

УДК – 347
ББК – 67.404

КАЛМЫКОВА Анастасия Дмитриевна,
начальник учебного отдела
Юридического института
Московского городского педагогического университета

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье проанализированы нормы российского законодательства, регулирующие деятельность политических партий. Показаны особенности влияния правовых норм на роль партий в системе публичной власти. Сделан вывод о важности свободного доступа политических сил к демократическим избирательным процедурам.

Ключевые слова: публичная власть, государство, политические партии, демократия, выборы.

KALMYKOVA Anastasia Dmitriyevna,
chief of educational department
of Legal institute
Moscow city pedagogical university

MOSCOW CITY PEDAGOGICAL UNIVERSITY THE LEGAL FRAMEWORK OF PARTICIPATION OF POLITICAL PARTIES IN FORMATION OF SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

Summary. The article analyzes the norms of the Russian legislation regulating the activities of political parties. The features of the effect of legal rules on the role of parties in the system of public authority. The conclusion about the importance of free access of political forces to a democratic electoral procedures.

Key words: public power, state, political parties, democracy, elections.

В современных условиях важность исследования места политических партий в системе публичной власти определяется следующими соображениями:

1) в демократическом государстве политические партии играют важную роль в формировании и функционировании механизма народного представительства, участия населения в политической жизни;

2) публичная власть нуждается в контроле со стороны институтов гражданского общества, одним из которых выступают политические партии [1, с. 119];

3) оппозиционные партии представляют собой важное звено в системе сдержек

и противовесов, характерной для разделения властей.

Для более правильного понимания места политических партий в системе публичной власти необходимо учитывать роль государства и возможности его воздействия на политические партии [2, с. 34].

Государство в лице государственных органов обладает исключительным правом на издание и санкционирование общеобязательных правовых норм, закрепляет правовое положение политических партий и их роль в общественно-политической жизни [4, с. 54].

Некоторые положения по данному вопросу закреплены в Федеральном законе «О политических партиях»:

- установлен запрет на недопустимость вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц;

- вопросы, которые затрагивают интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием политических партий или по согласованию с ними;

- установлен запрет на использование в интересах партии преимуществ служебного положения лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, и лицами, находящимися на государственной или муниципальной службе.

Анализ практики взаимодействия федеральных органов государственной власти позволяет выявить основные правовые механизмы, обеспечивающие участие политических партий в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления.

Во-первых, политические партии влияют на принятие решений путем вовлечения своих представителей в работу временных рабочих органов по разработке проектов различных законодательных актов. Исторически первой формой такого взаимодействия стало привлечение политических партий к работе Конституционного совещания. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» представители политических партий были включены в состав участников совещания.

Во-вторых, это подписание между органами государственной власти и политическими партиями различных договоров о взаимодействии. Предметом договорных отношений обычно становятся обязательства органов государственной власти проводить с партиями консультации и учитывать их рекомендации по широкому кругу вопросов. Политические партии, в свою очередь, оказывают политическую поддер-

жку и помощь органам государственной власти.

В-третьих, политическая партия может инициировать процедуру принятия соответствующего нормативного правового акта. В Конституции Российской Федерации (ст. 104) перечислены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, при этом политические партии не названы, но они могут воспользоваться данным правом через своих представителей в Государственной Думе Российской Федерации. На региональном уровне данное право предоставляется в некоторых субъектах Российской Федерации в соответствии с их конституциями (уставами).

В-четвертых, через участие политических партий в различных консультативных органах.

Анализируя проблемы становления многопартийности в современной России, многие исследователи не без основания считают одной из главных причин, негативно сказывающихся на состоянии и перспективах развития партийной системы, президентскую форму правления.

