

## ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ – РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В данной статье проводится анализ правоотношений, возникающих в связи с участием политических партий в деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, также с учетом опыта функционирования политических партий в парламентах зарубежных стран вносятся ряд предложений по их регулированию в конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию – Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления [1]. Одним из обязательных признаков существования такого государства является участие политических партий в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (далее – законодательный орган субъекта Российской Федерации).

С 1 июля 2003 года происходит формирование законодательных органов субъектов Российской Федерации по новому законодательству, закрепляющему правовые основания участия политических партий в деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации. Возникают новые правоотношения между фракциями и законодательным органом субъекта Российской Федерации, между фракциями и депутатскими группами, между фракциями и депутатами, между фракциями и избирателями. Реализация принципа многопартийности предусматривает обеспечение равенства фракций, депутатских групп в законодательном органе субъекта Российской Федерации.

Правовые основания участия политических партий в деятельности законодательных органов субъектов РФ закреплены в Конституции Российской Федерации, федеральных законах «О политических партиях» [2], «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3], «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4] и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Политическая партия в установленном законодательством Российской Федерации порядке вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 26 ФЗ от 11 июля 2001 г.).

Устанавливается норма: «Не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов». Анализ положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод: законодательные органы субъектов РФ будут формироваться с соблюдением следующей пропорции: половина депутатов по одномандатным избирательным округам, а вторая половина – пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (республики Мордовия, Татарстан, Удмуртская Республика, Московская, Нижегородская, Ульяновская области и др.) [5].

Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, по-

лучивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Законами субъектов Российской Федерации установлены различные проценты. Например, в Республике Татарстан – 7 процентов, в Республике Мордовия, Ульяновской области – 5 процентов, в Московской области – 4 процента [6].

Обратимся к избирательному законодательству ФРГ, которое устанавливает единую «...так называемую «пятипроцентную оговорку», которая означает, что в бундестаге, земельных ландтагах и других народных представительствах могут быть представлены только партии, набравшие на выборах не менее 5 процентов голосов избирателей (исключение составляет лишь земля Род-Айленд, где «оговорка» равняется 3,3 процента голосов) [7].

Сравним порядок выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в Российской и некоторых зарубежных федерациях. В российском законодательстве закреплено: «Решения о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии.

Выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления осуществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации» (ст. 22 ФЗ от 11 июля 2001 г.).

Данный порядок, на наш взгляд, имеет недостатки.

Во-первых, политические партии лишены права участия в выборах, в том числе и на выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам в случае отсутствия регионального отделения партии.

Во-вторых, выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах ме-

стного самоуправления осуществляется только на съезде политической партии.

Тут комментарии излишни, можно согласиться с В.В. Лапаевой, которая отмечает: «Лишение региональных общественных объединений возможности самостоятельно участвовать в выборах может направить политическую активность регионов во внепартийное русло» [8].

В зарубежных федерациях вопрос выдвижения кандидатов на выборные должности федерального или регионального значения осуществляется либо исключительно политическими партиями (Австрия, Швейцария), либо только определенным минимумом зарегистрированных избирателей (Канада, Австралия), либо совместно политическими партиями и установленным числом зарегистрированных избирателей (ФРГ, США).

Так, в Канаде под документом о выдвижении кандидатов достаточно иметь подписи всего двух зарегистрированных кандидатов, в Австралии – заявление о выдвижении должно быть подписано десятью избирателями, среди которых один избиратель – выдвигающий кандидатуру, один избиратель – поддерживающий предложение выдвигающего, и восемь избирателей, согласных поддерживать выдвигаемую кандидатуру [9].

В США для выдвижения кандидатов от политических партий требуется собрать под соответствующей петицией определенное минимум подписей зарегистрированных избирателей (в Иллинойсе – 25 тыс., в Нью-Йорке – 20 тыс., в Огайо и Алабаме – 5 тыс. и т. д.) [10]. Это требование не распространяется лишь на две главные партии в этой стране – Республиканскую и Демократическую.

В ФРГ политические партии, не представленные в бундестаге или одном из ландтагов с момента проведения последних выборов как минимум пятью депутатами, могут выдвигать кандидатов лишь после того, как уведомят руководителя выборов о своем намерении участвовать в избирательной кампании, а федеральный комитет признает за ними свойства партии. Кроме того, партия, не представленная в парламенте, должна собрать не менее 200 подписей избирателей в каждом округе, где выдвигается ее кандидат, и не менее 1000 подписей избирателей в каждой земле, где выдвигаются списки кандидатов (исключение состав-

ляют политические партии национальных меньшинств) [11].

Считаем, нет необходимости подробно останавливаться на самом процессе выборов. Как отмечают С.И. Каспэ, А.М. Салмин: «С точки зрения расхожей политической философии цель любых выборов проста и прозрачна. Это приведение соотношения политических сил в избираемом органе власти в максимальное соответствие с тем состоянием общественного мнения, которое существует на момент голосования» [12]. Хочется напомнить, что в соответствии со статьей 22 ФЗ от 11 июля 2001 г. политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач. Обычно люди, как подчеркивает З. Зотова, отдают предпочтение одной политической партии перед другими, поскольку выбранная ими партия выступает за то, во что они сами верят, потому что им нравится лидер партии или она состоит из людей, с которыми они солидарны. Иными словами, у каждой партии есть свой имидж [13].

