
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

© 2016 г. Наталия Юрьевна Турищева¹

В статье анализируются развитие законодательства, регулирующего порядок создания политических партий, изменения статуса избирательного объединения, механизм участия партий в выборах, условия применения пропорциональной и мажоритарной избирательных систем, а также система государственных гарантий, установленных по итогам участия партий в выборах. Автор приходит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования институтов избирательного права и процесса, посредством которых обеспечивается участие партий в выборах федерального, регионального и муниципального уровней.

The article analyzes the development of legislation governing the formation of political parties, changing the status of an electoral Association, the mechanism of participation of parties in elections, the conditions of application of proportional and majoritarian electoral systems, analyzes the system of state guarantees established by the results of participation of parties in elections. The author comes to the conclusion about the necessity of further improvement of the institutions of electoral law and process by which they ensured participation of parties in elections at Federal, regional and municipal levels.

Ключевые слова: политические партии, многопартийность, выборы, избирательная система, представительная демократия, организация публичной власти, государственные гарантии.

Key words: political parties, multiparty system, elections, electoral system, representative democracy, the organization of public authorities, the state guarantees.

Одним из основных итогов более чем 20-летнего развития новейшей избирательной системы Российской Федерации явилось включение политических партий и иных избирательных объединений в число участников избирательного процесса. Прошедший период характеризовался либерализацией законодательства о политических партиях, расширением правовых основ участия партий в выборах, установлением государственных гарантий и определением правил и правовых последствий участия партий в избирательном процессе.

Создание необходимых условий для того, чтобы политический механизм коллективного выбора позволял наиболее адекватно отражать потребности и предпочтения как отдельных социальных групп, так и избирателей всей страны, по-прежнему остается в числе тех приоритетных задач, на решение которых должно быть направлено дальнейшее совершенствование действующего избирательного законодательства.

Исследуя связь легитимности действующей власти и демократии, основоположник политической социологии М. Вебер подчеркивал особую

роль в этом процессе массовых политических партий, отмечая, что “современные формы партийной организации – это детища демократии, избирательного права масс, необходимости массовой вербовки сторонников и массовой организации. Чтобы привлечь на свою сторону наибольшее число избирателей, завоевать массы, необходимо было создать аппарат союзов, имевших демократический облик... Создание таких машин означает наступление плебисцитарной демократии”².

Идея партийного представительства, позволяющего опосредовать осознанный и обоснованный выбор избирателей, четко связывающих результаты своего волеизъявления с программой конкретной политической партии, не утрачивает своей актуальности и сегодня. Правовые основы функционирования многопартийной политической системы, способной интегрировать интересы и потребности общества в целом и его различных социальных групп, адекватно выражать их в деятельности федерального парламента, а также региональных законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления наряду с процессом реформирования действующей избирательной системы, безусловно, вызывают повышенный интерес правоведов и политологов.

¹ Доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: dom0023@mail.ru). Natalia Turisheva, associate Professor of Department of constitutional and municipal law of the Kuban state University, PhD in Law associate Professor (E-mail: dom0023@mail.ru).

² Вебер М. Избранное. Протестантская этика и дух капитализма. М.; СПб., 2012. С. 506–509.

В соответствии с Декларацией о критериях свободных и справедливых выборов (принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза. Париж, 26 марта 1994 г.), подписанной Российской Федерацией вместе с другими 112 государствами³, становление и свободная деятельность политических партий есть одна из основных задач государства, стремящегося к проведению свободных и подлинных выборов. С принятием Федерального закона “О политических партиях” от 11 июля 2001 г.⁴ главенствующая роль в обновлении и преобразовании Российского государства была отведена именно политическим партиям, что представляется абсолютно оправданным, поскольку многопартийность – одна из основ конституционного строя России, необходимый элемент развития демократии, гражданского общества и правового государства.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, идеологическое и политическое многообразие, многопартийность являются содержательной характеристикой демократии, как она закреплена в Конституции РФ, а сами политические партии – институтом, необходимым для ее функционирования в рамках федеративного правового государства и в формах, установленных Конституцией РФ. Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы⁵.