Во-первых, в условиях президентской формы правления Государственная Дума Федерального Собрания как палата, образованная по партийно-политическому признаку, не обладает реальными рычагами влияния на формирование персонального состава и направление деятельности федеральной исполнительной власти. Таким образом, политическая партия может провести своих кандидатов в Государственную Думу, но не может определять политику Правительства. Из этого следует вывод, что президентская форма правления не способствует упрочению статуса и роли политических партий, поскольку сводит их к фиктивному, нереально функционирующему объединению групп граждан, чьи функции ограничиваются лишь степенью выражения поддержки на выборах.

Необходимо отметить, что политические партии играют существенную роль в определении целей и политических ориентиров развития политической системы и общества в целом. Но объем и эффективность выполнения этой функции зависят

от положения конкретной партии в политической системе. Наибольшими возможностями обладают в этой сфере «правлящие партии». Они вырабатывают и формируют политику, которая определяет направленность движения всей социальной и политической системы. Степень участия партии в выработке политической линии, объем и эффективность реализации этой функции – основной показатель положения политической партии в реальной политической системе.

Перейдем непосредственно к вопросу участия политических партий в формировании системы публичной власти на федеральном уровне.

В Федеральном законе «О политических партиях» существует гл. 8, которая называется «Участие политических партий в выборах и референдумах». Здесь же стоит отметить, что на данный отрезок времени политические партии – единственный вид общественных объединений, который наделен данным правом на федеральном уровне. В статье 36 данного Закона сказано, 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». В настоящее время в связи с отсутствием избирательных блоков данное положение означает, что каждая политическая партия обладает данным правом самостоятельно. Большую, если не главную, роль в участии политических партий в выборах играет применяемая избирательная система. При пропорциональной избирательной системе во время выборов депутатов Государственной Думы вся территория составляет единый избирательный округ, выдвигаются списки кандидатов, голосование идет за списки, количество избранных депутатов определяется пропорционально поданным за них голосам. При мажоритарной системе выборов депутатов территория делится на избирательные округа. Если округ является одномандатным, то от него может избираться только один депутат. Если округ двухмандатный – два депутата, и многомандатным округом явля-

ется округ, от которого могут избираться от трех до пяти депутатов.

Государственная Дума в 1993, 1995, 1999 и 2003 гг. избиралась при сочетании этих двух избирательных систем. Половина депутатов избиралась по одномандатным избирательным округам (от одного округа – один депутат), вторая половина депутатов избиралась по единому федеральному избирательному округу. Существовал пятипроцентный барьер: если избирательное объединение не набирало 5% голосов избирателей, оно не вправе было претендовать на распределение мандатов. Но в 2003 г. были внесены поправки, которыми был предусмотрен семипроцентный барьер со следующих выборов, увеличивалось до четырех количество партий, участвующих в распределении мандатов (за партии, претендующие на мандаты, должно быть подано в совокупности 60% и более голосов избирателей, пришедших на избирательные участки). В 2005 г. в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была закреплена пропорциональная избирательная система подсчета голосов избирателей, политические партии стали единственным видом общественных объединений, имеющих право на участие в выборах, установлен запрет на избирательные блоки. 12 июля 2006 г. была исключена из избирательных бюллетеней графа «Против всех». Данный вариант положения всех политических партий на выборах в 2007 г. показал, что при подобной системе большинство гарантируется ныне лидирующей партии. Основной гарантией проведения честных выборов оставался порог явки избирателей, составлявший на выборах депутатов Государственной Думы 25 %, а при выборе Президента РФ – 50%. Но и эта норма в 2007 г. была отменена, и теперь выборы считаются состоявшимися при любом количестве граждан, пришедших на выборы.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 10 июня 1998 г. обращал внимание на вопрос отмены графы «Против всех», где было прямо заявлено, что «данное голосование означает в условиях свободных выборов не безразличное, а нега-

тивное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам, смысл которого заключается в том, что кандидатам отказывается представлять народ в выборных органах публичной власти» [6]. Данная норма, лишая избирателей права голосования «против всех», является одновременно требованием голосовать за тех кандидатов, которые представлены в избирательных бюллетенях, несмотря на то, что их кандидатуры избиратели могут не поддерживать.

