

На правах рукописи

НИКОЛАЕВ Андрей Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ФОРМИРОВАНИИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право (юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2007

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Совершенствование деятельности политических партий остается весьма актуальным направлением конституционно-правовой реформы. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., провозгласила принципы многопартийности, идеологического и политического многообразия основами конституционного строя, тем самым признав политические партии одним из важнейших субъектов политических отношений.

Важнейшая цель деятельности политических партий в современном демократическом обществе – обеспечивать обратную связь между гражданским обществом и государством. Такое взаимодействие заключается в выработке единой позиции по тем или иным вопросам, практике совместных политических действий, реализации долгосрочных, основанных на совпадении по ряду важнейших моментов политических программ, выражающих интересы общества и государства. Политические партии, в отличие от других субъектов гражданского общества, имеют реальные возможности участвовать в формировании органов государственной власти, воздействовать на внутреннюю и внешнюю политику страны, поэтому их роль во взаимоотношениях государства и гражданского общества особенно велика.

Реформирование всей системы организации публичной власти в Российской Федерации обуславливает объективную необходимость совершенствования законодательства о порядке формирования органов государственной власти. Эти обстоятельства вызывают огромный интерес ученых юристов, политологов, социологов к проблемам участия политических партий в избирательном процессе. Вместе с тем, проблемы правового регулирования участия политических партий в формировании органов государственной власти относятся к числу тем, наименее разработанных в юридической науке, в частности, в конституционном праве России.

Участие политических партий в выборах, в формировании органов государственной власти иными способами долгое время было недостаточно урегулировано. Оформление российской многопартийности началось в конце 80-х годов XX века, однако, специальное правовое регулирование деятельности

политических партий осуществляется только с 2001 года, после принятия Федерального закона «О политических партиях». Данное событие повлекло за собой существенные изменения в правовом статусе политических партий в России.

Период действия Федерального закона «О политических партиях» пока еще недостаточно продолжителен, чтобы в полной мере оценить, достиг ли Закон своей цели, а обновленному избирательному законодательству еще только предстоит стать основой проведения федеральных избирательных кампаний 2007-2008 гг., а также избирательных кампаний по выборам законодательных (представительных) органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации, проводимых на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о необходимости комплексного анализа имеющихся научных знаний о деятельности политических партий, исследования соответствующих законодательных предписаний, правоприменительной и судебной практики с целью выработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию участия политических партий в формировании органов государственной власти.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся между политическими партиями, обществом и государством в процессе формирования органов государственной власти в Российской Федерации.

Предметом исследования явились теоретические, нормативные правовые, правоприменительные и судебные источники, характеризующие правовой статус политических партий как субъектов избирательного процесса, участников формирования органов государственной власти.

Целью работы является комплексное исследование правового регулирования участия политических партий в формировании органов государственной власти, в том числе правового положения партий в избирательном процессе. Кроме этого, автором ставится цель сформулировать на основе проведенного исследования теоретические положения, конкретные рекомендации, имеющие значение для совершенствования правового регулирования участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели исследования автором определены следующие основные задачи:

1) проанализировать понятие, сущность и конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах;

2) исследовать историю становления и развития правового регулирования деятельности политических партий в России;

3) рассмотреть основные цели деятельности, функции, права и обязанности политических партий, установленные в Федеральном законе «О политических партиях»;

4) исследовать принципы и формы взаимодействия политических партий и органов государственной власти;

5) выявить способы участия политических партий в избирательном процессе по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Президента Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

6) изучить правовые возможности и критерии участия политических партий в формировании Правительства Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также в процедуре наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

7) на основании проведенного исследования сформулировать предложения по совершенствованию федерального законодательства, регламентирующего статус политических партий как субъектов избирательного процесса и участников формирования органов государственной власти в Российской Федерации.

Теоретической основой исследования послужили научные монографии и статьи таких российских ученых юристов, как: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, Т.Б. Бекназар-Юзбашев, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, С.Д. Князев, В.И. Даниленко, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Евдокимов, С.Е. Заславский, О.К. Застрожная, А.А. Златопольский, З.М. Зотова, А.В. Иванченко, И.П. Ильинский, В.Т. Кабышев, А.Д. Керимов, А.И. Ковлер, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, С.А. Комаров, В.В. Лапаева, В.И. Лысенко, В.В. Маклаков, М.Н. Марченко, М.С.

Матейкович, О.О. Миронов, В.В. Невинский, Ю.А. Новиков, Л.А. Окуньков, В.М. Краснов, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, Ж.И. Овсепян, А.Е. Постников, С.А. Солдатов, Ю.А. Тихомиров, М.Х. Фарукшин, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Д.В. Шутько, Б.С. Эбзеев, Ю.А. Юдин, А.Н. Юртаев, Ц.А. Ямпольская и других представителей науки, в том числе политологии и социологии.

Кроме того, в диссертации использованы материалы научных и практических конференций, совещаний и семинаров, посвященных деятельности политических партий.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных и специальных методов познания общественно-политической и правовой действительности. В работе были использованы диалектический, логический, исторический, системный, функциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие методы исследования.

Диалектический, логический и исторический методы имели определяющее значение и составили основу методологии исследования.