Участие в выборах и референдумах наряду с представлением интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления, провозглашенные Федеральным законом “О политических партиях” в качестве основных целей создания партий, отражают особую роль партий в социально-политических отношениях народовластия. Деятельность политических

партий и периодические выборы – взаимосвязанные и взаимозависимые институты демократической системы. Именно партии призваны обеспечить необходимую устойчивость государственно-политической системы нашей страны, расширить пространство публичного политического процесса, включить широкие слои избирателей в процесс управления делами государства.

По справедливому замечанию А.Н. Кокотова, “фундаментальной межотраслевой нормативной моделью, объективирующей доверие в отношениях власти и общества, является модель представительной системы”⁶, в связи с чем невозможно переоценить значимость норм избирательного законодательства, устанавливающих правила участия политических партий в механизме публичного представительства.

Реализация идей представительной демократии и структуризация партий как ее основного элемента сопровождалась значительными изменениями федерального законодательства. Как отмечает В.Д. Зорькин, складывающаяся в результате модель избирательной системы каждый раз достаточно наглядно отражала общее состояние системы политических отношений в стране на тот или иной момент времени⁷.

Достаточно вспомнить, как изменялись требования, предъявляемые к порядку создания политической партии. Со вступлением в силу в 2001 г. Федерального закона “О политических партиях” для регистрации общественного объединения как партии необходимо было зарегистрировать региональные отделения более чем в половине субъектов Федерации. В партии должно было состоять не менее 10 тыс. членов. При этом более чем в половине субъектов Федерации политическая партия должна была иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов партии. Отныне статус политического общественного объединения могли иметь только партии, были упразднены политические общественные объединения регионального уровня, ранее имевшие право выдвигать кандидатов.

Затем требования к численному составу партии менялись весьма кардинально. Согласно изменениям, внесенным в 2004 г., численность партии должна была составлять не менее 50 тыс. членов. При этом более чем в половине субъектов Федерации политическая партия должна была иметь

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁵ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой политической партии “Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов”» от 16 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

⁶ См.: Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 141.

⁷ См.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 197.

региональные отделения численностью не менее 500 членов партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не могла составлять менее 250 членов⁸.

С 1 января 2012 г. требование к общему составу партии было снижено до 40 тыс. При этом более чем в половине субъектов Федерации политическая партия должна была иметь региональные отделения численностью не менее 400 членов, в остальных региональных отделениях численность каждого из них не могла составлять менее 150 членов⁹.

По итогам выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва, состоявшихся в декабре 2011 г., в Федеральный закон “О политических партиях” были внесены поправки, значительно упростившие требования к порядку их создания и деятельности.

С 1 января 2013 г. вступили в силу обновленные требования федерального законодательства, согласно которым для создания политической партии достаточно членства в 500 человек. Одновременно со снижением требований к общей численности партии федеральный законодатель отменил также обязательное требование к минимальной численности членов партии в ее региональных отделениях, закрепив положение о том, что указанные требования могут быть предусмотрены уставом самой партии¹⁰.

Тем самым в “искусстве государственного управления”, состоящего, по словам Э. де Ясаи, “в сочетании трех ингредиентов – подавления, согласия и легитимности”, был сделан шаг, направленный на “максимизацию демократических ценностей.., когда государство снижает свою способность к подавлению и переносит свою опору на согласие”¹¹.

Однако указанные изменения Федерального закона “О политических партиях” были подвер-

гнуты обоснованной критике¹². Сложно представить, как партия численностью в 500 членов может являться носителем соответствующей публичной функции и гарантировать политическое волеобразование многочисленного корпуса избирателей. Вместе с тем политические реалии связаны с тем, что на сегодняшний день в Российской Федерации зарегистрировано 77 политических партий, численность многих из которых не превышает предусмотренного законодателем минимума¹³.

Одновременно с изменениями требований, предъявляемых к созданию политических партий, менялся и порядок их участия в выборах, чем обеспечивалось содержательное единство норм избирательного законодательства и законодательства о политических партиях. Процесс уточнения условий участия избирательных объединений в выборах и сегодня продолжает свое развитие. Значительная роль в этом принадлежит Конституционному Суду РФ, неоднократно высказывавшему свои правовые позиции относительно объема и содержания прав политических партий как единственных коллективных участников избирательного процесса.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что при конкретизации положений Конституции РФ о свободных выборах, избирательных правах, а также о порядке участия в выборах избирательных объединений федеральный законодатель обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны. Вместе с тем Суд подчеркнул, что при осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и обеспечением представительства – с другой, федеральный законодатель обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей, исходя из необходимости гарантирования конституционных прав граждан как избирателей и установления таких условий и порядка обеспечения участия партий в выборах, которые надлежащим образом гарантировали бы проведе-

⁸ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» от 20 декабря 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. I). Ст. 5272.