Стоит здесь отметить, что, согласно социологическому исследованию, проведенному «Левада-центром» в январе 2014 г., большинство россиян, а именно 74%, поддерживают возвращение в избирательные бюллетени графы «Против всех». По данным «Левада-центра», 66% граждан Российской Федерации уверены и в том, что данную возможность они должны иметь и на президентских выборах. 74% российских граждан уверены в том, что им должны вернуть право голосовать «против всех» кандидатов на выборах депутатов всех уровней, из них 34% опрошенных выступили за инициативу «определенно за», остальные 40% – «скорее, за». Не поддерживают данную инициативу «всего 13% опрошенных – скорее, против» (9%) и «определенно против» (4%). Затруднились ответить на данный вопрос 14% опрошенных.

Такой же опрос был проведен и социологами Фонда «Общественное мнение» (27 января 2014 г.). Результаты опроса тоже показывают, что россияне поддерживают возвращение данной графы в бюллетени. В целом за подобную меру выступают 67% опрошенных, 25% считают, что такая графа не нужна. Затрудняются ответить 8% опрошенных.

По поводу избирательных блоков гражданам, по сравнению с предыдущими годами, своего решения не меняют, и проведенный повторно опрос показал такие же статистические данные. Если за эту инициативу в 2012 г. выступало 46% респондентов, то в 2014 г. – 42%. При этом число людей, не уверенных в целесообразности такого объединения, за этот период все же не-

сколько выросло. Если в 2012 г. показатель был на уровне 13%, то в 2014 – 24%. Затруднились ответить на этот вопрос 42% респондентов (в 2012 г.) и 35% граждан (в 2014 г.) [3].

В Федеральном законе от 12 мая 2009 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вновь последовали изменения: включена ст. 82 прим., согласно которой федеральному списку кандидатов, получившему менее 7%, но не менее 6% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передаются два депутатских мандата. Сейчас заградительный барьер возвращен на прежний уровень и составляет 5%. Но необходимый, нужный смысл заградительного барьера можно проследить только в случае, когда Правительство формируется парламентским большинством. При наличии другого способа формирования смысл заградительного барьера теряется. «Россия не относится к тем государствам, где правительство формируется парламентским большинством. Заградительный барьер должен отсутствовать либо составлять небольшую величину, не более 3%. Для демократических стран Европы, где выборы проводятся по партийным спискам (на основе смешанной или полностью пропорциональной системы), 7% считается дискриминационным заградительным барьером. Там барьер не превышает 5%, но чаще всего составляет 3–4%» [7]. В современной России семипроцентный барьер можно рассматривать только как норму, которая ограничивает права граждан, так как представительства в парламенте лишаются интересы большого числа избирателей. А наличие такого высокого заградительного барьера выгодно лишь политической партии, которая имеет подавляющее большинство и занимает наиболее выгодную позицию в парламенте.

Динамика развития избирательного и партийного законодательства показывает, что оно обеспечивает интересы правящей элиты, то есть выступает политическим инструментом. В результате страдает ме-

ханизм реализации политических прав и свобод граждан [5, с. 24].

