией юридического характера, по-разному оцениваемое специалистами, проявляется во всё большем влиянии судебной власти на нормотворчество, а соответственно – выработку и корректировку политического курса²²⁵, а также на конкретные политические решения²²⁶. При этом важнейшими каналами повышения роли судебной власти в государственном механизме выступают взаимосвязанные институты конституционного контроля и толкования конституции.

Наиболее известными и показательными примерами подобного рода является отмена Верховным судом США 12 декабря 2000 года решения Верховного суда штата Флорида о ручном пересчёте избирательных бюллетеней в данном штате, что означало на деле признание победы на президентских выборах кандидата от Республиканской партии Дж. Буша; признание Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным роспуск Президентом Российской Федерации съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации и тому подобное.

Тенденция к юридизации демократии имеет в качестве важнейшей причины необходимость усиления начал профессионализма государственного управления (как и всех прочих сфер социальной действитель-

²²³ См.: Bellamy R. Political Constitutionalism: a Republican Defence of the Constitutionality of Democracy. Cambridge: CUP, 2007.

²²⁴ Зорькин В. Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда. Доклад на международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности», организованной Конституционным Судом Российской Федерации совместно с Венецианской комиссией Совета Европы (Санкт-Петербург 27–28.09.2012 г.) // <http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16265> (дата посещения – 25.10. 2013 г.).

²²⁵ См.: Боботов С. В. Конституционная юстиция. М.: ИЧП «ЕАВ», 1994. С. 38–42; Чудаков М. Ф. Конституционное право США. Основные институты. Минск: Тесей, 1999. С. 113–114.

²²⁶ См.: Лафитский В. И. Конституционный строй США. М.: Контракт, 2007. С. 265–266.

ности) в эпоху постиндустриального общества, что требует определённой дистанцированности механизма принятия решений от «непрофессионального» общественного мнения. Очевидно, что такую отстраненность в наибольшей степени может позволить себе неизбираемая и непартийная судебная власть.

Особое значение отмеченные факторы повышения судебной власти имеют в России, в том числе – в политической сфере. Как отметил Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, «у нас в России, проводящей в последние два десятилетия беспрецедентные трансформации всех сфер общественной жизни, во-первых, ещё очень мал исторический опыт демократической партийной политики. И, во-вторых, по той же причине, коллективные цели и интересы граждан ещё недостаточно осознаны и структурированы, а массовое правосознание далеко не готово к последовательному и органичному применению в политике полноценных правовых процедур. В этих условиях все аспекты правового оформления и регулирования политического процесса имеют особое значение. А потому проблемы формирования партийной системы как механизма, обеспечивающего полноценное функционирование демократического общества и государства в специфике современной России, не могут не находиться в сфере приоритетов внимания правовой доктрины и практики. И, прежде всего, Конституционного Суда»²²⁷.

При этом наиболее затронутыми нормотворческой деятельностью органов конституционного контроля политическими сферами являются выборы и деятельность политических партий. В России в определение содержания и практики функционирования данных институтов, которые в принципе весьма детально и комплексно урегулированы законодательными актами федерального и регионального уровней, вместе с тем вносит весомый вклад также Конституционный Суд Российской Федерации, чья деятельность тоже оказывает непосредственное влияние на практику деятельности названных институтов, а подчас и придаёт импульс совершенствованию законодательства. Востребованность участия Конституционного Суда Российской Федерации в установлении правового режима рассматриваемых институтов объясняется, помимо упомянутых факторов, ещё и тем, что в действующей Конституции Российской Федерации и партии, и выборы регламентируются лишь в самом общем виде, в результате чего определить конституционность или неконституционность положений текущего законодательства, регулирующего вопросы, связанные с функционированием партий и проведением выборов, весьма непросто.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации затрагивают многие из важнейших аспектов статуса политических партий. Например, Суд счёл, что применительно к конкретно-историческим реалиям России как многонациональной и многоконфессиональной стра-

²²⁷ Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда. Доклад на международной конференции «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности», организованной Конституционным Судом Российской Федерации совместно с Венецианской комиссией Совета Европы (Санкт-Петербург, 27–28.09.2012 г.) // <http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16265> (дата посещения – 25.10.2013 г.).

ны, «конституционный принцип демократического и светского государства не допускает создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности», признав тем самым соответствующее ограничение Федерального закона «О политических партиях» не противоречащим Конституции Российской Федерации. Подтверждена также конституционность недопустимости создания в Российской Федерации – в соответствии с требованиями этого Федерального закона – региональных политических партий. Вопреки заключению Венецианской комиссии, которая сочла, что «положения, касающиеся ограничения политических партий, представляющих географический регион, должны быть вообще удалены из соответствующего законодательства», Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что ограничение права на объединение, связанное с возможностью создания партий лишь на федеральном уровне, соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции России, поскольку в современных конкретно-исторических условиях становления демократии и правового государства в России это ограничение обусловлено необходимостью обеспечения такой конституционной ценности, как единство страны, и в этом смысле направлено на защиту основ конституционного строя. При этом, однако, Суд подчеркнул, что «указанное ограничение носит временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято».

Важным аспектом статуса политических партий, не оставшихся без внимания Конституционного Суда Российской Федерации, являются также их количественные параметры. На данной проблеме с учётом недавнего существенного изменения соответствующих положений Федерального закона «О политических партиях» в направлении их резкой либерализации целесообразно остановиться подробнее. Следует отметить, что данные количественные критерии менялись в законодательстве несколько раз. И не однажды они были предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации. В 2005 году Суд признал конституционной установленную первоначальной редакцией этого федерального закона планку минимальной численности партии в 10 тыс. членов, сочтя, что предусмотренные требования к численному составу общероссийской партии не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение. Общий вывод Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу заключался в том, что «при решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает достаточной степенью дискреции» и что в рассматриваемых случаях законодатель не вышел за рамки своей дискреции.

В 2007 году законодатель такую дискрецию проявил вновь, повысив минимальную численность политических партий в пять раз. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16.07.2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов»²²⁸ признал указанные ограничения обоснованными и соответствующими Конституции Российской Федерации (на момент рассмотрения дела минимальная численность партии должна была составлять 50 тыс. членов, а численность каждого

²²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 23.07.2007 г. № 30. Ст. 3989.

из её региональных отделений в половине субъектов Российской Федерации – как минимум 500 членов). Своё решение Суд аргументировал особым предназначением политических партий. Это формирование воли народа и выражение общественного мнения. Для того, чтобы справиться с этой важной миссией, партии должны представлять, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, лишь крупные сегменты общественного мнения, социальные силы и общественные интересы.

В решении же Европейского суда по правам человека от 12.04.2011 г. «Республиканская партия России против России»²²⁹ количественные параметры политических партий в Российской Федерации были признаны противоречащими ст. 11 Конвенции, поскольку они ограничивают не только право граждан на объединение, но и их избирательные права, а также право меньшинства быть представленным. При этом, как подчеркнул Европейский суд, содержащиеся в российском законе о партиях требования к ним, выступая, безусловно, ограничениями права на объединение, так как, несомненно, затрудняют его реализацию, никак не вписываются в допустимые Конвенцией основания ограничения права на объединение, а именно не являются необходимыми для обеспечения государственной безопасности и общественного спокойствия, предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц и даже для рационализации работы парламента, поскольку в избирательном законодательстве имеется иное средство обеспечения такой рационализации. Это действующий с 2007 года семипроцентный заградительный пункт (до этого он составлял 5 процентов действительных голосов избирателей), установленный законом применительно к проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Аргументация и правовая оценка упомянутых положений российского закона «О политических партиях» Европейским судом по правам человека представляется более убедительной в сравнении с позицией Конституционного Суда Российской Федерации. Разумеется, истинные мотивы введения в 2004 года в Федеральном законе «О политических партиях» столь высоких требований к политическим партиям заключаются в стремлении свернуть начала состязательности выборов, присутствовавшие в российском политическом процессе в 90-е годы, ликвидировать тем самым оппозицию и саму возможность её возникновения. Вместе с тем представляется, что Конституционный Суд Российской Федерации руководствовался не только (а возможно, и не столько) эгоистическими устремлениями политической элиты, а и благими намерениями, пытаясь восстановить в России сильную централизованную власть, способную сохранить единство страны, то есть не допустить возобновления сепаратизма, а также беззакония в условиях слабости власти. В качестве же сильной, заслуживающей уважения у нас в стране значительной частью населения пока воспринимается власть, не допускающая соперничества. Именно такая сильная власть является сегодня значительным стабилизирующим российское общество фактором. Властные структуры, допускающие конкуренцию, значительной частью населения психологически воспринимаются как слабые, слабость же власти – как повод для недоверия ей, а также

²²⁹ <http://europeancourt.ru/>

как сигнал к вседозволенности. То, что это действительно так, со всей очевидностью показали наши «лихие» 90-е годы. Видимо, Конституционный Суд Российской Федерации полагал, что с этим надо считаться.

Тем не менее, в 2012 году российский законодатель под давлением оппозиции пошёл на резкое снижение требований к минимальной численности политических партий, снизив её до 500 человек. Трудно сказать, реализуются ли опасения Конституционного Суда Российской Федерации и законодателя, которыми они руководствовались шесть лет назад, однако сослаться на изменившиеся за это время обстоятельства, делающие такие опасения излишними и сподвигнувшие законодателя резко изменить свою позицию, в данном случае вряд ли уместно.

Ряд правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации относятся к обеспечению партийной демократии. При этом некоторые решения касаются взаимоотношений партий и государства, а некоторые – правил внутренней организации самих партий. Например, законодателю адресовано Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 г. № 18-П: «Законодатель вправе урегулировать – на основе Конституции Российской Федерации и с учётом положений международно-правовых актов, участницей которых является Российская Федерация, – правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения – создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, т. е. такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям».

В ряде постановлений (от 09.11.2009 г. № 16-П, от 30.06.2011 г. № 14-П и других) и определений Конституционного Суда Российской Федерации сформулированы в качестве правовых позиций требования к внутренним уставным нормам и характеру деятельности политических партий, обеспечивающие соблюдение демократических прав членов партии.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации определил, что:

– «исключение из партии, будучи прерогативой самой партии, не может основываться на неопределённых основаниях, носить произвольный характер»;

– «конституционное требование о недопустимости принуждения к отказу от своих мнений и убеждений адресовано государственным органам, органам местного самоуправления, *политическим партиям*, другим общественным объединениям, их должностным лицам, всем членам общества».

К этой же категории правовых позиций относятся и те из них, которые были сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации 28.02.2012 г. в Постановлении № 4-П по делу о проверке конституционности п. 1.1 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т. И. Романовой²³⁰ – бывшего депутата Государственного Совета Чувашской Республики. На характеристике и значении данного Постановления ввиду того, что оно затрагивает целый ряд проблем, важных для функционирования институтов партий и выборов, представляется остановиться подробнее.

Суд постановил, что выход из политической партии не является основанием исключения лица из фракции, а следовательно, и досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа субъекта Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации признал норму закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о выходе депутата из состава фракции как основание принудительного досрочного прекращения депутатских полномочий не противоречащей Конституции Российской Федерации. Тем самым в данном Постановлении Суд попытался решить проблему соотношения у избранного в законодательный орган гражданина специальных взаимосвязанных правовых статусов: члена политической партии, члена партийной фракции в представительном органе и депутата представительного органа. Названная проблема порождает, в частности, следующие вопросы: какими являются в соответствии с российским законодательством и какими должны быть последствия выхода или исключения парламентария из партии, от которой он был избран, можно ли его исключить из фракции, каковы сущие и целесообразные последствия выхода парламентария из партийной фракции?

Проблема соотношения в статусе парламентария функций представительства избирателей, членства в партии и её фракции, а также личного участия в работе парламента включает множество аспектов. Один из них – это проблема соотношения перечисленных элементов статуса парламентария с точки зрения его соответствия такому демократическому стандарту выборов как обязательность исполнения воли избирателей, выраженной на выборах. Требование обязательности исполнения решения, принятого на выборах, в качестве одного из демократических стандартов данного института было подчёркнуто в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29.06.1990 г.²³¹, а также в Отчёте Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках» от 30.06.2001 г.²³²

Значимость принципа обязательности исполнения решения, принятого на выборах, чрезвычайно велика: это гарантия реальности существования демократического механизма осуществления политической власти, направленная против превращения выборов в имитацию демократического процесса.

²³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 12.03.2012 г. № 11. Ст. 1365.

²³¹ См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов. Выпуск второй. М.: ЦИК Российской Федерации, 2009. С. 145–149.

²³² См.: Там же. С. 241–269.

В самом общем виде обязательность исполнения решения избирателей, принятого на выборах, означает, что состав сформированных в результате выборов органов должен быть именно таким, каким его определили избиратели. Данный принцип требует, чтобы «кандидаты, получившие необходимое число голосов, ... надлежащим образом вступили в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами» (п. 7.9 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ)²³³.

Конкретизируя данное положение, п. 9.7 Отчёта ОБСЕ/БДИПЧ о существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах-участниках подчёркивает, что «мандат, полученный кандидатом в результате победы на выборах, не может быть изъят каким-либо государственным органом (включая органы исполнительной власти, органы, ответственные за организацию и проведение выборов, законодательные органы, суд или иные органы власти), за исключением случаев, предусмотренных законом. Закон, на основании которого такие действия могут быть предприняты, не должен разрешать наложение санкций суммарным или непропорциональным образом и не должен применяться для нарушения изъявленной электоратом воли, права быть избранным в органы власти или свободы выражения политического или другого мнения»²³⁴. Важным для обеспечения реализации результатов выборов выступает также защищённость избирательного законодательства от партийно-политических манипуляций, как того требует принятый Венецианской комиссией Свод рекомендуемых норм при проведении выборов²³⁵.

Проблема обеспечения исполнения воли избирателей, выраженной на выборах, включает, прежде всего, такие аспекты, как реализация воли избирателей относительно партийного состава избираемого органа и относительно персонального состава данного органа. Сложности в обеспечении того и другого объясняются тем, что, с одной стороны, реальная демократия – это демократия партийная²³⁶. Таковой демократия стала с самого момента своего появления, таковой остаётся до сих пор. Однако, с другой стороны, утверждать, что избирателей на этом основании не интересуют личности выдвигаемых кандидатов и избранных депутатов, было бы совершенно ошибочным. Ведь агитируют на выборах именно личности, выступают и голосуют в парламенте тоже конкретные депутаты, они же являются авторами законопроектов.

В связи с этим можно утверждать, что в волеизъявлении конкретного избирателя в большинстве случаев на самом деле присутствует слав двух воль: относительно его партийного выбора и относительно его выбора личностей кандидатов. Как правило, характер голосования избирателя

²³³ Там же. С. 149.

²³⁴ Там же. С. 263.

²³⁵ См.: Там же. С. 424, 443.

²³⁶ См.: Political Parties: Old Conceptions and New Challenges. Oxford: OUP, 2002. P. 291.

является результатом сложной мыслительной комбинации, включающей оба названных фактора в их различном соотношении.

В итоге точно ответить на вопрос, попала ли конкретная личность в парламент, потому что она включена в список популярной партии, или партия попала в него благодаря популярности личностей выдвинутых ею кандидатов, невозможно. Однако в любом случае личностный аспект на выборах присутствует, причём в рамках любой избирательной системы – при том, разумеется, что мажоритарная несколько более располагает к доминированию в волеизъявлении избирателей личностного аспекта, а пропорциональная, особенно при использовании жёстких партийных списков, усиливает роль партийной принадлежности кандидатов.

Между тем представляется, что российское законодательство о выборах учитывает наличие личностного мотива голосования избирателей недостаточно. Его несовершенство в данном отношении проявляется в наибольшей степени и наиболее наглядно в двух блоках норм. Это, во-первых, допускаемая нашим законодательством возможность отказа от мандатов избранных депутатов, а во-вторых, лишение мандата депутата при выходе его из фракции партии, по списку которой он был избран.

Отказ от мандатов депутатов, избранных по партийным спискам кандидатов, возможен на основании п. 5 ст. 41 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²³⁷: «кандидат утрачивает права и освобождается от обязанностей, которые связаны со статусом кандидата ... с момента официального опубликования (обнародования) общих данных о результатах выборов, а при досрочном выбытии – с даты выбытия». Выбытие кандидатов, избранных депутатами, допускает и Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ч. 10 ст. 38)²³⁸, устанавливающий, что после представления федерального списка кандидатов в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в состав данного списка и в порядок размещения в нём кандидатов не могут быть внесены изменения, за исключением изменений, вызванных выбытием кандидата по его личному заявлению.

Лишение же депутатского мандата в связи с выходом депутата из состава фракции той партии, в составе списка которой он был избран, предусматривает, например, ст. 12 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²³⁹: «депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, не вправе выйти из фракции этой политической партии и может быть членом только этой политической партии (п. 1.1), равно как и депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избира-

²³⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

²³⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

²³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

тельному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, прекратившей деятельность в связи с ликвидацией или реорганизацией, и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит (п. 1.2); депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, прекратившей деятельность в связи с ликвидацией или реорганизацией, вступивший в политическую партию, которая имеет фракцию в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входит в данную фракцию и не вправе выйти из неё (п. 1.3); несоблюдение этих требований влечёт за собой досрочное прекращение депутатских полномочий» (п. 1.4). Аналогичные нормы содержит п. «б» ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁴⁰, в соответствии с которым выход по личному заявлению из состава фракции, в которой состоит депутат Государственной Думы, является одним из оснований досрочного прекращения полномочий депутата.

В обоих случаях законодатель, очевидно, исходит из того, что избиратель, делая свой выбор, ориентируется главным образом на партийную принадлежность кандидатов, то есть голосует прежде всего за партию – особенно в рамках пропорциональной избирательной системы, при этом значительно меньшую важность для него представляет вопрос о том, кто именно будет кандидатами от избранной им партии. Как уже было отмечено, это не так: личностный аспект голосования в волеизъявлении избирателей тоже присутствует. Однако этого приведённые нормы российского законодательства не учитывают. Попробуем проанализировать данный изъян применительно к каждому из приведённых блоков регулирования российского законодательства.

Первый из них заключается в формальной и, как представляется, не вполне искренней недооценке законодательством роли лидеров в успехе партии на выборах. На самом деле данная роль огромна: личностный аспект мотивации голосования наиболее ярко выражен именно применительно к личностям-лидерам партий. Это выражается в «эффекте паровоза», который является одним из общеизвестных и общепризнанных недостатков пропорциональной избирательной системы. И российским политическим функционерам, и авторам российских законов о выборах данный эффект, безусловно, хорошо известен. При этом, на мой взгляд, партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» использованием данного эффекта злоупотребляет – причём возможности для таких злоупотреблений предоставляют именно приведённые нормы законодательства о выборах, позволяющие избранным по спискам кандидатам отказываться от мандатов.

Дело в том, что на первые позиции общефедеральной части и региональных групп кандидатов в партийные списки кандидатов «ЕДИНОЙ РОССИИ» на каждых выборах депутатов Государственной Думы помещаются фамилии известных личностей. Например, при проведении выборов 2011 года в общефедеральной части фигурировал Президент Российской

²⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

Федерации Д. А. Медведев, а в региональном списке от Москвы – мэр Москвы С. С. Собянин. Во многом именно благодаря их присутствию в списке – как членов команды политического лидера нашей страны В. В. Путина – партия набрала значительное число голосов. Но будучи избранными в составе партийного списка и обеспечив партии и её списку значительное количество голосов избирателей, популярные личности, «вытянувшие» партию на выборах, отказались от депутатских мандатов.

Такая практика стала правилом и используется в ходе нескольких последних избирательных кампаний. Она справедливо была оценена в юридической литературе как обман избирателей²⁴¹. Законодательство же этому не противодействует, исходя как будто бы из того, что избиратели проголосовали за партийную программу, а кто именно будет избран от данной партии, избирателям решительно безразлично. О том, что это не так, красноречиво свидетельствует сам факт расположения на первых позициях в партийных списках популярных личностей. Из-за их отказа от мандатов недостаток «эффекта паровоза» усиливается, а личностный аспект волеизъявления избирателей грубо нарушается: мало того, что те кандидаты, которые обеспечили поддержку всего списка, сами депутатами не стали, в Государственную Думу в результате таких манипуляций проникли кандидаты, которых избиратели вряд ли рассматривали как имеющих на это шансы. Таким образом, имеет место очевидная подмена кандидатов: избиратели голосовали за одних, а получили совсем других – неизвестных им – депутатов парламента, «спрятанных» в глубине соответствующего партийного списка.

Законодатель же на то, что воля избирателей относительно личностного состава избираемого органа при такой практике не исполняется, закрывает глаза. Тем самым принцип обязательности результатов выборов как один из международных стандартов их демократичности грубо нарушается. С целью преодоления такого положения в законодательство о выборах Российской Федерации следует ввести норму о недопустимости отказа от мандатов избранных депутатов (за исключением вынуждающих обстоятельств, к числу которых относятся серьёзное ухудшение здоровья депутата, ограничение его дееспособности, прекращение гражданства Российской Федерации), трактуя такой отказ как использование бесчестных приёмов на выборах. Данный состав следует предусмотреть и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, установив в качестве основного и дополнительного наказаний за его совершение штраф и запрет выдвигать свою кандидатуру на любых выборах в течение установленного законом срока соответственно.

Полагая, что избирателям в качестве потенциальных депутатов глубоко безразличны лидеры партий, законодатель, похоже, убеждён, что до личностей прочих кандидатов, выдвинутых в составе списка избранной ими партией, а впоследствии – и депутатов, избранных от данного списка, им и подавно нет дела. Только этим можно объяснить то обстоятельство, что избранным депутатам законодательство запрещает покидать свою фракцию под угрозой утраты мандата. Как уже отмечалось, данное предположение в корне ошибочно. Поэтому устанавливать автоматическую утрату парла-

²⁴¹ См.: Гранкин И. В. Парламент России. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2001. С. 73.

ментского мандата депутатом, вышедшим из состава фракции, недопустимо. Сохранение же членства во фракции депутата, кардинально не разделяющего позиции партии и фракции, ради сохранения парламентского мандата представляется искусственным, нелогичным, противоречащим здравому смыслу, неэффективным для самой фракции и партии, а также не соответствующим конституционным правам граждан на свободу выражения мнений (ст. 29 Конституции Российской Федерации) и на объединение.

Последнее предполагает, в частности, недопустимость принуждения (в виде любой санкции) к пребыванию в каком бы то ни было объединении, в данном случае – во фракции (ч. 2 ст. 30 Конституции Российской Федерации). Однако если кардинально не разделяющий позицию фракции депутат вынужден сохранять членство во фракции, не желая утратить мандат, это означает не что иное как принуждение к пребыванию в объединении. Если же он по своей воле выйдет из фракции, а вместе с тем, уже против своей воли, и из состава представительного органа, то помимо нарушения конституционного права на объединение это будет означать также неисполнение воли избирателей относительно персонального состава депутатов представительного органа. Совершенно очевидно, однако, что законодатель противоречий ни воле избирателей, ни здравому смыслу, ни Конституции в запрете выхода депутатов из фракций не усматривает. Его позиция по сути подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в упомянутом Постановлении.

В обоснование данной позиции в юридической литературе, а также в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации приводится целый ряд доводов, среди которых указываются благие намерения законодателя. Прежде всего это его стремление сохранить стабильность партийного состава, а тем самым – рациональность и оперативность в работе парламента. Во-вторых, запрет выхода депутатов из своих фракций обосновывается тем, что вхождение во фракцию было условием избрания соответствующего кандидата депутатом. В-третьих, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствующей норме усмотрел особую заботу законодателя об оппозиции: установление направлено, якобы, против соблазна депутатов, избранных от оппозиции, перейти в правящую фракцию и партию. Наконец, в-четвёртых, даже несмотря на выход депутата из партии, по списку которой он избран, он может, а поскольку в противном случае потеряет парламентский мандат – то и должен оставаться членом фракции потому, что в состав партийных списков кандидатов входят беспартийные, каковым становится вышедший из партии депутат.

Попробуем проанализировать каждый из приведённых аргументов. Представляется, что фракционная стабильность парламента как гарантия эффективности его работы и обязательность решения, принятого на выборах, относительно персонального состава парламента, выступают конкурирующими конституционно-правовыми ценностями. Их конкурирующий характер подчёркивается в международно-правовых документах. Так, резолюция ПАСЕ № 1546 (2007) «Кодекс поведения политических партий», с одной стороны, подчёркивает необходимость юридической защиты законной деятельности политических партий как

ключевых институтов выборной конкуренции, формирования и представления интересов граждан, а с другой – заявляет о целесообразности восстановления индивидуальных контактов депутатов с избирателями и повышении роли каждого избранного представителя²⁴². В связи с этим, несомненно, заслуживающая внимания фракционная стабильность не должна достигаться за счёт полного пренебрежения к воле избирателей относительно личностей избранных депутатов.

Это тем более важно, что такое пренебрежение существует в нашей стране уже на стадии составления партиями списков кандидатов: как справедливо отмечалось в юридической литературе, списки кандидатов составляются во многом исходя из соображений партийной целесообразности и по существу этот процесс не подконтролен избирателям²⁴³. В данных условиях ещё большее привязывание депутатов к партиям усугубляет отчуждённость парламентариев (и как следствие – парламента в целом) от избирателей. А ведь именно население (а не партии) депутаты должны представлять в государственном механизме. То есть партии – это лишь средство, а выражение интересов населения – цель, и если они расходятся, то предпочтение следует отдавать реализации цели.

Следует отметить, что помимо нарушения воли избирателей относительно личностей избранных депутатов абсолютизация значимости связи депутатов с партиями, в составе списков которых они были избраны, имеет и ряд других недостатков. Это установление зависимости депутатов от партий, что опасно продвижением депутатами в парламенте корпоративных партийных интересов, а не интересов общенародных (либо населения субъекта Федерации или муниципального образования), как того требует членство в законодательном (представительном) органе. Если уж продвижение народных интересов, предполагающее независимость депутатов, потребовало отказа от императивного мандата, то есть их зависимости от избирателей, то тем более нельзя мириться и законодательно поощрять установление зависимости депутатов от партий и партийных фракций в парламенте, чему способствует запрет выхода депутата из фракции под угрозой прекращения мандата.

Далее, сильная зависимость депутатов от партий, их превращение по сути в своего рода крепостных своих партий способны обезличить парламент: среди крепостных яркие личности встречаются значительно реже, чем среди свободных людей. Представляется, что такое обезличивание чревато значительно большими издержками, чем партийная нестабильность парламента, поскольку ведёт не только к снижению степени прочности связей парламентариев с избирателями, но и к утрате самостоятельности в суждениях и действиях депутата как законодателя ввиду укрепления их зависимости от партийного руководства. В результате парламент оказывается обделённым свежими идеями и мыслями.

Наконец, разрыв депутата со своей партией или фракцией может быть вызван различными причинами, в том числе – разногласиями с пар-

²⁴² См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов. Выпуск второй. С. 344–345.

²⁴³ См.: Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. М.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 91.

тийным руководством, которое недостаточно эффективно, по мнению депутата, осуществляет интересы избирателей. Лишать его из-за этого мандата крайне несправедливо: ведь отступником, не заботящимся об интересах избирателей, может быть вовсе не он, а, например, партийное руководство, с которым депутат вступил именно в идейный конфликт.

В силу приведённых причин представляется, что обеспечение стабильности партийной структуры парламента как ценности, конкурирующей с принципом обязательности решения, принятого на выборах, занимает в шкале ценностей правового демократического государства несколько более низкую позицию. В связи с этим первый из приведённых в упомянутом решении аргументов Конституционного Суда Российской Федерации представляется недостаточно весомым. Думается, что в своём стремлении обеспечить стабильность фракций в парламенте законодательству следует ограничиваться тем, что случаи перехода парламентариев из одной фракции в другую и даже просто выход парламентария из своей партийной фракции законодательством не должны поощряться (но не могут запрещаться). С целью обеспечения сдерживания данного процесса в законодательство можно, например, включить норму о том, что переход депутатов из одной партии или фракции в другую либо просто выход из фракции должен быть гласным, сопровождаясь заявлением соответствующего депутата на заседании своей палаты о том, каким по счёту является случай смены им партии или партийной фракции, а также о причинах перехода или выхода, которое должно быть опубликовано в изданиях, осуществляющих официальное опубликование правовых актов парламента. Кроме того, разумно лишать статуса должностных лиц Государственной Думы, если они выходят из фракции, которую представляют.

