

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

На правах рукописи

СТИФОРОВА ЕЛЕНА ГЕННАДЬЕВНА

**УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ФОРМИРОВАНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИИ**

**Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва- 2009

Работа выполнена в Секторе теории конституционного права Института государства и права РАН.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Шульженко Юрий Леонидович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Пархоменко Александр Григорьевич

кандидат юридических наук
Пилипенко Анатолий Николаевич

Ведущая организация: Государственный университет управления

Защита диссертации состоится «25» июня 2009 года, в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д.002.002.02 по юридическим наукам в Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан «21» мая 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д.002.002.02,
доктор юридических наук, доцент

С.В. Королев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы обусловлена тем особым, центральным местом, которое в настоящий момент занимают политические партии в формировании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Они – важный институт жизни общества, имеющий свою структуру, выражающие интересы определенных слоев населения. Появление таких общественных организаций, как политические партии, является объективным процессом, который позволяет выявить общие интересы различных групп, формулировать их, преобразовывать их в правовые требования, добиваться их осуществления. Государство, его органы и прежде всего парламент – это как раз те социальные институты, где партийные цели и интересы могут выступать как общественные интересы, обеспечиваться властной поддержкой, сопровождаться механизмами их реализации. Поэтому государство и выступает важнейшим объектом политической борьбы, определяет участие партий в завоевании государственной власти.

Российская избирательная система в современном виде начинает складываться в 1993 году. В это время в стране начинается процесс формирования современных федеральных законодательных органов власти, создаются политические партии, которые активно включаются в избирательные процессы, участвуют в формировании Государственной Думы. В России в 90-х годах прошлого века, в период социальной и политической трансформации, как в государственных, так и научных кругах страны активно обсуждаются вопросы формирования новой избирательной системы, ее влияния на развитие политических партий и партийной системы и наоборот. Одним из наиболее значимых изменений избирательной системы в части, касающейся выборов представительных органов власти,

которые в перспективе коснутся действующей политической системы и деятельности политических партий, является изменение принципов формирования Государственной Думы РФ путем перехода от смешанной избирательной системы к пропорциональной. Кроме того, ужесточаются требования к формированию и деятельности политических партий.

Выборы являются непосредственной формой участия политических партий в формировании Государственной Думы, в этой связи важен не только сам факт того, что в стране проводятся выборы, но и как они проводятся, каковы этапы избирательных кампаний и доля участия в них политических партий. Выбор настоящей темы диссертационного исследования, помимо её объективной актуальности, обусловлен также состоявшимися в 2007 году выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые были проведены в соответствии с нормами обновленного избирательного законодательства.

В связи с этим особую актуальность приобретает определение этапов эволюции избирательной системы и политических партий как участников избирательных процессов России, выявление специфических особенностей и факторов развития избирательной и партийной систем, определение роли и места политических партий в функционировании избирательной системы. Крайне важно проанализировать и поправки к действующему избирательному законодательству в части их влияния на качество избирательных и партийных процессов в современной России и в субъектах РФ; определить перспективы дальнейшей эволюции избирательной и партийной систем, а, следовательно, и роль партий в формировании Государственной Думы России.

Степень научной разработанности темы исследования. Обращение к данной проблематике также связано с недостаточным ее освещением в конституционно-правовой науке и в первую очередь с отсутствием комплексного исследования участия политических партий в формировании

Государственной Думы России с момента ее появления и по настоящее время. Вместе с тем данное обстоятельство не умаляет значения трудов, увидавших свет, в области конституционного (государственного) права, касающихся, в частности, общих вопросов избирательного права, выборов в высшие представительные органы государственной власти, статуса политических партий. В дореволюционный период данная проблематика затрагивалась в работах Ю.С. Гамбарова, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина и др. Среди советских ученых-государствоведов стоит выделить труды В.Ф. Бубенцова, П.Т. Василенкова, А.И. Кима, В.Ф. Котока, Б.П. Кравцова, А.И. Лепёшкина, Г.С. Михайлова, И.М. Степанова, И.П. Трайнина, С.И. Русиновой, Я.Н. Уманского, Н.П. Фаберова, Б.В. Щетинина, Ц.А. Ямпольской и др.

На современном этапе значительный вклад в разработку актуальных вопросов организации и деятельности органов государственной власти, избирательной системы, места и роли партий в политической системе внесли работы С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.В. Иванченко, А.И. Ковлера, Е.И. Козловой, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукашевой, А.Г. Пархоменко, А.Е. Постникова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Ю.А. Юдина и др.

