

¹⁰ Закон Свердловской области от 14 октября 1996 г. «О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. – 2008. – № 9. – Ст. 245.

Ерыгина Виктория Ивановна*,

*доцент кафедры теории и истории государства и права
НИУ «Белгородский государственный университет»
(г. Белгород)*

К ВОПРОСУ ОБ ОБРЕТЕНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЕЙ

Для получения политической партией правового статуса еще недостаточно факта ее создания, учреждения на съезде, необходимо ее формализация или легализация, то есть приведение организации в точное соответствие с нормами законодательства. Причем политическая партия должна не только отвечать требованиям специального закона «О политических партиях», но и, в зависимости от выполняемых ею функций, подпадать под действие большого количества нормативно-правовых актов, порой относящихся к различным отраслям права и законодательства, что подчеркивает комплексный характер данного правового института.

В зависимости от онтологического предназначения и функционирования партии, аксиологического анализа ее природы и места среди других общественно-политических образований, а также совокупности правовых норм, регулирующих ее положение, выделяются несколько разновидностей правовых статусов политических партий.

* © Ерыгина В.И., 2012

Если рассматривать политические партии как государственно-правовой институт, главной целью которого является борьба за власть и ее осуществление посредством выборных и парламентских механизмов, то, прежде всего, в центре внимания будут нормы конституции, избирательное и иное законодательство, составляющее в совокупности **конституционно-правовой статус политических партий**. Можно согласиться с С.А. Авакьяном, включившим в данное понятие «основы положения политических партий в обществе и государстве, права и обязанности, организационные, структурные и материально-финансовые возможности их реализации, гарантии и ограничения существования и деятельности»¹.

С другой стороны, политические партии как разновидность общественных объединений, некоммерческих юридических лиц имеют равные имущественные отношения с другими субъектами гражданского общества, в ходе которых они реализуют имеющиеся у них материально-финансовые возможности ради достижения уставных целей. Совокупность норм, обеспечивающих такое положение партий среди других общественных институтов, составляет их **гражданско-правовой статус**.

А в целом совокупность норм, регулирующих положение политических партий в обществе и государстве, составляет ее правовой статус.

Чтобы политической партии приобрести правовой статус, необходимо выполнение следующих требований.

Во-первых, необходимо организационное единство партии, т.е. создание группы единомышленников, политической организации общегосударственного масштаба с формальным членством. По новой редакции Закона «О политических партиях» (от 02.04.2012), минимальная численность партии составляет 500 человек. Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии устава и программы, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии.

Но проведения учредительного съезда еще недостаточно для того, чтобы политическая партия могла в полной мере приобрести свои права и реализовать свои обязанности, закрепленные в гл. 5 Закона «О политических партиях»: участвовать в выборах, в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления и т.д.

Во-вторых, партия должна пройти государственную регистрацию для признания законности ее деятельности в качестве общественной организации, представляющую собой достаточно длительную процедуру, в которой выделяются два этапа, определяющие содержание правового статуса партии. На первом этапе решение о регистрации общероссийской политической партии принимает Министерство юстиции РФ после проверки всех необходимых документов, поданных после проведения учредительного съезда. На втором этапе после государственной регистрации политической партии не позднее чем через шесть месяцев территориальные органы Министерства юстиции РФ в субъектах федерации должны провести регистрацию региональных отделений партии.

В-третьих, после регистрации региональных отделений политических партий не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, согласно Закону «О политических партиях», партия может приобрести статус участника избирательного процесса, т.е. она получает право выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов и на выборные должности, а также может выполнять обязанности и нести ответственность. Согласно пункту 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, – ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения, о назначении которых состоялось после представления политической партией (уполномоченными органами) документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

В отличие от других общественных объединений партия наделяется данными публичными правами сразу после ее регистрации, а не