⁹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» от 28 апреля 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 18 (Ч. I). Ст. 2155.

¹⁰ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» от 2 апреля 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

¹¹ Ясаи Э. Государство. М.; Челябинск, 2016. С. 173, 174, 176.

¹² См., например: Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

¹³ См.: Политические партии в Российской Федерации. 2015 год / Под общ. ред. Л.Г. Ивлева. Вып. 4. М., 2015.

ние свободных выборов на основе демократических стандартов¹⁴.

Основное направление реформирования и суть современных тенденций совершенствования избирательного и смежного с ним законодательства заключаются в поиске оптимальной модели понимаемой в широком смысле избирательной системы, обеспечивающей эффективный механизм реализации народного представительства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Как отмечал в 60-е годы прошлого века выдающийся итальянский юрист и общественный деятель Б. Леони, “в отношении процесса выбора посредством голосования существует гораздо больше неопределенности и гораздо меньше информации о связанных с этим выгодах и издержках, чем в отношении процесса купли-продажи на рынке.., избиратель несет гораздо меньше ответственности за свой выбор, чем любой участник рынка.., в ходе политического процесса неуспешные избиратели могут быть вынуждены покинуть политическую сцену в качестве избирателей в тех случаях, когда они позволяют тирану положить конец демократии”¹⁵.

Развитие современной российской избирательной системы и поиск оптимальной модели представительства, позволяющей избежать “издержек процесса выбора”, сопровождались конкретизацией понятия “избирательное объединение”, установлением его основных институциональных характеристик. В настоящее время признаки избирательного объединения объективируются федеральным законодателем через призму наделения партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения правом на выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах соответствующего уровня.

Так, п. 25 ст. 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает, что на выборах федерального уровня в качестве избирательного

объединения может выступать только политическая партия.

Выдвижение списков кандидатов только партиями на выборах в федеральный парламент в целом соответствует общемировой практике и является характерной чертой организации выборов депутатов законодательного органа государственной власти во многих федеративных государствах (например, в Германии¹⁶, Австрии¹⁷, США¹⁸, Бразилии¹⁹). Таким образом, партии занимают исключительное положение в процессе формирования законодательных органов государственной власти, опосредуют реализацию пассивного избирательного права граждан, а также обеспечивают представительство в законодательном (представительном) органе государственной власти основных групп избирателей.

В то же время мировой практике известны примеры не только создания политических партий регионального уровня, но и наделения их правом участия в федеральных выборах. Например, в Аргентине в выборах в Палату депутатов участвуют не только общенациональные, но и провинциальные партии²⁰.

Вертикальное структурирование партий предусматривает, что на региональном уровне в качестве избирательного объединения может выступать не только партия, но и ее соответствующее региональное отделение. Иные общественные объединения не наделены правом участия в выборах в органы государственной власти федерального и регионального уровней.

На муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе, избирательным объединением являются партия, а также ее региональное или иное структурное подразделение, если это предусмотрено уставом партии, и союз, создаваемый партией с иным общественным объединением. На выборах

¹⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» от 16 декабря 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (Ч. I). Ст. 7785.

¹⁵ Леони Б. Свобода и закон. М., 2008. С. 262.

¹⁶ См., например: Современное конституционное право Германии // Иностранное конституционное право. М., 1996. С. 135, 136.

¹⁷ См.: Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е.А. Водяницкая, П.С. Гвоздев, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов. М., 2011. С. 56–60.

¹⁸ См.: там же. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова. М., 2009. С. 145.

¹⁹ См.: там же. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова. М., 2013. С. 45, 46.

²⁰ См.: Политические системы современных государств. Энциклопед. справочник. В 4-х т. Т. 3: Америка. Австралия и Океания. М., 2012. С. 22.