Прочие аргументы, приведённые Конституционным Судом Российской Федерации в исследуемом Постановлении в обоснование сохранения членства депутатов во фракции под угрозой утраты мандата (внесение лица в партийный список кандидатов как условия приобретения мандата, обеспечение сохранения оппозиции, возможность избрания по партийным спискам и членства во фракциях беспартийных), также представляются недостаточно убедительными. Так, включение в список – это не единственное условие избрания лица по пропорциональной системе: кандидат выступает и в личном качестве, обещая избирателям внести собственный вклад в реализацию их интересов.

Опасность же ослабления оппозиции в результате нестабильности фракций представляется очень сильно преувеличенной. Дело в том, что подлинная, а не мнимая оппозиционность невозможна без уверенности оппозиционной партии в том, что через обозримый промежуток времени она станет правящей. Поэтому резона переходить из одной партии и фракции в другую с тем, чтобы попасть в структуру правящей партии, у депутатов нет. Если же сменяемости элиты не существует, то формальное сохранение оппозиции ценой партийного закрепощения депутатов не имеет ценности, ибо подлинная оппозиционность возможна только в условиях реальной конкуренции идей, мнений, ценностей, в том числе в русле свободного, а потому – динамичного, партийного строительства, что сдерживается полным замораживанием партийной структуры парламента.

Что же касается четвёртого аргумента против разрешения выхода депутатов из своих фракций – даже в том случае, если депутат вышел из соответствующей партии (возможность включения в партийные списки беспартийных), то включение в партийный список беспартийного кандидата изначально означает, что он разделяет позиции партии, её лидеров и большинства. Беспартийность же, возникшая в результате выхода члена партии из её состава, – это беспартийность совсем иного рода. Она возникает вследствие существенных разногласий члена партии с установками её большинства или (и) лидера. В данном случае сохранение членства во фракции по сути противника соответствующей партии совершенно искусственно и нелогично.

На основании сказанного аргументация Конституционным Судом Российской Федерации конституционности и целесообразности законодательного запрета выхода депутата представительного (законодательного) органа субъекта Федерации представляется недостаточно веской. При чтении названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации создаётся впечатление, что он и сам осознаёт такую неубедительность, обращая внимание в начале мотивировочной части решения на целый ряд факторов, делающих нежелательным закрепление зависимости депутатов от партий и их фракций. Это и необходимость обеспечения независимости депутатов, и сложность правоотношений, возникающих в процессе выборов, и индивидуальный характер пассивного избирательного права, и допустимость существования в законодательстве только тех ограничений, которые не должны выхолащивать саму суть избирательных прав граждан, делая их реализацию неэффективной, и существующую опасность использования партийных фракций как средства навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в названном Постановлении вслед за законодательством пошёл по традиционному пути, отдавая предпочтение запретительным методам: депутатам запрещено выходить из фракций, фракциям, в свою очередь – исключать из состава фракций тех, кто вышел из партии и даже исключён из неё. Представляется, что и то, и другое следует разрешить, сделав механизм соответствующих процедур максимально гласным.

Упомянутое Постановление Конституционного Суда Российской Федерации всё же имеет несомненное позитивное значение для обеспечения исполнения личностного аспекта воли избирателей, выраженной на выборах. Подтвердив обусловленность статуса депутата членством во фракции, в которую он вступил по каким бы то ни было основаниям, данное Постановление отвергло обусловленность такого статуса сохранением членства депутата в партии, от которой он был избран: выход депутата из партии, от которой он был избран в представительный орган, не может служить основанием для исключения его из фракции и соответственно – для лишения его мандата. Данное истолкование соответствующих норм при всей его недостаточной последовательности, которая была отмечена выше, способно повысить уровень правовой защищённости депутатов от давления на них со стороны партийного руководства, их независимости и самостоятельности как законодателей и выразите-

лей общих интересов, а также активизации атмосферы дискусионности и свободного обсуждения проблем общественной значимости в рамках не только парламента в целом, но и самих фракций. Поэтому данное решение можно оценивать как первый шаг на пути ослабления партийной зависимости депутатов. Представляется, что следующим шагом должно стать признание взаимоотношений не только партий, но и фракций с депутатами частным внутрипартийным делом, не влияющим на наличие у лица статуса депутата. Соответствующие изменения должны быть внесены в упомянутые выше ст. 12 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также п. «б» ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Данными изменениями следует отменить установленное упомянутыми положениями лишение депутатского мандата вследствие выхода депутата из партийной фракции.

Следует отметить, что юридический запрет перехода парламентариев из одной фракции в другую, а также их выхода из фракций в мировой практике распространения не получил – несмотря на то, что такой переход или просто выход депутатов из состава фракций время от времени происходит в любой стране, а в некоторых из них (Италия, Испания) – весьма часто. Тем не менее, на нарушение воли избирателей, проголосовавших, как полагает законодатель, за партию не как за безликий монолит, а как за содружество личностей, способных изменить свои взгляды и взаимоотношения, законодатель не идёт. Из европейских стран исключение составляет лишь Португалия, Конституция которой устанавливает, что в случае перехода в другую политическую партию депутат лишается парламентского мандата (ст. 160). В итальянском Сенате в случае разрыва со своей фракцией должности лишается лишь секретарь Сената (помощник председателя), представляющий соответствующую фракцию.

В развивающихся странах установление санкций за разрыв депутатом парламента связей со своей партией встречается чаще. Утрата мандата за прекращение членства в партии наступает в Бангладеш, Гане, Индии, Намибии, Сейшельских Островах, Шри-Ланке, ЮАР²⁴⁴. Наиболее непримиримую позицию в данном отношении занимает конституция Индии и Бангладеш. Так, 52-я поправка к Конституции Индии 1949 года, внесённая в неё в 1985 году (Приложение десятое), предусматривает лишение мандата депутата любой палаты федерального Парламента или законодательного собрания штата в случаях не только его добровольного отказа от членства в выдвинувшей его партии, но и голосования или отказа от голосования вопреки инструкции, изданной партией. В соответствии со ст. 70 Конституция Народной Республики Бангладеш 1972 года депутат Парламента, избранный от политической партии, утрачивает мандат в случаях выхода из партии или голосования против неё. Примечательно, что голосованием против партии считается, среди прочего, воз-

²⁴⁴ См.: Сравнительное избирательное право. Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 89.

держание от голосования, а также отсутствие на заседаниях Парламента вопреки указанию своей партии о необходимости присутствия.

Представляется, что укрепление зависимости депутатов от политических партий в законодательстве именно развивающихся стран объясняется не столько стремлением авторов соответствующих положений обеспечить устойчивость партийной системы и фракционной структуры парламентов своих государств, а также партийный выбор избирателей, сколько традиционным для недемократических режимов и молодых демократий пристрастием к запретительному характеру правового регулирования, общей атмосферой недостаточного уважения к свободе, в частности – политической, и к личности, а также недооценкой роли индивидуальности депутатов.

Исследованное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации затрагивает во взаимосвязи институты политических партий и их парламентских фракций, выборов парламента как представительного и законодательного органа. Вместе с тем имеется множество решений Конституционного Суда Российской Федерации, посвящённых исключительно или преимущественно вопросам конституционности положений законодательства о выборах. В них получили отражение практически все аспекты данного института. При этом поскольку Конституция Российской Федерации регулирует его более чем кратко, Конституционный Суд Российской Федерации определяет конституционность норм текущего законодательства в соответствующей сфере посредством обращения либо к конституционным принципам, либо к конституционной регламентации прав человека и гражданина, прежде всего – права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Практика показывает, что воздействие позиций Конституционного Суда Российской Федерации на развитие избирательного законодательства и практики выборов, в целом значительное и прогрессивное, всё же не всегда эффективно и не всегда предсказуемо. В большинстве случаев решения Конституционного Суда Российской Федерации позитивно сказываются на развитии законодательства о выборах, судебной и иной правоприменительной практики в соответствующей сфере, то есть способствуют их демократизации, соблюдению и защите ими конституционных прав граждан. Подчас оно не столь значительно, как могло бы быть. Иногда же решения Конституционного Суда Российской Федерации воздействия на развитие законодательства и правоприменительной практики вообще или почти не оказывают, будучи неисполненными. Прежде всего это относится к решениям, в которых выявлен конституционно-правовой смысл проверяемых норм, то есть к правовым позициям, сформулированным в мотивировочных частях решений Конституционного Суда Российской Федерации. Их нередко не учитывают ни суды общей юрисдикции, ни арбитражные суды. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации может признать правовой акт или его часть не противоречащими Конституции Российской Федерации, но только в том их смысле, который выявлен при рассмотрении. В связи с этим не только постановляющая (резюмирующая) часть решений Конституционного Суда Российской Федерации должна быть принята во внимание, но и те правовые позиции, которые

содержатся в мотивировочной части решений²⁴⁵. Однако имеются и вопиющие случаи неисполнения резолютивной части постановлений Конституционного Суда Российской Федерации или грубые нарушения сроков внесения изменений в законодательство. Наконец, есть случаи, когда решения Конституционного Суда Российской Федерации, имеющие целью усовершенствовать правовое регулирование выборов, вызывают противоположный эффект, провоцируя изменения законодательства, снижающие его демократический потенциал.

Например, позитивное, но весьма ограниченное воздействие на судебную практику в части обеспечения конституционного принципа равноправия кандидатов при осуществлении предвыборной агитации имела правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная им в Постановлении от 30.10.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова». В данном решении Конституционный Суд Российской Федерации исследовал понятия «агитация» и «информирование», используя для разграничения их содержания такой критерий, как цель: критерием, позволяющим различать предвыборную агитацию и информирование, может служить согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определённую сторону. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации заявил, что любого рода информирование о выборах также оказывает воздействие на избирателей, но если оно изначально не имеет цели воздействия на избирателей, то не может быть признано агитацией. Данная позиция повлияла на судебную практику, поскольку ориентировала суды на стремление разграничить информирование и агитацию, а также выявление указанной цели для такого разграничения. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации не разъяснил, как определять эту цель. Поэтому после принятия этого Постановления в практике избирательных комиссий и в судебной практике наблюдается большая пестрота в подходах к разграничению информационных и агитационных материалов: например, судебная практика квалификации использования листовок, плакатов, массовых мероприятий и тому подобное, колеблется между презюмированием агитационной цели в силу самого факта появления материала, действия во время избирательной кампании и необходимостью доказывания наличия агитационной цели. Как видно, ограниченность воздействия позиции Конституционного Суда Российской Федерации на судебную практику в данном случае объясняется отсутствием необходимой чёткости в изложении его позиции.

Примером неисполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, выраженного в его правовой позиции, может служить судьба его Определения от 12.11.2008 г. № 1050-О-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положения п. 2

²⁴⁵ См.: Колюшин Е.И. О квазиосуществлении решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 57.

ст. 59 Закона Калининградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области» в связи с жалобой гражданина В. В. Худенко». В данном Определении Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию относительно установления результатов выборов при равном количестве голосов избирателей, поданных за двух или нескольких кандидатов. Она состояла в том, что правовое регулирование определения избранного на выборах кандидата при равном числе поданных за кандидатов голосов не должно содержать положений, устанавливающих возможность избирательных комиссий, регистрирующих кандидатов, повлиять на результаты выборов. Поэтому юридическое значение для определения результатов выборов в рассматриваемом случае должен иметь не момент регистрации кандидата избирательной комиссией, а момент выдвижения кандидата, то есть момент направления соответствующего заявления в избирательную комиссию: в случае равенства полученных голосов избирателей зарегистрированными кандидатами избранным считается кандидат, уведомивший избирательную комиссию о своём выдвижении раньше. К сожалению, даже формально приведённая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в законодательстве многих субъектов Федерации не учтена: в случае получения равного числа голосов избранным признаётся кандидат, зарегистрированный ранее (примеры: ч. 5 ст. 75 Закона Тамбовской области от 05.09.2005 г. № 355-З «О выборах депутатов Тамбовской областной Думы», в редакции от 08.11.2010 г. № 703-З, ч. 2 п. 5 ст. 33 Закона Республики Адыгея от 04.08.2005 г. № 351-ОЗ «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея», в ред. от 08.11.2010 г. № 389; абз. третий ч. 1 ст. 80, ч. 5 ст. 81, абз. четвёртый ч. 1 ст. 92, ч. 5 ст. 93 и ч. 1 ст. 98 Закона Курской области от 03.12.2009 г. № 106-ЗКО «Кодекс Курской области о выборах и референдумах», в ред. от 14.07.2010 г. № 56-ЗКО и другие).

Аналогичным образом обстоит дело и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 23.03.2000 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18.09.1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г. С. Борисова, А. П. Бучнева, В. И. Лошманова и Л. Г. Маховой». В данном Постановлении подтверждено право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти путём проведения выборов как в одномандатных, так и в многомандатных округах, в которых распределяется несколько депутатских мандатов, при условии соблюдения такой гарантии участия граждан в выборах на равных основаниях, как наделение каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов. Данное решение с точки зрения реализации его сути тоже исполнено не было. Видимо, с учётом того, что проведение выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам Конституционного Суда Российской Федерации признал конституционным, федеральный и региональный законодатели не сочли себя связанными сформулированными Конституционным Судом Российской Федерации критериями образования таких округов. Федеральный закон «Об основных гарантиях...», не препятствуя урегулированию в законе о выборах образования разномандатных избирательных округов, не упоминает требование

об определении в законе соответствующих критериев. Не содержат таких критериев и законы субъектов Федерации.

Имеются и более вопиющие случаи, когда не исполняются постановляющие части решений Конституционного Суда Российской Федерации. Например, до сих пор в законодательство не внесены изменения во исполнение принятого в защиту избирательных прав граждан Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22.06.2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пп. «а» п. 1 и пп. «а» п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого» по отмене признанных неконституционными положений, лишаящих гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. В ряде случаев имеет место грубое нарушение сроков исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Данное нарушение имело место, например, в отношении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 г. № 15-П, принятом по результатам проверки Конституционным Судом Российской Федерации соответствия Конституции Российской Федерации порядка формирования муниципальных органов, закреплённого положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 23), а также положениями Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области». Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 23), а также ряд положений Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создаётся риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан. Поправки в ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во исполнение данного Постановления, имеющего важное позитивное значение для защиты прав избирателей муниципальных образований, были внесены только федеральным законом от 16.10.2012 г. № 173-ФЗ.

Наконец, бывают случаи, когда решение Конституционного Суда Российской Федерации, будучи формально исполненным, имеет в смысле влияния на развитие законодательства о выборах парадоксально отрицательный эффект. Так, трудно не назвать печально курьёзным случай, когда признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации установленного избирательным законодательством запрета на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов гражданами лично

за счёт собственных денежных средств (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.11.2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»), спровоцировало отмену графы «против всех кандидатов» во всех четырёх федеральных законах о выборах, а затем и в региональном законодательстве о выборах. Ясно, что, поступив подобным образом, законодатель действовал по принципу «нет графы – нет проблемы», выполнил решение Конституционного Суда Российской Федерации по букве и напрочь выхолостил его дух.

Проблематика выборов затронута и в одном из последних решений Конституционного Суда Российской Федерации, а именно в Постановлении от 10.10.2013 г. № 20-П/2013 по делу о проверке конституционности пп. «а» п. 3² ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ч. 1 ст. 10 и ч. 6 ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова. В данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации признал противоречащими Конституции Российской Федерации нормы действующего законодательства, ограничивающие пассивное избирательное право осуждённых бессрочно и необратимо, то есть пожизненно. Суд подчеркнул, что бессрочное ограничение избирательного права возможно лишь для осуждённых на пожизненный срок. В иных случаях оно не соответствует Конституции Российской Федерации. Оспариваемые нормы также не делают различий между реальным и условным наказанием, не учитывают срок лишения свободы, назначенный судом, характер и степень общественной опасности преступления. Тем самым они не обеспечивают должной индивидуализации и дифференциации ограничений, что также не соответствует Конституции Российской Федерации. Приведённая позиция Конституционного Суда Российской Федерации представляется вполне обоснованной и требует изменения законодательства по приведению его в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Как видно, Конституционный Суд Российской Федерации вносит значительный вклад в развитие как законодательства о политических партиях и о выборах, так и правоприменительной практики. При этом его влиянием охвачены все наиболее значимые аспекты института партий и выборов (взаимоотношения партий и государства и внутрипартийная демократия, гарантии конституционных избирательных прав граждан на различных стадиях избирательного процесса, в рамках организации выборов и использования различных видов избирательных систем). Целый ряд позиций Конституционного Суда Российской Федерации имеет значение для развития как концептуальной основы законодательства о партиях и выборах, так и для приведения конкретных его положений в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Представляется, однако, что при всей важности роли Конституционного Суда Российской

Федерации в совершенствовании законодательства о партиях и выборах, а также соответствующей судебной и всей правоприменительной практики, его потенциал в настоящее время всё же используется недостаточно. Подчас сформулированные им позиции направлены на обоснование существующих в законодательстве подходов к регламентации соответствующих проблем. В свою очередь, впоследствии законодатель такие подходы изменяет без учёта позиций Конституционного Суда Российской Федерации (как это произошло, например, с резким снижением требований закона к количественным параметрам политических партий в 2012 году). Разумеется, это не идёт на пользу авторитету органа конституционного контроля. Тем не менее, потенциал Конституционного Суда Российской Федерации в деле совершенствования отечественных институтов политических партий и выборов огромен. Так, в настоящее время именно он, возможно, призван сыграть ключевую роль в решении проблемы обеспечения соответствия положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод норм российского законодательства о лишении избирательных прав лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, – проблемы, на которую обращено внимание решением ЕСПЧ «Анчугов и Гладков против России» от 04.07.2013 г. В нём ЕСПЧ подчеркнул, что приведение российского законодательства в соответствие с Конвенцией возможно различными способами, выбор которых осуществляется страной самостоятельно.

Глава 2. Комплексное исследование правового регулирования финансирования политических партий в Российской Федерации, в том числе законодательства о политических партиях, о выборах, специальных нормативных правовых актов в области финансирования политических партий, обоснование и разработка предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере финансирования политических партий, направленные на создание системы правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации

§ 2.1. Исследование понятийного аппарата в сфере финансирования политических партий

Понятийный аппарат любой области деятельности, в том числе законодательной, образуют понятия (словесные выражения представлений о чем-нибудь, суждения о предмете, отражающие его сущность) и правила их употребления. В наиболее общем виде понятийный аппарат представляет собой систематизированный перечень всех или основных потребляемых в определённой сфере понятий и их определений. В науке он формирует исходную логико-методологическую базу теоретического познания, образует основной познавательный инструментарий, на практике является средством выражения нормативного содержания права. Грамотное формулирование и использование понятийно-категориального аппарата позволяет создавать качественно оформленные и удобные для восприятия юридические документы и применять их на практике соответственно назначению.

Понятийный аппарат в сфере финансирования политических партий имеет важное значение как в теоретическом, так и в практическом плане. Теоретическое значение формирования основных понятий и определений в любой отрасли знания состоит в том, что они, во-первых, способствуют выделению главных, определяющих категорий в той или иной исследуемой сфере; во-вторых, способствуют их единообразному пониманию исследователями, что позволяет вести целенаправленный научный поиск; в-третьих, предлагают законодателю разносторонние подходы, подвергшиеся научному анализу, исследованию положительных и отрицательных черт.

Практическое значение оптимально сформулированных понятий состоит в том, что, получив отражение в законодательстве, они приобретают качество легальных определений, официальной терминологии. Понятно, что значение верно и доходчиво сформулированных понятий напрямую влияет на чёткое и единообразное применение закона на всей территории его действия. Необходимо также, чтобы значение понятийного ряда, закреплённого в одном законе, не противоречило значению, придаваемому ему в других нормативных правовых актах.

Нормативно закреплённые понятия и категории должны быть терминологически точными, пониматься однозначно, что имеет важное значение для правоприменения. Учитывая, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы, очевидно, понятийный ряд нормативных правовых актов, действующих в Российской Федерации, должен соответствовать указанным конституционным критериям.

Понятийно-категориальный аппарат в сфере финансирования политических партий также должен быть подчинён общим задачам законодательства в данной сфере: развития многопартийности, повышения финансовой прозрачности политических партий, гарантированности равного доступа политических партий к СМИ, обеспечения конституционно-правовых средств и возможностей участия партий, в том числе не представленных в органах власти, в выработке публично-властных решений на федеральном, региональном и местном уровнях.

Для исследования понятийного аппарата в сфере финансирования политических партий наибольшее значение имеют понятия «финансирование выборов», «финансирование политических партий», «источники финансирования», «уполномоченные представители по финансовым вопросам», «избирательный фонд», «финансовый отчёт», а также «добровольное пожертвование гражданина» и «добровольное пожертвование юридического лица».

В Российской Федерации правовое регулирование вопросов финансирования политических партий осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. На федеральном уровне наибольшее значение в рассматриваемой сфере имеет ряд федеральных законов, а также акты Центральной избирательной комиссии. В число федеральных законов, имеющих относящийся к рассматриваемой проблематике предмет, входят Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рентуме граждан Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.); Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 07.05.2013 г.); а также федеральные законы, регулирующие отдельные виды федеральных выборов: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.) и Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013 г.).

Комплексный подход к проблематике финансирования политических партий содержится в Федеральном законе от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 07.05.2013 г.). Данный закон регламентирует вопросы финансирования партий не только в период избирательных кампаний и на нужды выборов, но и применительно к текущей деятельности партий.

Среди основных терминов и понятий, установленных ст. 2 данного Закона, относящихся к финансированию выборов, присутствуют только:

– добровольное пожертвование гражданина – безвозмездное внесение гражданином Российской Федерации собственных денежных средств на специальный избирательный счёт кандидата, избирательного объединения, специальный счёт референдума;

– добровольное пожертвование юридического лица – безвозмездное перечисление юридическим лицом денежных средств со своего расчётного счёта на специальный избирательный счёт кандидата, избирательного объединения, специальный счёт референдума.

Понятий «финансирование выборов», «финансирование политических партий», «источники финансирования», «уполномоченный по финансовым вопросам», «избирательный фонд», «финансовый отчёт» закон не раскрывает.

Термин «финансирование» означает обеспечение денежными ресурсами текущих затрат и капитальных вложений²⁴⁶. Соответственно, термины «финансирование» и «финансовое обеспечение» следует рассматривать как синонимы.

Понятие «финансирование политических партий» является частью более общего понятия «финансирование выборов», но в то же время, не охватывается им, поскольку финансирование партий происходит и после выборов в форме государственной поддержки политических партий, установленной ч. 1 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях»: «Государственная поддержка политических партий путём их государственного финансирования осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счёт средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом».

Широко используя базовое понятие «финансирование выборов», законодатель не определяет его содержания. Как отмечает Е. И. Колошин, поскольку понятие «избирательная кампания» имеет два значения – объективное и субъективное, то финансирование выборов включает в себя

²⁴⁶ Словарь «Борисов А. Б. Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 2003. 895 с.»

как финансирование избирательной кампании в целом, так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (блоков). Равным образом правомерно использование термина «финансирование» применительно и к стадиям выборов или их составным частям: финансирование выдвижения кандидата (списка кандидатов), финансирование сбора подписей, финансирование информационного и иного обеспечения выборов и так далее. Бюджетное финансирование осуществляется как до, во время, так и после избирательных кампаний. Прежде всего это касается расходов на финансовую поддержку партий по итогам голосования на федеральных выборах²⁴⁷.

В литературе высказывается и другая точка зрения, состоящая в том, что финансирование выборов ограничено рамками конкретной избирательной кампании, а вышеприведённое понятие финансирования выборов представляет собой более широкое понятие – политическое финансирование, которое включает в себя финансирование политических партий, в целом оборот денег, материальных ресурсов в политике²⁴⁸. На наш взгляд, политическое финансирование, действительно, включает в себя оборот денег в политике в целом, включая финансирование политических партий, но финансирование выборов всё-таки включает в себя финансирование политических партий государством после выборов потому, что условием его осуществления являются именно и только итоги выборов.

В учебных и научных изданиях приводятся различные понятия финансирования выборов. Так, по мнению Е. И. Колюшина «финансирование выборов – широкое по содержанию понятие, включающее в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий, избирательных объединений и избирательных блоков»²⁴⁹. Р. Т. Биктагиров считает, что финансирование выборов – это всякое (прямое или косвенное) финансовое или поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов, ограниченное рамками конкретной избирательной кампании.

Учитывая, что понятие «финансирование выборов» широко используется в законодательстве, а в науке отсутствует единый подход к пониманию финансирования выборов в аспекте ограничения его только рамками избирательной кампании или выхода за эти рамки, необходимо сформулировать легальное определение. Потребность в нём обусловлена также следующим обстоятельством: от того, примет ли законодатель за основу ограничение финансирования выборов избирательной кампанией или признает, что финансирование выборов выходит за рамки кампании, зависят и формы контроля за финансовыми средствами политических партий, полученных ими в виде государственной поддержки.

²⁴⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к. ю. н. А. А. Вешняков. – М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 391.

²⁴⁸ Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Научно-практическое издание в 3-х т. Т. 2. С. 69–70.

²⁴⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к. ю. н. А. А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 392.

Исходя из изложенного, можно предложить следующее определение: *«финансирование выборов – совокупность действий уполномоченных субъектов, направленных на прямое и косвенное финансовое или подпадающее финансовой оценке материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений, включая государственную финансовую поддержку политических партий по итогам выборов».*

Понятие «финансирование политических партий» соотносится с понятием «финансирование выборов», но не совпадает с ним, поскольку финансирование политических партий осуществляется не только в связи с участием партий в избирательных кампаниях. Кроме того, источники, за счёт которых формируются денежные средства и имущество политической партии, не совпадают с источниками средств избирательных фондов, который обязана создать партия, выдвинувшая на выборах кандидата (список кандидатов) и из которых только и могут финансироваться избирательные кампании, также имеется разница в установленных законом ограничениях источников финансирования выборов и финансирования политических партий.

Так, одним из источников денежных средств политической партии являются вступительные и членские взносы, если их уплата предусмотрена уставом политической партии. В некоторых странах, например, в Чехии, закон ограничивает предельные размеры этих взносов. Сделано это, как справедливо отмечает С. А. Авакьян, по простым причинам: во-первых, под видом вступительного или членских взносов можно делать пожертвования партии без ограничений, в то время как законодатель обычно считает необходимым установить предельные размеры пожертвований; во-вторых, и это главное, при отсутствии ограничений «благотворитель»-олигарх может передать очень внушительную сумму партии и тем самым сделать её зависимой от себя либо же партия с самого начала создаётся «под него», что и обозначается крупной суммой взноса²⁵⁰. Думается, если не опасность, то крайняя нежелательность создания «олигархических» партий очевидна и в нашей стране, поскольку такое образования изначально является искусственным и не отвечающим как минимум целям реализации многопартийности как элемента и условия демократии. Поэтому следует и в России ограничить размер вступительного взноса пусть даже достаточно солидной суммой, например, в один миллион рублей. В то же время, не следует ограничивать законом размер членских взносов, оставив их наличие и размер на усмотрение политической партии.

Понятие «источники финансирования» выборов, политических партий, избирательных кампаний, на первый взгляд, понятно и не нуждается в законодательном закреплении. Очевидно, к таким источникам следует отнести государственные и негосударственные средства, направляемые на обеспечение финансовыми и материальными ресурсами деятельности политической партии или деятельности по организации и проведению выборов. Но для обеспечения прозрачности финансирования полити-

²⁵⁰ Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 322.