спустя год после начала своей деятельности, и участие в выборах для нее становится обязанностью, которую она должна выполнить в течение семи лет, иначе она будет ликвидирована. На наш взгляд, привилегия партий, заключающаяся в том, что они сразу же включаются в избирательный процесс, буквально на следующий день после регистрации региональных отделений и опубликования решения о назначении выборов, подтверждает эксклюзивное право партий на выдвижение кандидатов на выборах всех уровней, но не вполне оправдана с точки зрения признания равноправия их как участников избирательного процесса. Явно в неравном положении будут те «молодые» партии, которые только образовались, так как у них нет еще сложившегося электората, известности по сравнению с политическими «долгожителями». Поэтому на выборах за такие партии избиратель голосует в основном или в знак протеста против уже существующих партий, или симпатизируя понравившемуся названию или лидеру новой партии, т.е. руководствуясь не знанием ее программы или результатов деятельности, а иррациональными, чувственными мотивами. Таким образом, российское законодательство предусматривает, что на старте избирательной гонки выстраиваются разные по политическому статусу участники выборов: одни – известные, имеющие опыт предвыборной и парламентской деятельности, получившие государственную поддержку и финансирование, другие – не имеющие ни достаточных имущественных, ни политических прав. Так, по состоянию на 2 августа 2012 года было зарегистрировано 28 политических партий, которые по закону могут участвовать в выборах, среди них семь «старых» и 21 «новая» партия, например, «Коммунистическая партия социальной справедливости», «Молодая Россия», «Города России», «Новая Россия», «Партия свободных граждан» и др². Формально они имеют равный правовой статус, но фактически их стартовые возможности различны, и поэтому необходимы дополнительные законодательные гарантии для их выравнивания.

Считаю, будет справедливым удлинение срока для приобретения партией нового статуса – избирательного объединения, т.е. ввести норму о том, что для включения партии в число участников избирательного процесса ей необходимо приобрести не менее одного года

стажа политической деятельности, чтобы к выборам не допускать партии-однодневки, созданные специально под конкретные выборы, а также чтобы партия успела поработать среди избирателей, провести агитационно-разъяснительную работу среди населения. (Норма о том, что партия вступала в избирательный процесс спустя год после ее регистрации, уже существовала в российском законодательстве). Причем это касается и тех новых партий, которые были созданы на учредительном съезде по инициативе граждан, и тех, которые были преобразованы из общественных организаций, для того чтобы не вводить избирателей в заблуждение и они смогли самостоятельно разобраться в изменениях партийной системы в разумные сроки.

На наш взгляд, необходимо отменить на выборах высших должностных лиц субъектов федерации для кандидатов от политических партий сбор подписей депутатов или «муниципальный фильтр», так как своих представителей в выборных органах власти муниципальных образований малые, а тем более новые партии не имеют. Поэтому заручиться поддержкой депутатов или выборных глав администраций им намного сложнее, чем представителям уже известных, а тем более парламентских партий. Партийная дисциплина также обязывает депутатов подчиняться интересам своей партии, и чтобы не выглядеть в глазах своих коллег по партии ренегатами, они вряд ли осмелятся поставить свои подписи в подписных листах кандидатов от других партий.

По срокам обретение политической партией статуса участника избирательного процесса совпадает с получением ею статуса юридического лица, т.е. с момента государственной регистрации у партии региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ. Особенности последнего из указанных статусов являются объектом регулирования гражданского законодательства и предметом анализа гражданско-правовой науки, однако до сих пор не получили должного отдельного исследования. Так, А.Г. Жафяров обращал внимание на то, что с точки зрения гражданско-правового положения политическую партию следует рассматривать как особый вид общественного объединения, добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей³. Среди осо-

бенностей регистрации и деятельности политических партий с точки зрения гражданского права Жафьяров обращает внимание на ограниченную гражданскую правоспособность партии с момента государственной регистрации и до момента представления в орган, принявший решение о ее государственной регистрации, свидетельств о государственной регистрации ее региональных отделений. Партия в данном состоянии может заниматься организационными вопросами, вести пропагандистско-разъяснительную работу, но не может участвовать в выборах, приобретать имущество, заключать сделки, отвечать по обязательствам, так как она не является юридическим лицом. И если политическая партия в течение одного месяца со дня истечения шестимесячного срока не представит в федеральный уполномоченный орган копии документов о государственной регистрации ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, «документ о государственной регистрации политической партии признается федеральным уполномоченным органом утратившим силу, а данная политическая партия и ее региональные отделения по решению федерального уполномоченного органа исключаются из Единого государственного реестра юридических лиц путем внесения в него соответствующих записей»⁴.