Итак, выборы состоялись. Далее возникает необходимость закрепления прав, обязанностей фракций, депутатских групп в регламентах законодательных органов субъектов Российской Федерации. Анализ статей Регламента Государственной Думы Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, обобщение практики работы Государственной Думы Российской Федерации по регулированию деятельности фракций, депутатских групп, причем как положительной, так и отрицательной, позволит законодательным органам субъектов РФ закрепить аналогичные положения в пределах своих полномочий. В зарубежных странах правовое регулирование статуса партийных фракций осуществляется либо специальным законом (Швейцария), либо обычаями, прецедентами и писаными нормами (США).

В соответствии со сложившейся практикой деятельности зарубежных парламентов «основой официального признания депутатских объединений чаще всего являются: 1) степень признания законодательством права депутатов на создание внутри палат (парламента) объединений по признаку партийной принадлежности; 2) минимальный количественный состав де-

путатов, принадлежащих к одной партии, как необходимое условие для образования такого объединения» [14]. В законодательных органах Индии и Австралии не предусматривается образование каких-либо политических групп, поскольку исторически сложился обычай делить депутатов на правительственное большинство и официальную оппозицию [15].

В законодательном органе субъекта Российской Федерации фракция в первую очередь должна пройти регистрацию. Депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшее в законодательный орган субъекта РФ по единому избирательному округу субъекта Российской Федерации, а также из депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения, именуется фракцией и подлежит регистрации, на наш взгляд, независимо от числа ее членов. В связи с этим нельзя признать обоснованной норму, закрепленную в Регламенте Государственного Совета Удмуртской Республики, о численности фракции – не менее 20 членов [16]. Необходимо предусмотреть процедуру регистрации фракции с учетом сообщения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о результатах выборов депутатов по единому избирательному округу субъекта РФ от соответствующего избирательного объединения. При этом для реализации данного права руководитель фракции должен уведомить законодательный орган субъекта Российской Федерации об образовании фракции с приложением протокола организационного собрания фракции, включающего решение о целях ее образования, о ее официальном названии, списочном составе (в том числе письменных заявлений депутатов о вхождении во фракцию), а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях.

Депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы. Минимальное количество депутатов для регистрации депутатской группы устанавливается регламентом законодательного органа. Например, в Государственном Совете Удмуртской Республики – 10 депутатов, в Госу-

дарственном Совете Республики Татарстан – 7 депутатов, в Московской областной Думе – 5 депутатов [17]. Порядок регистрации депутатской группы аналогичен регистрации фракции. В случае, если число членов депутатской группы становится менее требуемого числа, деятельность этой депутатской группы может быть прекращена.

Депутаты, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения.

Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении. Депутат входит в состав депутатского объединения на основании решения большинства от общего числа членов депутатского объединения по его письменному заявлению. Депутат выводится из состава депутатского объединения на основании решения большинства от общего числа членов депутатского объединения об исключении его из депутатского объединения, а также в случае подачи им письменного заявления:

- а) о выходе из депутатского объединения;
- б) о переходе в другое зарегистрированное депутатское объединение;
- в) о вхождении во вновь образуемую депутатскую группу.

В случае досрочного выбытия депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между списками кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков, законодательный орган принимает постановление о прекращении полномочий указанного депутата.

Деятельность фракции в законодательном органе субъекта Российской Федерации должна быть гарантирована. При установлении гарантий необходимо исходить из того, что фракции (в их составе не менее половины от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта РФ) осуществляют свои функции в рамках полномочий законодательного органа субъекта РФ. Остановимся на некоторых из них. При осуществлении организационных полномочий к ведению законодательных органов субъектов Российской Федерации в первую очередь относятся: избрание председателя законодательного органа субъекта Российской Федерации, его заместителей и

освобождение их от должности; избрание президиума, совета, комитетов (комиссий); досрочное прекращение полномочий депутатов; установление структуры исполнительных органов субъектов Российской Федерации; согласование кандидатуры председателя правительства; согласование представленной Генеральным прокурором Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность прокурора субъекта Российской Федерации; назначение представителей общественности в квалификационную коллегию судей субъекта Российской Федерации; избрание представителей в квалификационную комиссию при адвокатской палате субъекта Российской Федерации. В зарубежных странах партийные фракции играют особую роль при реализации организационных полномочий законодательных органов, поскольку «только партии, имеющие такой статус, получают соответствующее по весу и значению представительство в различных руководящих и рабочих органах (бюро, конференции, комиссии), а также могут иметь должности их руководителей»[18].

Важное значение в деятельности фракций придается их участию в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законодательный орган субъекта Российской Федерации назначает половину членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации из числа кандидатур, предлагаемых депутатами, депутатскими объединениями.