ческих партий как в сфере выборов, так и вне её, особое значение имеет законное происхождение используемых в политической деятельности денежных средств и имущества. Поэтому правовое закрепление понятий «источники финансирования политических партий» и «источники финансирования выборов» и включение в эти понятия указания на законность происхождения денег и имущества позволит усилить финансовый контроль политических партий и избирательных кампаний. В этих целях законодателю можно предложить следующие понятия: «источники финансирования политических партий – имеющие законное происхождение денежные и материальные средства, направляемые на осуществление уставной деятельности политических партий»; «источники финансирования выборов – имеющие законное происхождение денежные и материальные средства, направляемые на организацию и проведение выборов и государственную поддержку политических партий по итогам выборов».

Нормативно-правовое оформление приведённых понятий облегчит финансовый контроль, позволит производить выборочную проверку и отсекал поступившие на счета кандидатов или политических партий финансовые средства, полученные жертвователями с нарушением закона, а также выборочно проверять, уплачены ли налоги с указанных денежных средств лицами, перечислившими их кандидатам и (или) политическим партиям.

Понятие «уполномоченные представители по финансовым вопросам» следует понимать следующим образом: назначенные кандидатами или избирательными объединениями граждане Российской Федерации, обладающие избирательными правами, и представляющие их интересы по финансовым вопросам, связанные с участием кандидатов, избирательных объединений в выборах в пределах полномочий, указанных в доверенности установленной формы. Данное определение подчёркивает, что лица, представляющие интересы кандидата, избирательного объединения, должны обладать активным и пассивным избирательным правом, что позволит воспрепятствовать доступу к финансовым средствам лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за тяжкие преступления и иных лиц, не обладающих избирательными правами, устанавливает рамки полномочий, обязательность наличия доверенности. Разумеется, указанные элементы правового положения уполномоченных представителей по финансовым вопросам прописаны или могут быть прописаны в законе. Но наличие в статье рамочного закона, устанавливающей основные термины и понятия, главных элементов статуса уполномоченных, будет способствовать облегчению восприятия норм закона и единообразию правоприменения.

Этим же целям будет отвечать нормативное закрепление термина «избирательный фонд». Исходя из норм законодательства о выборах и избирательных правах граждан средства избирательных фондов имеют целевое назначение. Они могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Данное понятие исследовано в литературе. Наиболее полным и включающим основные характеристики данного понятия представляется определение избирательного фонда, фонда референдума, сфор-

мулированное Р.Т. Биктагировым. Отмечая, что в действующем законодательстве не дается определения избирательного фонда, указанный автор считает, что исходя из назначения, функций и правовой природы фондов, можно заключить, что избирательный фонд, фонд референдума представляет собой совокупность денежных средств, аккумулированных из разрешенных законом источников в открытом кандидатом, избирательным объединением, инициативной, агитационной группой референдума в кредитном учреждении специальном избирательном счете, специальном счете фонда референдума для финансирования своих расходов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума²⁵¹. Если вычленив из данного определения положения, касающиеся фонда референдума (в силу схожести правового режима многие авторы исследуют понятия, связанные с выборами и референдумами одновременно), и учитывая временный характер существования фонда очевидно, понятие «избирательный фонд» можно сформулировать следующим образом: *временное образование, представляющее собой созданный в установленном законом порядке кандидатом, избирательным объединением фонд денежных средств, аккумулированных из разрешенных законом источников и предназначенных исключительно для целей финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения.*

Представляется, что понятие «финансовый отчет» также нуждается в нормативном закреплении, учитывая его обязательность и значимость для избирательной кампании. Закрепляя обязательность финансового отчета и связывая с его подачей в избирательную комиссию, организующую выборы, окончание избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, законодательство не устанавливает основных показателей финансового отчета. Формы отчетов утверждаются избирательными комиссиями. Нормативно-правовое закрепление понятия «финансовый отчет» послужило бы стабильности основных его составляющих.

Понятия «добровольное пожертвование гражданина» и «добровольное пожертвование юридического лица» являются легальными и закреплены в п.п. 14 и 15 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данные понятия передают добровольный и безвозмездный характер передачи денежных средств, необходимость их внесения на специальный избирательный счет, но заслуживает обсуждения вопрос, есть ли необходимость установления в законе указания о законности происхождения денежных средств. Кроме того, учитывая распространение электронных платежей, видимо, следует внести в легальные понятия добровольного пожертвования указания на то, что они могут производиться безналично любым законным способом.

Формирование понятийного аппарата в сфере финансирования выборов должно служить целям повышения финансовой прозрачности выборов, что, в конечном итоге, будет способствовать повышению доверия к ним.

²⁵¹ Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Научно-практическое издание в 3-х т. Т. 2. С. 85.

§ 2.2. Историко-правовой анализ развития нормативного правового регулирования финансирования политических партий

Следует отметить, что на разных этапах становления и развития политических партий в новейшей российской истории государство всегда играло активную роль в правовом регулировании финансирования политических партий. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения в исследуемой сфере, позволяет выделить следующие направления правового воздействия на финансовую деятельность политических партий:

1. *Государство определяет возможные источники финансирования политических партий.* Так, в соответствии со ст. 29 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «О политических партиях» (далее – закон о партиях) денежные средства политической партии формируются за счёт:

- а) вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии;
- б) средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с Федеральным законом;
- в) пожертвований;
- г) поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, её региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности;
- д) поступлений от гражданско-правовых сделок;
- е) других, не запрещённых законом поступлений.

Таким образом, с определённой долей условности, все источники финансирования деятельности политических партий можно разделить на средства, выделяемые из государственного бюджета, и иные доходы. Об особенностях государственного финансирования более подробно речь пойдёт ниже.

2. *Государство устанавливает определённые запреты или ограничения на финансирование деятельности политических партий (по абсолютной величине, по источникам и другое).* Наибольшее количество ограничений и запретов, особенно на финансирование деятельности политических партий с иностранным участием, было внесено в 2005–2006 годах.

В соответствии со ст. 30 закона о партиях не допускаются пожертвования политической партии и её региональным отделениям от:

- а) иностранных государств и иностранных юридических лиц;
- б) иностранных граждан;
- в) лиц без гражданства;
- г) граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет;
- д) российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

е) международных организаций и международных общественных движений;

ж) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления;

з) государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий;

и) юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

и.1) организаций, учреждённых государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учреждённых в порядке приватизации), а также от организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц превышает 30 процентов на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

к) воинских частей, военных организаций, правоохранительных органов;

л) благотворительных организаций и религиозных объединений, а также от учреждённых ими организаций;

м) анонимных жертвователей;

н) юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования;

о) некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, её региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество от:

иностранных государств;

российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

организаций, учреждённых государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учреждённых в порядке приватизации);

организаций, учреждённых юридическими лицами, указанными в абзацах третьем и четвёртом настоящего подпункта;

организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц, указанных в абзацах третьем и четвёртом настоящего подпункта, превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

В законе о партиях установлены определённые требования к предельному размеру финансирования. Так сумма пожертвований, полученных политической партией, в том числе её региональными отделениями, от одного юридического лица в течение календарного года, не должна превышать сорок три миллиона триста тысяч рублей. Сумма пожертвований, полученных политической партией, в том числе её региональными отделениями, от одного физического лица в течение календарного года, не должна превышать четыре миллиона триста тридцать тысяч рублей. Кроме того, общая сумма ежегодных пожертвований, полученных политической партией и её региональными отделениями, не должна превышать четыре миллиарда триста тридцать миллионов рублей. При этом сумма ежегодных пожертвований, полученных региональным отделением политической партии, не должна превышать восемьдесят шесть миллионов шестьсот тысяч рублей.

Вместе с тем, специалисты отмечают, что на практике возникают спорные правовые ситуации, когда формально требования законодательства выполняются, однако в реальности денежные средства и имущество из запрещённых законом источников передаётся политической партии через посредство различного рода некоммерческих организаций, создаваемых при партии или в орбите её политического влияния.

3. Определение предельно допустимых расходов политической партии на проведение выборов и референдумов.

Согласно ст. 64 Федерального закона от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 02.05.2013 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избирательные фонды политических партий могут создаваться только за счёт:

1) собственных средств политической партии, которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии;

2) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 0,07 и 3,5 процента от установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии.

Причём предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 700 миллионов рублей (до 2010 года эта сумма составляла 400 миллионов рублей). В указанную

сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии.

Ранее, в предыдущем Федеральном законе от 20.12.2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривалось, что избирательные фонды кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, могут формироваться за счёт средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией (не из средств избирательного фонда политической партии), политическими партиями, входящими в выдвинувший его избирательный блок (не из средств избирательного фонда избирательного блока), и которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом. Причём предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата не могла превышать 6 миллионов рублей.

Избирательные фонды политических партий, избирательных блоков могли формироваться только за счёт следующих денежных средств:

1) собственных средств политической партии, избирательного блока, которые не могут превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, избирательного блока, установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом. Собственные средства избирательного блока образуются из совокупной суммы средств, передаваемых данному избирательному блоку создавшими его политическими партиями;

2) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Размер добровольного пожертвования не может превышать соответственно 0,07 процента и 3,5 процента от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, избирательного блока, установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом, для каждого гражданина, юридического лица.

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, избирательного блока не могла превышать 250 миллионов рублей.

Согласно Федеральному закону от 24.06.1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, могли формироваться за счёт средств, которые выделены кандидату, зарегистрированному кандидату выдвинувшим его избирательным объединением (не из средств избирательного фонда избирательного объединения), избирательными объединениями, входящими в выдвинувший его избирательный блок (не из средств избирательного фонда избирательного блока), и которые в совокупности не могут превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы, более чем в 5 тысяч раз. Предельная сумма всех расходов кандидата (зарегист-

стрированного кандидата) из средств его избирательного фонда не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы, более чем в 10 тысяч раз.

В первом Федеральном законе от 21.06.1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривалось, что избирательные фонды могли формироваться за счёт средств, которые выделены кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком и которые не могли превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 1500 раз; собственных средств избирательного объединения, избирательного блока, которые не могли превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 100 тысяч раз. Предельная сумма расходов кандидата за счёт средств избирательного фонда не может превышать более чем в 10 тысяч раз минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов. Предельная сумма расходов избирательного объединения, избирательного блока за счёт средств избирательного фонда не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 250 тысяч раз.

На основании ст. 58 Федерального закона от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» избирательные фонды кандидатов могут формироваться за счёт средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией и которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, установленной в соответствии с данным Федеральным законом. Предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей (до 2005 года эта сумма составляла 250 миллионов рублей). Предельная сумма всех расходов кандидата, по которому назначено повторное голосование, не может превышать 500 миллионов рублей (до 2005 года эта сумма составляла 300 миллионов рублей).

В соответствии с действовавшим ранее Федеральным законом от 31.12.1999 г. № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов также могли формироваться за счёт средств, которые выделены кандидату, зарегистрированному кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательными объединениями, входящими в выдвинувший его избирательный блок. Предельный размер таких средств устанавливался не в абсолютной величине, как сейчас; предусматривалось, что предельный размер таких денежных средств не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день официального опубликования (публикации) решения о назна-

чении (проведении) выборов Президента Российской Федерации, более чем в 200 тысяч раз. Кроме того предусматривалось, что предельная сумма всех расходов кандидата, зарегистрированного кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов Президента Российской Федерации, более чем в 300 тысяч раз. Предельная сумма всех расходов кандидата, зарегистрированного кандидата, по которому назначено повторное голосование, не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов Президента Российской Федерации, более чем в 400 тысяч раз.

Согласно Федеральному закону от 17.05.1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» избирательные фонды могли формироваться за счёт средств, которые выделены кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой избирателей и которые не могли превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 50 тысяч раз. Предельная сумма расходов кандидата за счёт средств избирательного фонда не может превышать минимальный размер оплаты труда, установленный федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 250 тысяч раз.

Таким образом, изменения, вносимые в законодательство по исследуемому вопросу, основаны на сохранении определённой преемственности, но при этом учитываются те проблемы и потребности, которые возникают с течением времени (увеличивается предельный размер денежных средств, изменяется механизм его определения).

4. Политические партии получают прямое финансирование из государственного бюджета. Государственная поддержка политических партий осуществляется только в связи с их участием в избирательном процессе. В законе о партиях предусматривается, что государственная поддержка политических партий путём их государственного финансирования осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счёт средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном названным законом.

Общий объём средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее двадцати рублей, умноженных на число избирателей, включённых в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо выборах Президента Российской Федерации. Средства федерального бюджета, выделяемые для государственного финансирования политических партий, направляются в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год на расчётные счета политических партий ежегодными и одновременными перечислениями.

Политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета в одном из следующих случаев:

– если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу; государственное финансирование осуществляется по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – ежегодно в размере пятидесяти рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутым политической партией;

– если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании; государственное финансирование осуществляется по результатам выборов Президента Российской Федерации – одновременно в размере двадцати рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных выдвинутым политической партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента Российской Федерации.

С 1 января 2006 года и до 1 января года, следующего за годом проведения первых после 1 января 2006 года выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, государственное финансирование политических партий, входивших в состав избирательного блока и подпадающих под действие п. 5 ст. 29 закона о партиях, осуществляется ежегодно в размере пяти рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутым избирательным блоком, или кандидатами, выдвинутыми избирательным блоком и избранными в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам в соответствии с пп. «б» п. 5 ст. 29 закона о партиях. Средства федерального бюджета распределяются между политическими партиями, входившими в состав избирательного блока, в равных долях, если иное не было определено соглашением о создании избирательного блока.

Причём предусматривается возможность отказа политической партии от государственного финансирования, предусмотренного настоящей статьёй. В случае отказа политической партии от государственного финансирования денежные средства, выделяемые политической партии из федерального бюджета по результатам выборов, остаются в федеральном бюджете.

Смысл государственного финансирования партий состоит в том, чтобы поддерживать устойчивость существующей партийной системы (и, как следствие, политическую устойчивость государства), назначая денежные бонусы и субсидии организациям, победившим в результате парламентских выборов. С этой точки зрения представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне меры государственной поддержки политических партий, которые не представлены в федеральном парламенте, но получили мандаты, преодолев заградительный барьер на региональных или муниципальных выборах. Например, цена одного голоса избирателей на федеральных выборах составляет 50 руб-

лей. На выборах в представительные органы государственной власти субъектов это могло бы быть 30 рублей, на выборы в органы местного самоуправления – 15. В настоящее время такая поддержка не может быть оказана политическим партиям на основании соответствующих нормативных актов субъектов Российской Федерации, поскольку региональное законодательство не вправе регулировать деятельность общенациональных политических партий и их региональных отделений.

Государственное финансирование политической партии приостанавливается в случае приостановления её деятельности, а также в случае невыполнения политической партией требований ст. 34 закона о партиях – нарушений правил финансовой отчётности.

Косвенной формой государственной поддержки политических партий является предоставление равного бесплатного эфирного времени. Следует отметить, что в этой части законодательство также претерпело существенные изменения в лучшую сторону, несмотря на то, что в правоприменительной практике возникает по-прежнему большое количество жалоб.

5. Государство устанавливает единые требования к финансовой отчётности политических партий. Так, согласно ст. 34 закона о партиях политическая партия, её региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения осуществляют налоговый учёт и бухгалтерскую отчётность в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации для юридических лиц.

Политическая партия представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а региональное отделение, иное зарегистрированное структурное подразделение политической партии – в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы, сведения о поступлении и расходовании средств политической партии. Указанные сведения представляются ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала.

В апреле 2012 года появилось новшество, в соответствии с которым политическая партия обязана один раз в три года не позднее 1 апреля года, следующего за отчётным периодом, представлять в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сводный финансовый отчёт о поступлении и расходовании средств в указанный отчётный период. Данный сводный финансовый отчёт должен содержать сведения об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, её региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчётный период, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, её региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно. Данный перечень требований к сводному финансовому отчёту является исчерпывающим.

«Рассматриваемая норма дважды меняла своё содержание в сторону либерализации требований к финансовому отчёту политической партии.

Так, Законом от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ был заменён адресат получения отчёта: вместо налоговых органов им стал ЦИК Российской Федерации, и изменились сроки – с 20 марта на 1 апреля. А последним Федеральным законом от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ ежегодный отчёт был заменён на сдаваемый 1 раз в три года.

6. *Усиление мер ответственности за нарушение законодательства в части финансирования деятельности политических партий.* Например, в 2003 году в Уголовный кодекс Российской Федерации была добавлена статья, предусматривающая ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации также есть статья, предусматривающая ответственность за незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании, в том числе превышении установленных законом предельных размеров расходования средств избирательного фонда; абсолютная величина штрафа также меняется в сторону увеличения.

§ 2.3. Анализ норм действующего законодательства, регламентирующего вопросы финансирования политических партий в Российской Федерации, разработка и обоснование предложений по созданию системы правового регулирования в области финансирования политических партий в Российской Федерации, а также предложений по оптимизации норм действующего законодательства Российской Федерации в указанной области с учётом опыта зарубежных государств

Важнейшие цели правового регулирования финансирования политических партий, пожалуй, можно свести к трём взаимосвязанным блокам. Во-первых, это обеспечение свободы образования и деятельности политических партий, а тем самым – целого ряда конституционных прав граждан (на объединение, на участие в управлении, на свободу собраний и слова и так далее), а также многопартийности и состязательности как непременных атрибутов демократии. Во-вторых, правовое регулирование финансирования партий должно иметь антикоррупционную направленность и с данной целью обеспечивать его прозрачность. Наконец, в-третьих, законодательство должно способствовать решению задачи сближения возможностей кандидатов, избирателей и самих политических партий с различными материальными возможностями по участию в выборах и достижению на них успеха, в том числе (а возможно и прежде всего) – предотвращения влияния крупного капитала и административного ресурса на результаты выборов, а тем самым – адекватного выражения воли избирателей.

Следует отметить, что в мировой практике накопилось немало механизмов решения указанных задач. Например, Основной закон ФРГ одним из первых в зарубежной конституционной истории определил основы статуса политических партий (ст. 21). Он закрепил принципы, лежащие в основе функционирования партий. Это свобода их образования, демократический характер их внутренней организации, публичная отчёт-

ность об источниках и расходовании их средств. Главной функцией партий объявлено содействие формированию воли народа. Основной закон содержит также перечень оснований, по которым партии могут признаваться неконституционными. Это стремление причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование ФРГ. Вопрос о противоконституционности решает Федеральный конституционный суд. Конституция ФРГ устанавливает, что более подробно статус партий регулирует федеральный закон.

В настоящее время действует Закон о политических партиях 1967 года в редакции 1994 года. Он регулирует внутреннее устройство партий, порядок выдвижения ими своих кандидатов на выборах и возмещения государством их расходов на проведение избирательных кампаний, вопросы ведения партиями отчетности и так далее. Закон устанавливает, что государство финансирует только ту деятельность партий, которая предусмотрена Основным законом. Прежде всего – это участие в выборах. Поэтому государственное финансирование получают только те партии, которые выдвинули кандидатов на выборах ландтагов земель, Бундестага или Европарламента. Закон фиксирует предел общей суммы средств, выделяемых из государственного бюджета на финансирование партий. Данная сумма распределяется между партиями пропорционально количеству голосов избирателей, полученных каждой партией на выборах в Европарламент, Бундестаг и ландтаги земель, а также пропорционально сумме собранных партией пожертвований и членских взносов. Однако суммы, выделяемые партиям, образовавшим фракции в Бундестаге, не могут различаться более чем в два раза. При этом закон устанавливает возместительную схему государственного финансирования партий. Однако по просьбе партии 75 процентов причитающейся ей от государства суммы она вправе получить авансом в течение года, предшествующего проведению наиболее значимых выборов в Бундестаг – в три приема по распоряжению президента Бундестага. Закон обязывает партии ежегодно публиковать финансовые отчеты, отражающие их доходы и расходы, а также состояние их имущества.

Во Франции положения, регламентирующие основы статуса партий, включены в первый раздел «О суверенитете»: «Политические партии и группировки содействуют выражению мнений голосованием. Они создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии»; партии также должны способствовать реализации принципа равноправия мужчин и женщин в части обеспечения их равного доступа к занятию на выборах должностей (ст. 4). Более обстоятельно статус партий урегулирован Законом о договоре образования ассоциаций 1901 года, а также Законом о финансовой гласности политической жизни 1988 года, который предусматривает государственное финансирование партий пропорционально их популярности. Главными критериями последней являются число мест, полученных в парламенте на последних выборах, а также сумма пожертвований, собранных ею. Закон запретил финансирование политической жизни юридическими лицами (за исключением самих политических ассоциаций), а также установил предельные суммы пожертвований партиям со стороны физических лиц.

В Италии действующая Конституция 1947 года регулирует лишь основы статуса политических партий: закрепляется свобода объединения в них граждан, определяется их главная функция – содействие определению национальной политики демократическим путём, запрещается восстановление в какой бы то ни было форме фашистских партий (ст. 49, ч. 1, ст. XII переходных и заключительных положений). Более детальная регламентация деятельности партий, содержащая механизмы реализации указанных положений, осуществляется в текущем законодательстве. Примечательно, что в данной стране в текущем законодательстве регламентируется в основном финансовая сторона деятельности партий: принят особый Закон об участии государства в финансировании политических партий 1974 года. Тем самым законодатель счёл, что финансирование партий имеет первостепенную значимость для реализации конституционных принципов. Названный закон предусматривает государственную финансовую поддержку лишь партийных фракций в Палате депутатов (нижней палате итальянского парламента), причём пропорционально их численности в палате. Закон устанавливает также порядок поступления денежных взносов граждан и частных организаций в пользу партий. Такие взносы могут вноситься только при условии одобрения их руководящим органом соответствующей организации и обязательном отражении в балансе общества. Предельно допустимые суммы взносов не устанавливаются. Любая форма финансирования политических партий со стороны органов и учреждений публичной власти и их должностных лиц запрещена.

В Соединённом Королевстве термин «партия» в законодательстве страны до недавнего времени не употреблялся. Отчасти партии функционировали на основе обычая, отчасти на них распространялись общие законодательные нормы о компаниях. Специальные правовые акты о партиях были приняты лишь в конце 90-х годов XX века. Это Акт о регистрации политических партий 1998 года и Акт о политических партиях, выборах и референдуме 2000 года. Данные Акты упоминают несколько видов партий. Это парламентские партии (имеющие представителей в Палате общин), малые партии (не подпадающие под это требование), третьи партии (парламентские партии, не относящиеся к числу правящей и оппозиционной, а также все малые партии).

Названные парламентские акты установили специальные правила регистрации политических партий. Она осуществляется Избирательной комиссией путём внесения соответствующей записи в реестр политических партий. Комиссия ведёт два таких реестра: один – для партий, действующих в Великобритании или её части, а другой – для партий, охватывающих своей деятельностью Северную Ирландию. Одна партия не может быть зарегистрирована в обоих реестрах. Это означает, что на территории Северной Ирландии партии, действующие в других регионах, вести работу не могут, там функционируют только собственные региональные партии. Партии не обязаны регистрироваться, но закон поощряет такую регистрацию: только зарегистрированные партии вправе от своего имени осуществлять выдвижение кандидатов на любых выборах, проводимых в Соединённом Королевстве, и получать государственные субсидии на цели проведения агитации по вопросам выборов и референдума.

Государственное финансирование политических партий в Великобритании не распространено. С 1975 года стала применяться лишь система государственных выплат для поддержки двух наибольших по численности оппозиционных партий в Палате общин. Их сумма складывается из фиксированного размера денежных средств, выделяемых каждой такой партии, плюс надбавка за каждые 200 голосов, поданных за партию на последних выборах. С 1996 года аналогичная система государственной финансовой поддержки оппозиции стала применяться и в Палате лордов – пропорционально численности в палате членов соответствующей партии. Кроме того, Акт о политических партиях, выборах и референдуме предусматривает возможность выплаты Избирательной комиссией дотаций зарегистрированным политическим партиям, а также предоставления им некоторых услуг (например, бесплатное использование компьютерных программ).

В целом же преобладает частное финансирование партий. Максимально допустимые его суммы Акт не устанавливает. Он определяет лишь предельную сумму расходов партий на выборах.

Государственное финансирование избирательных кампаний в Соединённом Королевстве ограничивается оплатой расходов по составлению списков избирателей, работы должностных лиц по организации выборов, бесплатной трансляции партийных политических передач и бесплатной рассылке предвыборных обращений кандидатов к избирателям (по одному предвыборному обращению каждому избирателю), а также государственными ежегодными субсидиями, выдаваемыми политическим партиям, которые можно считать косвенным источником финансирования избирательных кампаний. Остальные расходы кандидатов производятся за счёт собственных средств кандидата, средств партии, которая его выдвинула, и добровольных пожертвований. Кроме того, на предвыборную агитацию могут расходовать средства сторонники или противники тех или иных кандидатов.

Законодательство не устанавливает предельно допустимых сумм денежных пожертвований или собственных средств кандидата, которые он может израсходовать на проведение своей избирательной кампании. Акты о народном представительстве, а также о политических партиях, выборах и референдуме определяют лишь общие верхние пределы денежных расходов кандидатов, политических партий и избирателей – сторонников или противников тех или иных кандидатов. Применительно к парламентским выборам размеры этих сумм устанавливает и изменяет государственный секретарь внутренних дел своим приказом. Их превышение признаётся правонарушением.

Некоторые виды расходов кандидатов законом запрещены: выплаты лицам, ведущим подсчёт голосов, оплата духовых оркестров, участия избирателей в предвыборной агитации и тому подобное. По окончании избирательной кампании кандидат должен представить чиновнику по выборам отчёт об источниках поступлений и расходовании средств при проведении избирательной кампании.

Акт предусматривает государственное финансирование референдума: помимо того, что из средств государственного бюджета оплачивает-

ся работа чиновников по организации референдума, Избирательная комиссия выделяет денежную сумму, установленную ею самой, но не более 600 тыс. фунтов стерлингов каждому субъекту, который имеет право обратиться к ней с соответствующим заявлением и просьбу которого комиссия сочтёт основательной. В качестве субъектов, имеющих право обратиться в Комиссию с просьбой о субсидии, могут выступать физические лица, зарегистрированные в качестве избирателей, зарегистрированные политические партии, а также некоторые иные зарегистрированные объединения (например, профсоюзы). Причём по каждой позиции (например, за или против положительного решения вопроса, вынесенного на референдум) указанную государственную субсидию может получить только один субъект. В общей сложности каждый из субъектов, получивших государственную субсидию на проведение агитации по вопросам референдума, может израсходовать не более 5 млн. фунтов стерлингов. Прочие лица: организация или индивид – могут тратить на проведение агитации по вопросу референдума более мелкие суммы, пределы которых тоже установлены в Акте. Акт содержит многочисленные нормы, создающие механизм контроля государства за финансовой деятельностью партий. Такой контроль осуществляется Избирательной комиссией.

В США в соответствии с Актом о федеральных избирательных кампаниях 1971 года источниками денежных средств кандидата могут служить добровольные пожертвования частных лиц, взносы политических партий и политических комитетов, поддерживающих кандидата, собственные средства кандидата и членов его семьи и, наконец, применительно к президентским выборам – средства, выделяемые государством. Акт 1971 года запрещает делать взносы публичным служащим, а также иностранцам и лицам, выполняющим публичные заказы. Ограничение сумм пожертвований Верховный суд признал в 1976 году неконституционным.

Следует отметить, что, помимо политических партий, ни одна общенациональная корпорация, «рабочая организация» (профсоюз), а также ни один общенациональный банк не имеет права делать взносы и производить расходы на федеральные выборы из собственных средств. Однако им разрешено образовывать фонды в целях привлечения денежных средств других лиц на проведение избирательной кампании того или иного кандидата. Акт о федеральных избирательных кампаниях установил предел расходов кандидатами своих собственных средств, а также средств родственников.

Государственное финансирование распространяется только на президентские выборы. Оно осуществляется в формах дотаций и компенсаций.