В работах А.Р. Байрашева, В.Н. Даниленко, А.А. Дариева, З.М. Зотовой, С.Е. Заславского, В.И. Русинова, К.К. Токмакова подробно проанализирован статус политических партий, их структура и правовая природа.

Современная российская избирательная система, ее эффективность и особенности применения, участие политических партий в формировании Государственной Думы России наиболее полно, всесторонне охарактеризованы в работах А.А. Вешнякова, Ю.А. Веденева, В. В. Гошуляка, В.В. Лапаевой, В.И. Лысенко.

Цель диссертационной работы – анализ роли политических партий в условиях создания пропорциональной системы формирования Государственной Думы.

Задачи исследования:

- проанализировать этапы эволюции и факторы развития института политических партий и партийной системы в современной России;
- определить роль и место политических партий России в избрании представительных органов власти;
- оценить качество избирательных процессов;
- охарактеризовать правовое регулирование участия политических партий в избирательных кампаниях;
- раскрыть специфику механизма участия представителей политических партий в выборах;
- рассмотреть правовые основы финансовой деятельности политических партий;
- обозначить перспективы развития законодательства об участии политических партий в парламентской деятельности.

Предмет диссертационного исследования составляют нормативно-правовые акты, регулирующие институт политической партии, участие ее в выборах в высшие представительные органы государственной власти России на протяжении последнего столетия, сложившаяся правоприменительная практика, доктрина, судебная практика, электоральная статистика.

Объект исследования включает в себя общественные отношения, как урегулированные, так и не урегулированные нормами конституционного права, складывающиеся в связи с участием политических партий в формировании Государственной Думы России посредством выборов в дореволюционный, советский и современный периоды.

Методологической основой исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные

методы исследования: нормативно-правовой, системный, технико-юридический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, формально-логический и другие. Их применение позволило автору рассмотреть вопросы исследования в их целостности, взаимосвязи и взаимообусловленности, всесторонне и логически последовательно. Источниковая основа исследования – нормативно-правовые акты, доктрина, судебная и правоприменительная практика, электоральная статистка, труды ученых-юристов.

Научная новизна диссертационного исследования. Выделены этапы и классифицирующие основания развития политической и избирательной систем России, определены роль, место и значение политических партий в избирательной системе РФ, дана оценка нормативно-правового обеспечения их участия в федеральных выборах с учетом измененного избирательного законодательства и законодательства о политических партиях. Сформулировано определение понятия и содержания правового механизма реализации участия политических партий на всех стадиях избирательного процесса.

Положения и выводы, выносимые на защиту:

1. Предложена периодизация участия политических партий в формировании представительных органов государственной власти России: дореволюционный период (характеризуется участием политических партий в формировании I–IV государственных дум Российской империи, игравших роль рекомендательного органа в условиях абсолютной монархии); советский (монополия одной политической партии в политике и в государственной власти); современный (этап действия смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы и с участием неограниченного числа политических партий в избирательном процессе).

2. Спорным является вопрос о функциях политических партий. В связи с этим предлагается следующая их классификация: выявление и артикуляция

политической воли различных слоев и групп российского населения; направление стихийного социального недовольства в русло конструктивного диалога с властными институтами; стимулирование участия граждан в политической жизни, воспитание гражданского самосознания, повышение правосознания российских граждан, совершенствование электорально-правовой культуры; «переплавка» воли и интересов отдельных групп членов гражданского общества, самоорганизованных в политические партии, в общую согласованную государственную волю, что достигается путем участия политических партий в выборах в органы государственной власти и последующего формирования состава данных органов.

3. В российском обществе возрастает роль политических партий. Они стали занимать доминирующее место в избирательной системе страны. Политические партии становятся ведущими участниками избирательного процесса, особенно в период перехода к пропорциональной системе выборов. В связи с этим государство предъявляет к процедуре создания и деятельности политических партий всё более жесткие требования. Политические партии сегодня выступают не только в роли некоммерческих юридических лиц – непосредственных субъектов избирательной системы, но и становятся почти единственными ее участниками, однако действующими в условиях усиления административного контроля и ужесточения правового регулирования.

4. Вывод о том, что прослеживается четкая зависимость партийной системы от применяющейся на выборах избирательной системы. Основным субъектом избирательных отношений являются политические партии – только данным общественным объединениям предоставлено право выдвигать кандидатов на выборные государственные должности. Основная обязанность политической партии, которую она несет перед своими членами, отвечая за ее исполнение под угрозой ликвидации, – участие в избирательном процессе, что способствует упрочению роли политических партий в общественно-

политической жизни, возрастанию их влияния на государственные процессы и одновременно повышению их ответственности перед обществом, доверившимися им гражданами.