Исходным методом изучения природы участия политических партий в формировании органов государственной власти послужил *системный метод (системно-структурный)*. С его помощью были изучены системообразующие элементы правового статуса политических партий. *Функциональный метод* использовался при изучении функциональных особенностей правового воздействия политических партий на формирование органов государственной власти.

Формально-юридический и сравнительно-правовой методы применялись в процессе анализа действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, регулирующего деятельность политических партий, их участие в избирательном процессе, в формировании органов государственной власти.

Нормативную основу исследования составили зарубежные и российские нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус политических партий, их деятельность в качестве субъектов избирательного процесса и возможных участников формирования исполнительных органов государственной власти.

В историческом аспекте проанализировано развитие отечественного избирательного законодательства, законодательства о политических партиях, в частности, уже утратившие силу акты Российской империи и СССР. Исследованы акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, акты Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации и другие правовые источники.

Степень научной разработанности темы. Проблема участия политических партий в формировании органов публичной власти в Российской Федерации, в частности участие партий в выборах указанных органов, привлекает к себе большое внимание ученых-правоведов.

Правовой статус политических партий был предметом исследований дореволюционных научных деятелей, в числе которых труды: А.С. Алексеева, В.В. Ивановского, Н.И. Лазаревского, А.С. Котляревского, В.А. Туманова, а также ученых советского периода: А.М. Давидовича, А.Н. Медушевского, Е.Д. Черменского и других авторов.

В последнее время результаты исследований правового статуса политических партий, проблем их участия в избирательном процессе освещались в работах современных ученых-правоведов: А.С. Автономова, С.А. Авакьяна, Ю.А. Веденеева, В.И. Даниленко, Ю.А. Дмитриева, С.Е. Заславского, З.М. Зотовой, А.В. Иванченко, А.Д. Керимова, В.В. Лапаевой, М.Н. Марченко, М.С. Матейковича, А.Е. Постникова, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина и других авторов.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нём впервые предпринята попытка осуществить комплексное исследование правового статуса российских политических партий не только в качестве субъектов избирательного процесса, но и как возможных участников формирования высшего исполнительного органа государственной власти – Правительства Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также участников процедуры наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

На основании положений Федерального закона «О политических партиях» рассмотрены понятие и признаки политических партий, выделены

недостатки законодательных формулировок и способы их устранения. Кроме того, диссертантом предложено авторское определение понятия «политическая партия».

Автором проанализировано становление и развитие отечественного законодательства о политических партиях, начиная с периода возникновения российских партий в конце XIX века.

С учетом анализа результатов избирательных кампаний по выборам федеральных органов государственной власти автором выявлены особенности участия политических партий в выборах Президента Российской Федерации и выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В диссертации проведено сравнительное исследование законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего порядок и особенности проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с применением пропорциональной избирательной системы.

Диссертантом сформулированы конкретные предложения по внесению изменений в федеральное избирательное законодательство и законодательство о политических партиях в части предоставления партиям дополнительных возможностей для выражения политической воли граждан и представления их интересов в высших органах государственной власти.

Кроме того, диссертантом сформулированы новые теоретические положения, практические выводы и предложения, **выносимые на защиту:**

1. Правовой статус партии, являющийся комплексной категорией по степени общности характеристик, можно условно дифференцировать на: 1) *родовой статус* партии – это статус политической партии как общественного объединения и не зависящий от текущих политических процессов, обладающий относительной статичностью, являющийся общим для всех партий вне зависимости от их политического и организационного потенциала, а также приобретаемый партией с момента ее создания; 2) *специальный статус*, охватывающий определенные категории политических партий, выделяемых по специальным юридически значимым признакам, выражающихся в закрепленных законодательством дополнительных правах и обязанностях, правовых льготах, связанных с наличием либо отсутствием определенных

юридических фактов (например, партии, представленные в парламенте, партии, имеющие право на государственное финансирование, партии, имеющие право выдвигать кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, и др.); 3) *персональный статус* партии, фиксирующий ее правовое положение с учетом персонифицированных характеристик (закрепленная уставом структура высших руководящих органов, порядок формирования данных органов, разграничение полномочий между органами и отделениями партии, порядок выдвижения кандидатов на выборах, а также программно-идеологическая направленность политической партии).

2. Сущность политических партий обусловлена двойственным характером деятельности партий, выступающих как в роли выразителей интересов определенной части общества (членов партии, сторонников), так и в роли организаций, включенных в систему властных отношений. Таким образом, политические партии в структуре общественно-политических процессов выполняют двоякую роль: с одной стороны, партии являются институтом представительства интересов определенной части общества, призванных выражать политическую волю своих членов, сторонников, избирателей, а, с другой стороны, политические партии являются необходимым элементом политической системы государства, способствующим функционированию органов публичной власти, в том числе посредством организованного участия в выборах, а также в иных политических акциях, направленных на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Анализ основных целей деятельности политических партий, установленных в законодательстве, позволяет утверждать, что главной функцией политических партий является участие в формировании органов государственной власти, в том числе, участие в избирательном процессе (электоральная функция). При этом, согласно закону «О политических партиях», партиям для подтверждения своего политического статуса достаточно не чаще одного раза в пять лет выдвигать своих кандидатов на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований. Для достижения законодательно установленных целей политические партии должны быть сориентированы на политическое представительство в органах

государственной власти посредством использования институтов непосредственной демократии и на участие в управлении государством через своих представителей. В этой связи предлагается законодательно установить, что в случае неучастия в течение 5 лет подряд политической партии в выборах органов государственной власти Российской Федерации или в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (при условии создания в субъекте Федерации, в котором проводятся указанные выборы депутатов, регионального отделения партии), данная политическая партия подлежит ликвидации. Учитывая, что российские политические партии имеют общенациональный статус, партиям для подтверждения этого статуса необходимо стремиться обеспечивать свое политическое представительство именно в органах государственной власти страны.