Как видно, подходы зарубежных государств к финансированию политических партий и выборов, имея общие черты, в то же время весьма разнообразны. Они ориентированы на существенное государственное финансирование или почти исключают его; разрешают или запрещают финансирование партий юридическими лицами; устанавливают пределы пожертвований или не ограничивают их и тому подобное.

В Российской Федерации регламентация вопросов финансирования политических партий осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Наибольшую значимость имеет федеральное

законодательство, поскольку сами партии согласно закону о них могут быть только общероссийскими общественными объединениями.

На федеральном уровне регулирование вопросов финансирования партий осуществляется прежде всего федеральными законами. В их число входят Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с последующими изменениями); Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с последующими изменениями); а также федеральные законы, регулирующие отдельные виды федеральных выборов: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с последующими изменениями) и Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с последующими изменениями). Следует иметь в виду, что 16.04.2013 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла в первом чтении проект федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 232119–6, внесённый Президентом Российской Федерации. Главная новелла проекта – возврат к смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе выборов депутатов российского парламента. Однако ряд его положений представляет интерес и с точки зрения проблематики финансирования политических партий как участников избирательного процесса.

Комплексный подход к проблематике финансирования политических партий содержится в Федеральном законе от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с последующими изменениями). Данный закон регламентирует вопросы финансирования партий не только в период избирательных кампаний и на нужды выборов, но и применительно к текущей постоянной деятельности партий.

Ст. 8 данного закона среди принципов деятельности политических партий называет законность и гласность. В полной мере они должны распространяться на финансовую сторону деятельности партий, что отражено в главах V, VI, VII этого закона.

Данный закон предусматривает весьма широкий круг источников формирования денежных средств политической партии – более широкий по сравнению с перечнем источников формирования избирательных фондов политических партий, установленным избирательным законодательством. Это облегчает задачу создания материальной основы деятельности партии и позволяет оценить данный аспект российского законодательства о партиях на фоне мировой практики как вполне либеральный. В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О политических партиях» денежные средства политической партии формируются за счёт:

- а) вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии;
- б) средств федерального бюджета;
- в) пожертвований;
- г) поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, её региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности;

- д) поступлений от гражданско-правовых сделок;
- е) других не запрещённых законом поступлений.

При этом согласно ст. 30 Федерального закона «О политических партиях» пожертвования партиям могут приниматься не только в виде денежных средств, но и в виде иного имущества от физических и юридических лиц. Представляется, что подобное расширительное понимание пожертвований следует ввести и в Федеральном законе «Об основных гарантиях ...» Это целесообразно сделать, во-первых, в целях единообразного подхода к определению одного и того же понятия (в данном случае – пожертвования) в законодательстве, регулирующем по сути один предмет. Во-вторых, партиям в период избирательной кампании, безусловно, нужен не только финансовый, но и физический (здания, сооружения) капитал и его жертвование вполне может приходиться на избирательную кампанию ввиду актуализации данной потребности. Возможность принятия таких пожертвований частично избавит партию от необходимости совершения сделок по приобретению необходимого ей имущества и повысит прозрачность её деятельности ввиду сокращения количества финансовых операций и соответственно облегчения контроля за ними.

В данной связи обнаруживается ещё ряд проблем. Например, могут ли физические и юридические лица в период проведения избирательной кампании производить пожертвования не в избирательный фонд партии и кандидатов, а на расчётный счёт партии – с тем, чтобы она потом эти средства переводила в избирательный фонд? Данная проблема весьма важна, поскольку максимальная разрешаемая законом сумма ежегодных пожертвований граждан политическим партиям довольно значительна: четыре миллиона триста тридцать тысяч рублей (ч. 8 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях»).

Следующая не решённая российским законодательством проблема заключается в том, могут ли производиться траты со счёта партии в период избирательной кампании на нужды обычной партийной деятельности? Представляется целесообразным установить в законодательстве о партиях и о выборах правило о том, что одно лицо в период проведения избирательной кампании может делать пожертвования либо в избирательный фонд партии, либо на счёт партии. При этом необходимо также установить исчерпывающий перечень целей, на которые партия вправе расходовать средства не из избирательного фонда, а со счёта партии (перечисления в избирательные фонды самой партии и её кандидатов, заработная плата нанятых на работу до начала избирательной кампании сотрудников аппарата, плата за аренду помещений, арендованных до начала избирательной кампании, коммунальные платежи, налоги на недвижимость и тому подобное).

Одним из источников формирования денежных средств политической партии в соответствии с законом о них является предпринимательская деятельность. Поэтому согласно п. 3 ст. 31 Федерального закона «О политических партиях» в целях создания финансовых и материальных условий для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии, политическая партия, её региональные отделения и иные структурные подразделения вправе осуществлять следующие виды предпринимательской деятельности:

а) информационная, рекламная, издательская и полиграфическая деятельность для пропаганды своих взглядов, целей, задач и обнародования результатов своей деятельности;

б) изготовление и продажа сувенирной продукции с символикой и (или) наименованием политической партии, а также изготовление и продажа издательской и полиграфической продукции;

в) продажа и сдача в аренду имеющегося в собственности политической партии движимого и недвижимого имущества.

При этом политическая партия, её региональные отделения и иные структурные подразделения не вправе осуществлять виды предпринимательской деятельности, не указанные в п. 3 ст. 31.

Представляется, что с целью повышения прозрачности финансовой деятельности партий и предотвращения их финансовых злоупотреблений в приведённые нормы статьи 31 закона о партиях, касающиеся продажи и аренды имущества, являющегося собственностью политической партии, следовало бы внести изменение: установить требование, аналогичное положению об оценке пожертвования, осуществляемого не в виде денежных средств. А именно о том, что продажа и сдача в аренду имеющегося в собственности политической партии движимого и недвижимого имущества может осуществляться только по среднерыночным ценам, определяемым в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. То обстоятельство, что расходы партии подчас выглядят неправдоподобно низкими или высокими и такое завышение или занижение связано с «теневым» финансированием выборов, партий или отдельных лиц, отмечалось экспертами, опрошенными в ходе проведения настоящего исследования.

Наконец, важным источником формирования денежных средств партии является её государственное финансирование, условия и порядок которого регламентируется в главе VII Федерального закона «О политических партиях». Финансирование осуществляется из средств федерального бюджета. Право на такое финансирование имеют политические партии в одном из следующих случаев:

– если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

– если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Государственное финансирование политических партий, удовлетворяющих вышеназванным условиям, осуществляется:

– по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – ежегодно в размере пятидесяти рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутым политической партией;

– по результатам выборов Президента Российской Федерации – одновременно в размере двадцати рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных выдвинутым политической партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента Российской Федерации.

Как видно, установленные законом о партиях условия государственного финансирования партий весьма лояльны и доступны не только наиболее крупным партиям, но и оппозиционным, доказавшим свою минимальную популярность у избирателей.

Главное предназначение политических партий в условиях демократии заключается в их состязательности на выборах. Поэтому положения Федерального закона «О политических партиях», касающиеся финансирования партий в связи с их участием в выборах, конкретизируются в избирательном законодательстве. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях ...») регламентирует, в частности, вопросы финансирования партий (наряду с иными избирательными объединениями, а также отдельными кандидатами) в главе VIII «Финансирование выборов и референдума». Проведём критический анализ соответствующих положений данной главы.

Наибольшее внимания заслуживает статья 58 закона, которая обязывает кандидатов, баллотирующихся от избирательных округов, а также избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. На цели избирательной кампании могут расходоваться только средства избирательных фондов. Допустимость расходов на нужды избирательной кампании средств только избирательного фонда призвана повысить прозрачность финансирования партий и избирательной кампании. Это важное проявление демократизации избирательного процесса, а именно шаг к обеспечению его состязательности. Возможно, для повышения эффективности соответствующих положений в Федеральном законе «Об основных гарантиях ...», в специальных законах о выборах следовало бы предусмотреть норму о том, что в любое время в течение срока legislatury, следующей за выборами, мандат депутата, Президента Российской Федерации, главы исполнительной власти субъекта Федерации, главы муниципального образования, в отношении которого в силу вступил обвинительный приговор суда, которым соответствующее лицо признано виновным в преступлении, предусмотренном ст. 144.1. УК Российской Федерации, прекращается, а соответствующую позицию занимает кандидат, получивший на соответствующих выборах наибольшее из всех прочих неизбранных кандидатов число голосов избирателей (а если депутат избран по списку кандидатов от избирательного объединения – первый «резервный» кандидат списка того избирательного объединения, за которое проголосовало наибольшее, не считая того, в чей список входит осуждённый кандидат, число избирателей). Соответствующие лица должны быть лишены права занимать и осуществлять выбор-

ные мандаты в течение установленного законом срока. При установлении такого срока в УК Российской Федерации и КоАП Российской Федерации следует учитывать сроки полномочий выборных органов различных уровней Российской Федерации. Подобные санкции в КоАП Российской Федерации должны быть установлены (помимо виновных физических лиц) в отношении избирательного объединения, допустившего указанные существенные нарушения. При этом если в нарушении правил финансирования избирательной кампании будет признано виновным избирательное объединение, то полученные им мандаты должны быть переданы иным избирательным объединениям, участвовавшим в соответствовавших выборах, пропорционально количеству поданных за них голосов избирателей. Предложенные меры, как видно, требуют внесения поправок в целый ряд федеральных законов: о выборах, УК РФ, КоАП РФ, а также стыковки сроков давности, наказаний и судимости со сроками полномочий выборных органов различных уровней.

Далее, в соответствии со статьёй 58 Федерального закона «Об основных гарантиях...» кандидаты вправе, а в случаях, установленных законом (например, кандидаты в Президенты Российской Федерации), обязаны, а избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума во всех случаях обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляется соответствующими избирательными комиссиями. Значение данной нормы заключается в том, что она персонифицирует ответственность за финансирование избирательной кампании и её законность в деятельности политических партий на выборах. Иначе говоря, в случаях обнаружения финансовых нарушений в деятельности партий предусмотренную законом юридическую ответственность за это несут не только кандидат или избирательное объединение, но и уполномоченный представитель по финансовым вопросам.

В ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях ...» перечислены и источники формирования средств избирательного фонда, а также субъекты, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума. Если пожертвование внесено с нарушением закона, оно подлежит возврату, а анонимное пожертвование подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета. Данную норму следует признать обоснованной, поскольку альтернативный вариант – перечисление всех незаконных пожертвований в доход бюджета – имел бы явную коррупционную составляющую, поскольку стимулировал бы целенаправленный поиск и преувеличение значимости нарушений избирательными комиссиями, являющимися государственными органами.

Особого внимания заслуживает высказанное в литературе предложение о том, чтобы незаконными признать не только те пожертвования, которые внесены с нарушением закона, но и те, средства которых получены жертвователем с нарушением закона. Данная концепция обеспечения чистоты пожертвований имеет давнюю историю, будучи, тем не менее, чрезвычайно актуальной и в настоящее время. Так, по мнению российского исследователя Д. В. Точкина, необходимо включение в избирательное за-

конодательство нормы, предусматривающей запрет на внесение денежных средств, полученных с нарушением закона, и введение конституционно-правовой и административной ответственности политической партии, её руководителей и уполномоченного по финансовым вопросам, а также кандидата за использование денежных средств, внесённых в избирательный фонд и полученных вносителем заведомо для политической партии с нарушением закона, а также лиц, внёсших соответствующие средства. Представляется, что данное предложение заслуживает поддержки. При этом данные нормы будут особенно эффективными в сочетании с установлением в законодательстве требования об указании всеми жертвователями источников получения вносимых на счета партий и кандидатов средств, то есть о конечных бенефициариях, а также с письменным предупреждением об ответственности за сообщение ложных сведений и за нарушение установленных законом правил финансирования политических партий и кандидатов на бланках платёжных документов, заполняемых жертвователями.

Кроме того, о каждом случае незаконного финансирования партий и кандидатов Министерство юстиции Российской Федерации соответствующая избирательная комиссия соответственно обязаны сообщать на своих сайтах, а также в источниках официального опубликования правовых актов соответствующего уровня. Санкции же за нарушение данных правил могут включать для партии конфискацию соответствующих пожертвований и (или) уменьшение государственного финансирования на следующих выборах, а в случае повторности – лишение партии права выдвигать кандидатов, а кандидата – выдвигаться в качестве такового в течение определённого срока, а также административную или уголовную ответственность кандидатов и уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Исследуемая ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях...» требует также, чтобы специальными законами об отдельных видах выборов были установлены предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходов средств избирательных фондов. Данное требование воплощено в законодательстве об отдельных видах выборов. Названные суммы довольно значительны. Поэтому в целях усиления прозрачности в сфере финансирования выборов, снижения коррупционной и иной криминальной составляющей в ходе как проведения избирательных кампаний, так и последующей деятельности избранных органов, обеспечения доступа населения к информации и равноправия кандидатов следовало бы конкретизировать публикуемую государственными СМИ информацию о лицах, сделавших крупные пожертвования партиям и кандидатам, включив в перечень предоставляемых ими сведений источники получения ими средств пожертвований.

Современное правовое регулирование порядка внесения пожертвований требует учёта распространённости в настоящее время электронных платежей. Представляется, что отсутствие такого регулирования – это недопустимое отставание от требований времени, затрудняющее участие

граждан в финансировании кандидатов – с учётом существующих технических возможностей неоправданно их обременяющее. Причём в наиболее невыгодном положении оказываются кандидаты, не пользующиеся поддержкой административного ресурса и крупного капитала. То есть те, которым не на кого рассчитывать, кроме как на своих избирателей. Электронные же платежи («Яндекс-кошелек», перечисление средств с банковской карты с использованием терминалов, домашнего или мобильного Интернета и тому подобное) чрезвычайно облегчают возможности участия физических лиц в финансировании кандидатов в форме пожертвований, экономя время граждан и делая процедуру их участия в финансировании избирательной кампании партий и кандидатов быстрой, простой, доступной, комфортной и необременительной. Думается, что использование системы электронных платежей для перечисления средств на счета политических партий, а также избирательных фондов политических партий и кандидатов – это громадный резерв развития гражданского общества. Данную систему следует законодательно регулировать и внедрять в практику. Между тем внесённый Президентом Российской Федерации проект федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы ...» использования электронных платежей как способа внесения пожертвований не предусматривает. Представляется, что данный пробел следует заполнить.

Разумеется, в организации осуществления пожертвований в электронной форме имеются огромные технические трудности ввиду увеличения возможностей для злоупотреблений. Вопросы регламентации и практики электронных платежей – после того как один из кандидатов в мэры Москвы использовал их с целью финансирования своей избирательной кампании летом 2013 года – были предметом рассмотрения в Центральной избирательной комиссии и в Общественной палате Российской Федерации. Но такие трудности вполне разрешимы: можно, например, как и подписи, собранные в поддержку кандидатов, подвергать правомерность пожертвований выборочной проверке на основе данных о владельцах номеров телефонов, предоставленных провайдерами.

Ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях ...» предусматривает в качестве антикоррупционной меры, что договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определённых работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, с кампанией референдума, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Расчёты между кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в безналичном порядке. Антикоррупционную направленность имеет и норма, запрещающая бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализацию товаров юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями, прямо или

косвенно связанных с выборами, референдумом и направленных на достижение определённого результата на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, получение определённого результата на референдуме. Материальная поддержка кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, направленная на достижение определённого результата на выборах, референдуме, может быть оказана только при её компенсации за счёт средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума. Однако допускаются добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов, референдума без привлечения третьих лиц.

Данная норма часто критикуется как создающая лазейку для злоупотреблений и установления зависимости партии от крупного бизнеса или управленческих структур. Действительно, поскольку стоимость лично выполненных работ, оказанных услуг законом не ограничивается, формально одинаково правомерны услуги распространителя агитационных материалов и юриста, хотя их цена в обычном гражданском обороте существенно различается. Поэтому данное положение фактически позволяет партиям, кандидатам бесплатно пользоваться дорогостоящими услугами квалифицированных специалистов, что порождает определённые ожидания последних от партии в случае её успеха на выборах, а также оплачивать наличными деньгами дорогостоящие предвыборные услуги юристов, бухгалтеров, политических консультантов, минуя избирательный фонд, поскольку доказать такие факты весьма сложно. Кроме того, на практике личное выполнение работы, оказание услуги нередко сопряжено с использованием личного имущества граждан, например, автомобиля, компьютера или квартиры гражданина, хотя такого рода действия означают не что иное, как материальную поддержку кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, оказание которой бесплатно, как было отмечено выше, законом запрещено. В связи с этим в Федеральном законе «Об основных гарантиях...» следует установить чёткие критерии правомерности оказания поддержки такого рода, в частности – запрет использования гражданином своего имущества, за исключением случаев, когда его стоимость незначительна (например, менее 2–3 МРОТ). В законе следует также указать, что все транспортные, командировочные и прочие расходы, которые производит гражданин при осуществлении деятельности в поддержку партии, кандидата, подлежат оплате только из средств избирательного фонда.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предусматривает обязанность кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума перечислить после дня голосования неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счёте, специальном счёте фонда референдума, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, фонды референдума, пропорционально вложенным средствам (ч. 11 ст. 59). Представляется, что во многих случаях такое перечисление является не совсем логичным: лица, поддержавшие партию и её кандидатов на выборах, очевидно, часто желают поддерживать партию и в дальнейшем. Партия же, вернувшая денежные средства после выборов, вынуждена их со-

бирать заново на свою текущую деятельность, что в случаях срочности и нужды может спровоцировать её на нарушения закона. В связи с этим в законодательстве о выборах следовало бы предусмотреть норму о том, что кандидаты, выдвинутые политическими партиями, а также сами партии вправе не возвращать не использованные на выборах денежные средства тем жертвователям, которые при осуществлении пожертвования выразили такое пожелание. Соответственно при осуществлении пожертвования жертвователь должен письменно выразить волю относительно судьбы своего пожертвования или его части на случай, если они не будут использованы партией или выдвинутым ею кандидатом в ходе избирательной кампании. Данную графу следует предусмотреть в соответствующих документах, которые заполняет лицо, осуществляющее пожертвование.

С целью обеспечения открытости финансовой предвыборной деятельности кандидатов и избирательных объединений Федерального закона «Об основных гарантиях...» требует, чтобы кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов представили в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчёт о размере своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведённых за счёт средств своего избирательного фонда (ст. 59). При этом действующее законодательство не содержит положений о порядке проверки финансовых отчётов. Ст. 60 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусматривает создание контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, однако умалчивает о порядке их формирования и деятельности. Представляется, что проверку финансовых отчётов должен производить орган, включающий представителей всех партий, выдвинувших кандидатов на соответствующих выборах, и при этом независимый, то есть он не должен создаваться при избирательных комиссиях. В связи с этим статус контрольно-ревизионных служб следует изменить, устранив их связь с избирательными комиссиями, то есть сделать данные службы независимыми, тем более что они занимаются проверкой не только финансовых поступлений и расходов кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, а также их финансовых отчётов, но и осуществлением контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, референдума. Доклад данного органа по результатам проверки финансовых отчётов политических партий должен подлежать обязательному официальному опубликованию.

В завершение характеристики правового регулирования вопросов финансирования политических партий, общего для всех видов выборов, следует обратить внимание на ещё один аспект ответственности за нарушение правил финансирования выборов. Представляется, что уголовная ответственность, установленная ст. 141.1. Уголовного кодекса Российской Федерации за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума и предусматривающая целый ряд составов преступлений в данной сфере, в целом соответствует требованиям Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года о приня-

тии государствами-участниками мер против подкупа членов национальных государственных собраний. Следует, однако, отметить, что установление в примечании к данной статье нижнего предела крупного размера в один миллион рублей актуально, пожалуй, только для федеральных выборов. Представляется, что данную планку применительно к региональным и местным выборам следовало бы несколько понизить.

Положения Федерального закона «Об основных гарантиях...» воспроизводятся, конкретизируются и дополняются в федеральных законах об отдельных видах выборов – Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» регламентирует вопросы финансирования в главе VIII. Закон предусматривает, что финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации осуществляется избирательными комиссиями. При этом каждый кандидат может осуществлять расходы только из средств своего избирательного фонда, который он обязан создать. В соответствии со статьёй 58 закона избирательные фонды кандидатов могут формироваться только за счёт следующих денежных средств:

1) собственных средств кандидата, которые в совокупности не могут превышать 10 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом, а для кандидатов, по которым назначено повторное голосование, – 15 процентов;

2) средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией и которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом;

3) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем соответственно 1,5 процента и 7 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом, для каждого гражданина, юридического лица.

Предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей, а для кандидата, участвующего в повторном голосовании, – 500 миллионов рублей.

Как видно, законодатель не включает в число источников формирования избирательных фондов средства, выделенные кандидатам избирательной комиссией. Тем самым государство отказалось от участия в прямом финансировании избирательных кампаний кандидатов в Президенты Российской Федерации. При этом установлены общие предельные суммы каждой из составных частей избирательного фонда, а также расходов кандидатов, а пожертвования понимаются в узком, собственном смысле – то есть только как денежные взносы. В законе установлен перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования. В целом данный перечень совпадает с кругом лиц, не имеющих права делать пожертвования, установленным Федеральным законом «Об основных гарантиях...» Более обстоятельно урегулирован статус уполномоченных представителей кандидатов по финансовым вопросам. Счёт же для формирования избирательного фонда кандидат в Президенты Российской Федерации может

открывать только в Сбербанке России, что представляется совершенно верным решением с точки зрения обеспечения прозрачности финансовой деятельности кандидатов, поскольку наличие счетов в одном финансово-кредитном учреждении облегчает контроль.

Закон запрещает бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ (оказание услуг), прямо или косвенно связанных с выборами Президента Российской Федерации и направленных на достижение определённого результата на выборах. Материальная поддержка кандидату, направленная на достижение определённого результата на выборах, может быть оказана только при её компенсации за счёт средств избирательного фонда кандидата. Тем не менее допускается добровольное бесплатное личное выполнение работ (оказание услуг) гражданином для кандидата в ходе избирательной кампании без привлечения третьих лиц.

Закон требует возврата неиспользованных во время избирательной кампании денежных средств со счёта кандидата и политической партии жертвователям. По окончании избирательной кампании (не позднее чем через 30 дней после официального опубликования общих результатов выборов Президента Российской Федерации) кандидаты составляют и представляют в Центральную избирательную комиссию финансовые отчёты, которые проверяются контрольно-ревизионными службами. Помимо этого, данные службы проверяют финансовые отчёты избирательных комиссий.

Важным представляется положение ч. 8 ст. 62 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» о том, что редакции государственных периодических печатных изданий обязаны публиковать переданные им Центральной избирательной комиссией Российской Федерации сведения о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств. Обязательному опубликованию подлежат сведения:

- 1) о финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда в случае, если её размер превышает 200 тысяч рублей;
- 2) о юридических лицах, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 400 тысяч рублей;
- 3) о количестве граждан, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 40 тысяч рублей;
- 4) о средствах, возвращённых жертвователям, в том числе об основаниях возврата;
- 5) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд, и об общей сумме средств, израсходованных из него.

Представляется, что данный перечень в целях обеспечения гласности и прозрачности финансирования кандидатов нуждается в некоторой корректировке: следует указать, что обязательному опубликованию в государственных периодических печатных изданиях подлежат не только сведения о количестве граждан, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 40 тысяч рублей, но и имена, фамилии и отчества этих граждан, а также денежные суммы, внесённые ими в избирательный фонд кандидата. Точно так же следует чётко указать, что опубликованию подлежат наименования и юридические адреса юридических лиц, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования

на сумму, превышающую 400 тысяч рублей, а также источники получения ими денежных средств, перечисляемых в качестве пожертвования.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...») регламентирует вопросы финансирования выборов в главе IX «Финансовое обеспечение выборов депутатов Государственной Думы. Избирательные фонды». В соответствии со ст. 63 закона расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы, обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, использованием и эксплуатацией средств автоматизации, а также с повышением правовой культуры избирателей и обучением организаторов выборов, осуществляются за счёт средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета. Средства на указанные расходы предусматриваются в федеральном бюджете Российской Федерации и перечисляются избирательным органам.

Действующий Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...» предусматривает проведение выборов только с использованием пропорциональной избирательной системы. Это означает, что кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются только политическими партиями в составе сформированных ими списков. Поэтому правила финансирования регламентируются только применительно к деятельности на выборах политических партий. Согласно ст. 64 закона политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, обязана создать собственный избирательный фонд для финансирования своей избирательной кампании. Региональное отделение такой политической партии, зарегистрированное в соответствии с федеральным законом в субъекте Российской Федерации, вправе по решению уполномоченного уставом политической партии руководящего органа политической партии создать свой избирательный фонд, если в федеральном списке кандидатов, выдвинутом этой политической партией, имеется региональная группа кандидатов, которая соответствует данному субъекту Российской Федерации (в том числе входящему в группу субъектов Российской Федерации), или региональная группа кандидатов (региональные группы кандидатов), которая соответствует (которые соответствуют) части (частям) территории этого субъекта Российской Федерации. Кандидаты, включённые в федеральный список кандидатов, собственные избирательные фонды не создают.

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, и её региональные отделения вправе использовать на проведение предвыборной агитации, осуществление другой деятельности, направленной на достижение определённого результата на выборах депутатов Государственной Думы, только денежные средства (в том числе собственные денежные средства политической партии), поступившие в избирательные фонды политической партии, её региональных отделений в установленном настоящим Федеральным законом порядке.

Исключения сделаны лишь для имущества самой партии и, как и во всех других федеральных законах о выборах, для добровольной бесплатной деятельности граждан. Так, политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе для целей своей избиратель-

ной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в её пользовании на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Как уже отмечалось, аналогичные нормы следует использовать и в иных федеральных законах о выборах. Допускается также добровольное бесплатное личное выполнение работ (оказание услуг) гражданином для политической партии, её регионального отделения в ходе избирательной кампании без привлечения третьих лиц. При этом запрещается не только бесплатное выполнение, но и выполнение по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ (оказание услуг), прямо или косвенно связанных с выборами депутатов Государственной Думы и направленных на достижение определённого результата на выборах. Материальная поддержка политической партии, направленная на достижение определённого результата на выборах, может быть оказана только при её компенсации за счёт средств соответствующего избирательного фонда.

Избирательные фонды политических партий могут создаваться только за счёт:

1) собственных средств политической партии, которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии;

2) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 0,07 и 3,5 процента от установленной в соответствии с настоящим Федеральным законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии.

Закон также устанавливает предельную сумму всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, которая не может превышать 700 миллионов рублей. Помимо этого, предельные суммы пожертвований и партийных средств, которые могут вноситься в избирательные фонды, а также предельные суммы расходов установлены законом для региональных отделений политической партии. Предельные суммы расходов региональных отделений партий зависят от количества избирателей, зарегистрированных в соответствующем субъекте Федерации.

Как видно, закон допускает те же самые источники формирования средств избирательных фондов, что и для избирательных фондов кандидатов в Президенты Российской Федерации, устанавливая при этом в целях выравнивания возможностей политических партий и предотвращения монопольного влияния на выборы крупного капитала пределы как добровольных пожертвований юридических и физических лиц, так и средств самой партии, а также предельные суммы расходов политических партий и их региональных отделений.

Перечень лиц, не имеющих права вносить пожертвования, по сути совпадает с аналогичными перечнями, содержащимися в иных актах федерального избирательного законодательства. Специальный избирательный счёт для формирования своего избирательного фонда политическая партия, выдвинувшая список кандидатов, может открыть, как и кандидат

в Президенты Российской Федерации, только в Сберегательном банке Российской Федерации, что представляется весьма удачным решением.