5. Предлагается ряд определений, относящихся к рассматриваемой теме. Так, участие политических партий в избирательных кампаниях может быть охарактеризовано как «урегулированный нормами права порядок передачи государственной власти от избирателей (народа) политическим партиям с целью представительства их интересов в выборных коллегиальных органах государственной власти». Механизм участия политических партий в выборах – «это закрепленный на законодательном уровне порядок передачи государственной власти от избирателей (народа) политическим партиям, отвечающим требованиям, предъявляемым к субъектам избирательного процесса с целью представительства их интересов в выборных коллегиальных органах государственной власти и включающим в себя такие элементы избирательного процесса, как участие политических партий в формировании избирательных комиссий на уровне субъектов Российской Федерации, на местном уровне; формирование, утверждение и выдвижение кандидата, списка кандидатов от избирательного объединения; участие политических партий в предвыборной агитации; а также при проведении голосования и подсчете голосов».

6. Дается авторское определение политической партии, под которой понимается «общественное объединение, которое в силу особого положения и законодательного закрепления приобретает статус квалифицированной общественной организации, имеет единую организационную структуру, ставит перед собой цель реализации политических интересов не только своих членов, но и определенной части народа, при обязательном участии в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах, в организации и

деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления».

7. Автор выдвигает ряд практических предложений по совершенствованию действующего законодательства о выборах. В частности, предлагается изменить норму, предоставляющую возможность включения в списки лиц, не состоящих членами выдвинувшего их объединения; предусмотреть положение, которое предусмотрело бы увеличение государственного финансирования при полной или частичной отмене собственного финансирования; принять новые или увеличить санкции статей, предусматривающих ответственность за нарушения политическими партиями норм, регламентирующих порядок образования и расходования денежных средств.

Теоретическая и практическая значимость работы. Выводы и результаты исследования могут быть использованы для решения теоретических и методологических проблем, которые касаются состояния и перспектив развития избирательной системы современной России, для выявления специфики статуса действующих в ее рамках политических субъектов. Положения работы будут полезны представителям избирательных комиссий всех уровней, членам федеральных политических партий и их региональных отделений, депутатам всех уровней власти. Выводы и результаты диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности политических партий, в научно-исследовательской работе при анализе актуальных проблем конституционного и муниципального права; в процессе преподавания указанных учебных дисциплин; при подготовке лекций, учебников, учебных пособий, практикумов и другой учебно-методической литературы по конституционному и муниципальному праву; в законотворческой и нормотворческой работе по совершенствованию российского законодательства.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации представлены в докладе на заседании сектора теории конституционного права Института государства и права РАН. Результаты и выводы диссертации опубликованы в общероссийских научных журналах, в том числе рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, семи параграфов и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования, степень разработанности темы, цели и задачи, методологическая и эмпирическая основа, его научная новизна и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные апробации результатов исследования.

В главе 1 «Историко-теоретические основы участия политических партий в формировании парламента в России» дана характеристика понятия политических партий, избирательной системы и избирательного процесса, их юридической природы и содержания, проанализировано историческое развитие в дореволюционный и советский периоды.

В первом параграфе «Понятийный аппарат» показано различие между политической партией и другими общественными объединениями, в этой связи делается вывод о том, что политической партии как правовому институту присущи три основных признака: 1) участие политической партии в политическом процессе с целью завоевания власти; 2) общность политических взглядов членов политической партии, которая находит свое отражение в программе партии; 3) единая организационная структура политической

партии; 3) наличие признаков, придающих политической партии статус квалифицированной общественной организации.

В Российской Федерации политические партии действуют в условиях многопартийности, при этом в исследовании проводится разграничение понятий «многопартийность», «многопартийная политическая система» и «система политических партий». «Многопартийность» предполагает существование в стране нескольких политических партий, не отвечая на вопрос об их участии во власти, в формировании государственной политики. «Многопартийная же политическая система» означает, что «предполагается участие ряда партий в осуществлении политической власти, причем независимо от того, выступают ли они в правительственном блоке или составляют оппозицию». «Система политических партий» означает совокупность политических партий, определенную их палитру, с различными оттенками – от консервативных до революционных (или в обратном порядке), от умеренных до радикальных. Следует отметить также, что характерной чертой системы партий является многообразие идей и взглядов; система партий является основополагающим принципом гражданского общества, признаком демократического строя