4. Отказ кандидатов, занимавших первые три места в общенациональной части федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, от депутатского мандата, в случае, если данный список кандидатов допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, приводит к искажению воли избирателя. Подавляющая часть избирателей при голосовании отдает свое предпочтение в пользу конкретных кандидатов в депутаты, представляющих (как правило, это лица, возглавляющие выдвинутый список) политические партии. Полагаем, что было бы целесообразно установить в федеральном законе положение, согласно которому, в случае отказа кандидатов от депутатских мандатов, занимавших первые три места в списке кандидатов, допущенном к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ, данные мандаты распределяются между другими политическими партиями, представленными в Думе пропорционально количеству получивших на выборах этими партиями голосов избирателей.

5. Пропорциональная избирательная система по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в том виде, в котором она установлена в Федеральном законе «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 № 51-ФЗ имеет свои недостатки, главными из которых являются, во-первых, отсутствие

возможности у избирателей голосовать за конкретного кандидата, во-вторых, не учитываются голоса избирателей, проголосовавших за политические партии, список кандидатов которых по итогам голосования не получили 7 и более процентов голосов избирателей. Считаем, что для преодоления указанных недостатков существующей пропорциональной избирательной системы в будущем целесообразно применять на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ так называемую «преференциальную» пропорциональную избирательную систему. Суть преференциальной пропорциональной системы состоит в том, что при проведении выборов территория государства делится на 40-50 сравнительно небольших многомандатных избирательных округов, от каждого из которых избирается 8-12 депутатов. В избирательном бюллетене каждого округа указываются названия политических партий и фамилии выдвинутых ими кандидатов. В зависимости от количества депутатских мандатов, полученных политической партией по итогам голосования, избранными депутатами считаются те кандидаты, которые получили в свою поддержку большинство голосов избирателей. Таким образом, данная избирательная система позволяет индивидуализировать кандидатов при подсчете голосов избирателей и обеспечивает учет голосов всех избирателей, принявших участие в голосовании, так как на выборах не применяется принцип, согласно которому к распределению депутатских мандатов допускаются только те политические партии, список кандидатов которых по итогам голосования получил 7 и более процентов голосов избирателей.

6. В качестве первоочередной меры усиления влияния политических партий на формирование Правительства Российской Федерации было бы целесообразно законодательно установить, что Президент Российской Федерации до внесения в Государственную Думу РФ предложения о кандидатуре на должность Председателя Правительства РФ обязан провести по данному предложению консультации с представителями фракции политической партии, список кандидатов которой по результатам выборов в Государственную Думу РФ получил наибольшее число депутатских мандатов. Данный порядок рассмотрения кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ, во-первых, не вторгается в исключительную компетенцию

Президента РФ и не требует внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ, а, во-вторых, содержит потенциальную возможность формирования Правительства РФ с учетом мнения парламентского большинства, так как Председатель Правительства РФ (кандидатура которого была согласована с политической партией) вносит Президенту РФ кандидатуры для назначения заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, что, в свою очередь, предполагает согласование данных кандидатур с политической партией, ранее поддержавшей назначение Председателя Правительства РФ.

7. Предложение о необходимости последовательного перехода к применению пропорциональной избирательной системы «открытых» списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации (с сохранением возможности избирать часть депутатов указанных органов по мажоритарной избирательной системе). Введение на региональном уровне системы «открытых» списков кандидатов существенно расширяет возможности избирателей непосредственно участвовать в формировании персонального состава законодательного органа государственной власти субъекта РФ, а также стимулирует политические партии на более активную работу с избирателями.

8. В целях предоставления дополнительных гарантий политическим партиям, получившим по итогам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ наибольшее число депутатских мандатов, установить, что кандидатура на должность высшего должностного лица субъекта РФ, предложенная данными партиями и одобренная большинством голосов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, подлежит рассмотрению Президентом Российской Федерации в первоочередном (приоритетном) порядке. При этом не проводятся предварительные консультации с общественными объединениями данного субъекта РФ в отношении внесенной кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Данный порядок позволит существенно укрепить роль политических партий (победивших на выборах в законодательные органы государственной власти субъектов РФ) в формировании исполнительных органов государственной

власти субъектов РФ, а также избежать возможных организационно-правовых коллизий процедуры наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что полученные в результате исследования выводы и сформулированные на их основе предложения могут быть использованы в деятельности органов государственной власти по совершенствованию законодательства, регулирующего участие политических партий в формировании органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Выводы и материалы диссертации могут быть использованы при чтении лекций по конституционному праву, специальным курсам, посвященным избирательному праву и процессу, а также при проведении практических занятий с участием представителей политических партий.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы по совершенствованию законодательства о политических партиях, а также избирательного законодательства обсуждались на Международной научно-практической конференции «Обеспечение прав и свобод человека и гражданина», Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации». Результаты исследования публиковались в научной литературе, использованы в процессе проведения автором правовых экспертиз отдельных нормативных правовых актов Тюменской области, в числе которых: Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области от 03.06.2003 № 139, Закон Тюменской области «О внесении изменений в Устав Тюменской области» от 08.07.2005 № 156, Закон Тюменской области «О референдуме Тюменской области» от 05.11.2004 № 264.