Закон «О выборах депутатов ...», как и другие федеральные избирательные законы, предусматривает возврат политическими партиями и их региональными отделениями не использованных ими на выборах денежных средств субъектам, которые их внесли; составление партиями финансовых отчётов и направление их в Центральную избирательную комиссию; образование контрольно-ревизионных служб при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации для осуществления контроля за целевым расходованием средств, выделенных из федерального бюджета на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, за источниками поступления средств в избирательные фонды, организацией учёта этих средств и их использованием, а также для проверки финансовых отчётов политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, их региональных отделений, создавших избирательные фонды, организации проверки достоверности представленных сведений о доходах и об имуществе кандидатов и источниках этих доходов.

Как видно, правовое регулирование финансирования выборов депутатов Государственной Думы, имея некоторые нюансы (создание избирательных фондов только партиями и их региональными отделениями, возможность использования на выборах партийного имущества без компенсации стоимости соответствующих услуг из средств избирательных фондов), в целом использует подходы, аналогичные всем тем, которые содержатся в прочих федеральных законах о выборах. Поэтому в целях укрепления гарантий законности, справедливости и прозрачности оно нуждается в совершенствовании по всем ранее отмеченным направлениям, актуальным для развития юридической регламентации финансового обеспечения выборов в нашей стране в целом.

Глава 3. Исследование возможностей и форм участия политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий

§ 3.1. Основы конституционно-правового статуса избирательной комиссии как государственного органа, его существенные признаки, принципы организации и деятельности

Проведение выборов независимыми избирательными органами (избирательными комиссиями) является одним из международных стандартов проведения демократических выборов. Согласно п. «к» ст. 19 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной в Кишинёве 7 октября 2002 года, придётся обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства.

В практике зарубежных государств встречаются разные подходы к определению субъекта, выполняющего функции организации и проведения выборов. В ряде стран функции центрального избирательного органа выполняет министерство внутренних дел – например, во Франции, Италии. В других создаются специальные избирательные комиссии, в которые входят представители крупнейших политических партий и правительства (ФРГ, Австрия, Мексика и другие). В США центрального общенационального органа по проведению выборов не существует. Созданная на основе Акта о федеральных избирательных кампаниях 1971 года. Федеральная комиссия по выборам имеет иные функции (например, досудебное рассмотрение избирательных споров, аналитические и консультативные функции). На уровне штатов выборами чаще всего ведают секретари различных департаментов: юстиции, внутренних дел. В некоторых штатах губернаторы формируют (обычно на основе паритетного представительства партий) избирательные комиссии (советы комиссаров). В политико-административных единицах организационные функции по подготовке и проведению выборов находятся, как правило, в ведении клерков советов, но в ряде политико-административных единиц глава представительного органа или исполнительной власти образует совет комиссаров или назначает одного комиссара по проведению выборов. В избирательных округах общий контроль за выборами осуществляют избирательные комиссии, состоящие из представителей партий, чиновников штата, судей, членов Конгресса. На избирательных участках создаются избирательные комиссии (бюро) из представителей партий. Ведущая роль в организации и проведении выборов в границах избирательных участков принадлежит партийному аппарату.

В Соединённом Королевстве нет специальных избирательных органов ни в центре, ни на местах, ни в избирательных округах. Руководство организацией выборов в масштабе страны осуществляет министерство внутренних дел, а на местах – шерифы графств и председатели местных советов (уровнем выше общинных и приходских). Последние, однако, после получения королевского предписания о проведении выборов и извещения избирателей о дне голосования передают свои полномочия чиновнику по выборам, в качестве которого обычно выступает клерк местного совета. Законодательство предусматривает также должность чиновника по регистрации (избирателей), но его функции нередко осуществляет чиновник по выборам. Акт о политических партиях, выборах и референдуме 2000 года учредил постоянно действующую Избирательную комиссию, включающую от пяти до девяти членов, назначаемых Королевой по согласованию с Палатой общин из числа членов зарегистрированных политических партий, причём тех, которые имеют очевидные доказательства партийной принадлежности, а именно входят в состав аппарата той или иной партии либо в любое время в течение последних 10 лет участвовали в её финансировании. Однако Комиссия не организует выборы. Она выполняет консультационные и аналитические функции, в частности, готовит и публикует отчёт о проведении общенациональных и региональных выборов и референдумов, а также выборов в Европарламент; представ-

ляет государственному секретарю внутренних дел доклады и информацию по вопросам, относящимся к выборам и референдумам, в том числе по совершенствованию законодательства о них; консультирует чиновников по выборам, зарегистрированные политические партии и иные органы и организации, занимающиеся вопросами, связанными с проведением выборов и референдумов; принимает меры по распространению среди населения знаний об избирательной системе страны, институтах национального и местного управления и институтах Европейского Союза. Комиссия также осуществляет регистрацию политических партий и ряд функций, связанных с проведением референдума.

В Польше Государственная избирательная комиссия и окружные избирательные комиссии состоят из судей, а участковые – из представителей партий и их блоков.

В России систему и статус избирательных комиссий как государственных органов (избирательные комиссии муниципальных образований не относятся к таковым, а являются муниципальными органами, не являющимися органами местного самоуправления) закрепляет и регулирует Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статус избирательных комиссий муниципальных образований – Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с законом системой избирательных комиссий образуют: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) комиссии; участковые комиссии.

Каждому виду избирательных комиссий свойственны особенности правового статуса. Кроме того, статус избирательных комиссий меняется в зависимости от вида проводимых выборов. Например, на выборах высшего должностного лица субъекта Федерации избирательная комиссия субъекта Федерации является комиссией, организующей выборы, соответственно, её статус отличается от статуса, присущего ей на выборах Президента Российской Федерации. В то же время, независимо от вида выборов, она является нижестоящей избирательной комиссией по отношению к Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. При проведении референдумов статус избирательных комиссий меняется – они становятся комиссиями по проведению референдума. В данном исследовании остановимся на общих характеристиках статуса, присущего всем избирательным комиссиям в Российской Федерации.

По справедливому мнению А.В. Иванченко, статус избирательных комиссий в узком смысле – это совокупность прав и обязанностей (полномочий) по обеспечению надлежащих условий для организации свободного волеизъявления избирателей, порядок образования, способ формирования состава и срок полномочий, подконтрольность и ответственность, гарантии деятельности по осуществлению полномочий; в широком смысле – политико-правовое положение комиссий в структуре и механизме функционирования государственных органов, особенности

взаимодействия комиссий с органами местного самоуправления, общественными объединениями, иностранными наблюдателями и другими участниками избирательного процесса. К основным элементам правового статуса избирательных комиссий можно отнести следующие:

- характер постоянно действующих на профессиональной основе органов, занимающих особое место в системе публичной власти. При этом постоянный характер не присущ окружным избирательным комиссиям;
- двойственность основного предназначения: при проведении соответствующих референдумов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные, участковые избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума;
- системность: каждая избирательная комиссия является элементом системы избирательных комиссий с присущими ей функциями и полномочиями, местом в иерархии комиссий;
- независимость: комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- наличие собственной компетенции для каждого уровня избирательных комиссий, особый характер соподчиненности;
- особый порядок формирования, срок полномочий;
- особый статус членов избирательных комиссий;
- характер и механизмы взаимодействия с другими государственными органами, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными субъектами избирательного процесса;
- особый статус актов избирательных комиссий: решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации;
- наличие конституционно-правовой ответственности;
- статус юридического лица – избирательные комиссии, как и другие государственные и муниципальные органы, являются полноправными участниками гражданско-правовых отношений.

По мнению С. Д. Князева, с которым следует согласиться, «в основе правового статуса избирательных комиссий лежит принцип независимости органов, осуществляющих организацию и проведение выборов». Однако некоторые современные исследователи ставят под сомнение должную реализацию данного принципа. В литературе отмечается, что поскольку избирательные комиссии в материально-техническом плане полностью обеспечиваются органами исполнительной власти, они не могут быть независимы от последней. Наличие помещений, оргтехники, автотранспорта обеспечивается доброй волей исполнительных органов. Значительно снижает независимость избирательных комиссий включение в них государственных и муниципальных служащих, которые обычно дорожат своей должностью и готовы действовать в корпоративных инте-

ресах. Председатели комиссий достаточно часто при принятии решений ориентируются на мнение представителей исполнительных органов. Что касается финансирования, то, хотя в последнее время положение меняется к лучшему, определённая финансовая зависимость комиссий от органов исполнительной власти остаётся. Обычной практикой стало «премирование» членов комиссий из внебюджетных фондов, находящихся в распоряжении руководителей исполнительной власти, так как оплата их работы из бюджета невелика, а подобные «доплаты», рекламируемые, кстати, самими исполнительными органами, влияют на взаимоотношения избирательных комиссий с органами исполнительной власти.

Отмечая, что «до сих пор комиссии воспринимаются в «коридорах власти» и в обществе как технические, в известной мере обособленные в функциональном отношении, но не самостоятельные подразделения соответствующих исполнительных органов», некоторые авторы предлагают «для обеспечения независимости избирательных органов постепенно трансформировать их в состоящие из профессиональных юристов судебно-административные органы, формируемые как минимум 3–5 различными субъектами (губернаторы, законодательные собрания, органы судейского сообщества, профессиональные сообщества юристов, академическое сообщество и так далее) на продолжительные сроки полномочий, не привязанные к конкретным электоральным циклам. Таким образом, предлагается вернуться к одному из вариантов развития института избирательных комиссий, который не был реализован в дореволюционной России, обладавшей в известной степени независимой судебной властью. В настоящее время в связи с судебной реформой можно вновь обсудить целесообразность появления судей в составе комиссий». Признавая значимость усиления судебного контроля за избирательными комиссиями и учитывая опыт некоторых зарубежных стран, следует обсуждать вопрос о создании избирательных судов, но кардинально реформировать систему избирательных комиссий, учитывая их относительную «молодость» и необходимость стабильного функционирования в условиях значительного количества избираемых органов государственной и муниципальной власти, представляется нецелесообразным.

Преодоление указанных и иных явлений возможно в рамках реализации установленных законом гарантий независимости избирательных комиссий, к которым следует отнести:

- установление на уровне федерального закона статуса и компетенции избирательных комиссий, гарантий их деятельности;
- особый порядок формирования избирательных комиссий, включающий участие представительных органов, политических партий, общественных объединений (в отношении муниципальных избирательных комиссий), вышестоящих комиссий (разумеется, за исключением формирования ЦИК России);
- осуществление деятельности избирательных комиссий на постоянной профессиональной основе;
- наличие исключительных полномочий избирательных комиссий по выполнению избирательных действий, в том числе определению результатов выборов;

- ограничения, установленные для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- обязательность решений и иных актов комиссий, принятых в пределах их компетенции, для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума;
- невозможность расформирования избирательных комиссий кроме как по решению суда по установленным законом основаниям;
- исключение возможности создания органов, заменяющих избирательные комиссии, равно как и передача функций избирательных комиссий другим органам государственной и муниципальной власти;
- наличие юридической ответственности за воспрепятствование деятельности избирательных комиссий, противоправное вмешательство в их деятельность, присвоение их статуса и полномочий.

Принцип независимости избирательных комиссий, который, как отмечалось, лежит в основе их правового статуса, может эффективно действовать только в совокупности с другими принципами организации и деятельности избирательных комиссий. К таким принципам следует отнести:

- федерализм: система избирательных комиссий строится в соответствии с федеративным устройством Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации действуют 83 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- верховенство Конституции Российской Федерации и законов: вся деятельность избирательных комиссий должна осуществляться на основе верховенства права. Именно это обеспечивает реализацию их основного предназначения: организации и проведения выборов, защиты избирательных прав граждан;
- гласность и открытость при подготовке и проведении выборов;
- профессионализм;
- ответственность: законодательство предусматривает основания конституционно-правовой ответственности избирательных комиссий вплоть до её роспуска, различные виды ответственности для членов избирательных комиссий;
- коллегиальность: все решения избирательных комиссий принимаются коллегиально;
- взаимодействие с политическими партиями, общественными объединениями, другими институтами гражданского общества.

Стабильности и повышению статуса избирательных комиссий послужило бы их закрепление в качестве конституционных органов. Это стало бы возможным в случае внесения соответствующих конституционных поправок и послужило бы укреплению независимости избирательных органов.

§ 3.2. Классификация функций избирательных комиссий при проведении федеральных, региональных и местных выборов, а также форм их осуществления

Основные функции избирательных комиссий обусловлены их главным предназначением, а именно: организация и проведение выборов, контроль за соблюдением законодательства о выборах всеми участника-

ми избирательного процесса, реализация и защита избирательных прав граждан Российской Федерации. Выделение функций избирательных комиссий важно для определения общей направленности их деятельности, понимания основных целей и задач, систематизации и дифференциации полномочий, реализация которых должна быть не самоцелью, а соответствовать функциям избирательного органа.

Правовой основой осуществления функций избирательных комиссий являются Конституция Российской Федерации (хотя в ней нет упоминания об избирательных комиссиях, правовое закрепление в Основном законе страны получили базовые принципы избирательного права, нормы о выборности ряда органов публичной власти, избирательные права граждан), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинёв, 7 октября 2002 года), Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.), Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.), Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013 г.). Формы реализации отдельных функций присутствуют в Федеральном законе от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 07.05.2013 г.), в Законе Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124–1 (ред. от 02.07.2013 г.) «О средствах массовой информации», Федеральном законе от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ (ред. от 11.07.2011 г.) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», некоторых других нормативных правовых актах. Ряд особенностей осуществления функций избирательных комиссий муниципальных образований регулируется Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Функции избирательных комиссий можно классифицировать по нескольким основаниям. По мнению М.С. Матейковича, «федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и другие возлагают на избирательные комиссии три базовые функции правозащитного характера:

- обеспечение реализации избирательных прав граждан;
- обеспечение защиты избирательных прав граждан;
- контроль за соблюдением избирательных прав граждан».

Соглашаясь с М.С. Матейковичем в том, что в системе функций избирательных комиссий можно выделить правозащитную функцию и определить в качестве критерия содержание и социальную направленность функций избирательных комиссий в различных сферах жизни общества, к числу функций также можно отнести следующие:

1. Организационная функция. В её рамках осуществляется организация и проведение выборов в органы государственной власти и органы местного

самоуправления, в том числе регистрация кандидатов (списков кандидатов), распределение финансовых средств, организация контроля за их расходованием, организация голосования участковыми комиссиями и так далее.

2. Функция обеспечения законности проведения избирательных действий всеми участниками избирательного процесса. В рамках реализации данной функции комиссии вправе, в том числе в связи с обращениями о нарушении закона, обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти.

К формам реализации данной функции следует также отнести отмену вышестоящими избирательными комиссиями решений нижестоящих комиссий, противоречащих закону либо принятых с превышением установленной законом компетенции.

Комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днём голосования, – немедленно. В случае нарушения закона кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума соответствующая комиссия вправе вынести этим кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом. Все виды деятельности избирательных комиссий должны строиться на основе верховенства Конституции Российской Федерации и законов.

3. Правотворческая функция. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции издаются решения и иные акты, имеющие юридическую силу. Ч. 13 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает: «Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации».

В науке, в основном, признаётся нормативный характер актов ЦИК России, хотя законодательство на это чётко не указывает: «Среди нормативных актов, издаваемых ЦИК России, принято выделять не только инструкции, но и постановления, методики, положения, перечни документов, инструктивные письма, разъяснения, программы, концепции, методические рекомендации, заключения». Думается, акты и других избирательных комиссий, имеющие обязательную силу для других органов и лиц, также следует считать нормативно-правовыми.

4. Правоприменительная функция. Во всей своей деятельности избирательные комиссии осуществляют правоприменение в рамках из-

бирательно-референдумных правоотношений. Эта деятельность осуществляется в установленных государством процессуальных формах, сопровождается вынесением правоприменительных актов, т. е. обладает всеми признаками правоприменительной деятельности.

5. Контрольная функция. Данная функция проявляется в том, что избирательные комиссии (определённого уровня в зависимости от вида выборов) осуществляют проверку сводных финансовых отчётов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информирует граждан о результатах этих проверок; рассматривают жалобы, могут в пределах своей компетенции отменить решения нижестоящих комиссий.

6. Экспертная функция. Данная функция присуща не всем избирательным комиссиям. В частности, ч. 14 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации настоящему Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Подготовка такого заключения требует анализа регионального законодательства о выборах, сопоставления его с федеральным, выработки мотивированного заключения о соответствии, т. е. по сути является экспертной деятельностью. Основной её целью является устранение противоречий законодательства субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах федеральному законодательству.

Следует отметить ряд проблем при реализации данной функции, присущей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с 2002 года. Заключение о несоответствии анализируемого акта субъекта Российской Федерации федеральному закону не влечёт автоматической отмены акта. Закон не обязывает в случае принятия заключения о несоответствии ни избирательную комиссию субъекта Федерации, ни кого-либо другого проводить работу по подготовке законопроекта о внесении изменений в закон субъекта Федерации, вносить его в региональный законодательный орган, тем более, что не во всех субъектах Федерации избирательная комиссия субъекта обладает правом законодательной инициативы. И уж тем более, никто не может обязать региональный парламент принять закон именно в редакции ЦИК России. Здесь многое зависит от правовой культуры участников избирательного процесса и сложившейся практики. Но полагаться только на них не следует. Представляется необходимым право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов Федерации в региональном парламенте закрепить на федеральном уровне. В случае же непринятия закона, соответствующего по своему содержанию заключению ЦИК России, следует обязать избирательную комиссию субъекта Федерации обратиться в соответствующий суд.

Недостаточная правовая регламентация вопросов осуществления правовой экспертизы в целом и экспертной деятельности избирательных комиссий, как и проблема нормативного закрепления механизма установления обязанностей субъекта, осуществляющего экспертизу по опре-

делению правового пространства, охватываемого экспертной деятельностью, отмечается в современных исследованиях.

7. Информационная функция. Формами её осуществления являются информирование избирателей, публикация решений избирательных комиссий в официальных печатных органах.

8. Функция взаимодействия с гражданским обществом. Формами реализации данной функции являются установленные законом и не противоречащие закону формы взаимоотношений избирательных комиссий с политическими партиями, общественными объединениями, группами граждан (например, по поддержке самовыдвижения кандидата), гражданами.

9. Просветительская функция. Избирательные комиссии проводят большую работу по обучению участников избирательного процесса. При ЦИК России создан Российский центр обучения избирательным технологиям, который ведёт информационно-разъяснительную деятельность, осуществляет организацию обучения кадров избирательных комиссий и других участников избирательного процесса. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации имеет официальный печатный орган, кроме того, издаёт журналы научной и практической направленности, работает с вузами, проводит ежегодный конкурс среди студентов и молодых учёных на лучшую работу по вопросам выборов и референдумов. Эти и другие формы реализации данной функции, в конечном итоге, направлены на повышение политической и правовой культуры, гражданской активности и, в конечном счёте, повышение доверия к выборам.

10. Функция международного сотрудничества. Формы её осуществления многообразны. К ним можно отнести аккредитацию иностранных (международных) наблюдателей, различные инициативы, осуществляемые на международной арене (например, инициатива по принятию Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписана в г. Кишинёве 7 октября 2002 года), направление наблюдателей в зарубежные государства, международное сотрудничество по другим вопросам. Реализация данной функции способствует восприятию достижений законодательства и практики зарубежных государств российским законодателем и правоприменителями, разумеется, с учётом специфики электорально-правовых отношений, сложившихся в нашей стране, традиций, менталитета российских избирателей и тому подобное.

Классификация функций избирательных комиссий может проводиться и по другим критериям. Так, в зависимости от вида народного голосования различают функции комиссий по организации и проведению выборов, по организации и проведению референдумов, по организации и проведению отзыва депутатов, выборных должностных лиц.

В зависимости от вида избирательной комиссии функции можно подразделить на функции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, функции избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, функции избирательных комиссий муниципальных образований, функции окружных избирательных комиссий, функции территориальных (районные, городские и других) комиссий, функции участковых комиссий.

По социальной значимости функций избирательных комиссий можно выделить базовые функции, к которым следует отнести подготовку

и проведение выборов и референдумов, контроль за соблюдением законодательства о выборах и референдумов, реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. К производным функциям, т. е. обусловленным базовыми функциями, следует отнести все остальные, указанные выше.

По территориальности различают функции избирательных комиссий по организации и проведению федеральных выборов, референдумов, выборов, референдумов субъектов Российской Федерации, муниципальных выборов и референдумов.

По своему характеру и временной протяжённости можно выделить постоянные функции избирательных комиссий, которые реализуются как в ходе отдельных избирательных кампаний, так и в межвыборный период (правотворческая, контрольная, экспертная, функция международного сотрудничества, другие) и функции, выполняемые избирательными комиссиями применительно к конкретной избирательной кампании кандидата, политической партии.

В литературе отмечается проблема, связанная с тем, что действующее избирательное законодательство предусматривает возможность выполнения одной избирательной комиссией функций другой. Федеральный закон «Об основных гарантиях...» (ст. 26) предусматривает возможность возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую: полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа муниципального образования, могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию. В свою очередь, полномочия территориальной комиссии по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования.

С одной стороны, отмечает А. А. Макарецв, процедура возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую имеет позитивное значение и направлена на формирование системы взаимозаменяемости избирательных органов, повышение качества их работы на выборах различного уровня. С другой – избирательная комиссия муниципального образования изначально создаётся для подготовки и проведения муниципальных выборов. Именно для реализации этой цели она формируется представительным органом местного самоуправления. Территориальная избирательная комиссия формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. При возложении на территориальную избирательную комиссию полномочий муниципальной избирательной комиссии возникает ситуация, когда муниципальные выборы проводятся избирательной комиссией, являющейся органом государства и формируемым другим органом государства – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации и лишь наделённой полномочиями муниципального органа.

Думается, позитивная составляющая такого взаимозамещения функций превалирует. Отмеченная взаимозаменяемость не противо-

речит базовым принципам местного самоуправления, закреплённым в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Она осуществляется в одном случае на основании обращения представительного органа муниципального образования, в другом – по согласованию с представительным органом муниципального образования. Главной целью такой взаимозаменяемости является своевременное и профессионально организованное проведение выборов соответствующего уровня, обеспечение и защита избирательных прав граждан.

Аналогичный вопрос в 2004 году был предметом рассмотрения органа конституционного (уставного) правосудия субъекта Российской Федерации. Уставным судом Свердловской области было рассмотрено на предмет соответствия Уставу области положение Закона Свердловской области от 29.04.2003 г. № 11-ОЗ «О введении в действие Избирательного кодекса Свердловской области». Закон предусматривал, что «избирательные комиссии муниципальных образований формируются в течение шести месяцев со дня введения в действие Избирательного кодекса Свердловской области, за исключением муниципальных образований, в которых решением Избирательной комиссии Свердловской области полномочия избирательной комиссии муниципального образования возложены на соответствующую территориальную избирательную комиссию». Заявитель посчитал, что реализация данной нормы закона приведёт к необоснованному вмешательству государственных органов в деятельность органов местного самоуправления, чем нарушаются его права как гражданина на местное самоуправление, которые гарантированы Конституцией и законодательством Российской Федерации, соответствующими статьями Устава Свердловской области.

Уставной суд не согласился с доводами заявителя. Подтвердив полномочие областного законодателя по урегулированию порядка формирования избирательных комиссий муниципальных образований, суд обосновал целесообразность закреплённого законодателем шестимесячного срока для формирования избирательных комиссий муниципальных образований представительным органом местного самоуправления и другими участвующими в формировании избирательных комиссий муниципальных образований субъектами, правомочность возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на соответствующую территориальную избирательную комиссию. Сформулированные судом по данному делу критерии оценки установленного законодателем субъекта Российской Федерации правила не только подтвердили отсутствие нарушений прав граждан, гарантированных Уставом области, но и обосновали необходимость его установления в целях предотвращения ситуации, когда по различного рода причинам, как объективного, так и субъективного характера, избирательные комиссии муниципального образования не будут сформированы, что может повлечь массовое нарушение избирательных прав граждан.

Предотвращение таких нарушений в конечном счёте и является стратегическим направлением реализации всех рассмотренных функций избирательных комиссий.

§ 3.3. Выявление проблем формирования избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, предложения по их решению

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» входят в систему избирательных комиссий Российской Федерации и являются важнейшим её звеном. При проведении федеральных выборов на них возлагается важная роль по подведению итогов голосования в субъекте Федерации на основе суммирования данных протоколов территориальных избирательных комиссий, другие не менее значимые функции. На региональных выборах избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются комиссиями, организующими выборы, и несут всю полноту ответственности за обеспечение законности и гарантий избирательных прав граждан. На муниципальных выборах избирательные комиссии субъектов Российской Федерации несут контрольные полномочия, в том числе рассмотрение жалоб и обращений на нижестоящие избирательные комиссии и полномочия по методической помощи нижестоящим избирательным комиссиям.

Важность роли избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в обеспечении деятельности федеральных, региональных и муниципальных избирательных комиссий диктует необходимость поиска оптимальной модели их формирования. От этого во многом зависит обеспечение гарантий независимости членов комиссий, законности в их деятельности, ответственности. Понятный и логичный способ формирования способствует привлечению в избирательную систему профессионалов с высокими гражданскими качествами, повышению доверия к итогам выборов, а значит – к государственной и муниципальной власти.

Формирование избирательных комиссий – предусмотренный федеральным законом порядок образования и сроки полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и иных избирательных комиссий. Правовую основу формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации составляют нормы Федерального закона «Об основных гарантиях...» и законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее данный вопрос. Так, в Москве порядок формирования Московской городской избирательной комиссии регулируют нормы Закона г. Москвы от 06.07.2005 г. № 38 (ред. от 10.07.2013 г.) «Избирательный кодекс города Москвы» и Закона г. Москвы от 23.04.2003 г. № 23 (ред. от 10.07.2013 г.) «О Московской городской избирательной комиссии».

В соответствии с п. 5 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...» формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а также на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, ко-

торым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (если установленный законом субъекта Российской Федерации необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации минимальный процент голосов избирателей превышает 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании), предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Законодательство субъектов Российской Федерации конкретизирует порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Так, Закон г. Москвы от 23.04.2003 г. № 23 (ред. от 10.07.2013 г.) «О Московской городской избирательной комиссии» в ст. 3 устанавливает:

1. Городская комиссия формируется в составе 14 членов комиссии с правом решающего голоса.

2. Формирование Городской комиссии осуществляется Московской городской Думой и мэром Москвы на основе предложений политических партий, иных общественных объединений, представительных органов местного самоуправления, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Городской комиссии предыдущего состава.

В составе Городской комиссии не может быть более семи членов комиссии, являющихся государственными или муниципальными служащими.

Московская городская Дума и мэр Москвы назначают по семь членов Городской комиссии соответствующими правовыми актами. Как Московская городская Дума, так и мэр Москвы обязаны назначить не менее четырёх членов Городской комиссии на основе поступивших предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, политических партий, выдвинувших городские списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Московской городской Думе (далее – политические партии, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, Московской городской Думе).

В Городскую комиссию по предложению каждой политической партии, иного общественного объединения может быть назначено не более одного члена комиссии с правом решающего голоса. Политическая партия, иное общественное объединение не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав Городской комиссии.

Как Московская городская Дума, так и мэр Москвы обязаны назначить не менее одного члена Городской комиссии на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

На первый взгляд порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, установленный законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, является демократичным и отвечающим принципу независимости избирательных комиссий. Однако поиск оптимальной модели нельзя считать завершённым.

Среди проблем формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации можно выделить следующие:

1. П. 3 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...» установлен срок полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации – пять лет. Если срок полномочий избирательной комиссии субъекта Российской Федерации истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок её полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Такой срок, учитывая конституционные сроки полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сроки полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации, представляется слишком коротким. По мнению некоторых современных исследователей, «Таким образом, комиссия переформируется к каждому новому избирательному циклу, что превращает поведение её членов в период избирательной кампании в своего рода «оправдание доверия» (если формирование комиссии осуществляется до начала кампании) либо «испытание на верность» (если комиссия формируется после её окончания)».