Ведя речь о понятии «избирательная система», стоит отметить, что она трактуется в широком и узком смыслах. В широком смысле избирательная система включает в себя следующие элементы: совокупность общественных отношений, порядок подготовки и проведения выборов и совокупность правовых норм. Избирательная система в узком смысле – это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей. Анализ понятия «избирательная система» в широком смысле, свидетельствует о том, что оно наиболее полно и всесторонне отображает сущность данного понятия, поскольку в него включается не только правовой аспект, но и фактическая составляющая, а именно: реальная практика осуществления избирательных кампаний и существующие

общественные потребности. В результате комплексного подхода к рассматриваемому понятию избирательная система определяется как «совокупность юридических норм, закрепляющих принципы, на основе которых осуществляются выборы, права граждан избирать и быть избранными; регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления; устанавливающих гарантии избирательных прав граждан, ответственность депутатов и иных выборных лиц за свою деятельность перед избирателями, а также реальную практику осуществления избирательных компаний и существующие общественные потребности».

Под понятием «избирательный процесс» автор имеет в виду технологическую инфраструктуру и форму реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур.

Второй параграф «Дореволюционный период участия политических партий в избирательном процессе в России». Изучение документов из дореволюционной истории политической партии и ее участие в избирательном процессе в России показывает, что: 1) революционные партии закономерно стали возникать в России раньше либеральных и консервативных; 2) основными документами, определяющими политику политических партий и их взгляды на порядок организации и построения избирательного процесса, организацию выборов и формирование органов государственной власти, являлись их программы; 3) значительное количество избирателей не участвовали в выборах; 4) впервые в России была использована пропорциональная система для распределения мандатов, отсутствовал заградительный барьер. Оценивая роль политических партий в

избирательном процессе, следует отметить, что: 1) политическим партиям была предоставлена возможность выдвижения своих кандидатов путем подачи списков в избирательные записки, однако это право не носило обязательного характера; 2) не было четкой регламентации процедуры выдвижения кандидатов от партии; 3) политические партии не участвовали в образовании избирательных округов и избирательных участков.

В третьем параграфе «Участие политических партий в избирательном процессе в советский период» исследован процесс становления избирательного права и закрепление политических прав граждан, которые из ограниченных впоследствии становятся всеобщими, прямыми, равными при тайном голосовании, однако проводимыми при тотальном контроле коммунистической партии. Она превращается государственную структуру. Появляется такая форма политического устройства, как «диктатура партии», которая провозглашается на XII съезде РКП(б). На состоявшейся в августе 1922 г. XII Всероссийской партийной конференции была принята специальная резолюция «Об антисоветских партиях и течениях», которая фактически санкционировала применение репрессий к политически инакомыслящим, оправдывая это «революционной целесообразностью» в деле «подавления тех оживающих групп, которые пытаются захватить старые, отвоеванные у них пролетариатом позиции».

Одновременно сформировалась избирательная система. Выделяют два основных этапа в её развитии. Первый ознаменовался принятием и действием Конституции РСФСР 1918 г. (период диктатуры пролетариата), Конституции СССР 1936 г. (период государства трудящихся), Конституции 1977 г., которые закрепили основы избирательной системы, определили место политической партии в жизни общества и их роль в формировании представительных органов власти (советов). Второй период начинается с 1977 г. и до момента вступления в силу Конституции 1993 г., ознаменовавшего

переход к существующему порядку формирования Государственной Думы РФ и роли в этом процессе политических партий.

Избирательная система на момент принятия Конституции РСФСР в 1918 г. характеризуется двумя основными чертами: особенностями избирательного корпуса; особенностями порядка формирования выборных органов власти. Особенности избирательного корпуса были обусловлены важной политической задачей избирательной системы, которую большевики стремились реализовать – создать наиболее благоприятные условия для себя и устранить из борьбы за власть политических конкурентов, представляющих обеспеченные социальные слои. Впервые в мире был введен трудовой ценз; снижен до 18 лет возрастной ценз, предоставлено избирательное право женщинам и трудящимся иностранцам, однако это право не было равным (присутствовали разные нормы представительства для рабочих, крестьян и иных социальных категорий). Неравенство также проявлялось и в закрепленном Конституцией принципе многостепенности выборов. Прямые выборы проводились только для выборов органов власти населенных пунктов. Конструкция избирательной системы дополнялась элементом статуса депутата – институтом отзыва депутата из совета, что способствовало большей степени влияния избирателей на деятельность представительных учреждений. В Конституции РСФСР 1918 г. место и роль партии не регулировались. При этом следует отметить, что избирательная система и избирательный процесс основывались на единстве партии большевиков.

По своему содержанию Конституция СССР 1924 г. и республиканские конституции, в том числе и Конституция РСФСР 1925 г., в целом повторили положения Конституции РСФСР 1918 г.