Отдельные теоретические положения и выводы, полученные в ходе исследования, использовались в процессе участия автора (в качестве секретаря окружной и территориальной избирательных комиссий) в организации и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента Российской Федерации в 2003-2004 г.г., а также выборов депутатов Тюменской областной Думы в 2007 году.

Кроме того, некоторые результаты исследований использовались автором при проведении учебных занятий со студентами Тюменского государственного университета по специальному курсу «Правоведение».

Структура диссертации определена содержанием темы. Она состоит из двух глав, включающих в себя по три параграфа каждая, введения, заключения, списка используемых правовых актов и литературы, списка принятых сокращений, а также четырех приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследования, ставятся его цель и задачи, определяются предмет и объект, методологические, теоретические и правовые основы, обосновываются научная новизна и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертационного исследования *«Политические партии как субъект государственно-правовых отношений»* состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению теоретических основ правового статуса политических партий, истории развития и становления законодательства о политических партиях в России, анализу основных теоретических и нормативных положений о деятельности политических партий в Российской Федерации. **В первом параграфе** подробно рассматривается понятие и конституционно-правовой статус политических партий.

Анализируя мнения различных авторов о понятии и сущности политических партий, диссертантом формулируется собственное определение политической партии, под которым понимается устойчивое во времени общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества, основной задачей которого является борьба за обладание властью посредством формирования и выражения политической воли, участия в формировании органов публичной власти, а также представление интересов граждан в данных органах власти и характеризуемое фиксированным членством, общностью ценностей и интересов.

По мнению автора, основными (квалифицирующими) признаками политических партий являются, во-первых, добровольность объединения граждан, основанного на членстве и созданного для достижения уставных целей; во-вторых, устойчивость общественного объединения во времени, состав и длительность существования которого может меняться в зависимости от поставленных задач; в-третьих, идеологический образ деятельности партий в публичной политике, который отличает партии от иных форм объединений граждан; в-четвертых, нацеленность политических партий на обретение своего политического представительства в органах публичной власти и на участие в управлении государством через своих представителей.

Важнейшей формой правовой институционализации политических партий является – придание политическим партиям конституционно-правового статуса, то есть включение в Конституцию или иной специальный закон положений, свидетельствующих о признании политических партий как самостоятельных субъектов публичной политики. Обретение политическими партиями конституционно-правового статуса является гарантией реализации конституционного права граждан на объединение, так как в этом случае четко определены статус политических партий, их цели, права, обязанности и принципы взаимодействия с государством.

Рассматривая основные формы регулирования правового статуса политических партий, автор приходит к выводу, что в настоящее время преобладающей формой закрепления конституционно-правового статуса политических партий является принятие специального закона о партиях. Такой закон дает возможность определить роль и статус политических партий в политической системе государства с учетом специфики этого вида общественных объединений в том или ином государстве.

В тех странах, где политические партии не выделяются из других видов общественных объединений в качестве самостоятельного политического субъекта, специальные законы о них отсутствуют. Их правовой статус, основу которого составляет провозглашенная конституциями свобода объединения, определяется общим для всех общественных объединений законом об обществах (ассоциациях).

Особенностью конституционно-правового статуса российских политических партий является то, что в Конституции Российской Федерации не содержится каких-либо специальных положений, раскрывающих статус политических партий. Статьи 13 (ч. 3, 4 и 5) и 30 хотя и закрепляют принцип многопартийности, но при этом не упоминают отдельно о политических партиях и не выделяют их из общего понятия «общественное объединение».

Далее автор отмечает, что процесс юридического оформления российской многопартийности тесно связан с выборами, поэтому правовое положение политических партий долгое время регулировалось избирательным законодательством. Вместе с тем, учитывая, что в соответствии с избирательным законодательством и законодательством об общественных объединениях, политические партии России, по сути, не выделялись в качестве самостоятельных субъектов, создаваемых в целях участия граждан в политической жизни общества, необходим был специальный закон, устанавливающий роль и статус партий в политической системе государства.

Принятие в июле 2001 года Федерального закона «О политических партиях», по мнению диссертанта, является существенным шагом на пути построения структурированной, цивилизованной партийной системы и логическим завершением формирования правовой институционализации политических партий России.

Во втором параграфе рассматривается процесс исторического развития законодательства о политических партиях в России, начиная с конца XIX столетия и по настоящее время.

Исторические этапы развития многопартийности и законодательства о политических партиях в работе разделены на четыре временных отрезка:

1) зарождение правовых основ деятельности политических партий России в 1905-1922 годах; 2) становление постсоветских политических партий в 1989-1993 годах; 3) укрепление многопартийной системы России и эволюция законодательства о политических партиях в 1994-2001 годах; 4) реформирование современной партийной системы в связи с принятием Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001.

Российская партийная система в своем развитии фактически миновала исторический этап либеральной демократии, имевший место в большинстве

постфеодальных европейских государств. В связи с этим, процесс организационно-правового оформления политических партий в России начался значительно позже – на рубеже XIX–XX веков.