в органы местного самоуправления, проводимых по мажоритарным округам, правом выдвигать кандидатов наделены и иные общественные объединения, если их устав предусматривает участие в выборах.

Получив статус единственного участника избирательного процесса, наделенного правом выдвижения списков кандидатов на выборах в органы государственной власти федерального и регионального уровней, партии одновременно приобрели статус важнейших субъектов системы представительной демократии.

Следует обратить внимание и на те изменения, которые претерпевал порядок применения пропорциональной избирательной системы, наиболее объективно отражающей представительство различных политических сил в избираемых законодательных органах государственной власти и представительных органах муниципальных образований. В период с 2003 по 2013 г. наблюдалась тенденция усиления пропорциональной составляющей при проведении выборов депутатов всех уровней, что, по мнению А.Н. Гуторовой, вело к трансформации персонального представительства избирателей в интеграционно-корпоративную систему представительства политических партий и свидетельствовало о тенденции институционализации политических партий как структурообразующих элементов представительной демократии²¹. Вместе с тем с 2013 г. наблюдается сокращение пропорциональной составляющей на выборах всех уровней.

Достаточно отметить, что формирование депутатского корпуса Государственной Думы первого (в 1993 г.), второго (в 1995 г.), третьего (в 1999 г.) и четвертого (в 2003 г.) созывов осуществлялось на основании смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы²², что способствовало политическому структурированию общества и становлению партийно-политической системы. Депутатский корпус Государственной Думы пятого (в 2007 г.) и шестого (в 2011 г.)

созывов формировался исключительно на основании пропорциональной избирательной системы²³. Предстоящие в сентябре 2016 г. выборы депутатов Государственной Думы седьмого созыва вновь будут проходить на основании смешанной избирательной системы (225 депутатов будут избираться по одномандатным округам, 225 – по спискам партий)²⁴.

В аналогичном порядке менялись требования федерального законодательства относительно введения пропорциональной составляющей на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации. В подавляющем большинстве первые созывы региональных парламентов формировались исключительно на основании мажоритарной избирательной системы. В период с июля 2003 г. по ноябрь 2013 г. действовала норма Федерального закона “Об общих принципах формирования законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти субъекта Федерации или в одной из его палат должны были распределяться на основании пропорциональной избирательной системы²⁵. В данный момент это требование снижено до 25%²⁶.

Как показали выборы в законодательные органы государственной власти субъектов Федерации, состоявшиеся 13 сентября 2015 г., все 11 законодательных собраний формировались на основании смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в соотношении 50% на 50% (Республика Коми, Белгородская, Воронежская, Калужская, Костромская, Курганская, Магаданская, Новосибирская, Рязанская, Челябинская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

²¹ См.: Гуторова А.Н. Политические партии в системе народного представительства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Орел, 2009.

²² См.: Указ Президента РФ “Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период” от 1 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 21 июня 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.

²³ См.: Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

²⁴ См.: Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 22 февраля 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

²⁵ См.: Федеральный закон “О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 24 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3024.

²⁶ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 2 ноября 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.

Эта же система применялась и на предыдущих выборах данных органов, состоявшихся в 2010 г. В Калужской области ранее действовавшая пропорциональная система была заменена на смешанную мажоритарно-пропорциональную.

В последние годы сокращение применения пропорциональной избирательной системы происходит и на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. Несмотря на внесение в 2011 г. изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающих императивное требование применения пропорциональной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, состоящих более чем из 20 депутатов²⁷, норма не успела получить широкого применения. В настоящее время это требование Закона исключено, а порядок определения условий применения различных видов избирательных систем на муниципальных выборах в соответствующем субъекте Федерации отнесен к компетенции регионального законодательства²⁸.

Показательными являются сведения о применении пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов в столицах субъектов Федерации как центрах политической активности региональных отделений партий. Так, по данным ЦИК России, в ходе выборов депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Федерации, состоявшихся в 2012–2015 гг., доля мандатов, распределяемых по пропорциональной избирательной системе, снижалась и составила соответственно: 57% – в 2012 г., 51% – в 2013 г., 15.5% – в 2014 г. и 37.7% – в 2015 г. от общего числа депутатских мандатов²⁹.

²⁷ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» от 20 марта 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.

²⁸ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 ноября 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.