Юридической основой государственного строя, всей избирательной системы в СССР в 1937 – 1977 гг. являлась Конституция СССР, 1936 г. Партийное руководство обеспечивало содержание и направление работы советов. Все советы непосредственно избираются народом при жестком

тотальном контроле партии. Этот контроль обеспечивался тем, что на выборах значился всегда лишь один «кандидат от нерушимого блока коммунистов и беспартийных». Основные черты советской системы находят свое выражение в советской избирательной системе. Во-первых, в Конституцию СССР 1936 года была введена глава "Избирательная система", состоящая из 9 статей, раскрывающих содержание основных принципов избирательного права. Выборы объявлялись всеобщими, прямыми, равными при тайном голосовании. Были ликвидированы категории "лишенцев" в сфере избирательных прав (убраны социальные и трудовые цензы). Всеобщий характер выборов гарантировался отсутствием какой-либо расовой, национальной, вероисповедной или половой дискриминации, так же как дискриминации на основании имущественного положения, образовательного ценза, прошлой деятельности или возрастного ценза. Во-вторых, был устранен множественный вотум и гарантировалось равенство округов. В-третьих, впервые государство брало на себя все расходы, связанные с выборами.

Цель использования данной избирательной системы заключалась в обеспечении легитимности действующего на тот момент режима при сохранении полного, безусловного контроля власти за формированием своих органов. Таким образом, исключалось участие других, некоммунистических объединений в избирательном процессе, коммунистическая партия, по сути, была провозглашена партией власти. Её руководящая роль была закреплена в X разделе Конституции (основные права и обязанности граждан). В статье 126 указывалось, что «в соответствии с интересами трудящихся и в целях развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс гражданам СССР обеспечивается право объединения в общественные организации: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и

научные общества, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции добровольно объединяются в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». На основании Конституции 1936 г. были приняты Конституция РСФСР 1937 г. и конституции автономных республик, которые соответствовали Конституции СССР по всем вопросам, и, в частности, по вопросам избирательной системы.

Одной из главных отличительных особенностей Конституции СССР 1977 г. являлось прямое законодательное закрепление в статье 6-й руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, объявленной ведущей силой общества. Ей отводилась главенствующая роль в избирательном процессе. Избирательная система представляла собой мажоритарную систему абсолютного большинства. Среди новелл в регулировании избирательной системы наиболее значимыми были следующие: введен принцип свободных выборов (как право на свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты); установлено постоянное число депутатов палат Верховного Совета СССР (по 750 депутатов); переменным стало число избирателей, представленных одним депутатом; расширен круг субъектов выдвижения кандидатов (к организациям КПСС, профсоюзам и кооперативам были добавлены трудовые коллективы и собрания военнослужащих по воинским частям); введен запрет гражданину быть избранным в более чем два совета; урегулировано на конституционном уровне положение о наказах избирателей, исключена из Конституции норма об обязательной отчетности депутатов и возможности их досрочного отзыва (при сохранении принципа императивного мандата).

Принятая в 1978 г. Конституция РСФСР провозгласила принцип альтернативности выборов, в частности, ст. 7 Конституции РСФСР провозгласила, что политические партии, общественные организации и массовые движения получили возможность участия в организации политической власти.

С этого момента постепенно начинается переход от советской власти к современной модели властеотношений. Это выразилось в том, что Верховный Совет СССР в 1988 г. внес в Конституцию СССР 1977 г. изменения, установив систему косвенных выборов. Был введен принцип альтернативности при выборах кандидатов, расширен круг субъектов выдвижения кандидатов в депутаты (теперь это трудовые коллективы, организации, собрания избирателей по месту жительства), при этом определенный процент мандатов был закреплен за КПСС. Избирательная система была сохранена прежней – мажоритарная система абсолютного большинства. Среди новелл в законодательстве, касающихся избирательной системы, наиболее значительны следующие: норма представительства устанавливается по числу избирателей, а не жителей (эти изменения были введены в связи со значительным приростом населения среднеазиатских регионов); введена специальная категория депутатов, избираемых от общественных организаций.

17 октября 1990 г. был принят Закон СССР «Об общественных объединениях», определивший основные правовые параметры создания и деятельности политических партий, придавший дополнительный импульс формированию новых партий и ставший очередной важной вехой на пути развития российской многопартийности. 12 июня 1991 г. издается Указ «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР». Указом президента РСФСР от 23 августа 1991 г. деятельность Коммунистической партии РСФСР была

приостановлена, а Указом президента РСФСР от 06 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР» ее деятельность прекращена.