Трудно ли создать региональное отделение, учитывая изменившиеся требования к численному ее составу? Численность региональных отделений политических партий не ограничивается в Законе «О политических партиях», партия самостоятельно может решать этот вопрос и оговаривать численность в своем уставе. Это намного облегчает процесс создания новых региональных отделений политических партий, однако таит в себе опасность кадрового голода и их ослабления, особенно на региональных выборах. Поэтому партии должны не ограничиваться минимумом своих членов ради получения регистрации, а думать о будущем своей партии, о возможности ее участия во всех видах выборов.

Однако законодательство допускает минимальное число членов регионального отделения два человека. Такой вывод можно сделать на основе анализа ряда норм федерального законодательства о политических партиях. Так, норма представительства делегатов учреди-

тельного съезда устанавливается организационным комитетом из расчета, что каждый из не менее чем половины субъектов федерации должен быть представлен не менее чем двумя делегатами. Для обеспечения демократического устройства политических партий законодательство предусматривает, что уставом политической партии должна предусматриваться ротация руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений. Следовательно, в региональных отделениях должны быть коллегиальные руководящие органы, т.е. имеющие в своем составе более одного человека, чтобы можно было кому-то с кем-то посоветоваться для принятия коллегиального совместного решения. Итак, теоретически региональное отделение может состоять из двух человек. Но если в это региональное отделение обратится беспартийный гражданин с предложением включить его в список кандидатов, выдвигаемый на очередных выборах депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования, он должен быть поддержан не менее чем десятью членами политической партии, состоящими в данном региональном отделении. Малочисленное региональное отделение вынуждено будет отказать данному лицу. Таким образом, для успешного функционирования и участия беспартийных граждан в выборах законодательство предусматривает минимум десять человек в составе регионального отделения в отличие от прежних требований к политическим партиям иметь не менее четырехсот человек более чем в половине субъектов Российской Федерации и не менее ста пятидесяти в остальных⁵.

Изменившееся партийное законодательство, его либерализация оказали существенное влияние на правовой статус партий, партийное строительство, партийную систему и избирательный процесс. Наряду со старыми крупными политическими партиями создается множество мелких маловлиятельных и малоавторитетных партий. Создающаяся новая партийная система похожа на уже существовавшую в России в 1990-х гг. – начале 2000 гг., а также на те системы, которые действуют в ряде зарубежных стран, например, Украине (202 партии), Испании (более 200), Германии (70), Италии (155 партий представлены в

парламенте), Великобритании, Азербайджане (19), Белоруссии (15), Бельгии (18), Бразилии (28), Македонии (27), Абхазии (13), Греции (35, из них 11 – парламентских, остальные малые партии), Сербии (25 партий представлены в Скупщине), Словакии (14), Вануату (12), Приднестровской Молдавской Республике (18), Республике Косово (24), США (40), Финляндии (11), Чехии (17), Швейцарии (19), Латвии (57), Литве (44), Австралии (51), Австрии (свыше 700)⁶. Несмотря на множество существующих партий в парламенте получают депутатские мандаты лишь наиболее крупные и влиятельные партии, за исключением Италии, где 155 партий имеют своих представителей в высшем законодательном органе страны, так как наблюдается процесс интенсивного роста партий.

Аналогичная ситуация наблюдается и в России, где за четыре месяца количество партии выросло в пять раз и еще более ста заявок находится в Министерстве юстиции. Это связано с тем, что сняты искусственные правовые барьеры, сдерживающие создание партий, и намечается переход к реальной многопартийности, плюрализму мнений и демократии. Поскольку раньше партии искусственно взращивались по инициативе «Кремля», это были очередные проекты власти и создавали их специально для демонстрации демократичности политического режима.

«Многопартийные европейские системы», по мнению Брайса, «формировались под воздействием сразу многих факторов, которые он называет «разномыслиями». В России тоже существуют «разномыслия», которые проявились в конце 2011 года и вылились в противостояние власти и оппозиции. Разногласия в обществе есть по вопросам путей перехода к демократическому режиму, смены власти, распределения материальных благ, возрастания социально-экономической дифференциации населения и др. И чем больше таких разногласий, тем больше и партий, выражающих интересы отдельных групп населения. Число партий в целом определяет тип партийной системы и ее место в отношениях между гражданским обществом и государством. При однопартийной системе доминирует одна идеология, и все партии, кроме правящей, запрещены. При двухпартийной системе по очереди сменяют друг друга две партии, как, например, в

США. Многие ученые признают ее как стабильную и достаточно эффективную с точки зрения управления систему. Так, Эббот Лоуэлл полагал, что «разделение на две партии есть не только нормальный результат парламентской системы, но также главное условие ее успеха». «Гарантией же парламентаризма и бипартийности он считал общее соглашение, или консенсус, существующий в обществе по отношению к «основам и форме управления». Третья же партия (третьи партии) будет (будут) служить помехой нормальному функционированию парламентского правления, которое должно быть устроено таким образом, чтобы поддерживать двухпартийный режим и всячески препятствовать установлению трехпартийного (многопартийного) режима правления⁷.