²⁹ Данные сайта ЦИК России (см.: http://www.cikrf.ru/cik_info/part_din/12/index.html).

Следует отметить, что ключевые параметры пропорциональной избирательной системы, установленные федеральным законодателем для региональных и муниципальных выборов, нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Анализируя основные характеристики смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, закрепленные действующим федеральным и региональным избирательным законодательством, исследователи указывают, что при отсутствии открытых списков кандидатов, возможности применения механизма передаваемого голоса и высоком заградительном барьере смешанная система имеет механистический, формальный характер, не ведущий к полному устранению недостатков, присущих каждой из этих систем в отдельности³⁰. Подвергаются критике и применяемые методики распределения депутатских мандатов³¹.

С развитием избирательного законодательства и законодательства о политических партиях претерпевала изменения и система государственных гарантий, устанавливаемых по результатам участия партий в выборах.

Впервые освобождение партий от необходимости сбора подписей было введено по итогам выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва, состоявшихся в декабре 2007 г. Политические партии, преодолевшие 7%-ный заградительный барьер в ходе выборов в нижнюю палату федерального парламента, на всех последующих выборах любого уровня освобождались от сбора подписей в поддержку выдвигаемых ими кандидатов и списков кандидатов. С этого момента парламентские партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР и «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» выдвигают своих кандидатов без сбора подписей.

В период с мая 2012 г. по июнь 2014 г. не только парламентские, но и вообще все партии освобождались от сбора подписей, поскольку п. 16 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве необходимого основания для регистрации кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, предусматривал лишь решение соответствующего избирательно-

³⁰ См.: Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 33.

³¹ См.: Абакуменко С.Е. Реализация конституционного принципа равенства политических партий в условиях становления пропорциональной избирательной системы в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

го объединения о выдвижении кандидата, списка кандидатов. Исключение из этого правила касалось выборов Президента РФ с закреплением нормы о том, что федеральным законом может быть предусмотрено, что для регистрации кандидата на должность Президента РФ, выдвинутого политической партией, требуется сбор подписей избирателей³².

В 2014 г. федеральный законодатель ввел норму, согласно которой от необходимости сбора подписей на выборах в федеральный и региональные парламенты, представительные органы муниципальных образований освобождались те партии, которые смогли набрать более 3% голосов избирателей при голосовании за списки кандидатов на последних выборах в Государственную Думу (при заградительном барьере 5%). Одновременно с этим было предусмотрено государственное финансирование для таких партий, в число которых наряду с партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов, вошла и партия “ЯБЛОКО”³³.

В настоящее время законодатель дифференцированно подходит к определению способов поддержки партиями выдвигаемых ими кандидатов и списков кандидатов на выборах соответствующего уровня, освобождая от сбора подписей лишь те партии, которые по результатам участия в выборах депутатов Государственной Думы, законодательных органов государственной власти субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления смогли преодолеть устанавливаемый федеральным или региональным законодателем заградительный барьер при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе или имеют депутатов, избранных по мажоритарным избирательным округам. Кроме этого все партии освобождены от сбора подписей при выдвижении кандидатов на должности глав муниципальных образо-

ваний³⁴. На выборах Президента РФ без сбора подписей могут выдвигать кандидатов партии, допущенные к распределению мандатов в ходе последних выборов депутатов Государственной Думы.

Таким образом, результаты голосования за списки партий на очередных выборах депутатов Государственной Думы во многом задают условия реализации права политического представительства для основных участников избирательного процесса на следующий пятилетний избирательный цикл. Законодателем учитываются результаты предыдущего участия партий в выборах и имеющийся уровень поддержки партии среди избирателей. Однако на уровне федерального законодательства изначально нарушается принцип равенства участия партий в выборах, которые при отсутствии избранных депутатов в законодательных органах государственной власти федерального и регионального уровней, в представительных органах муниципальных образований должны собирать подписи в поддержку выдвигаемых ими кандидатов и списков кандидатов.