Толкуя Конвенцию о защите прав человека, Европейский Суд исходил из того, что в Протоколе № 1, прилагающемся к Конвенции (ст. 3), норма права не содержит обязанности ввести определенную систему, пропорциональную или мажоритарную. Отрицательные стороны есть и у мажоритарной, и у пропорциональной избирательных систем. При применении пропорциональной системы происходит обезличивание власти, граждане государства не могут в полной мере ознакомиться с выдвигаемыми на выборах кандидатами. Следовательно, при применении такой системы на выборах в дальнейшем прослеживается отсутствие прямой персональной ответственности депутатов перед избирателями. Основными аргументами, которые показывают все недостатки данной системы, являются: низкий политико-организационный потенциал политических партий, очень высокая роль партийной элиты в формировании списков избирательных объединений, непрозрачность механизма выдвижения кандидатов по партийному списку; а это приводит к тому, что в данный список попадают кандидаты неизвестные избирателю, приобретающие место в обмен на помощь в проведении избирательной кампании. Депутаты в большей мере подчиняются партийным лидерам. Мажоритарная система является более понятной, прозрачной для избирателя и дает возможность персонального выбора, но и в ней есть отрицательные стороны, в частности, невозможно применение института отзыва к депутатам. В нынешней государственной действительности, возможно, наиболее разумным и демократичным альтернативным вариантом на выборах федерального уровня представляется применение одной из разновидностей избирательной системы – преференциального голосования. Институт преференциального голосования дает избирателям возможность не только голосовать за список кандидатов выбранной партии, но и в данном списке высказать предпочтение определенным кандидатам, способствовать их избранию. Проголосовав за политическую партию,

избиратель дополнительно имеет возможность выбрать и отметить кандидатов в данном списке, избрание которых для него является более желательным.

У депутатов, которые по результатам подведения итогов выборов получили при распределении голосов мандаты, появляется возможность непосредственно участвовать в деятельности органа народного представительства – Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Регламент данного органа власти напрямую связывает обладание депутатским мандатом с вхождением в какую-либо фракцию.

Еще одним видом участия партий в системе органов публичной власти является возможность политических партий участвовать в проведении выборов Президента Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» кандидаты на должность Президента Российской Федерации могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, а также в порядке самовыдвижения.

Необходимо разделять значение политических партий, представленных в законодательном органе, и партий, не представленных в нем. Правящие политические партии, то есть те, которые уже получили доступ к механизму государственной власти, не только играют консультативную роль в законодательном органе, но и осуществляют власть главным образом через расстановку членов своей партии на важные государственные должности, в том числе, в подчинении исполнительных органов власти. Данные политические партии непосредственно участвуют в подборе и назначении управленческих кадров. Но, обладая некоторым большинством в законодательном органе, для такой политической партии существует возможность выхода за рамки своего функционального предназначения, подмены собой различных государственных органов. Данное обстоятельство не позволило бы говорить об институте политических партий с точки зрения общественно-политической природы партии.

Подводя итог, отметим, что существуют разнообразные формы участия политических партий в формировании системы публичной власти Российской Федерации на федеральном уровне. Например, российское избирательное законодательство предоставляет политическим партиям исключительное право формировать основной законодательный орган страны – Государственную Думу Федерального Собрания РФ, образовывать депутатские фракции, участвовать в выборах Президента Российской Федерации. Широко механизм участия политических партий в избирательном процессе. Но реализация данных форм становится проблематичной при динамичном изменении избирательного законодательства. Каждые следующие новые выборы проводятся по обновленному избирательному законодательству. Данный вопрос является проблемным в наше время, так как привилегии при проведении выборов остаются у лидирующей, правящей партии, что затрудняет или делает невозможным иметь представительство в Государственной Думе менее известным, но не менее значимым политическим партиям, представляющим интересы различных социальных слоев граждан. В настоящее время при появлении огромного количества новых политических партий данный вопрос актуализируется еще больше, и приобретает более значимый характер норма Закона о политических партиях, касающаяся обязательного участия политических партий в выборах: если политическая партия не принимает в течение семи лет участия в выборах, она подлежит ликвидации. Но в условиях действующего политического законодательства новым партиям тяжело бороться за власть.

Политические партии в современном государстве являются на данный момент единственными субъектами политики, реализующими волю избирателей в федеральных законодательных органах государственной власти. Такая ситуация должна открывать возможности и доступ политических сил к демократическим избирательным процедурам, и необходимо только разумное упрощение их создания.

Список литературы:

[1] *Грудцына Л.Ю.* Вопросы взаимодействия институтов гражданского общества и власти в современной России // Образование и право. 2015. № 7.

[2] *Иванова С.А.* Роль государства в формировании гражданского общества в России // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: Материалы ежегодной Международной конференции памяти проф. Ф.М. Рудинского. Рязань, 2015.