Одним из главных факторов многопартийности, рассуждал Лоуэлл, является отсутствие консенсуса в обществе по вопросам правления. Другой важной тенденцией общественного развития, ведущей к многопартийности, Лоуэлл считал частую смену форм правления, из которых каждая оставляет в обществе своих сторонников, непримиримых к другим формам правления. Он называл и другие причины, но уже этих двух достаточно, чтобы назвать Россию типичной страной с многопартийной системой. Эта система была характерна для нее и в начале XX в., и в начале XXI в.

Правовое положение партии обуславливается ее правовым статусом, который можно определить как определенный фиксированный уровень (ступень) развития правового положения⁸. Под статусом партии подразумевается положение этой организации в политической системе общества. Вполне справедливо С.Е. Заславский отмечает, что нормативный и социальный статусы партии соотносятся как форма и содержание, и в зависимости от степени общности статусных характеристик он выделяет общий, специальный и индивидуальный статусы политических партий⁹. Используя данную классификацию, можно интерпретировать обретение политической партией правового статуса как диалектический процесс развития, изменения этого сложного феномена. Общий статус политическая партия получает на стадии образования, как общественная организация и юридическое лицо, наделенное по законодательству определенными правами и обязанностями.

ми. Соблюдение нормативных требований еще недостаточно для успеха партии на выборах и приобретения специального статуса парламентской партии. Для достижения конечной цели участия в распределении и осуществлении власти необходимы соответствующая идеология, закреплённая в партийной программе и привлекательная для избирателей, и материально-финансовые ресурсы. Реальная конкурентная борьба, альтернативность и непредсказуемость выборов будут в России тогда, когда у каждой партии будет свой индивидуальный статус. Партия должна отличаться от других своей программой, точными и понятными лозунгами, иметь авторитетных и ответственных руководителей, готовых в случае победы на выборах занять любую должность и эффективно выполнять возложенные полномочия, реализуя данные народу предвыборные обещания.

К сожалению, новые партии пока отличаются лишь названиями.

¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011. – С. 15.

² Список зарегистрированных партий, допущенных к участию в выборах // <http://www.cikrf.ru>

³ Жафяров А.Г. Некоторые особенности гражданско-правового положения политических партий // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2003. – № 5. – С. 45.

⁴ О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 02.04.2012) // Собрание законодательства РФ. – 16.07.2001. – № 29. Ст. 2950; Российская газета. – 2012. – 4 апреля.

⁵ П.2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2012 № 421-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. – № 29. – Ст. 2950; Собрание законодательства РФ. 12.12.2011. № 50. – Ст. 7363.

⁶ Списки политических партий // <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

⁷ См.: Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем: Учеб. пособие для студентов вузов. М., 2008. – С. 273.

⁸ Бараненков В.В.. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица // Юридический мир. – 2006. – №2. – С. 21.

⁹ Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М., 2003. – С. 82.

Заметина Тамара Владимировна*,
*профессор кафедры конституционного
и международного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия»,
доктор юридических наук
(г. Саратов)*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Выборы – это легитимная и конституционно регламентированная форма волеизъявления граждан, основа народовластия и конституционного строя, политико-правовой институт формирования и реформирования органов государственной власти и местного самоуправления. Выборный способ институционализации государственной власти обеспечивает преемственность и политическую новацию структурных составляющих государственно-властного механизма, создает организационно-правовую основу реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти.

Объявленный Президентом курс на модернизацию политико-правовой системы, а также проводимые в обществе административная реформа, реформа федерализма и местного самоуправления обусловили необходимость корректировки и совершенствования российской избирательной системы и законодательства. Более чем пятнадцатилетний период развития института выборов в современной России позволяет выявить определенные тенденции в этой сфере.

На формирование Российской избирательной системы, институт выборов в целом, определенное влияние оказали процессы глобализа-

* © Заметина Т.В., 2012