По информации, опубликованной ЦИК России, по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва, а также депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, выборы которых состоялись в 2011–2015 гг., право выдвигать кандидатов по одномандатным округам и списки кандидатов без сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва имеют 14 политических партий: “ЕДИНАЯ РОССИЯ”, КПРФ, “СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ”, ЛДПР, “ЯБЛОКО”, “ПРАВООБЕЗПЕЧЕНИЕ”, “ПАТРИОТЫ РОССИИ”, “ГРАЖДАНСКАЯ ПЛАТФОРМА”, “КОМУНИСТЫ РОССИИ”, “РОССИЙСКАЯ ПАРТИЯ ПЕНСИОНЕРОВ ЗА СПРАВЕДЛИВОСТЬ”, “РОДИНА”, “РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ПАРТИЯ РОССИИ – ПАРТИЯ НАРОДНОЙ СВОБОДЫ”, “РОССИЙСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ “ЗЕЛЕННЫЕ”» и “ГРАЖДАНСКАЯ СИЛА”³⁵.

На начало избирательных кампаний по выборам, назначенным на 13 сентября 2015 г., правом выдвижения кандидатов, списка кандидатов без

³² См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления” от 2 мая 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2275.

³³ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 5 мая 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.

³⁴ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 4 июня 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.

³⁵ Данные сайта ЦИК России.

сбора подписей избирателей на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации обладали 25 партий. По результатам указанных выборов такое право дополнительно приобрели еще семь политических партий³⁶.

При установлении финансовых гарантий и правил участия в агитационных мероприятиях также учитываются результаты участия партий в ходе прошлых избирательных кампаний.

Согласно п. 6 ст. 33 Федерального закона “О политических партиях” государственное финансирование политических партий, принимавших участие в выборах, осуществляется:

по результатам выборов депутатов Государственной Думы – ежегодно в размере 110 руб., умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком данной партии;

по результатам выборов Президента РФ – одновременно в размере 20 руб., умноженных на число голосов избирателей, полученных выдвинутой партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента РФ.

В целом же государство оказывает не только прямую финансовую поддержку партиям по итогам выборов, но и косвенную – при организации избирательного процесса путем предоставления для целей предвыборной агитации бесплатного эфирного времени и печатной площади в государственных (муниципальных) средствах массовой информации, помещений, находящихся в муниципальной собственности, для встреч с избирателями, а также осуществления организационно-технических мер, связанных с проведением выборов: издания за счет средств соответствующего бюджета информационных материалов о кандидатах, печатания избирательных бюллетеней, предоставления помещений для голосования, оплаты труда членов избирательных комиссий и др.

Для того чтобы доказать свою жизнеспособность, партия должна участвовать в выборах. Чтобы получить статус политической партии, участвующей в выборах, в соответствии с требованиями ст. 37 Федерального закона “О политических партиях” партия должна в ходе избирательных кампаний разного уровня зарегистрировать своих кандидатов (списки кандидатов) и довести их до этапа голосования. Законодатель устанавливает следующие требования, предъявляемые

к регистрации партиями кандидатов на выборах различного уровня:

на выборах депутатов Государственной Думы – это список кандидатов;

на выборах Президента РФ – кандидат;

на выборах глав субъектов Федерации – кандидаты не менее чем в 10% субъектов Федерации;

на выборах депутатов законодательных органов субъектов Федерации – кандидаты (списки кандидатов) не менее чем в 20% субъектов Федерации;

на выборах в органы местного самоуправления – кандидаты (списки кандидатов) более чем в половине субъектов Федерации.

Чтобы избежать ликвидации, партия в течение семи лет подряд должна принимать участие по крайней мере в выборах одного из указанных уровней, в противном случае она подлежит ликвидации.

Однако далеко не всем партиям удается выполнить все требования избирательного законодательства и довести своих кандидатов до этапа голосования. Так, согласно данным ЦИК России о характере участия политических партий в избирательных кампаниях, состоявшихся в единые дни голосования в 2012–2015 гг. по выборам депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, коэффициент выбытия политических партий (отношение числа политических партий, которым отказано в регистрации выдвинутых ими кандидатов и списков, по отношению к общему числу политических партий, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов) неуклонно увеличивался и составил соответственно: 1.19% – в 2012 г., 3.61% – в 2013 г., 12.82% – в 2014 г. и 44.44% – в 2015 г.³⁷

С развитием избирательного законодательства был определен круг основных правомочий избирательных объединений на выборах. В настоящее время они связаны с возможностью осуществления в рамках конкретной избирательной кампании следующих избирательных действий:

участие в формировании избирательных комиссий;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов);

ведение предвыборной агитации;

оказание финансовой поддержки выдвигаемым кандидатам и спискам кандидатов;

³⁶ См.: там же.