В начале XX века в России действовало более 100 политических партий, половина из которых были общероссийскими. Одной из основных функций дореволюционных политических партий была работа в Государственной Думе Российской Империи. При этом законы о выборах в Думу не предусматривали самостоятельного участия партий в выборах. Кандидаты на выборах в Государственную Думу должны были участвовать в выборах самостоятельно, как частные лица.

Процесс становления политических партий в России был надолго прерван Октябрьской революцией 1917 года, в результате которой на 70 лет была установлена жесткая однопартийная система и тотальная идеологическая монополия. Пиком официального признания однопартийной системы как базового принципа организации государственной власти стало принятие в 1977 году Конституции СССР, юридически закрепившей правовой статус КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы.

После прекращения деятельности КПСС процесс становления многопартийности в России вступил в качественно новую стадию. После августа 1991 года началась серия расколов единого прежде блока «Демократическая Россия» и выходов из него сначала патриотически настроенных организаций, затем партий социал-демократической и социал-либеральной ориентации.

Новый этап развития многопартийности в России начался с принятием Конституции 1993 года. Фактором, способствующим ускоренному становлению многопартийности, стала новая пропорционально-мажоритарная избирательная система, впервые закрепленная Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557. В выборах в Государственную Думу РФ первого созыва в 1993 году приняли участие 13 избирательных объединений, в последующих избирательных компаниях роль общероссийских политических партий и блоков в формировании парламента все более усиливалась. Этому обстоятельству, в том числе, способствовала и постоянная эволюция

избирательного законодательства 90-х годов, и вносимые изменения в Федеральный закон «Об общественных объединениях».

Федеральный закон «О политических партиях», детально регламентирующий правовой статус политических партий, был принят только в 2001 году. Принятие закона ознаменовало начало нового этапа в деятельности политических партий, новую стадию проводимых с 1993 года конституционных преобразований России. Согласно закону, политические партии стали главным и единственным субъектом (общественным объединением), имеющим право самостоятельно выдвигать своих кандидатов на выборы в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В третьем параграфе исследуются функции политических партий, основные цели и задачи их деятельности, а также перечень прав и обязанностей, установленных действующим законодательством.

В работе отмечается, что политические партии являются организациями многофункциональными, выступающими как в роли выразителей интересов части гражданского общества, так и в роли организаций, включенных в систему властных отношений. Именно то, что партии отражают политическую волю своих членов, отличает их от других общественных объединений (профсоюзов, молодежных организаций, экологических движений и т. д.). Одной из ключевых проблем в изучении деятельности политических партий, направленной на участие в выборах, референдумах, иных политических акциях (так называемой электоральной деятельности), является проблема исследования вопросов функционального назначения партий, их целевой ориентации.

Автор отмечает, что особая важность законодательно установленных целей деятельности политических партий заключается в том, что указанные цели являются, во-первых, юридическим выражением наиболее значимых в правовом отношении функций политических партий, а, во-вторых, средством выделения важнейших объектов правоотношений, на которые направлена деятельность партий как субъектов права.

На основе анализа различных точек зрения, высказанных в научной литературе, автором выделяются следующие функции политических партий: 1) электоральная функция, то есть деятельность, направленная на формирование

органов публичной власти посредством выдвижения или поддержки кандидатов; 2) идеологическая функция – деятельность, направленная на формирование общественно-политического мнения граждан, реализацию программных и уставных положений партии; 3) функция политического образования – деятельность, посредством которой в политическом процессе осуществляется вовлечение, отбор и последующее воспитание политически активной части граждан; 4) новаторская функция – выработка политическими партиями альтернативных предложений и методов по решению поставленных задач, разработка приоритетных и инновационных направлений деятельности партий.

Реализация установленных в законе целей деятельности партий выражается в комплексе закрепленных за ними прав и обязанностей. Диссертантом предлагается рассматривать совокупность прав и обязанностей политических партий в зависимости от содержания правоотношений. Законом может быть предусмотрено наделение определенным правом или возложение определенной обязанности как всех без исключения политических партий, так и отдельных категорий партий, соответствующих установленным законом специальным требованиям. В этом случае основанием для возникновения прав или обязанностей является наличие определенного статуса у политической партии. Так, для отдельных категорий партий (партий с так называемым специальным статусом), Закон предусматривает дополнительные права (например, на государственное финансирование, освобождение от сбора подписей в ходе избирательной кампании и т.д.) или дополнительные обязанности (например, осуществить возврат бюджетных средств по итогам избирательной кампании).

Кроме того, деятельность политических партий возможно рассматривать и с точки зрения их роли в том или ином правоотношении: 1) собственно как политических партий при реализации правомочий, предусмотренных ФЗ «О политических партиях» (например, выдвижение кандидатов на выборах); 2) как общественных объединений при участии в правоотношении, регулируемом ФЗ «Об общественных объединениях» (например, обращение в орган государственной власти с предложением или инициативой); 3) как

юридических лиц в силу гражданско-правовых отношений (например, приобретение имущественных прав, обращение в суд с исковым заявлением).

Вторая глава «Правовая регламентация участия политических партий в формировании органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включает в себя три параграфа, в ней рассматриваются особенности правового положения политических партий в избирательном процессе, а также правовые возможности (критерии) участия партий в формировании неизбираемых органов государственной власти в России. **В первом параграфе** проведено исследование принципов и форм взаимодействия органов государственной власти и политических партий.