Конституция 1993 г. утвердила многопартийное политическое многообразие (политические партии приобретают легальный статус). Принятое в дальнейшем современное избирательное законодательство установила в России мажоритарно-пропорциональную, а в последующем и пропорциональную систему выборов.

В главе 2 «Роль политических партий в формировании Государственной Думы Федерального Собрания РФ» исследуются: избирательная система, механизм участия политических партий в избирательном процессе, финансовые основы участия политических партий в избирательном процессе в современном периоде.

В первом параграфе «Конституционный строй – основа избирательной системы России» автор дает характеристику современной избирательной системы. Порядок формирования органов государственной власти определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления называется избирательной системой, при этом прослеживается зависимость партийной от избирательной системы. В ст. 1 Конституции РФ наша страна провозглашена демократическим государством, единственным источником власти является народ, чьи права и свободы признаются и защищаются. Статья 3 определяет, что многонациональный народ осуществляет свою власть непосредственно (выборы, референдум), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Реализовать своё право на участие в политической жизни страны граждане могут посредством участия в политических партиях. Признается многопартийность. Российское избирательное законодательство

предоставляет политическим партиям исключительное право формировать Государственную Думу, образовывать депутатские фракции, а также избирать не менее 50% депутатов парламентов субъектов Российской Федерации.

Анализируя устройство законодательных органов власти на уровне субъектов Российской Федерации, автор выявляет следующие их особенности: наименования законодательных органов власти определяются субъектами самостоятельно; в большинстве субъектов Российской Федерации парламенты состоят из одной палаты, в некоторых – из двух, при этом они различаются по порядку формирования, численности депутатов, характеру полномочий, месту в законотворческом процессе. Одну из палат, которая инициирует законотворческий процесс и принимает законы, называют нижней; другую, которая, как правило, рассматривает уже принятые нижней палатой законы, именуют верхней; субъекты РФ достаточно регулируют вопросы формирования избирательной системы как непосредственно в своих конституциях, так и в специально принимаемых законах, однако полностью отсутствует субъектное законодательство о политических партиях, лишь подчеркивается их роль в формировании представительных органов власти.

Второй параграф «Нормативно-правовое обеспечение участия политических партий в избирательном процессе».

Особое место среди региональных источников регламентации создания и деятельности политических партий, а также их участие в избирательном процессе занимают конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Они закрепляют правовые основы построения органов государственной власти и местного самоуправления соответствующих регионов. В конституциях и уставах некоторых субъектов Федерации имеются главы, посвященные выборам и референдуму (гл. X Конституции Республики Башкортостан; уставы Приморского края, Псковской, Тамбовской областей и др.). Статья 12 Конституции Башкортостана признает в своей стране идеологическое многообразие и многопартийность.

Федеральное избирательное законодательство одним из наиболее существенных направлений своего воздействия на электоральные отношения имеет также установление общих принципов проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Вместе с тем общие принципы проведения региональных выборов помимо этого могут закрепляться и федеральными законами, посвященными регулированию основ организации региональной и муниципальной власти (Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Выбор определенной модели избирательной системы зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности, субъект Российской Федерации самостоятельно определяет и выбирает ту или иную избирательную формулу, применяемую на выборах органов государственной власти, органов местного самоуправления, при точном соответствии федеральному избирательному законодательству. На уровне субъектов Российской Федерации существуют специальные избирательные региональные законы, которые регулируют порядок участия политических партий в избирательном процессе.

Если исходить из того, что политические партии являются активными участниками политической жизни страны, то в число источников, регламентирующих их деятельность, можно отнести также следующие кодифицированные законы: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Процесс становления и формирования пропорциональной системы выборов политических партий в ней свидетельствует о том, что политические партии являются единственным видом общественных объединений, которые обладают правом самостоятельно выдвигать кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти. Одновременно определены критерии, в соответствии с которыми партия признается участвующей в выборах.

В третьем параграфе «Механизм участия политических партий в избирательном процессе» выделены следующие основные стадии избирательного процесса: 1) назначение выборов (производится уполномоченным на то органом в установленный законом срок в связи с предстоящим окончанием legislatury представительного органа власти или полномочий выборного должностного лица); 2) регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и участков; 3) выдвижение, регистрация кандидатов; 4) проведение предвыборной кампании; 5) голосование и определение итогов голосования; 6) установление результатов выборов и их официальное опубликование.