Яд исследователей, предлагая увеличить срок полномочий ЦИК России до 10–12 лет, приводят аргументы, которыми можно аналогичным образом мотивировать необходимость увеличения сроков полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: «Представляется, что существующие нормы законов и основанная на них практика достаточно частой смены состава ЦИК России, которая происходит перед каждым циклом выборов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, на наш взгляд, не способствуют укреплению независимого статуса членов Комиссии и развитию их самостоятельности и профессионализма. Поэтому следовало бы поддержать выдвинутое в специальной литературе предложение об увеличении срока полномочий избирательных комиссий в целом как минимум на двойной срок обычной легислатуры законодательных (представительных) органов государственной власти с тем, чтобы избежать практики подбора состава комиссий по соображениям политического характера».

2. Назначение части членов комиссий по предложениям политических партий ведёт, по справедливому мнению указанных и иных исследователей, к излишней их политизации, утрате независимости, связанности мнением своих политических партий и партийной дисциплиной. В то же время нельзя согласиться с тем, чтобы исключить роль политических партий в формировании избирательных комиссий. Целесообразным представляется предусмотреть в федеральном законодательстве обязанность члена избирательной комиссии любого уровня, в том числе избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, независимо от того, назначен ли он по предложению политической партии или нет, приостановить членство в политической партии с момента начала осуществления полномочий члена комиссии.

3. Одной из требующих решения проблем представляется сложившаяся практика членства в одной партии председателя, заместителя пред-

седателя и секретаря избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Учитывая, что другие члены комиссии работают не на постоянной профессиональной основе, налицо излишнее влияние политической «партии власти» на решения региональных избирательных комиссий. Очень сложно исключить заинтересованность однопартийного руководства комиссии, даже не получающего прямых указаний от руководящих органов своей партии, в её победе на выборах. Представляется целесообразным внести в ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...» поправку, исключающую возможность назначения на все руководящие должности в избирательной комиссии субъекта Российской Федерации членов одной партии, даже в случае приостановления ими партийного членства.

4. Упомянутая практика работы на постоянной профессиональной основе лишь трёх членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с правом решающего голоса (руководства комиссии) очевидно свидетельствует о неравноправии членов комиссии. Думается, для бюджета субъекта Федерации было бы не слишком большим обременением содержать всех членов региональных комиссий (максимум 14) на постоянной профессиональной основе. Обозначенная проблема усиливается тем, что по сложившейся практике некоторые члены избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с правом решающего голоса одновременно занимают должности в аппаратах комиссий. Это означает их прямую служебную зависимость от председателя комиссии и его заместителя. Чтобы исключить такую практику, необходимо внести соответствующие поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях...»

5. Имеющееся в литературе предложение о необходимости ежегодной либо, по крайней мере, раз в три года ротации председателя, заместителя председателя, секретаря Центральной избирательной комиссии целесообразно рассмотреть в отношении руководства избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с целью снижения рисков ангажированности лиц, занимающих должности председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Разумеется, должна быть исключена возможность ротации всех трёх лиц, занимающих указанные должности, одновременно.

6. В целях повышения профессионализма и обеспечения законности на всех стадиях избирательного процесса следует вернуться к установлению в законе квалификационного требования к председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации о необходимости иметь высшее юридическое образование (оно существовало до 20 апреля 2007 года). Более того, такое требование следует установить в отношении председателей комиссий всех уровней, включая участковые, и для не менее половины членов избирательных комиссий всех уровней с правом решающего голоса. Юридическое образование не только преследует цель дать собственно профессиональные знания, оно направлено на формирование нетерпимости к нарушениям закона в любой сфере общественной жизни.

Кроме того, представляется необходимым установить для председателя и членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации требование о необходимости не менее чем трёхлетнего стажа работы в избирательной системе России.

7. П. 11 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает: «В период избирательной кампании, период со дня назначения референдума и до окончания кампании референдума орган, назначивший члена комиссии, обязан назначить нового члена комиссии вместо выбывшего по обстоятельствам, указанным в п. 6 и 8 настоящей статьи, не позднее чем через десять дней со дня его выбытия в соответствии с требованиями, установленными п. 4 ст. 21 и ст. 22–27 настоящего Федерального закона. В иной период орган, назначивший члена комиссии, обязан назначить нового члена участковой комиссии не позднее чем в трехмесячный срок, а нового члена иной комиссии – не позднее чем в месячный срок со дня прекращения полномочий выбывшего члена комиссии. В случае невыполнения данных требований нового члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации...»

Представляется, что нормы данной статьи нуждаются в корректировке. Прежде всего, 10-дневный срок для назначения нового члена комиссии вместо выбывшего в период избирательной кампании является нереальным применительно к членам комиссии, назначенным законодательным органом субъекта Российской Федерации, поскольку заседание данного органа может в этот срок не состояться. Целесообразно увеличить данный срок до 1 месяца. Кроме того, закон, устанавливая, что в случае невыполнения данных требований, нового члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, не определяет для ЦИК России срока, в который она должна назначить нового члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Учитывая важность избирательных правоотношений в обеспечении стабильного правового развития государства, такие требования представляются крайне необходимыми.

Следует отметить некоторые критические замечания в отношении действующего порядка формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, содержащиеся в литературе и являющиеся крайне спорными. Например, Н. Миронов отмечает следующие моменты: «Участие в формировании избиркома принимают только два субъекта – губернатор и представительный орган (не считая ЦИК России). Это серьезно упрощает спектр политических сил, представленных в комиссии. Как правило, между губернатором и региональным парламентом существует более или менее тесная взаимосвязь. Во многих субъектах Российской Федерации легислатуры являются в значительной степени «карманными». В результате в состав избиркома так называемая «политическая оппозиция» не попадает, что, разумеется, не исключает возникновения в нём фракций, представляющих интересы различных неформальных политических групп, существующих в регионе. ... Законодательство не содержит требований о том, чтобы в комиссиях были представители судейского сообщества, общества профессиональных юристов, научной и академической сфер и так далее. Вместе с тем, как показывает опыт многих стран, такое представительство обеспечивает высокий профессионализм комиссии как правоприменительного органа, способствует её независимости.

Поскольку на местах профессиональными управленцами являются главным образом только государственные и муниципальные служащие, их доля в составе избирательных комиссий традиционно очень велика. Согласно рамочному Федеральному закону, их численность не может быть более половины состава комиссии. Но даже если собственно государственных и муниципальных служащих в составе комиссии оказывается не более половины от общего числа членов комиссии, это не исключает назначения в комиссию представителей различных госучреждений и полубюджетных-полугосударственных организаций, находящихся фактически в той или иной степени зависимости от администрации региона. С одной стороны, такая практика обеспечивает определённый профессиональный уровень комиссии (хотя и усреднённый, «бюрократический»), с другой – лишает её деятельности необходимого для организации конкурентной политической кампании плюрализма. ... На независимость избиркомов влияет гипертрофированная роль их председателей, которые, вместо того чтобы, как это предусмотрено законом, быть «первыми среди равных», фактически держат комиссии под контролем, обеспечивая принятие нужных решений. ... В практике многих комиссий неоднократно имели место случаи, когда после возникших разногласий по тому или иному важному вопросу объявлялся перерыв, членов комиссии вызывали к председателю, затем вопрос «переголосовывался» с принятием нужного решения единогласно или подавляющим большинством. Вообще считается правильным, когда комиссия принимает решения единогласно».

Указанные замечания нуждаются в обсуждении, а приведённые данные – в проверке, но необходимость дальнейшего поиска оптимальной модели формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации очевидна.

§ 3.4. Роль политических партий и избирательных блоков в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

Роль политических партий в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации установлена нормами федеральных законов «Об основных гарантиях...», «О политических партиях» и законодательством субъектов Российской Федерации. Институт избирательных блоков в настоящее время в законодательстве отсутствует, поэтому говорить об их роли не приходится. В других разделах настоящего исследования обоснованы предложения о возвращении института блокирования политических партий в законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обусловленные общей тенденцией демократизации политической системы, снижением требований к минимальной численности политических партий и, как следствие, появлением на политической арене значительного количества новых партий. По состоянию на 2 октября 2013 года по данным официального сайта Министерства юстиции Российской Федерации зарегистрировано 73 политические партии, из них 59 имеют право участвовать в выборах. Кроме того, по состоянию на 2 октября 2013 года действуют ещё 77 орга-

низационных комитетов политических партий. Создание избирательных блоков, в основе которых лежат соглашения политических партий, призвано активизировать реализацию активного и пассивного избирательного права граждан, поэтому вопрос об их возвращении в избирательное законодательство заслуживает самого серьёзного обсуждения. В случае реализации предложений о создании избирательных блоков они займут достойное место среди участников избирательного процесса. Разумеется, их роль в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации будет значительной: наряду с политическими партиями они будут предлагать кандидатуры членов комиссии.

В настоящее время ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливает общие условия формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий. Из её содержания усматривается, что немаловажная роль политических партий предусмотрена как общее условие формирования избирательных комиссий указанных уровней. Эта роль выражается в том, что в соответствии с законом избирательные комиссии субъектов Российской Федерации формируются, как уже упоминалось в разделе 3.3 настоящего исследования, на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Формирование указанных избирательных комиссий осуществляется также на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (если установленный законом субъекта Российской Федерации необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации минимальный процент голосов избирателей превышает 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании), предложений других политических партий и иных общественных объединений. Таким образом, политические партии – обязательные согласно требованиям закона участники формирования не только региональных, но и иных избирательных комиссий.

Порядку формирования и полномочиям непосредственно избирательных комиссий субъектов Российской Федерации посвящена ст. 23 закона. Из её содержания усматривается немаловажная роль политических партий в этом процессе.

Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется, как отмечалось ранее в разделе 3.3, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на паритетных началах на основе предложений политических партий и иных общественных объединений, указанных выше.

При этом по закону как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязаны назначить не менее одной второй от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе предложений вышеуказанных объединений.

Как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации о выборах, в основном, дублирует нормы Федерального закона «Об основных гарантиях...», но определяет роль политических партий в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации более конкретно.

В предыдущем разделе 3.3 приведены нормы Закона г. Москвы от 23.04.2003 г. № 23 (ред. от 10.07.2013 г.) «О Московской городской избирательной комиссии», устанавливающие роль партий в формировании Московской городской избирательной комиссии.

Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 г. № 21-ЗРТ (ред. от 22.06.2012 г.) в ст. 11 приводит общие условия формирования избирательных комиссий, аналогичные общим условиям, приведённым в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях...» Далее в ст. 12 «Статус и порядок формирования Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан» Кодекс устанавливает, что формирование Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан осуществляется Государственным Советом Республики Татарстан и Президентом Республики Татарстан на основе предложений, указанных в ч. 1 ст. 11 Кодекса (т. е. предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со ст. 97.1 Кодекса (т. е. республиканские списки кандидатов, получившие менее 7, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенные к распределению депутатских мандатов). Ст. 98 Кодекса устанавливает методику пропорционального распределения депутатских мандатов между партийными списками, аналогичную методике распределения депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Закон Забайкальского края от 05.10.2009 г. № 230-ЗЗК (ред. от 17.06.2013 г.) «Об избирательной комиссии Забайкальского края» регулирует порядок участия политических партий в формировании избирательной комиссии Забайкальского края более подробно. В соответ-

ствии со ст. 6 закона «Состав и порядок формирования избирательной комиссии» формирование избирательной комиссии края осуществляется Законодательным Собранием Забайкальского края и губернатором Забайкальского края на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательном Собрании Забайкальского края, иных общественных объединений, представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Формирование избирательной комиссии указанными органами осуществляется на паритетной основе. Как Законодательное Собрание Забайкальского края, так и губернатор Забайкальского края обязаны назначить не менее половины от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии на основе предложений, поступивших от:

- 1) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

- 2) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании Забайкальского края.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения. Политическая партия, избирательное объединение, иное общественное объединение не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав избирательной комиссии. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии.

Перед назначением членов избирательной комиссии Законодательное Собрание Забайкальского края и губернатор Забайкальского края проводят взаимные консультации. Решение о назначении членов избирательной комиссии оформляется постановлением Законодательного Собрания Забайкальского края и постановлением губернатора Забайкальского края.

Сообщение о формировании избирательной комиссии нового состава должно быть опубликовано Законодательным Собранием Забайкальского края и губернатором Забайкальского края не ранее чем за 75 и не позднее, чем за 60 дней до дня истечения срока полномочий избирательной комиссии предыдущего состава.

Период для направления предложений политическими партиями, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, представительными органами муниципальных образований, избирательной комиссией предыдущего состава, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации при формировании избирательной

комиссии нового состава должен составлять не менее одного месяца. Решения политических партий, избирательных объединений, общественных объединений, представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации должны быть приняты уполномоченным на то органом в порядке, предусмотренном их уставами, регламентами, и оформлены решением (постановлением, выпиской из протокола заседания, собрания, конференции, съезда) с приложением сведений биографического характера о кандидате, а также заявления кандидата о согласии на назначение его членом избирательной комиссии с правом решающего голоса. Одновременно политическая партия, избирательное объединение, общественное объединение представляют копию своего устава и копию свидетельства о их регистрации в соответствующих государственных органах.

Анализируя приведённые нормы закона, можно увидеть, что в нём не только урегулирован порядок участия политических партий в формировании избирательной комиссии края, полностью соответствующий нормам Федерального закона, но и предусмотрены взаимные консультации Законодательного Собрания Забайкальского края и губернатора Забайкальского края, проводимые перед назначением членов избирательной комиссии; форма решения о назначении членов избирательной комиссии; срок опубликования сообщения о формировании избирательной комиссии нового состава; период для направления политическими партиями предложений о формировании избирательной комиссии нового состава. Следует признать, что подробное, чёткое и понятное законодательное регулирование порядка и форм участия политических партий в формировании избирательных комиссий стимулирует активизацию политических партий в данном направлении. Учитывая, что в настоящее время в связи с активизацией партийного строительства на политическую арену выходит много вновь созданных партий, не имеющих опыта политического участия, и для них подробное законодательное установление порядка участия в формировании региональных избирательных комиссий имеет весьма важное значение.

Признавая достоинства приведённого регионального закона, нельзя не отметить, что очень сложно понять, каким может быть порядок реализации его нормы о взаимных консультациях Законодательного Собрания Забайкальского края и губернатора края, каким образом губернатор может консультироваться с полным составом законодательного органа. Вероятно, более целесообразным было бы проведение консультаций с представителями фракций или комитетов, комиссий Собрания.

Если обратиться к законам других субъектов Российской Федерации (в рамках данной работы не представляется возможным проанализировать значительное количество региональных законов), то можно сделать вывод о том, что все они соответствуют федеральному законодательству в данной сфере.

Роль политических партий в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации значительна и состоит, в основном, в представлении предложений по составу региональных избирательных комиссий, но этим не исчерпывается. Эта роль более значительна. На ос-

нове предложений политических партий наделяется полномочиями не менее половины состава комиссий, но назначение второй половины членов комиссий как высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, так и законодательным органом, происходит в реальном политическом пространстве. Учитывая порядок формирования законодательного органа субъекта Российской Федерации не менее чем наполовину по партийным спискам и выдвижение кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации политической партией (законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено самовыдвижение, но в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации такой институт отсутствует), можно предположить, что как законодательный орган, так и глава субъекта Российской Федерации назначат сторонников партии, имеющей большинство в составе депутатов и партии, выдвинувшей кандидата, ставшего главой субъекта Российской Федерации.

Возможности повышения роли политических партий зависят от самих политических партий. От того, как они заявят о себе, привлекут на свою сторону избирателей, зависит их поддержка, прохождение выдвинутых ими партийных списков в Государственную Думу, в региональные законодательные органы, а значит – увеличение возможностей участия в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

§ 3.5. Выявление организационно-правовых проблем в работе избирательных комиссий в Российской Федерации

Понятие, система и значение избирательных комиссий. Указом Президента Российской Федерации от 20.12.1993 г. № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» была образована постоянно действующая Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, которая возглавляла «систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов федеральных органов государственной власти, проведения референдума (всенародного голосования), выборов представительных органов государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». Был сформирован аппарат ЦИК, обеспечение её деятельности возлагалось на Управление делами Президента Российской Федерации. Законы 1994–1997 годов укрепили систему избирательных комиссий, возглавляемую ЦИК России. В частности, были созданы постоянно действующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а позднее – к 2002–2003 годам – территориальные (районные и городские) избирательные комиссии.

В настоящее время в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии.

Система избирательных комиссий в Российской Федерации основана на принципах федерализма и местного самоуправления, выражающихся в разграничении предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, территориальности организации публичной власти, а также принципе разделения властей.

Вместе с тем, обращает на себя внимание изменение законодательства в части избирательных комиссий муниципальных образований, произошедшее в 2005 году. Некоторые специалисты говорят даже о том, что «ЦИК России совершила экспансию в сферу муниципального законодательства под предлогом необходимости контроля за правильным формированием выборных органов местного самоуправления».

Особенность статуса избирательной комиссии муниципального образования заключается в том, что она является муниципальным органом и при этом не входит в структуру органов местного самоуправления. Связано это с тем, что избирательная комиссия муниципального образования не решает вопросов местного значения, что является одним из важнейших признаков органа местного самоуправления.

Ознакомление с нормами действующего законодательства о местном самоуправлении позволяет сделать вывод о том, что наличие избирательной комиссии муниципального образования не является обязательным, однако избирательное законодательство содержит чуть иной подход к этому вопросу. Представляется необходимым более чётко урегулировать вопрос о наличии избирательной комиссии в муниципальном образовании, устранить функциональные противоречия с территориальной избирательной комиссией, действующей, как правило, в пределах той же территории и состоящей из тех же членов.

Избирательные комиссии не образуют централизованную систему. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем, согласно п. 10 ст. 20 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах её компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Это приводит к тому, что возникают судебные споры, связанные с более чётким уяснением пределов деятельности соответствующих избирательных комиссий. Особенно остро это проявляется в ситуациях, когда в единый день голосования проводятся выборы разных уровней. Представляется оправданной определённая конкретизация полномочий избирательных комиссий при совмещении в единый день голосования выборов разного уровня.

Традиционно к основным функциям избирательных комиссий относится обязанность по назначению выборов, если уполномоченный на то орган или должностное лицо по каким-либо причинам этого не сделали самостоятельно и в срок, нарезка избирательных округов, формирование нижестоящих избирательных комиссий, составление списков избирателей, регистрация кандидатов, информирование избирателей, изготовление бюллетеней, определение итогов голосования и контроль за соблюдением избирательных прав граждан.

Вместе с тем, реформа избирательного законодательства, политической системы, проводимая активно в последние годы, определённая либерализация законодательства о политических партиях актуализирует и необходимость переосмысления роли и значения избирательных комиссий, их участия в избирательных кампаниях. Повышается роль избирательных комиссий не только как органа, занимающегося организацией избирательного процесса, но и как органа, активно выполняющего правозащитную, просветительскую функцию, увеличивается количество обращений, которые направляются в избирательные комиссии разных уровней. Наверное, назрела необходимость пересмотреть основные принципы формирования избиркомов, рассмотреть вопрос о возможном нормативном увеличении количества юристов в них.

Действующее законодательство предусматривает возможность расформирования избирательной комиссии как меры ответственности. Институт расформирования избирательных комиссий направлен на предотвращение со стороны избирательных комиссий нарушений избирательного законодательства и усиление гарантий реализаций прав граждан на свободное волеизъявление на выборах. Представляется полезным более детальное регулирование указанной процедуры.

Правотворческая функция избирательных комиссий. Избирательные комиссии всех уровней активно принимают различные подзаконные акты по вопросам своей деятельности, участвуют иным образом в процессе создания норм права.

Согласно Конституции Российской Федерации ЦИК России не обладает правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, напротив, такое право нередко предоставляется региональными конституциями и уставами, – так, если к концу 1990-х годов правом вносить проекты законов на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации обладали 20 избирательных комиссий субъектов Федерации, то сегодня, по нашим подсчётам, таким правом наделены уже 59 региональных избирательных комиссий. Причём, в одних случаях право законодательной инициативы региональных избирательных комиссий не ограничено какими-либо предметными рамками – такая «расширительная» компетенция комиссий отражена в конституциях (уставах) 13 субъектов Российской Федерации. В других – у избирательных комиссий субъектов Российской Федерации есть право вносить законопроекты на рассмотрение соответствующих законодательных (представительных) органов исключительно по вопросам своего ведения, компетенции (такая модель закреплена в правовых системах 37 субъектов Российской Федерации).

Представляется целесообразным уравнивать в этой части статус избирательных комиссий разных уровней. В случае, если в Конституцию Российской Федерации будут вноситься изменения, то можно было бы наделить правом законодательной инициативы и Центральную избирательную комиссию России.

Другая проблема, связанная с правотворческой функцией избирательных комиссий, связана с особенностями доведения принятых ре-

шений до всеобщего сведения (опубликованием, обнародованием), их государственной регистрацией. Представляется целесообразным ввести процедуру регистрации актов избирательных комиссий, как и иных ведомственных актов.

В качестве примера установления промежуточного контроля за законностью принимаемых избиркомами решений можно привести следующий. Так, позиция, высказанная ЦИК России по вопросу о том, следует ли выявлять и учитывать мнение население при формировании территориальных основ местного самоуправления, существенно разошлась и с нормами Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и с позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который однозначно высказался по данному вопросу, последовательно отстаивая свою позицию о важности выявления и учёта мнения населения.

Кроме того, на основании Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 23.07.2013 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» акты избирательных комиссий не являются объектом прокурорской проверки. Следует усилить государственный надзор за качеством принимаемых решений, распространив действие закона о прокуратуре и на избирательные комиссии.

Согласно п. 2 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 10.10.2013 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путём, а также передаются в иные средства массовой информации в объёме и в сроки, которые установлены законом. Иными словами, решения избиркомов могут либо опубликовываться, либо размещаться на сайтах, либо доводиться иным путём.

В качестве такой альтернативы может выступать опубликование документов комиссий на официальных сайтах, размещение на стендах. Причём судебная практика свидетельствует о том, что указанная норма обязательна именно для нормативных актов избирательных комиссий.

Законодательство некоторых субъектов Российской Федерации сужает федеральную норму, что, как это ни парадоксально, можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии избирательных прав граждан. Например, решения избирательной комиссии Ставропольского края нормативного характера подлежат официальному опубликованию в двух периодических печатных изданиях; в Чувашской Республике, Рязанской области предусмотрено официальное опубликование решений избирательных комиссий регионов без конкретизации их вида, что предполагает опубликование всех решений. Подобные нормы, безусловно, способствуют наиболее полному информированию избирателей о событиях электоральной направленности, однако они единичны. Представляется целесообразным внесение изменений в федеральный закон № 67-ФЗ в части обязательного опубликования всех нормативных актов избирательных комиссий.

Деятельность избирательных комиссий по рассмотрению обращений.

В соответствии с п. 3–5 ст. 20 федерального закона № 67-ФЗ комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации.

Комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днём голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Если обращение указывает на нарушение закона кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, эти кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума или его (её) уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения.

Комиссии вправе, в том числе в связи с обращениями, обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, – не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днём голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Таким образом, в названной статье предусматриваются определённые принципы рассмотрения обращений граждан – открытость, оперативность, публичность, оперативность и другое. Вместе с тем представляется необходимым принятие административного регламента, более чётко регулирующего деятельность избирательных комиссий, получению гражданами соответствующей публичной услуги. Подобные административные регламенты действуют во многих органах государственной власти, органах местного самоуправления.

Кроме того, требует определённого уточнения, внесения соответствующих изменений в действующее законодательство в части более чёткого определения на какие отношения распространяется данный закон. Дело в том, что избирательные комиссии участвуют не только в выборах и референдумах, но и задействованы в иных формах непосредственной демократии, таких как отзыв выборных лиц, голосование по вопросам изменения границ или преобразовании муниципальных образований. Однако действующее избирательное законодательство наличие этих форм реализации прав граждан не предусматривает – на это содержат

ся определённые указания в соответствующем отраслевом законодательстве. Например, Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически распространено действие избирательного законодательства и на иные правоотношения. Причём и в Федеральном законе 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» и в Федеральном законе 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть нормы, предусматривающие максимальную юридическую силу соответствующих норм. Иными словами, в случае противоречия иной нормы норме данного закона (это касается обоих законов), действует норма данного закона. По сути это означает, что законодательством о местном самоуправлении определяются полномочия избирательных комиссий по выполнению смежных функций по организации иных непосредственных форм муниципальной демократии. В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в федеральный закон № 67-ФЗ, а также отраслевое законодательство.

Образовательная и просветительская деятельность избирательных комиссий. В последние годы существенно активизировалась функция правового просвещения граждан, осуществляемая избирательными комиссиями. Центризбирком России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации активно готовят и издают необходимую литературу, организуют и проводят соответствующие учёбы, семинары, тренинги. Однако, зачастую данная важная деятельность носит бессистемный характер, издаваемая полезная литература находится в закрытом для массового читателя доступе. Представляется целесообразной разработка и принятие специальной программы правового просвещения граждан по вопросам реализации избирательных прав.

Глава 4. Исследование возможностей доступа политических партий к средствам массовой информации, а также возможности партий, не представленных в органах государственной власти, принимать участие в выработке властных решений на федеральном, региональном и местном уровнях

§ 4.1. Обоснование гарантий равного доступа политических партий к средствам массовой информации

В условиях информатизации общества всё большую роль в политической жизни играют средства массовой информации (далее – СМИ), которые на правах «четвёртой власти» стремятся играть самостоятельную роль в освещении социальных процессов. Наряду с собственно информационной функцией они выполняют также развлекательную функцию, а также, что особенно важно для целей настоящего исследования, функции идеологические и мобилизационные, то есть воздействуют на сознание читателей, зрителей, слушателей, с тем чтобы побудить их поступать тем или иным образом, выражают, а чаще – формируют общественное

мнение, а подчас им манипулируют. Две последние функции наиболее наглядно проявляются именно в период избирательных кампаний, когда интерес к СМИ заметно возрастает.

Ввиду столь важной роли статус СМИ подвергается правовому регулированию, причём не только в текущем законодательстве, но и в конституциях. Целями такого регулирования являются обеспечение свободного и равного доступа граждан и их объединений к информации, создание с этой целью гарантий свободы и независимости СМИ, гармонизация данных ценностей с конкурирующими ценностями цивилизованного общества, к числу которых относятся права на частную жизнь, честь, достоинство, безопасность.

По причине повышенной значимости указанных проблем и самих СМИ в жизни информационного общества их статус в целом ряде современных государств в той или иной степени получает отражение в конституциях. Чаще всего он регулируется посредством регламентации информационных свобод. Однако в ряде конституций имеются специальные главы, в которых устанавливаются основы статуса СМИ. Отдельная глава, посвящённая регламентации СМИ, имеется, например, в Конституции Бразилии 1988 года. Это глава V раздела VIII «О социальной коммуникации».

Большинство действующих конституций пошло по первому пути, урегулировав основы статуса СМИ косвенно: в рамках регламентации свободы слова. Так, Конституция Российской Федерации в ст. 29 содержит не только общие для всех способов выражения мыслей, то есть осуществления свободы слова, положения: о том, что информационная свобода мысли и слова гарантируются каждому; о разумных пределах данных прав (запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, а также распространения сведений, составляющих охраняемую Конституцией и законом тайну, в том числе – государственную); а также об их основных гарантиях (недопустимость принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом). Особо ст. 29 гарантирует свободу массовой информации, главной гарантией чего Конституция Российской Федерации считает запрет цензуры.