Автор подчеркивает, что содержание взаимодействия политических партий и государства (в лице представляющих его органов государственной власти) всегда предполагает воздействие партий на деятельность органов государственной власти и, в свою очередь, органов государственной власти – на деятельность партий. При этом, такое влияние возможно и допустимо исключительно в формах и в порядке, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. Недопустимость влияния органов государственной власти на деятельность политических партий, равно как и влияние партий на деятельность органов государственной власти, следует расценивать как запрет на взаимное применение ими неправовых форм и методов взаимодействия.

По мнению диссертанта, к основополагающим принципам правового взаимодействия государства и политических партий следует отнести: 1) невмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в законную деятельность политических партий, равно как и невмешательство политических партий в законную деятельность органов государственной власти и их должностных лиц; 2) принятие решений органами государственной власти по вопросам, затрагивающим интересы политических партий, допустимо только с их участием или по согласованию с партиями. 3) недопустимость использования в интересах политических партий преимуществ служебного положения лицами, замещающими государственные должности или должности государственной службы.

Анализ принципов взаимодействия государства и политических партий показывает, с одной стороны, законодатель устанавливает безоговорочное невмешательство государства в деятельность политических партий, а с другой стороны, Федеральный закон «О политических партиях» имеет определенные предпосылки к расширению сферы влияния государства на деятельность партий. К примеру, указанный Закон допускает возможность членства в политических партиях высших должностных лиц государства (в том числе и Президента РФ) без указания на обязательное приостановление членства в партии в период замещения данных должностей. Автору представляется, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией России, являясь ее гарантом, должен обеспечивать единство внутренней и внешней политики, верховенство прав и свобод граждан, законность и координацию органов государственной власти, сохраняя при этом политический нейтралитет по отношению к другим политическим и общественным движениям. В этой связи высказывается предложение о необходимости законодательно предусмотреть обязанность лица, избранного на должность Президента России, приостанавливать свое членство в политической партии на срок своих полномочий.

Сегодня одним из основных направлений деятельности органов государственной власти в Российской Федерации является взаимодействие с политическими партиями, на это указывает ряд нормативных актов, регламентирующих деятельность государственных органов (ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Указы Президента РФ об утверждении положений о федеральных органах государственной власти, ряд нормативных актов субъектов РФ). Результаты исследования указанных нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики позволяют выделить следующие формы взаимодействия государственных органов и политических партий: 1) совместное нормотворчество партий и органов государственной власти (создание совместных рабочих групп, комиссий); 2) взаимоответственное сотрудничество, основанное на соглашении (см. договор «Об общественном согласии» 1994 г.); 3) правотворческая инициатива политических партий, представленных в органах публичной власти (ряд законов субъектов РФ наделяет указанным правом политические партии); 4)

совместная деятельность в рамках создаваемых консультативно-совещательных органов (пример, созданный в 1996 году Политический консультативный совет при Президенте РФ).

Во втором параграфе автор подробно рассматривает особенности участия политических партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента Российской Федерации, а также исследует вопрос о перспективе возможного участия политических партий в формировании Правительства Российской Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

История проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (а именно данный вид федеральных выборов стоит на первом месте в иерархии норм, устанавливающих случаи участия партий в выборах) свидетельствует, что формированию Государственной Думы каждого созыва предшествовало принятие соответствующего нормативного правового акта, регулирующего порядок проведения выборов депутатов Думы.

Введение в декабре 1993 года новой пропорционально-мажоритарной избирательной системы, подкрепленное идеей предоставления политическим объединениям права стать основными субъектами избирательного процесса, не было обеспечено принятием соответствующего нормативного акта о политических партиях, что впоследствии привело к существенным деформациям избирательного процесса. Законодатель был вынужден постоянно модернизировать избирательные законы, устанавливать все более жесткие ограничения для избирательных объединений, специально создаваемых для участия в конкретной избирательной кампании (о чем свидетельствует опыт первых многопартийных выборов 1993 года).

Анализируя результаты избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы РФ 1993-2003 годов, автор рассматривает вопросы: о конституционности введения «заградительного барьера» при установлении итогов голосования по пропорциональной избирательной системе, обосновывая легитимность данного положения Закона; о неправомерности отказа кандидатов, возглавляющих список кандидатов политической партии от депутатских мандатов (4 положение, выносимое на защиту).

В ходе рассмотрения основных положений Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» 2005 года, автором отмечается, что существовавшая до принятия данного закона смешанная мажоритарно-пропорциональная система имеет свои плюсы и минусы. Достоинством данной системы является то, что одномандатные округа позволяют индивидуализировать кандидатов (избиратель видит в бюллетене их фамилии), а применение пропорциональной составляющей на выборах, когда избиратель голосует за партии, обеспечивает представительство в парламенте интересов различных политических сил. Однако, выборы по одномандатным округам, проводимые по мажоритарной системе относительного большинства, при множестве кандидатов по одномандатному округу нередко искажали волю избирателей (на выборах депутатов Государственной Думы РФ 2003 года было в среднем 9 кандидатов в округе).

Главной особенностью участия политических партий в избирательных кампаниях по выборам Президента Российской Федерации является низкая активность партий по выдвижению своих кандидатов на должность главы государства. Если на парламентских выборах партии, как правило, подчеркивают свою индивидуальность, политическую программу, то на выборах Президента РФ предвыборная программа политических партий отличается сдержанностью и сглаживанием остроты своих позиций.