Первая стадия избирательного процесса – назначение выборов и регистрация (учет) избирателей. Выборы организуют и проводят избирательные комиссии, работающие открыто и гласно. В систему избирательных комиссий, действующих в РФ, входят: Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК России), избирательные комиссии субъектов РФ (ИКС РФ), избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО), окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) комиссии, участковые комиссии. Законодательно установлено, что половина членов ИКС РФ должна быть назначена по поступившим предложениям политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в ГД ФС РФ, законодательном органе государственной власти субъекта. Подобное правило действует и в отношении

порядка формирования ИКМО, где политические партии вправе предложить не менее половины ее числа. В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя по предложениям от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения, от каждого избирательного блока.

После назначения даты выборов и образования избирательной комиссии начинается вторая стадия избирательного процесса – утверждение схемы избирательных округов. Выборы в РФ предусмотрены по пропорциональной системе, депутаты в Государственную Думу избираются по единому федеральному округу, разбитому на региональные группы кандидатов, которые и формируют политические партии.

В работе подчеркивается и обосновывается главная (электоральная) функция политических партий, главной задачей которых является завоевание власти легальным путем, что может быть достигнуто только участием в выборах. Именно поэтому во всех законодательных определениях политических партий электоральная функция выдвигается на первый план. Электоральная функция носит публичный характер, и потому существует не только право, но и обязанность политических партий. Доказательство тому – предусмотренное законодательством положение о том, что длительное участие политической партии в выборах служит основанием либо для ее роспуска, либо для утраты ею статуса партии. Партии и выборы связаны функционально и организационно на всех стадиях избирательного процесса.

Характерная тенденция развития современного отечественного законодательства – законодательное закрепление монополии политических партий на участие в избирательном процессе и в первую очередь в его важнейшей стадии – выдвижении кандидатов. Такое положение наряду с Россией существует в 60 странах, где применяется пропорциональная избирательная система, т. е. выборы проводятся только по партийным спискам

(Австрия, Португалия, Швеция, ЮАР и др.). Иногда эта монополия закрепляется даже на конституционном уровне.

Вместе с тем в регулировании политических партий как главных субъектов избирательного процесса следует отметить несколько моментов. Избирательные законы устанавливают определенные условия допуска партий к выборам, минимальную численность партии, а также срок регистрации политической партии, предшествующий выборам.

Как стадию избирательного процесса предвыборную агитацию автор рассматривает как определенный законом период избирательной кампании, в рамках которого зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки осуществляют избирательные действия в целях побуждения избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Завершающими стадиями избирательного процесса являются организация и проведение голосования, подсчет голосов и опубликование результатов. Роль политических партий (избирательных объединений) заключается в том, что они присутствуют при проведении голосования и подсчете голосов в лице уполномоченных представителей избирательного объединения и доверенного лица кандидата, избирательного объединения.

Анализ всех стадий избирательного процесса и степень участия в каждой из них политических партий дает возможность определить механизм участия политических партий в избирательном процессе как «закрепленный на законодательном уровне порядок передачи государственной, власти от избирателей (народа) политическим партиям, отвечающим требованиям, предъявляемым к субъектам избирательного процесса с целью представительства их интересов в выборных коллегиальных органах государственной власти, и включающим в себя такие элементы избирательного процесса, как участие политических партий в формировании избирательных комиссий на уровне субъектов Российской Федерации, на

местном уровне; формирование, утверждение и выдвижение кандидата, списка кандидатов от избирательного объединения; участие политических партий в предвыборной агитации, а также при проведении голосования и подсчете голосов».

Четвертый параграф «Финансовые основы участия политических партий в избирательном процессе». Анализ законодательства свидетельствует о том, что основными объектами правового регулирования, как правило, являются: источники, из которых формируются финансовые средства партии; финансовая деятельность партий, связанная с их участием в политическом процессе (участие в выборах, в деятельности парламента); механизм государственного контроля над всей финансовой деятельностью партии, обеспечивающий ее открытость. Среди источников финансирования выделяют: государственное финансирование, собственные средства политических партий и частное финансирование. Современному законодательству известны следующие формы государственного финансирования: прямое и косвенное, общее и специальное.

В России законодательство признает только специальное финансирование, то есть финансирование определенных видов деятельности: проведения избирательных кампаний, предоставление субсидий парламентским фракциям, что предусмотрено ст. 80 Регламента Государственной Думы России. Правовой основой государственного финансирования стало законодательное признание политических партий важнейшим институтом гражданского общества, играющим всевозрастающую роль в организации и осуществлении государственной власти. Такое признание возлагает на государство обязанность содействовать политическим партиям в наиболее эффективном осуществлении их функций. Общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее двадцати рублей, умноженных на число избирателей, включенных в

списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо выборах Президента РФ.