³⁷ См.: там же.

осуществление наблюдения в процессе голосования и подсчета голосов избирателей;

обжалование действий избирательных комиссий и их должностных лиц в вышестоящую комиссию или в суд;

обжалование итогов голосования и результатов выборов в судебном порядке.

Вместе с тем в средствах массовой информации и на страницах научных изданий нередко отражаются проблемные вопросы, которые возникают в процессе реализации правомочий партий по участию в выборах. Не вызывает сомнения, что в условиях вертикального структурирования политических партий наделение собственными полномочиями их региональных и местных отделений выступает необходимым условием формирования эффективного механизма представительной демократии на региональном и муниципальном уровнях. Однако чрезмерно обобщенное понятие избирательного объединения, закрепленное Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, приводит к возникновению определенных правовых коллизий. В частности, норма п. 25 ст. 2 Закона, устанавливающая, что на региональных выборах в качестве избирательного объединения может выступать как партия, так и ее региональное отделение, а на муниципальных – не только партия, но и ее региональное, а также местное отделение, порождает противоречия, связанные с возможностью одновременного выдвижения по одному и тому же избирательному округу кандидатов разными структурными подразделениями партии. Процедура согласования кандидатуры, закрепляемая п/п. “ж” п. 14.1 ст. 35 указанного Федерального закона, не исключает проблем в том случае, если в соответствии с уставом партии при выдвижении кандидата местным отделением не требуется согласования кандидатуры с региональным отделением партии.

Организация российской избирательной системы путем возложения обязанностей по подготовке и проведению выборов на специально создаваемые органы (избирательные комиссии) переводит в разряд особо актуальных вопросы порядка формирования комиссий, их независимости, компетенции и ответственности.

В связи с закрепленной в российском избирательном законодательстве процедурой разрешительного порядка регистрации кандидатов и списков кандидатов (в противовес уведомительной) “допуск” на участие в той или иной изби-

рательной кампании партии получают именно от избирательных комиссий. К компетенции избирательных комиссий отнесены осуществление подсчета голосов избирателей и определение результатов выборов. В отечественной электоральной практике уровень доверия к выборам, оценка их “справедливости” нередко связываются с порядком формирования избирательных комиссий.

Однако предусмотренный порядок участия партий в формировании избирательных комиссий ставит их в заведомо неравные условия. Установленное Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” требование об обязательном назначении в состав избирательной комиссии не менее половины ее членов на основании предложений политических партий, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти субъекта Федерации, представительном органе местного самоуправления, было легко выполнимо в тот период, когда в стране были зарегистрированы и участвовали в выборах всего семь политических партий³⁸. Произошедшее в 2012–2014 гг. кратное увеличение числа политических партий с еще большей остротой высветило проблему обеспечения равного представительства партий в составе формируемых избирательных комиссий.

Изменение процедуры формирования участковых избирательных комиссий, предусматривающей назначение членов с правом решающего голоса исключительно из состава резерва комиссий, фактически ведет к возможности участия в проведении выборов участковых комиссий, сформированных без представителей партий, в том числе парламентских, если в резерве по разным причинам не представлены кандидатуры от соответствующей партии.

Возрастающее значение роли избирательных объединений в процессе легитимации избираемых органов публичной власти, а также значительное увеличение количества зарегистрированных политических партий, имеющих право участвовать в выборах, выводят на первый план проблему оптимизации системы правовых гарантий их участия в выборах.

³⁸ В период с 2007 по 2012 г. такими партиями являлись называемые сегодня “старейшими” партии “ЕДИНАЯ РОССИЯ”, КПРФ, ЛДПР, “СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ”, “ЯБЛОКО”, “ПАТРИОТЫ РОССИИ” и “ПРАВое ДЕЛО”.

Принятая в доктрине конституционного права точка зрения о наличии избирательных прав лишь у граждан, реализующих свое активное или пассивное избирательное право, оставляет вне поля зрения законодателя необходимость закрепления и совершенствования системы правовых гарантий на участие в выборах не только граждан, но и избирательных объединений, являющихся наиболее массовыми выразителями воли избирателей.