При анализе Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» 2003 года автор подвергает критике положение статьи 77 данного закона, согласно которому, в случае досрочного выбытия одного из двух кандидатов на должность Президента РФ до проведения второго тура голосования, его место занимает следующий по числу полученных голосов зарегистрированный кандидат. В условиях, когда выборы главы государства могут превратиться в выбор между двумя различными концепциями развития государства, олицетворяемыми двумя основными кандидатами в борьбе за должность Президента РФ, было бы неверным давать возможность случайным, внешним, факторам столь существенным образом влиять на содержание волеизъявления избирателей. Недопустимо подменять одну из позиций избирателей, вынуждая голосовать за третьего и последующего кандидата, отказывая тем самым избирателю в праве выбрать между двумя главными, с его

точки зрения, кандидатами только потому, что в силу каких-то обстоятельств кандидат оказался не в состоянии продолжать избирательную кампанию. В целях исключения возможности появления описанной ситуации автор предлагает закрепить в законе право политических партий на выдвижение другого своего кандидата («страховочного»), который может заменить основного кандидата в случае, если тот будет вынужден выйти из избирательной кампании.

Исследуя политико-правовые аспекты возможности участия политических партий в формировании высшего исполнительного органа государственной власти России – Правительства Российской Федерации, в работе указывается, что сегодня в России ни политическая партия, доминирующая в Федеральном Собрании РФ, ни парламентская коалиция не обладают правом формировать Правительство РФ. Это обстоятельство отчасти лишает политические партии возможности реализовывать основную цель своей деятельности – борьбу за обладание властью посредством использования институтов непосредственной демократии, в том числе при достаточной поддержке избирателей, участие в формировании кабинета министров и его политического курса. В настоящее время даже наиболее влиятельные российские политические партии не имеют достаточных правовых инструментов реализовать свою социально-экономическую программу, так как реальные возможности существенно влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства сосредоточены в Правительстве РФ и подконтрольных ему ведомствах (формируемых и координируемых исключительно Президентом РФ, без участия политических партий). В такой ситуации избиратель лишен возможности дать оценку деятельности доминирующей в парламенте политической партии, исходя из результатов работы сформированного данной партией правительства. Такая оценка избирателей курса политических партий может быть эффективным инструментом влияния граждан на формирование исполнительных органов государственной власти и участия населения (через своих представителей) в управлении делами государства.

Автор поддерживает идею о создании в России правительства партийного (парламентского) большинства. Мировая практика знает многочисленные

примеры эффективности деятельности правительства, сформированного победившей на выборах партией, где парламент и исполнительная власть несут совместно ответственность перед своими избирателями. В качестве первоочередной меры усиления влияния политических партий на формирование Правительства РФ автором предлагается установить в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» положение, согласно которому Президент Российской Федерации до внесения в Государственную Думу РФ предложения о кандидатуре на должность Председателя Правительства РФ обязан провести по данному предложению консультации с представителями фракции политической партии, список кандидатов которой по результатам выборов в Государственную Думу РФ получил наибольшее число депутатских мандатов. Указанные консультации должны иметь рекомендательный характер для принятия окончательного решения Президентом Российской Федерации, при этом результаты таких консультаций должны обеспечивать учет мнения фракции парламентского большинства в отношении кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации.

При рассмотрении вопроса о возможности участия политических партий в формировании Совета Федерации Федерального Собрания РФ автор отмечает, что существующий порядок формирования Совета Федерации вполне приемлем и отвечает целям деятельности данного органа, призванного учитывать как интересы субъектов Федерации в целом, так и интересы отдельных органов государственной власти соответствующих субъектов РФ.

Вместе с тем, диссертант полагает, что было бы целесообразно законодательно предусмотреть право политических партий, представленных в законодательном органе государственной власти субъекта РФ, самостоятельно вносить на рассмотрение данного органа кандидатуру представителя для избрания в Совет Федерации от законодательного органа государственной власти соответствующего субъекта РФ. Реализация данного положения позволит всем политическим партиям, представленным в законодательном органе субъекта РФ, самостоятельно вносить своих кандидатов на должность члена Совета Федерации на рассмотрение депутатов регионального законодательного органа государственной власти. При этом автором предлагается отказаться от регулирования процедуры рассмотрения кандидатур

в состав Совета Федерации регламентами законодательных органов субъектов Федерации, как это предусмотрено в действующей редакции закона. Для этого необходимо предусмотреть в Федеральном законе общие для всех субъектов РФ положения о порядке рассмотрения кандидатур для избрания в Совет Федерации от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Данные положения Закона должны касаться обязательного условия выдвижения альтернативных кандидатур от политических партий или депутатских групп законодательного органа субъекта. В настоящее время Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации...» устанавливает право председателя законодательного (представительного) органа субъекта РФ (группы депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов) внести хотя бы одну кандидатуру для избрания представителя в Совет Федерации от законодательного органа субъекта РФ. В таких обстоятельствах у депутатского корпуса отсутствует альтернатива выбора при рассмотрении кандидатуры в состав Совета Федерации, что, в свою очередь, негативно сказывается на всестороннем и объективном рассмотрении возможных кандидатов на должность члена Совета Федерации, в том числе, предлагаемых различными политическими партиями.