Следует отметить, что в связи с возрастанием роли информационных процессов в жизни современного общества целый ряд современных конституций регламентирует информационные права и связанные с их реализацией аспекты статуса средств массовой информации весьма подробно. При этом в рамках регулирования свободы информации (её поиска, сбора, получения, распространения, производства) особое внимание, причём во все возрастающей степени, современные конституции стали уделять таким аспектам содержания данного права, которые связаны с развитием информационных технологий. Это, во-первых, регламентация информационных притязаний человека, в том числе – по отношению к государству (открытость информации публичного характера; доступ к информации, затрагивающей интересы человека); во-вторых, обеспечение информаци-

онной защищённости личности, её частной жизни и персональных данных от вторжения, в том числе – с использованием информационных технологий – посредством установления соответствующих ограничений свободы информации; в-третьих, гарантированность свободы слова, выражения мнений и высказываний с использованием средств массовой информации. Как видно, все перечисленные аспекты регламентации информационных прав и свобод приобретают особую значимость в период избирательной кампании, а также напрямую связаны с деятельностью политических партий и их взаимоотношениями со СМИ, поскольку эффективность их деятельности (в частности, актуальность, реальность и проработанность программ и предвыборных обещаний избирателям) в решающей степени зависит от обладания информацией о положении дел в различных сферах жизни страны, а также от возможностей их использования СМИ как площадок реализации свободы высказываний.

В Конституции Португалии 1976 года названные аспекты информационных свобод получили следующее отражение. В соответствии со ст. 35 данной Конституции все граждане имеют право знать информацию о себе, занесённую в электронные картотеки и реестры, и о целях, для которых она предназначена, причём они могут требовать обновления информации и внесения в неё изменений без ущерба для положений законодательства о государственной и судебной тайне. Запрещён доступ к электронным картотекам и реестрам для получения персональных данных о третьих лицах, если только это не делается в исключительных случаях, предусмотренных законом. Информатика не может быть использована для разглашения сведений, относящихся к философским или политическим убеждениям, партийному или профсоюзному членству, вероисповеданию или частной жизни, за исключением обработки статистических данных, имеющих анонимный характер. Закон определяет понятие персональных данных для целей электронной регистрации, а также баз и банков данных и соответствующие условия их создания, доступа к ним и использования публичными и частными организациями. Запрещается присваивать гражданам единственный в общенациональном масштабе номер. Обеспечению свободы массовой информации посвящено в португальской Конституции четыре весьма объёмных статьи (37–40). В них провозглашаются права свободно выражать и распространять свои мысли любым законным способом, в том числе через средства массовой информации; запрет цензуры; право на опровержение информации и на возмещение причинённого ею вреда; свобода печати, включая свободу слова и творчества журналистов, их право на доступ к источникам информации в рамках закона, на сохранение журналистами и средствами массовой информации независимости и профессиональной тайны, право учреждать средства массовой информации без предварительного разрешения, а также права партий, профсоюзов и иных ассоциаций на выход в эфир с соблюдением условий и порядка, предусмотренных в Конституции и законе.

Обстоятельному регулированию в последние годы информационные свободы подвергаются и в законодательстве Соединённого Королевства. При этом важным элементом данных свобод справедливо считается пра-

во на получение информации от органов публичной власти. Оно регламентируется в Акте о свободе информации 2000 года, который устанавливает, что каждый человек вправе получить в органах публичной власти информацию, касающуюся лично его. Закон регламентирует процедуру обращения в государственные и местные органы, их обязанности и ограничения права человека на получение информации о себе. Кроме того, Акт определяет перечень сведений, которые также должны быть доступны населению и по требованию любого лица предоставляться (бесплатно или за плату) органами публичной власти. Перечень таких сведений весьма внушителен, он затрагивает различные сферы деятельности органов публичной власти (экономику, исторические архивы, международные отношения, судебное делопроизводство, аудиторскую деятельность и так далее). Соблюдение информационных прав населения во взаимоотношениях с органами публичной власти контролируется Комиссаром по вопросам информации. Следует отметить, что политические партии Соединённого Королевства, особенно оппозиционные, активно пользуются названными гарантиями информационных свобод для получения и придания гласности информации, необходимой им с целью предвыборной борьбы. Партии в Соединённом Королевстве, как уже было отмечено, не обязаны регистрироваться, но закон поощряет такую регистрацию: в частности тем, что ни одно электронное средство массовой информации не вправе осуществлять вещание в пользу незарегистрированной партии.

Конституция Венгерской Республики 2011 года в ст. VIII устанавливает, что каждый имеет право на свободу слова.

При этом особое значение в качестве гарантий данной свободы Конституция придаёт свободе средств массовой информации. Согласно упомянутой статье, Венгрия признаёт и защищает свободу СМИ. Закон, принимаемый квалифицированным большинством парламентариев, предоставляет подробные правила о свободе СМИ, а также правила по надзору за электронными СМИ и за новостями рынка средств массовой информации. В отличие от Португалии, Конституция которой запрещает присвоение людям единственных идентификационных номеров, в Венгрии практика их присвоения установлена законом. С 1980 года такой номер устанавливается каждому человеку: с рождения, приобретения лицом венгерского гражданства или вида на жительство. Идентификационный номер состоит из 11 знаков. Первый из них обозначает пол человека, второй – месяц и день рождения, третий – год рождения и так далее. С 1985 года в соответствии с данными электронного учёта и регистрации граждан составляются списки избирателей. Правила предоставления и использования идентификационных номеров должна соответствовать конституционным гарантиям права на уважения и тайну частной жизни, а именно ст. V Конституции Венгрии, предусматривающей, что каждый человек имеет право на защиту персональных данных, которые касаются его или её, а также право на доступ и распространение информации, представляющей общественный интерес; независимый орган власти будет отвечать за защиту персональных данных и за публикацию информации, представляющей общественный интерес. Поэтому закон определяет перечень лиц, имеющих право доступа к данным электронного учёта на-

селения, а также обстоятельств, при которых такое право может быть реализовано. Доступ осуществляется после прохождения строгой процедуры получения разрешения, которое выдаётся органами внутренних дел. Факт доступа фиксируется в специальной электронной учётной карте.

В деталях статус СМИ регламентируется во многих государствах специальными законами о них. Такие законы регулируют взаимоотношения государства и СМИ, содержат меры по борьбе с монополизмом в области СМИ, определяют статус журналиста, устанавливают ответственность за злоупотребление свободой печати. Кроме того, статус СМИ получает отражение в законодательстве о выборах, а в ряде стран – также в законах о политических партиях.

Следует отметить, что взаимоотношения СМИ и политических партий в большинстве современных государств регламентируются правовыми нормами лишь в рамках проведения избирательных кампаний. Но имеются примеры и более комплексного подхода к такому регулированию. В Соединённом Королевстве согласно Акту о телевидении 1954 года на телевидении и радио не допускается размещать оплаченную политическую рекламу, но во время и между всеобщими выборами телеканалы обязаны показывать определённое количество передач, созданных и представляемых партиями. Отношения телевидения и радио с политическими партиями регулируются также Памятной запиской 1947 года в редакции 1969 года, явившейся результатом соглашения руководства Би-би-си и двух ведущих политических партий. В соответствии с ней передаваемые правительственные сообщения делятся на две категории. По вопросам, которые не вызывают особых политических разногласий, сообщения передаются без комментариев. Если же информация представляет собой особую важность для страны или вопрос является дискуссионным, эфирное время предоставляется руководством Би-би-си заинтересованному министру и соответствующему члену «теневого кабинета», если оппозиция того потребует. В пределах двух дней после заявления такого требования руководство Би-би-си обязано организовать дискуссию по соответствующему вопросу с участием членов Правительства, представителей оппозиции и других партий, представленных в Парламенте. Представляется, что этот опыт заслуживает внимания и распространения в нашей стране.

В России общие вопросы взаимодействия политических партий и СМИ регулируются в федеральных законах о тех и других лишь в самом общем виде. Так, в Федеральном законе «О средствах массовой информации» вообще нет особого упоминания о взаимодействии СМИ и партий. Федеральный закон «О политических партиях» ограничивается лишь установлением того, что политическая партия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи; учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых; пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации (ст. 26).

В юридической литературе реальные возможности партий по реализации перечисленных прав оцениваются по-разному. Одни авторы полагают, что «официальных возможностей для реализации политической партией данного права вполне достаточно». Другие же утверждают, что механизмы обеспечения равноправия и свободы доступа граждан, политических партий, а на выборах – и кандидатов, а также свободы и независимости прессы недостаточно эффективны. При этом высказывается мнение о том, что проблемы обеспечения равноправия партий и кандидатов на выборах, а также независимости СМИ вообще связаны прежде всего с недостаточным урегулированием в законодательстве о СМИ вопросов их финансирования, в результате чего они попадают в зависимость либо от крупного капитала, либо (чаще) – от публичных властей различных уровней. Одним из наиболее серьёзных проявлений такой зависимости выступает скрытая реклама, которая может принимать форму как коммерческого, так и скрытого материала. Например, политическая реклама, загрированная под новости или комментарии, особенно в период проведения избирательных кампаний, практикуется в настоящее время подавляющим большинством СМИ и является серьёзной проблемой, поскольку «серьёзно деформирует ... рынки прессы и затрудняет их нормальное развитие. Очевидно, что данная проблема требует решения, в том числе законодательного». На это обстоятельство обращалось внимание в научной литературе, в связи с чем выдвигались предложения, во-первых, об установлении в законодательстве о СМИ ограничений, связанных с финансированием создания и использования СМИ и деятельности их владельцев и издателей из средств бюджетов различных уровней, а во-вторых, – о разработке целевой государственной программы поддержки печатных периодических изданий федерального, регионального и местного уровней из средств федерального бюджета. Распределением средств в пределах предусмотренных федеральным бюджетом сумм могла бы заниматься специальная комиссия, состоящая из представителей различных партий. В функции данной комиссии следовало бы включить и наблюдение за обеспечением независимости СМИ. Представляется, что данные предложения заслуживают поддержки.

Наиболее подробно регулируется деятельность СМИ в условиях проведения избирательных кампаний, особенно – на стадии предвыборной агитации. Это естественно: самой эффективной в современных условиях является предвыборная агитация, проводимая именно через средства массовой информации, в особенности – электронные. С учётом огромной роли СМИ в избирательном процессе и их колоссального влияния на результаты выборов вопросы использования в целях агитации средств массовой информации (особенно электронных) регламентируются законодательством весьма обстоятельно. Главное предназначение такого регулирования – обеспечение всеобщих, равных и честных выборов. При этом подходы различных стран к обеспечению доступа кандидатов и политических партий к электронным и печатным СМИ неодинаковы. Они различаются в зависимости от вида партийной системы, существующей в соответствующей стране, от разновидности избирательной системы, от соотношения государственных и частных СМИ и так далее.

Так, в Австрии, Германии, Греции бесплатное время выступлений по телевидению в ходе проведения общенациональных избирательных кампаний распределяется между партиями пропорционально их представительству в парламенте.

В Соединённом Королевстве согласно обычаю перед началом избирательной кампании британские электронные СМИ обращаются в правительственный Комитет по политическому вещанию с предложениями относительно порядка проведения партийных передач. По традиции лейбористы и консерваторы делят эфирное время поровну. Столько же времени получают региональные партии, но только в своих регионах. Продолжительность агитационных передач в абсолютном выражении зависит от значения, которое придают данной избирательной кампании ведущие политические партии: к высшей категории относятся парламентские выборы, к низшей – выборы общинного уровня и в Европарламент. Следует отметить, что теледебаты не являются традицией избирательного процесса Соединённого Королевства. Дебаты с участием лидеров трёх ведущих партий впервые в истории страны имели место лишь на парламентских выборах 2010 года.

В США в отличие от многих других стран принцип равноправия в получении эфирного времени действует не в отношении политических партий, а в отношении самих кандидатов. Содержание же данного принципа имеет весьма усечённый характер: поскольку в США нет государственных электронных СМИ, всё эфирное время предоставляется только на платной основе. При этом в соответствии с Актом о коммуникациях 1934 года, «если держатель лицензии на вещание позволит какому-либо лицу, являющемуся кандидатом на выборную должность, воспользоваться вещательной станцией, то он должен предоставить равные возможности всем таким кандидатам», то есть не вправе им отказать, завязать таксу, по своей инициативе ограничить время вещания, предоставить его в менее благоприятное время суток и тому подобное. Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 года запрещает взимать с кандидатов неодинаковую плату за использование одинаковой газетной и журнальной площади.

Однако высокая стоимость эфирного времени да и газетной площади приводит к тому, что полноценно воспользоваться «равными возможностями» могут лишь весьма состоятельные кандидаты либо кандидаты, поддерживаемые крупнейшими партиями. Для того, чтобы смягчить неравенство финансовых возможностей различных кандидатов, Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 года запрещает кандидатам расходовать на выступления по радио и телевидению более 60 процентов от суммы денежных средств, которую они вправе израсходовать на проведение избирательной кампании.

В ряде стран (Чехия) эфирное время предоставляется партиям, участвующим в выборах, поровну (время выхода в эфир определяется жеребьёвкой), а в некоторых (Япония) – исходя из числа кандидатов, выдвинутых партией на текущих выборах. В Испании по 10 минут бесплатного эфира в течение всей предвыборной кампании предоставляется партиям, федерациям и коалициям (партийным блокам), которые не участвовали в предыдущих парламентских выборах, по 15 минут – объединениям, получившим

до 5 процентов голосов избирателей на последних выборах парламента, по 30 минут – собравшим от 5 до 20 процентов голосов, наконец, по 45 минут – завоевавшим не менее 20 процентов голосов избирателей.

Российское законодательство обстоятельно регламентирует вопросы взаимоотношений политических партий и СМИ только в рамках правил предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума. При этом основными принципами данного регулирования являются, во-первых, предоставление населению достаточной и всесторонней информации об участниках выборов, в том числе – об их программах, а во-вторых – обеспечение равных возможностей политических партий, иных избирательных объединений, кандидатов, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума соответственно. Представляется, что данный принцип в целом весьма последовательно реализован при регулировании всего комплекса аспектов, связанных с предвыборной агитацией в СМИ, то есть при проведении агитации как в электронных, так и в печатных СМИ; как в государственных и муниципальных, так и в частных СМИ; по вопросу о проведении агитации как бесплатно, так и за плату; как отдельными кандидатами, так и избирательными объединениями – в том числе политическими партиями (например, ст. 50–52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме»).

Исключением из сферы действия данного принципа, предусмотренным пп. 1.1 и 1.2 ст. 50 Федерального закона «Об основных гарантиях ...» и введённым в него в 2009 году, являются положения о том, что избирательное объединение, выдвинувшее на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, который получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов, либо кандидата, который не был избран и получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, бесплатной печатной площадью. Установленное законом число голосов избирателей не может превышать 3 процента от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае соответствующее избирательное объединение вправе на основании соответствующего договора получить из общего объёма бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади причитающуюся ему долю или её часть за плату, размер которой не может превышать размер платы за эфирное время, печатную площадь, резервируемые государственными и муниципальными организациями телерадиовещания, редакциями государственных и муниципальных периодических печатных. Аналогичное положение предусмотрено п. 1.2 ст. 50 и в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующими избирательными объединениями. Данное исключение подтверждено Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» (ст. 51) и действующим Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 57). Оно представляется не вполне логичным и обоснованным. Действительно, в соответствии с приведёнными положениями избирательные объедине-

ния, впервые участвующие в выборах, получают право на эфирное время, печатную площадь, а те, которые участвовали в прошедших выборах, но получили мало голосов избирателей, такого права не имеют. Налицо явное неравенство возможностей партий, популярность которых одинаково не доказана. Кроме того, добиться успеха на первых же выборах при отсутствии опыта политической деятельности вряд ли возможно. Дальнейшее же развитие новых партий установлением упомянутых ограничений весьма затруднено. В связи с этим представляется целесообразным пп. 1.1 и 1.2 ст. 50 Федерального закона «Об основных гарантиях ...» отменить.

В целях укрепления гарантий принципа равного доступа политических партий на выборах к СМИ в совершенствовании нуждается и положение ч. 4 ст. 52 Федерального закона «Об основных гарантиях ...», воспроизводящие его соответствующие нормы иных федеральных законов о выборах, а также ч. 13 ст. 65 проекта Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 232119–6, внесённого Президентом Российской Федерации и принятого в первом чтении 16 апреля 2013 года. Указанные нормы предусматривают, что редакции негосударственных периодических печатных изданий, выполнившие установленные законодательством условия (то есть предоставившие в избирательную комиссию, организующую выборы, или указанную в законе нижестоящую избирательную комиссию сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов), предоставляют политическим партиям, зарегистрированным кандидатам печатную площадь для проведения предвыборной агитации на равных условиях оплаты. Указанные редакции вправе отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации.

Последнее предложение приведённой нормы законов о выборах и упомянутого законопроекта следует откорректировать, ибо оно сформулировано весьма неопределённо. Непонятно, кому негосударственные печатные СМИ могут отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации: вообще всем избирательным объединениям и кандидатам (и только так?) или выборочно – одним могут отказать, а другим – нет? Причём в обоих случаях подход нелогичен: если отказать можно только всем (то есть не выборочно), то непонятно, зачем соответствующее СМИ заявило о своей готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации? Если же отказ может быть выборочным, то нарушается принцип равноправия и утрачивается смысл требования той же самой статьи закона о предоставлении эфирного времени и печатной площади кандидатам, партиям и иным избирательным объединениям за равную плату: ведь отказ в предоставлении площади и эфира одним кандидатам, политическим партиям и иным избирательным объединениям при предоставлении их другим – это дискриминация значительно более существенная, чем предоставление площади за разную плату. Представляется, что в данном случае следует признать право СМИ отозвать своё заявление о готовности предоставления эфирного времени или печатной площади путём подачи заявления об отзыве в соответствующую избирательную комиссию. Од-

нако такое заявление может быть подано лишь в том случае, если на момент его подачи ни один кандидат не воспользовался данным СМИ для размещения агитационных материалов. Отозавшие заявление СМИ предоставлять эфирное время или печатную площадь кандидатам, партиям, иным избирательным объединениям не вправе.

§ 4.2. Исследование зарубежного и отечественного опыта участия партий, не представленных в органах государственной власти, органах местного самоуправления, в обсуждении и выработке их решений, правовой регламентации иных форм деятельности таких партий

Либерализация законодательства о политических партиях актуализирует вопрос участия партий, не представленных в органах государственной власти, органах местного самоуправления, в обсуждении и выработке решений органов публичной власти. Анализ зарубежного и российского опыта решения обозначенного вопроса показывает, что в России фактически используется большое количество форм привлечения непарламентских партий к процессу принимаемых решений. Однако правовое регулирование данной сферы ещё явно недостаточно.

Также следует обратить внимание и на то обстоятельство, что всё многообразие форм участия внепарламентских партий в процедуре принятия органами публичной власти решений можно условно разделить на две большие группы – формы, предполагающие протестные, деструктивные, оппозиционные проявления; и формы, связанные с поиском компромисса, сотрудничества, стремление органов власти услышать иное, альтернативное мнение. Безусловно, вторая группа форм является более удобной, но следует думать и о «включении» в процесс принятия решений и оппозиционных партий.

Можно выделить следующие формы участия партий, не представленных в органах государственной власти, органах местного самоуправления в обсуждении и выработке решений органов публичной власти:

1. Участие представителей непарламентских партий в работе представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

1.1. Приглашение представителей непарламентских партий на заседания представительных органов. П. 1.2 ст. 38 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утверждённого Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 13.09.2013 г.) предусматривается, что представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, не менее одного раза в год по решению Совета Государственной Думы могут присутствовать на заседании Государственной Думы. Соответствующее приглашение Совет Государственной Думы направляет руководителям политических партий, не представленных в Государственной Думе, не позднее чем за пять дней до указанного заседания Государственной Думы. От каждой политической партии, не представленной в Государственной Думе, в заседании Государственной Думы может принимать участие один представитель, уполномоченный коллегиальным постоянно действующим

руководящим органом политической партии. Порядок участия представителей политических партий, не представленных в Государственной Думе, в заседании Государственной Думы устанавливается Советом Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

В предыдущей редакции данного пункта говорилось о том, что представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, один раз в год по решению Совета Государственной Думы могут присутствовать на заседании Государственной Думы.

Данные нормы впервые были реализованы 28 февраля 2012 года: при обсуждении реформы избирательного законодательства присутствовали представители непарламентских партий, «в том числе, сопредседатель незарегистрированной партии ПАРНАС В. Рыжков и сопредседатель незарегистрированной партии «РОТ ФРОНТ» С. Удальцов. Доступа к трибуне они не получили, но зато могли в лицах и деталях наблюдать думскую пленарку с думского балкона».

Действующая редакция исследуемой нормы, безусловно, отличается в лучшую сторону, однако, до сих пор остаётся много вопросов по её применению, требуется определённая детализация. В её нынешнем виде представители непарламентских партий фактически имеют те же права, что и журналисты; могут только сидеть на балконе и наблюдать за происходящим. Очевидно, представители партий не должны иметь право голоса, но, наверное, было бы целесообразным предоставить им слово и возможность поделиться своими соображениями по рассматриваемому вопросу.

Кроме того, с учётом существующего количества зарегистрированных партий требует определённой детализации и механизм отбора непарламентских партий, получающих право присутствовать на заседании представительного органа страны. Представляется целесообразным предоставлять такое право партиям не только по усмотрению Совета Государственной Думы, но, например, в зависимости от количества голосов, полученных на последних выборах, реальном возрасте партии (сроке её фактического функционирования), либо с учётом фактической численности партии, количества региональных отделений.

Целесообразно распространить данный механизм и на региональные и муниципальные представительные органы, внося соответствующие нормы в закон о политических партиях.

Следует отметить, что подобные механизмы давно известны за рубежом. Например, в Конституции Французской Республики предусматривается, что один раз в месяц заседание палаты проводится по повестке дня, выработанной парламентской оппозицией и меньшинствами (ст. 48).

Аналогичный механизм есть и в Португалии. Так, согласно ст. 176 Конституции Португальской Республики, все парламентские группы имеют право участвовать в составлении повестки для определённого числа заседаний, согласно критериям, которые будут установлены Регламентом, с учётом позиции партии меньшинства или партий, не представленных в парламенте.

1.2. Привлечение представителей непарламентских партий к работе над проектами нормативных актов. В качестве другого доступного меха-

низма могло бы быть внесение дополнений в соответствующие регламенты в части обязательной рассылки проектов рассматриваемых документов представителям непарламентских партий. Такая рассылка могла бы осуществляться в электронной форме. Получаемые от партий предложения могли бы использоваться в ходе соответствующих обсуждений в комитетах и комиссиях.

В качестве дополнительной формы участия представителей внепарламентских партий могло бы стать формирование при председателях представительного органа совета, включающего преимущественно представителей непарламентских партий и позволяющего их представителям регулярно обмениваться мнениями по различным вопросам.

В качестве альтернативы и/или дополнения можно было бы предусматривать создание таких консультативных органов при высших должностных лицах, при исполнительных органах публичной власти. Например, важным элементом политической системы КНР является народный фронт – Народный политический консультативный совет Китая.

1.3. Возвращение такой формы внутреннего устройства представительных органов, как депутатские группы (объединения) и наделением их теми же правами, что и фракций. В 2009 году в Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была добавлена ст. 82.1, в которой предусматривалось, что до распределения депутатских мандатов осуществляется передача депутатских мандатов федеральным спискам кандидатов, получившим менее 7, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенным к распределению депутатских мандатов. Федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передаётся один депутатский мандат. Федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передаются два депутатских мандата.

Аналогичные нормы появились и в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации.

С точки зрения наличия большего числа партий в представительных органах, данный механизм представляется весьма интересным и оригинальным. Однако время показало его слабую жизнеспособность. Депутаты, получившие такие мандаты, обладают значительно меньшими возможностями по участию в работе представительного органа, отстаиванию интересов своих избирателей. Так, у депутатов, получивших такие единичные мандаты, согласно ст. 7.1 Федерального закона от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» было две возможности: войти в имеющуюся фракцию (и сменить партийную принадлежность) или образовать депутатское объединение, не являющееся фракцией. Эффективность влияния фракции связана с её правами при формировании руководящих органов палаты, формировании государственных органов и назначении

должностных лиц, если это отнесено к ведению палаты, обсуждении различных вопросов на заседании Государственной Думы и тому подобное.

С 1 января 2013 года вышеописанные нормы утратили свою силу.

С возвратом к смешанной избирательной системе, к выборам по одномандатным округам, в представительные органы будут избираться депутаты не только по партийным спискам. Депутаты, избранные по одномандатным округам, могут принадлежать к иным партиям – необходимо предоставлять им право объединяться в группы, а соответствующие депутатские группы необходимо наделять теми же правами, что и фракции.

2. Привлечение представителей непарламентских партий к работе на государственных, муниципальных должностях, участие представителей непарламентских партий в консультациях о назначении на должность отдельных должностных лиц. Известно, что при назначении различных должностных лиц происходят консультации между различными ветвями государственной власти. Аналогичные, хотя и менее выраженные процедуры происходят и на муниципальном уровне. Представляется целесообразным предусмотреть механизм, предполагающий приглашение к участию в данных процессах представителей непарламентских партий, которые действуют, например, как уже было предложено выше, в течение определённого времени (например, не менее трёх лет), подтвердили свою популярность среди населения (например, на последних выборах набрали не менее 1–2 процента голосов избирателей), а также имеющие региональные представительства и/или большое количество зарегистрированных членов.

В ряде субъектов Российской Федерации, муниципальных образованиях на руководящие должности привлекают именно представителей оппозиционных партий.

В Великобритании рядом статутот закреплен статус основной оппозиционной партии, которая именуется «Оппозиция Правительства Её Величества». Эта партия получает денежные средства из бюджета, а её лидер может сформировать и возглавить «теневой» Кабинет министров и даже получать как его руководитель заработную плату из бюджета. Задача теневого кабинета – обеспечивать непрерывность управления обществом и государством в случае смены правительства и контроль за деятельностью правительства. Такое создание альтернативных органов власти (теневых кабинетов и др.) иногда называют встраиванием оппозиции в систему власти.

В Гренаде, на Багамских островах предусматривается назначение ряда должностных лиц только по представлению лидера оппозиции.

3. Изменение законодательства о массовых акциях. В последнее время были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», направленные на ужесточение механизма реализации права на публичные мероприятия. Вместе с тем, анализ зарубежного опыта показывает, что спонтанные демонстрации, возникающие в качестве непосредственной реакции на какие-либо события, в первую очередь реакции протеста (например, протест против только что ставших известными грубых действий полиции), по своей природе не могут иметь предварительного разрешения.

Можно с уверенностью констатировать, что именно организация массовых акций, участие в них, является одной из наиболее доступных форм участия непарламентских партий в обсуждении и выработке решений органами государственной власти, органами местного самоуправления. Поэтому можно было бы предусмотреть соответствующие поправки, регулирующие спонтанные массовые акции, в действующее законодательство.

4. Повышение статуса обращений, направляемых непарламентскими партиями. Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», создан определённый механизм направления общественных инициатив в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Общественными инициативами считаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Гражданин, направивший общественную инициативу, указывает, на каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном), по его мнению, должна быть реализована данная инициатива. Размещённая на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после её размещения на интернет-ресурсе получила:

а) не менее 100 тыс. голосов граждан – в поддержку инициативы федерального уровня;

б) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек – не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), – в поддержку инициативы регионального уровня;

в) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, – в поддержку инициативы муниципального уровня.

Общественная инициатива, не получившая в ходе голосования необходимой поддержки, считается неподдержанной и снимается с рассмотрения. Информация об этом размещается на интернет-ресурсе.

Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Информация о направлении общественной инициативы в экспертную рабочую группу

соответствующего уровня и принятых ею решениях размещается на интернет-ресурсе.

Представляется целесообразным внесение изменений в существующий механизм в части приравнивания обращений политической партии к поддержанной общественной инициативе.

В завершение следует отметить, что согласно ст. 37 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «О политических партиях» политическая партия, не принимавшая в течение семи лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации согласно ст. 41 данного Федерального закона. Политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев проведения голосования на выборах за:

- выдвинутый ею и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

- выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не менее чем в 10 процентах субъектов Российской Федерации;

- выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации;

- выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Следует не только уделять должное внимание расширению форм участия непарламентских партий в процедуре принимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления решений, но и усиливать определённую их ответственность и принимать меры по ликвидации «неработающих партий».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках выполнения исследования:

- проделан общий теоретический анализ парламентаризма как одного из важнейших атрибутов правового демократического государства, его становления и тенденций развития;

- проведены исследование и оценка главных черт современного состояния, положительных и отрицательных тенденций развития, опасностей и резервов позитивной динамики российского парламентаризма, а также его «инфраструктуры»: выборов, политических партий и СМИ, их правового регулирования и практики функционирования;

- сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в соответствующих сферах.