[3] Исследования Левада-Центра // Аналитический Центр Юрия Левады // <http://www.levada.ru/> 30-01-2014/rossiyane-khotyat-grafu-protiv-vsekh – [Дата обращения: 03.05.2014.].

[4] *Калмыкова А.Д.* Роль политических партий в системе российского парламентаризма // Российское государствоведение. 2015. № 4.

[5] *Пашенцев Д.А.* Совершенствование механизма защиты прав и свобод человека в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2015. № 1 (17).

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

[7] *Саликов М.С., Саленко А.В.* Политическая модернизация России // Российское право: образование, практика, наука. 2010. № 3.

Spisok literatury:

[1] *Grudcy'na L.Yu.* Voprosy' vzaimodejstviya institutov grazhdanskogo obshhestva i vlasti v sovremennoj Rossii // Obrazovanie i pravo. 2015. № 7.

[2] *Ivanova S.A.* Rol' gosudarstva v formirovanii grazhdanskogo obshhestva v Rossii // Prava i svobody' cheloveka i grazhdanina: teoreticheskie aspekty' i yuridicheskaya praktika: Materialy' ezhegodnoj Mezhdunarodnoj konferencii pamyati prof. F.M. Rudinskogo. Ryazan', 2015.

[3] Issledovaniya Levada-Centra //

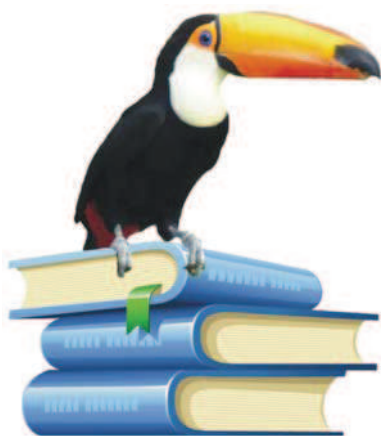
Analiticheskij Centr Yuriya Levady' // <http://www.levada.ru/> 30-01-2014/rossiyane-khotyat-grafu-protiv-vsekh – [Data obrashheniya: 03.05.2014.].

[4] *Kalmy'kova A.D.* Rol' politicheskix partij v sisteme rossijskogo parlamentarizma // Rossijskoe gosudarstvovedenie. 2015. № 4.

[5] *Pashencev D.A.* Sovershenstvovanie mexanizma zashhity' prav i svobod cheloveka v Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki. 2015. № 1 (17).

[6] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 10 iyunya 1998 g. № 17-P po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 6 stat'i 4, podpunkta «a» punkta 3 i punkta 4 stat'i 13, punkta 3 stat'i 19 i punkta 2 stat'i 58 Federal'nogo zakona ot 19 sentyabrya 1997 goda «Ob osnovny'x garantiyax izbiratel'ny'x prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 25. St. 3002.

[7] *Salikov M.S., Salenko A.V.* Politicheskaya modernizaciya Rossii // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. 2010. № 3.



Объединенная электронная
редакция

ЮРКОМПАНИ

www.publish.law-books.ru

НАУЧНО-ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРКОМПАНИ»

специализируется на выпуске профессиональной юридической литературы и издании научных рецензируемых журналов, www.law-books.ru

Объединенная электронная редакция «ЮРКОМПАНИ» предлагает помощь в коммерческом издании ваших книг (монографий, учебников, учебных пособий, УМК) в самые сжатые сроки (2-3 недели).

Возможно присвоение грифов:

- ✓ 1) Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» (с указанием названия грифа на обложке книги и выдачей Сертификата),
- ✓ 2) Рекомендовано Научно-исследовательским институтом образования и науки (с указанием названия грифа на обложке и выдачей Сертификата),
- ✓ 3) Рекомендовано Научно-исследовательским институтом проблем образования и права (с указанием названия грифа на обложке книги и выдачей Сертификата).