Вопросы участия политических партий в формировании органов государственной власти субъектов РФ рассматриваются диссертантом **в третьем параграфе.**

Переход к смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системе выборов в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации, введенной в 2002 году, а также отказ от проведения выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и замена их институтом «наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ» является одним из элементов реформирования государственного устройства и составной частью реформы всей политической системы государства.

Норма, установленная Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» от 12.06.2002 № 67-ФЗ, согласно которой не менее 50 процентов депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации

должно быть избрано по пропорциональной избирательной системе, предполагает потенциально бурное развитие деятельности политических партий в регионах. При этом до принятия данного закона в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации наиболее востребованной на выборах законодательных (представительных) органов была мажоритарная избирательная система. Это объяснялось тем, что в субъектах Федерации политические партии реально не сложились, в связи с чем вводить пропорционально-мажоритарные выборы представлялось несколько преждевременным.

Анализ результатов региональных выборов 2003-2006 годов по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе показал, что политические партии стали активнее участвовать в избирательных кампаниях. С декабря 2003 по март 2006 года выборы по смешанной избирательной системе прошли в 52 субъектах РФ. Почти во всех из них (кроме Свердловской области) проведению выборов предшествовал переход с мажоритарной на смешанную избирательную систему. Применение пропорциональной избирательной системы в субъектах РФ, в целом, позитивно оценено участниками избирательного процесса и будет способствовать повышению активности региональных отделений политических партий.

В работе исследуется вопрос о конституционности императивной нормы, закрепившей необходимость избрания не менее половины депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по партийным спискам. Автор полагает, что в данном случае имеет место сочетание так называемых норм прямого действия, обязывающих вводить пропорциональную составляющую, и рамочных норм, позволяющих субъекту Федерации самостоятельно определять и выбирать ту или иную модификацию избирательной системы при условии ее соответствия федеральному законодательству. Представляется, что федеральный законодатель не переступил грань, отделяющую допустимое правовое регулирование от вмешательства в компетенцию субъектов Российской Федерации. В рамках действующего федерального избирательного законодательства сохранена высокая возможность выбора субъектом Российской Федерации конкретных юридических параметров избирательного процесса.

По мнению автора, введение системы «открытых партийных списков» распределения по итогам голосования депутатских мандатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, безусловно, более демократично и характерно для стран с довольно высоким уровнем политической культуры. Данная система позволяет существенно расширить возможности избирателей своим выбором предопределять персональный состав депутатского корпуса, что само по себе очень ценно. Кроме того, для политических партий система «открытых списков» является серьезным аргументом к тому, чтобы члены партии более активно работали с избирателями.

В целях дальнейшего укрепления роли партий в формировании органов государственной власти 31 декабря 2005 по инициативе Президента РФ был принят Федеральный закон № 202-ФЗ, в соответствии с которым политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту Российской Федерации о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

Основной особенностью измененного порядка наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ является то, что стадия внесения политической партией предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ носит рекомендательный характер для принятия Президентом Российской Федерации окончательного решения. То есть, за Президентом России всегда остается право внести в законодательный орган государственной власти субъекта РФ другую кандидатуру на должность главы субъекта Российской Федерации.

Диссертантом вносится предложение пересмотреть отдельные положения Указа Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603. Так, в соответствии с данным Указом, при внесении Президенту РФ предложений по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта РФ учитываются их авторитет и деловая репутация, опыт публичной (государственной и общественной) деятельности, а также результаты предварительных

консультаций с общественными объединениями соответствующего субъекта Российской Федерации. Указанная норма, во-первых, не учитывает результатов предварительных консультаций с самостоятельными субъектами выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ – политическими партиями, получившими наибольшее количество мест в региональном законодательном органе. Во-вторых, не уточняет, какими должны быть результаты предварительных консультаций по кандидатуре, предложенной политической партией Президенту Российской Федерации. В этой связи автор полагает, что кандидатура, предложенная самой влиятельной политической партией в субъекте РФ и одобренная большинством голосов в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации, не нуждается в дополнительных согласованиях с общественными объединениями данного субъекта Российской Федерации и подлежит рассмотрению Президентом РФ в первоочередном (приоритетном) порядке. При непосредственном участии партий в назначении глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ наиболее влиятельная политическая партия в регионе, несомненно, должна будет возложить на себя часть ответственности за социально-экономическую и политическую ситуацию в субъекте Российской Федерации, в том числе, за действия и бездействие органов исполнительной власти региона.

В заключении обобщаются итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по решению поставленных в работе проблемных вопросов.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

Ведущие рецензируемые научные журналы

1. Николаев, А.С. Законодательное регулирование финансовой деятельности политических партий в Российской Федерации / А.С. Николаев // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 5. – 0,6 п. л.

2. Николаев, А.С. Принципы и формы взаимодействия органов государственной власти и политических партий / А.С. Николаев // Вестник Тюменского государственного университета. – 2006. – № 6. – 0,3 п. л.

Иные издания

3. Николаев, А.С. Правовые аспекты применения пропорциональной избирательной системы на выборах представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А.С. Николаев // Российский юридический журнал. – 2006. – № 4. 0,6 п. л.

4. Николаев, А.С. Особенности участия политических партий в выборах Президента Российской Федерации / А.С. Николаев. // Журнал о выборах. – 2007. – № 1. 0,6 п. л.