Таким образом, действующее законодательство, по существу, регулирует только один вид финансирования – частичное возмещение избирательных расходов. Подобное финансирование не столь обременительно для бюджета, что для современной российской экономики является, несомненно, важным. Однако если исходить из тенденции, намечающейся согласно принятым в 2008 г. поправкам к ФЗ «О политических партиях» (так, в главе VII, регламентирующей государственное финансирование, были существенно сокращены основания, при которых политические партии имеют право получения денежных средств из федерального бюджета), можно сделать вывод о том, что и без того небольшое финансирование политических партий вскоре превратится в чисто символическое.

Следует отметить также то, что политические партии могут иметь собственные денежные средства, формируемые за счет пожертвований, имущества и собственных (разрешенных) доходов политической партии, что предполагает для партии, обладающей значительными финансовыми ресурсами, существенные преимущества в избирательной кампании. Это обеспечивает более широкие возможности для агитации через средства массовой информации (что в конечном итоге может оказать серьезное воздействие на волеизъявление избирателей).

В этой связи необходим переход исключительно на государственное финансирование. Такой подход имеет ряд преимуществ. Во-первых, партии и кандидаты получают определенный одинаковый объем государственного финансирования и не могут получить дополнительное финансирование из других источников (теряется возможность теневого финансирования избирательных кампаний). Во-вторых, государственное финансирование не позволяет участникам избирательного процесса в случае их избрания

оказаться в долгу перед теми, кто оказывал финансовую поддержку. Вместе с тем, исключительно государственное финансирование может привести к возникновению другой зависимости: финансироваться станут только те политические партии и кандидаты, которые будут оставаться лояльными действующей власти, что не согласуется с провозглашенным в ст. 13 Конституцией РФ принципом политического многообразия.

Важнейшей частью правовой регламентации финансовой деятельности политических партий является совокупность правовых норм, регулирующих организацию и механизм финансового контроля, а также меры юридической ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании и механизма их реализации. Предусмотрено участие избирательных комиссий в обнародовании, наряду с вопросами формирования и использования средств избирательных фондов, и материалов о текущей финансовой деятельности политических партий.

Несмотря на постоянное совершенствование избирательного законодательства и устранение пробелов в правовом регулировании финансирования избирательных кампаний, нарушения, связанные с использованием денежных средств, носят достаточно массовый характер. Причиной данного явления выступают как стремление отдельных кандидатов и избирательных объединений получить определенные конкурентные преимущества в ходе выборов, так и тот факт, что установленные в настоящее время в избирательном законодательстве предельные размеры расходования средств избирательного фонда являются недостаточными для проведения полноценной избирательной кампании.

По этой причине легальным путем оплачиваются лишь расходы, которые проверяются избирательными комиссиями (аренда помещения избирательного штаба и общественных приемных; публикации в СМИ в рамках официальной кампании, т.е. в течение последних 30 дней перед голосованием; официально объявленные тиражи агитационных материалов и

официально арендованные рекламные поверхности; частично работа агитаторов). Оплата остальных избирательных расходов осуществляется из неучтенных наличных средств. Финансовые нарушения, которые допускаются в период избирательной кампании, зачастую выявить непросто. Это связано с короткими сроками проведения избирательных кампаний, а также недостаточной подготовленностью избирательных комиссий к работе в этом направлении, отсутствием должного взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, в задачу которых входит осуществление контроля над соблюдением законности при осуществлении финансовых операций.

Правовая регламентация финансирования политических партий остается актуальной. Проблема требует постоянного совершенствования законодательства и механизма его осуществления, поскольку и на сегодняшний день определенная часть финансовой деятельности политических партий остается вне регулирования.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в изданиях, рецензируемых ВАК РФ:

1. Стифорова Е.Г. Правовая регламентация финансирования политических партий в избирательном процессе//Труды Института государства и права Российской академии наук. №3/2008 (0,8 п. л.).

Публикации в других изданиях:

2. Стифорова Е.Г. Политические партии в структуре современного гражданского общества//Вестник Международного университета природы общества человека «Дубна». №2 (13)/2005 (1,4 п. л.).

3. Михайлов Ф.Н., Стифорова Е.Г. Правовая регламентация участия политических партий в избирательном процессе//Сборник научных трудов Московского гуманитарно-экономического института. №7/2006 (1 п. л.).

4. Стифорова Е.Г. Правовая регламентация финансирования политических партий (исторический аспект)//Сборник научных трудов Московского гуманитарно-экономического института. №9/2007 (0,8 п. л.)