Не вызывает сомнения, что современная наука избирательного права нуждается в разработке единого теоретического и методологического подхода к формированию концепции правовых гарантий реализации права избирательных объединений на участие в выборах.

В частности, актуальными являются вопросы расширения теоретических знаний о закономерностях существующей системы правовых гарантий в российском избирательном законодательстве, обеспечивающих участие избирательных объединений в выборах, методологического обоснования необходимости совершенствования конституционно-правовых средств обеспечения указанных гарантий и способов их реализации.

Выявление имеющихся проблем в области обеспечения прав избирательных объединений как основного участника избирательного процесса и предложение путей их решения в полном объеме высвечивают необходимость совершенствования отдельных положений конституционно-правовой теории, обеспечения важнейших принципов избирательного процесса: соблюдения равенства прав его участников, проведения справедливых выборов, основанных на достоверных итогах голосования.

Политический философ Ф. Хайек, анализируя развитие современных политических систем, обращал внимание на необходимость отказа от законодательных уступок, вызванных сиюминутными соображениями целесообразности, и важность следования устоявшимся принципам: “Свобода восторжествует, только если будет принята как общий принцип, применимость которого в любом конкретном случае не нуждается в обоснованиях... Утрата веры в принципы и ориентация на целесообразность являются отчасти результатом того факта, что у нас больше нет принципов, которые могут быть рационально обоснованы... Необходимо заново проанализировать общие принципы, направляющие наши политические действия, именно потому, что мы отошли от этого идеала намного дальше, чем кажется большинству людей, так что если в ближайшее время не остановить движение в этом

направлении, то просто в силу инерции оно превратит общество из свободного в тоталитарное”³⁹.

Анализ правоприменительной практики избирательных комиссий, судебной практики, отражающей участие политических партий и иных избирательных объединений в выборах различного уровня, позволяет выявить характерные нарушения правомочий избирательных объединений.

Как представляется, основная проблема, на решение которой сегодня должны быть направлены усилия законодателя, – совершенствование институтов избирательного права и процесса, посредством которых обеспечивается участие избирательных объединений в выборах, концептуальное согласование средств и способов реализации, восстановления, защиты и охраны прав избирательных объединений. Актуальность данной проблемы обусловлена недостаточностью имеющегося правового регулирования в сфере установления системы правовых гарантий участия избирательных объединений в выборах.

Отдельные направления исследований в сфере обеспечения гарантий прав избирательных объединений в избирательном процессе находятся в разработке российских и зарубежных ученых. В частности, в число дискутируемых входят: определение статуса избирательного объединения; территориальные основы избирательного процесса; оптимизация видов избирательных систем и методик распределения депутатских мандатов; применение компенсаторных механизмов за нарушение прав участников избирательного процесса; основания отмены итогов голосования и др.

Необходимость разрешения имеющихся проблем в части обеспечения гарантий прав избирательных объединений не дает оснований считать, что процесс совершенствования избирательного законодательства завершен. Неопределенность нормативного содержания отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” по-прежнему ставит теоретически и практически актуальные задачи перед наукой избирательного права и процесса.

К их числу необходимо отнести следующие:

обеспечение гарантий политических партий в процессе формирования избирательных комиссий;

³⁹ Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.; Челябинск, 2016. С. 79, 80.

упрощение процедуры выдвижения избирательными объединениями кандидатов, списков кандидатов;

совершенствование механизма участия избирательных объединений в агитационной деятельности;

уточнение системы преференций для избирательных объединений, представленных в законодательных органах государственной власти и представительных органах муниципальных образований различного уровня;

оценка изменений порядка судебного рассмотрения, совершенствование механизма административного рассмотрения избирательных споров и многие другие.

Разработка новых теоретических положений, прежде всего в области конституционного права, посвященных оценке правомочий избирательных объединений как основных коллективных участников избирательного процесса, определение объема и содержания прав избирательных объединений по участию в конкретных избирательных действиях и процедурах, несомненно, будут способствовать дальнейшей демократизации и совершенствованию избирательного процесса, обеспечению более эффективного участия партий в выборах. Как представляется, рассмотрение названных проблем способно гарантировать политическое волеобразование многонационального народа Российской Федерации в рамках модернизированной избирательной системы.