Следует признать, что в целом развитие российского парламентаризма и законодательства, регулирующего отдельные его стороны, соответствует международным стандартам и мировой практике. Законодательство и политическая практика в России совершенствуются, ведётся постоянный поиск оптимальных моделей регулирования институтов парламентаризма, многопартийности, выборов. В то же время нельзя не заметить наличия некоторых негативных тенденций в данной сфере, к которым следует отнести:

- нестабильность законодательства о выборах, политических партиях, порядке формирования Совета Федерации, наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, другое;

- недостаточное внимание к правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, неоправданная медлительность в реализации его решений.

Авторами сформулирован целый ряд предложений, направленных на развитие парламентаризма, многопартийности, совершенствование законодательства о выборах и о средствах массовой информации.

Сделаны выводы по каждому разделу исследования.

По разделу 1. Анализ современного состояния и тенденций правового регулирования отношений в сфере парламентаризма, избирательных правоотношений, правоотношений, складывающихся в сфере правового регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации.

1. Можно предположить, что развитие парламентаризма в России будет идти по пути усиления элементов парламентского правления, в частности, по расширению возможностей участия парламента в формировании правительства, его ответственности перед палатами парламента. На развитие парламентаризма оказывают влияние и поддерживаемые парламентом меры, направленные на формирование многопартийной системы в Российской Федерации, ибо парламентская деятельность современного государства неразрывно связана с деятельностью политических партий, с сотрудничеством и взаимодействием партийных фракций в парламенте.

2. Конституция Российской Федерации не препятствует формированию демократической практики более широкого участия парламента в формировании Правительства Российской Федерации. При этом возможны различные формы, позволяющие парламенту участвовать в предварительном согласовании кандидатур на должность Председателя Правительства Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации.

Федерации имеются более широкие возможности участия региональных парламентов в формировании органов исполнительной власти, контроле их деятельности, некоторые из которых можно было использовать и на федеральном уровне.

3. Многопартийность должна иметь объективные условия для своего развития. Этот процесс не следует искусственно ускорять: снижая требования к созданию политических партий, признавая партии единственным субъектом избирательного процесса, имеющим право формировать списки кандидатов на выборах и так далее.

4. Принцип парламентаризма, его сущностные черты и признаки раскрываются, эффективно действуют и реализуются лишь при наличии достаточно независимого от государства активного гражданского общества и его институтов. Развитие институтов гражданского общества во многом определяют сегодня два фактора: поддержка государственных органов, органов местного самоуправления и возрастающая роль Интернет-сообщества в общественно-политической сфере, в осуществлении общественного контроля за действиями власти. Последний фактор особенно ярко проявил себя в событиях, связанных с возникновением общественного движения, требующего модернизации политической системы в России. Появилось новое поколение граждан, воспитанное в условиях невиданных до этого времени информационных технологий. Идея парламентаризма реализуется в новых условиях. И это надо учитывать и власти, и обществу. Новое время диктует новые формы реализации известных принципов правовой государственности.

5. Взятые в совокупности, представительные органы власти характеризуют в целом систему представительной демократии в Российской Федерации, являясь её основными элементами. Системные связи представительных органов проявляются в их компетенции, формах взаимодействия. Так, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации являются субъектами законодательного процесса в Федеральном Собрании Российской Федерации: они обладают правом законодательной инициативы; проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации (в процессе этого согласования участвуют и высшие исполнительные органы власти субъекта Российской Федерации). При палатах Федерального Собрания создан и действует Совет законодателей, в который входят председатели законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе власти субъекта Российской Федерации. Одним из направлений развития представительной демократии должно стать расширение системных связей представительных органов власти. Федеральному парламенту принадлежит в этом процессе особая роль.

6. Представляется, что вопрос о выборе избирательной системы должен полностью перейти к субъектам Российской Федерации. Федеральный закон не должен устанавливать в этом отношении какие-либо обязательные требования.

7. Конституция Российской Федерации не столь подробно (как конституции некоторых других стран) определяет конституционно-правовое содержание мандата депутата Государственной Думы, его гарантии. Она

устанавливает далеко не все из перечисленных в данном исследовании принципов обеспечения депутатского мандата: не закрепляет, в частности, принципы взаимоотношений депутата и избирателей (то есть Конституция прямо не определяет своё отношение к императивному мандату, наказам и поручениям избирателей и тому подобное), не закрепляет принцип неприкосновенности при выражении мнений и голосовании во время осуществления депутатом своих функций, не называет даже основные принципы избирательного права, определяющие порядок выборов депутатов Государственной Думы (хотя это сделано в отношении порядка выборов Президента Российской Федерации в ст. 81) и другое. Хотя представляется, что когда встанет вопрос о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации (или о принятии новой конституции), то указанные вопросы должны найти решение в тексте Конституции Российской Федерации.

8. Признание Конституционным Судом Российской Федерации принципа свободного депутатского мандата, как представляется, вступает в противоречие с утратой депутатского мандата в связи с выходом из фракции партии, по списку которой он был избран. Депутат – представитель народа в парламенте, а не представитель партии или фракции. И вполне логичным является позиция, согласно которой «выход или исключение из партии либо фракции, а также переход в другую партию или фракцию не затрагивает мандата (однако следствием этого является утрата места в парламентских комиссиях)». Таким образом, свободный мандат в современном государстве, развивающемся под знаком возрастающего влияния партий, в условиях парламентской деятельности, осуществляемой на основе признания роли партий и их фракций в формировании политической воли народа, должен, тем не менее, обеспечивать определённую самостоятельность депутатов как внутри фракций или партий, так и в их отношениях. Поэтому соответствующие правовые гарантии должны быть предусмотрены законодательством о статусе депутата.

9. Идея представительного (или всенародного, генерального, как её именуют немецкие учёные) мандата весьма плодотворна и её нельзя не учитывать, определяя статус и функции народного представительного: депутаты, парламент в целом должны осознавать свою ответственность перед избирателями за неисполнение тех программ, которые народ поддержал на парламентских выборах; внесение изменений в избирательные программы должно быть понятно избирателям; эти изменения должны быть доведены до их сведения с необходимыми пояснениями и разъяснениями. В этих целях законодательство должно предусматривать различные формы взаимоотношений депутатов и избирателей. Связь депутатов со своими избирателями должна поддерживаться через различные организационно-правовые формы; общественное мнение и оценка избирателей работы депутата, парламента в целом должна учитываться парламентариями, и эта оценка должна даваться избирателями не только на очередных выборах, но и в процессе деятельности парламента, через систему институтов гражданского общества. Общественная палата Российской Федерации должна играть роль органа, формирующего это общественное мнение на основе своих взаимоотношений с многочисленными общественными структурами, действующими в нашей стране и выражающего его в своих ежегодных докладах.

10. Наша страна с учётом опыта её исторического развития должна развиваться эволюционно, а не путём революционных шагов, послед-

ствия которых не просчитаны, и возможно, со временем потребует своих существенных корректировок.

11. Практика проведения ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации показывает, что отчёт Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой должен иметь иной формат, нежели тот, который мы имеем сегодня. На сегодняшний день состоялось шесть отчётов Правительства Российской Федерации. Они стали общественно и политически значимым событием в жизни страны. Полезным было бы общественное обсуждение отчёта Правительства Российской Федерации с участием Общественной палаты Российской Федерации. Общественная оценка деятельности Правительства Российской Федерации также могла бы приниматься во внимание Президентом Российской Федерации при принятии им решения по итогам обсуждения отчёта Правительства в Государственной Думе.

12. Нуждается в корректировке и вопрос об ответственности Правительства Российской Федерации перед парламентом – в лице Государственной Думы. Следовало бы предусмотреть использование в этой ситуации согласительных процедур с участием Президента России.

13. Следовало бы предусмотреть ответственность органов и должностных лиц, не выполняющих законные требования парламента, его палат, создаваемых ими органов, осуществляющих функции парламентского контроля.

14. Наиболее оптимальный путь совершенствования парламентского контроля на современном этапе развития российского парламентаризма – это путь эволюционный, не подрывающий радикально конституционный баланс ветвей власти, но позволяющий парламенту полнее реализовывать свой конституционный потенциал контрольных полномочий. Но это не исключает, а в некоторых случаях необходимо предполагает внесение сбалансированных дополнений и изменений в законодательные акты, в регламенты палат.

15. Современный законодатель не только должен признавать права тех, кто оказался в меньшинстве в парламенте в результате выборов, но и предусматривать систему их гарантий, направленных на создание условий для демократического дискурса, для процесса выявления и формирования воли народа, принятия решения не по формуле – наша фракция знает, что хочет народ, а путём участия в его выработке и принятии всех, кто обличён доверием народа. Необходимо и прямое обращение к народу: современные информационные технологии открывают широкие возможности для этого. Их надо использовать и активно применять в практике парламентской работы. Одна из важнейших задач народного представительства – утверждение и развитие единства общества, укрепление его нравственных основ, поддержание равновесия, гармонии между общественными целями и духовно-нравственными и социальными основами воспитания личности, жизни народа. Поэтому сила большинства в органе народного представительства должна иметь в своём основании нравственную силу, и решения, принимаемые большинством, должны не только соответствовать правовым ценностям, но и отвечать морально-этическим требованиям и устремлениям нашего многонационального народа. Эти требования должны находить своё отражение в положениях о фракциях: они должны соотносить свои партийные задачи и ценности

с духовно-нравственными ценностями и традициями многонационального российского народа.

16. Должна получать своё развитие складывающаяся сегодня практика проведения встреч Президента Российской Федерации, а также Председателя Правительства Российской Федерации с руководителями фракций в Государственной Думе, с руководителями партий, не имеющих своего представительства в Государственной Думе.

17. В День народного единства обозначить днём консолидации общественно-политических сил страны, которые должны не разделять общество на враждующие между собой социальные группы, а искать в духе соборной традиции пути развития нашего государства, укрепления его единства, его культурно-нравственной основы. Парламент мог бы выступить в качестве организующего центра.

18. Рассмотреть возможность ввести в практику проведение совместных рабочих заседаний палат Федерального Собрания для обсуждения ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, других важнейших государственных и общественных вопросов, а также предусмотреть возможность принятия совместных заявлений от имени Федерального Собрания Российской Федерации по этим вопросам.

19. Руководителям фракций необходимо ежегодно отчитываться о работе фракций в Государственной Думе, используя возможности телевидения, а также в Интернете, отвечая в прямом эфире на вопросы избирателей. Это следует закрепить как их правовую обязанность, обеспечив выделение для этого эфирного времени. Надо также предоставить им возможность в начале работы Государственной Думы выступать по телевидению перед населением с изложением своей программы работы в палате федерального парламента.

20. Местная власть – в лице представителей местного самоуправления – должна звучать в симфонии властей двух палат Федерального Собрания Российской Федерации. Ст. 12 Конституции Российской Федерации организационно обособила местное самоуправление в общей системе публичной власти, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем необходимым не только указанный вид организационного обособления органов местного самоуправления, который призван обеспечить их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но и необходимо развивать взаимодействие и сотрудничество всех представительных органов публичной власти. Так, например, в целях более полного обеспечения общерегиональных интересов следовало бы проводить периодически съезды депутатов региона, на которые каждое муниципальное образование присылает своих представителей. В некоторых регионах такая практика уже имеется.

21. В науке следует определить единый подход к периодизации эволюции политических партий как субъектов избирательного процесса.

22. В настоящей работе показаны как общие признаки политических партий как разновидности общественного объединения, так и специальные признаки политических партий, отличающие их от других видов общественных объединений. К существенным признакам правового статуса политических партий как субъектов избирательного процесса отнесены:

– особый набор прав и свобод, избирательных процедур, позволяющий надлежащим образом выполнить поставленную перед высшей формой непосредственного народовластия – выборами, цель; максимально реализовать конституционные основы демократизма российской государственности;

– особый перечень обязанностей, сопряжённый с принятием политической партией на себя не только обязанностей по выполнению своих уставных целей, но и с реализацией специальных принципов легитимации выборного органа и конституционности, законности избирательных процедур;

– особая система правовых, организационных, экономических гарантий.

23. Влияние партийных и избирательных систем на правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса состоит в следующем:

– реальная демократия может быть только партийной, поскольку только политические партии могут обеспечить реальное существование сильной и организованной оппозиции, мирную сменяемость власти и принцип разделения властей. В связи с этим институт партий следует укреплять, не растворяя их в множестве общественных объединений, имеющих иные функции; поэтому право выдвигать кандидатов на выборах в органы государственной власти должно быть сохранено только за политическими партиями; круг субъектов, обладающих таким правом, должен быть расширен только за счёт объединения политических сил;

– наиболее адекватной современному обществу, в котором, с одной стороны, наблюдается значительная сегментация, а с другой – отсутствие резкого расслоения и поляризации интересов, является блоковая многопартийная система – ввиду действия в настоящее время объясняющихся данными обстоятельствами двух тенденций развития политических партий в современном мире;

– в связи с существованием в обществе запроса на усиление личностного аспекта выборов, а с другой стороны, – необходимости укрепления института политических партий, наиболее адекватной избирательной системой в современных условиях следует считать смешанную мажоритарно-пропорциональную систему, предложение о восстановлении которой, безусловно, заслуживает поддержки.

24. Проведено сравнительно-правовое исследование порядка регулирования и участия политических партий в выборах, выявление особенностей правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах. Сформулированы выводы о том, что значительная пропорционализация региональных и муниципальных выборов может привести к кризисным явлениям в процессе функционирования государственных органов, поскольку способна породить их неустойчивость. Вероятно, наиболее обоснованной будет передача решения вопроса о выборе избирательной системы при формировании региональных и местных выборных государственных органов в ведение субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований. При сохранении правового регулирования деятельности региональных партийных подразделений на уровне федерального законодательства, порядок их участия в выборах должен отвечать региональной и местной специфике.

25. Руководителям фракций необходимо ежегодно отчитываться о работе фракций в Государственной Думе, используя возможности телевидения, а также в Интернете, отвечая в прямом эфире на вопросы изби-

рателей. Это следует закрепить как их правовую обязанность, обеспечить выделение для этого эфирного времени. Надо также предоставить им возможность в начале работы Государственной Думы выступать по телевидению перед населением с изложением своей программы работы в палате федерального парламента.

26. На основе проведённого сравнительно-правового исследования смешанной и пропорциональной избирательных систем, используемых в различных государствах, обоснован вывод о том, что при реформировании избирательной системы чрезвычайно важен взвешенный системный подход с тем, чтобы максимально приспособить избирательную систему к реалиям политической жизни конкретного государства.

27. На основе анализа порядка взаимодействия политических партий как участников избирательного процесса с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с институтами гражданского общества предложено привнести положительный опыт регионов, в том числе по созданию политических консультативных советов при губернаторе, на федеральный уровень.

28. Проанализирован ряд позиций Конституционного Суда Российской Федерации и показано их влияние на законодательство о партиях и выборах, сформулированы следующие выводы:

– наблюдаемая в настоящее время тенденция юридизации демократии предполагает повышение нормотворческой роли органов конституционного контроля. В полной мере это касается политической сферы, в частности, выборов и деятельности политических партий. Роль Конституционного Суда Российской Федерации оказывается особенно важной с учётом того обстоятельства, что Конституция Российской Федерации регламентирует институты выборов и политических партий крайне фрагментарно;

– с учётом требования обязательности исполнения решения, принятого на выборах, в качестве одного из демократических стандартов данного института, которое было подчёркнуто как чрезвычайно важное в целом ряде международно-правовых документов, а также того обстоятельства, что волеизъявление избирателей представляет собой сложный сплав их воли относительно не только партийной принадлежности кандидатов, но и их личностей, опираясь на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, подчёркивающего необходимость стабильности статуса депутата, необходимо внести в законодательство изменения, гарантирующие сохранение такого статуса независимо от сохранения членства депутата в политической партии, в составе списка которой он был избран или фракции, членом которой он состоит;

– решения Конституционного Суда Российской Федерации, в целом оказывающие реальное позитивное воздействие на развитие законодательства и правоприменительной практики, подчас не исполняются или исполняются формально. Далеко не всегда учитываются и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В связи с этим в регламенты палат Федерального Собрания, а также Правительства Российской Федерации следует внести положения, гарантирующие соблюдение сроков внесения необходимых изменений в законодательство в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

По разделу 2. «Комплексное исследование правового регулирования финансирования политических партий в Российской Федерации, в том

числе законодательства о политических партиях, о выборах, специальных нормативных правовых актов в области финансирования политических партий, обоснование и разработка предложений по совершенствованию российского законодательства в сфере финансирования политических партий, направленные на создание системы правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации».

1. Проведено исследование понятийного аппарата в сфере финансирования политических партий, приведены разные подходы к ряду понятий в указанной сфере, предложены авторские определения понятий «финансирование выборов», «финансирование политических партий», «источники финансирования», «уполномоченные представители по финансовым вопросам», «избирательный фонд», «финансовый отчёт», а также предложено внести изменения в легальные понятия «добровольное пожертвование гражданина» и «добровольное пожертвование юридического лица».

2. Дан историко-правовой анализ развития нормативного правового регулирования финансирования политических партий.

3. Проведён анализ норм действующего законодательства, регламентирующего вопросы финансирования политических партий в Российской Федерации, разработка и обоснование предложений по созданию системы правового регулирования в области финансирования политических партий в Российской Федерации, а также предложений по оптимизации норм действующего законодательства Российской Федерации в указанной области с учётом опыта зарубежных государств, обоснованы следующие предложения:

– введение конституционно-правовой ответственности политической партии за использование денежных средств, внесённых в избирательный фонд и полученных вносителем заведомо с нарушением закона;

– о каждом случае незаконного финансирования партий и кандидатов соответствующая избирательная комиссия обязана сообщать на своём сайте, а также в источниках официального опубликования правовых актов соответствующего уровня;

– санкции за нарушение правил финансирования могут включать для партии конфискацию соответствующих пожертвований и (или) уменьшение государственного финансирования на следующих выборах, а в случае повторности – лишение партии права выдвигать кандидатов, а кандидата – выдвигаться в качестве такового в течение определённого срока, а также административную или уголовную ответственность кандидатов и уполномоченных представителей по финансовым вопросам;

– необходимо конкретизировать публикуемую государственными СМИ информацию о лицах, сделавших крупные пожертвования партиям и кандидатам;

– следует законодательно регулировать использование системы электронных платежей для перечисления средств на счета политических партий, а также избирательных фондов политических партий и кандидатов, установив возможность выборочной проверки;

– проверку финансовых отчётов должен производить орган, включающий представителей всех партий, выдвинувших кандидатов на соответствующих выборах, и при этом независимый, то есть он не должен создаваться при избирательных комиссиях;

– обязательному опубликованию в государственных периодических печатных изданиях подлежат не только сведения о количестве граждан, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 40 тысяч рублей, но и имена, фамилии и отчества этих граждан, а также денежные суммы, внесённые ими в избирательный фонд кандидата. Точно так же следует чётко указать, что опубликованию подлежат наименования и юридические адреса юридических лиц, внёсших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 400 тысяч рублей.

По разделу 3. «Исследование возможностей и форм участия политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий».

1. Даётся анализ основ конституционно-правового статуса избирательной комиссии как государственного органа, выявляются его существенные признаки, формулируются принципы организации и деятельности, к которым отнесены:

– федерализм;
– верховенство Конституции Российской Федерации и законов в деятельности избирательных комиссий;

– гласность и открытость при подготовке и проведении выборов;

– профессионализм;

– ответственность;

– коллегиальность;

– взаимодействие с политическими партиями, общественными объединениями, другими институтами гражданского общества.

Предложен ряд критериев классификации функций избирательных комиссий, их значение. Затрагивается проблема, связанная с тем, что действующее избирательное законодательство предусматривает возможность выполнения одной избирательной комиссии функций другой.

2. Выявлен ряд проблем формирования избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, предложены некоторые пути их решения:

– назначение части членов комиссий по предложениям политических партий ведёт, по мнению некоторых исследователей, к излишней их политизации, утрате независимости, связанности мнением своих политических партий и партийной дисциплиной. В то же время нельзя согласиться с тем, чтобы исключить роль политических партий в формировании избирательных комиссий. Целесообразным представляется рассмотреть вопрос об установлении в федеральном законодательстве обязанности члена избирательной комиссии любого уровня, в том числе избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, независимо от того, назначен ли он по предложению политической партии или нет приостановить членство в политической партии с момента начала осуществления полномочий члена комиссии;

– сложившаяся практика членства в одной партии председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Учитывая, что другие члены комиссии работают не на постоянной профессиональной основе, наличие излишнее влияние политической «партии власти» на решения региональных избирательных комиссий. Представляется целесообразным внести в ст. 23 Феде-

рального закона «Об основных гарантиях...» поправку, исключающую возможность назначения на все руководящие должности в избирательной комиссии субъекта Российской Федерации членов одной партии, даже в случае приостановления ими партийного членства;

– нуждается в корректировке норма, предусмотренная п. 11 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...», устанавливающая 10-дневный срок для назначения нового члена комиссии вместо выбывшего в период избирательной кампании. Такой срок является нереальным применительно к членам комиссии, назначенным законодательным органом субъекта Российской Федерации, поскольку заседание данного органа может в этот срок не состояться. Целесообразно увеличить данный срок до 1 месяца. Кроме того, закон, устанавливая, что в случае невыполнения данных требований нового члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, не определяет для ЦИК России срока, в который она должна назначить нового члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

3. На основе анализа законодательства, регулирующего роль политических партий в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, формулируются некоторые предложения об оптимизации такого участия, в частности, о критериях отбора предложений политических партий по формированию избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

4. Выявлен ряд организационно-правовых проблем в работе избирательных комиссий в Российской Федерации, показаны некоторые пути их решения, в частности:

– обосновывается необходимость более чётко урегулировать вопрос о наличии избирательной комиссии в муниципальном образовании, устранить функциональные противоречия с территориальной избирательной комиссией, действующей, как правило, в пределах той же территории и состоящей из тех же членов;

– представляется оправданной определённая конкретизация полномочий избирательных комиссий при совмещении в единый день голосования выборов разного уровня;

– назрела необходимость пересмотреть основные принципы формирования избиркомов, рассмотреть вопрос о возможном нормативном увеличении количества юристов в них;

– представляется полезным более детальное регулирование процедуры расформирования избирательной комиссии;

– проблема, связанная с правотворческой функцией избирательных комиссий, особенностями доведения принятых решений до всеобщего сведения (опубликованием, обнародованием), их государственной регистрацией. Представляется целесообразным ввести процедуру регистрации актов избирательных комиссий, как и иных ведомственных актов;

– следует усилить государственный надзор за качеством принимаемых решений, распространив действие закона о прокуратуре и на избирательные комиссии;

– представляется целесообразным внесение изменений в федеральный закон № 67-ФЗ в части обязательного опубликования всех нормативных актов избирательных комиссий;

– представляется необходимым принятие административного регламента, более чётко регулирующего деятельность избирательных комиссий, получение гражданами соответствующей публичной услуги;

– требует определённого уточнения, внесения соответствующих изменений в действующее законодательство в части более чёткого определения на какие отношения распространяется Федеральный закон «Об основных гарантиях...». Дело в том, что избирательные комиссии участвуют не только в выборах и референдумах, но и задействованы в иных формах непосредственной демократии, таких как отзыв выборных лиц, голосование по вопросам изменения границ или преобразовании муниципальных образований. Однако действующее избирательное законодательство наличие этих форм реализации прав граждан не предусматривает – на это содержатся определённые указания в соответствующем отраслевом законодательстве. Например, в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически распространено действие избирательного законодательства и на иные правоотношения. Причём и в федеральных законах 67-ФЗ и 131-ФЗ есть нормы, предусматривающие максимальную юридическую силу соответствующих норм. Иными словами, в случае противоречия иной нормы норме данного закона (это касается обоих законов), действует норма данного закона. Это означает, что законодательством о местном самоуправлении определяются полномочия избирательных комиссий по выполнению смежных функций по организации иных непосредственных форм муниципальной демократии. Поэтому необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в федеральный закон № 67-ФЗ, а также отраслевое законодательство;

– представляется целесообразной разработка и принятие специальной программы правового просвещения граждан по вопросам реализации избирательных прав.

В разделе 4. «Исследование возможностей доступа политических партий к средствам массовой информации, а также возможности партий, не представленных в органах государственной власти, принимать участие в выработке властных решений на федеральном, региональном и местном уровнях» предложены некоторые дополнительные гарантии равного доступа политических партий к СМИ:

– в целях обеспечения равного доступа политических партий к СМИ целесообразно в федеральном законе о СМИ, а также в регламенты палат Федерального Собрания внести положение о том, что по любому предложению политического руководства страны или внесённому в Государственную Думу законопроект эфирное время на равных основаниях государственными телеканалами должно предоставляться заинтересованному министру и представителям иных партий, представленных в Государственной Думе, если они того потребуют. Кроме того, было бы целесообразно установить, что в пределах двух дней после заявления такого требования руководство государственных телевизионных каналов может организовать дискуссию по соответствующему вопросу с участием членов правительства, представителей оппозиции и других партий, представленных в Парламенте;

– в целях обеспечения независимости федеральных, региональных и местных СМИ необходима разработка целевой государственной программы поддержки печатных периодических изданий федерального, регионального и местного уровней из средств федерального бюджета. Проведено исследование зарубежного и отечественного опыта участия партий, не представленных в органах государственной власти, органах местного самоуправления в обсуждении и выработке их решений, правовой регламентации иных форм деятельности таких партий, проанализированы формы такого участия, в частности:

1. Участие представителей непарламентских партий в работе представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

1.1. Приглашение представителей непарламентских партий на заседание представительных органов.

1.2. Привлечение представителей непарламентских партий к работе над проектами нормативных актов. В качестве другого доступного механизма могло бы быть внесение дополнений в соответствующие регламенты в части информационной рассылки проектов рассматриваемых проектов представителям непарламентских партий. Такая рассылка могла бы осуществляться в электронной форме. Получаемые от партий предложения могли бы использоваться в ходе соответствующих обсуждений.

В качестве дополнительной формы участия представителей внепарламентских партий могло бы стать формирование при председателях представительного органа совета, включающего преимущественно представителей внепарламентских партий и позволяющего их представителям регулярно обмениваться мнениями по различным вопросам.

1.3. Возвращение такой формы внутреннего устройства представительных органов, как депутатские группы (объединения) и наделением их теми же правами, что и фракция.

2. Привлечение представителей непарламентских партий к работе на государственных, муниципальных должностях, участие представителей непарламентских партий в консультациях о назначении на должность отдельных должностных лиц.

3. Необходимо внесение изменений в законодательство о массовых акциях. Анализ зарубежного опыта показывает, что спонтанные демонстрации, возникающие в качестве непосредственной реакции на какие-либо события, в первую очередь реакции протеста (например, протест против только что ставших известными грубых действий полиции), по своей природе не могут иметь предварительного разрешения. Поэтому следует предусмотреть возможность проведения таких акций, строго оговорив условия.

4. Повышение статуса обращений, направляемых внепарламентскими партиями. Представляется целесообразным внесение изменений в существующий механизм рассмотрения общественных инициатив части приравнивания обращений политической партии к поддержанной общественной инициативе.

5. Следует не только уделять должное внимание расширению форм участия непарламентских партий в процедуре принимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления решений, но и усилить определённую ответственность и принимать меры по ликвидации «неработающих партий».

Развитие парламентаризма,
совершенствование организации выборов
и использования эффективных избирательных технологий

Редактор Нарбут В. В.
Корректор Романосова Т. Д.
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 07.10.2014 г.
Формат 60x90/16. Печ. л. 13,0. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а