В ФРГ руководители выборов всех уровней (федерального, земли, округа, участка) назначают членов комиссий и их заместителей, но при этом они должны учитывать персональные предложения политических партий (число таких предложений пропорционально количеству голосов, поданных за каждую партию на прошедших выборах)[19].

В Канаде состав избирательных органов формируется фактически на основе предложений политических партий. Так, заместители уполномоченных на выборах назначаются из числа лиц, набравших большинство голосов на последних выборах, а работающие непосредственно на избирательных участках служащие назначаются из списка кандидатов партии, ко-

торая была второй по количеству получивших голосов в этом избирательном округе [20].

Гарантии деятельности депутата устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации (ст. 13 ФЗ от 6 октября 1999 г.) и признают равенство депутатов независимо от системы избрания. Соответственно данные гарантии распространяются и на депутатов, входящих во фракции. Независимо от численности фракции должны обладать равными правами и обязанностями и в парламентской деятельности. Вместе с тем, на наш взгляд, фракции могли бы иметь и преимущества. Например:

- обязательное рассмотрение на заседании законодательного органа субъекта Российской Федерации законодательной инициативы фракции;

- наделение фракций правом требования созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации;

- возможность выступления по мотивам голосования представителей депутатских фракций и групп при прекращении прений;

- преимущества на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений при избрании председателей комитетов;

- установление обязательной квоты для избрания депутатов – представителей депутатских фракций для работы на постоянной основе;

- возможность создания аппарата фракции и др.

Вызывает озабоченность ситуация, когда одна фракция или несколько солидарных фракций могут иметь большинство от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Здесь уместно вспомнить, что закон субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от установленного числа депутатов, а постановление – большинством голосов от избранного числа депутатов (ст. 7 ФЗ от 6 октября 1999 г.). Представляется, что в этом случае остальные депутаты будут присутствовать только для обеспечения правомочности заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации. Поэтому, на наш взгляд, надо закреплять гарантии деятельности непартийных депутатов, малочисленных фракций, депутатских групп в за-

конодательных органах субъектов Российской Федерации.

Заслуживает поддержки суждение Т.А. Анчуткиной: «...чрезвычайно важно выделить оппозицию как политическое явление, как одну из характерных черт правового государства, как элемент демократии, определив основные принципы, обеспечивающие возможность оппозиционной деятельности в России, и установив законодательные рамки такой деятельности» [21].

Актуальна проблема взаимоотношений фракций с избирателями. Можно приветствовать закрепление определенных избирательных округов за депутатами, избранными по единым избирательным округам, депутатскими объединениями. Однако следует иметь в виду и то обстоятельство, что внутренняя деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно.

Одной из наиболее важных научно-практических проблем является выражение воли и законных интересов избирателей фракцией, депутатом, входящим во фракцию. При голосовании по каждому вопросу депутат имеет один голос и подает его за принятие решения или против него либо воздерживается от принятия решения. В связи с этим не хотелось бы, чтобы в законодательном органе субъекта Российской Федерации повторялась грустная картина работы Государственной Думы Российской Федерации, когда один депутат от фракции нажимал кнопки, т. е. голосовал, за нескольких депутатов.

Уместно привести мнение В.В. Лапаевой: «Депутаты... должны выражать интересы всего народа, а не отдельных политических партий» [22]. При этом не надо забывать о том, что депутаты должны выражать не узкогрупповые интересы верхушки партии, а избирателей, за них проголосовавших. Ведь партии в парламенте – это выразители интересов населения, которое делегирует им свое право руководить общими делами государства путем принятия законов [23].

Данная проблема получила разрешение в Федеральном законе от 21 июля 2001 года, где оговаривается: «Лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использо-

вать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении

своих должностных или служебных обязанностей». То есть депутаты могут быть связаны решениями партии при исполнении своих депутатских обязанностей. Эта проблема требует изучения для выработки оптимальных рекомендаций.

Надеемся, что предлагаемые выводы и практические рекомендации получат признание и поддержку со стороны федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ и будут реализованы на практике.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрайт, 1999. – 48 с.
2. Собрание законодательства Российской Федерации.
3. Там же. 1999. N 42. Ст. 5005; 2000. N 31. Ст. 3205; 2001. N 7. ст. 608; 2002. N 19. Ст. 1792; N 30. Ст. 3024; N 50. Ст. 4930, 2003. №27 ч. 2. Ст. 2709.
4. Там же. 2002. №24. Ст. 2253, 2003. №27 (ч. 2). Ст. 2711.
5. См.: Конституцию Республики Мордовия (ред. 28.01.2004 г.); Конституцию Республики Татарстан (ред.18.03.2004 г.); Конституцию Удмуртской Республики (ред. 16.10.2003 г.); Устав Московской области (ред. 10.11.2003 г.); Устав Нижегородской области (ред. 22.10.2003г.); Устав Ульяновской области (ред.06.09.1996 г.) (Тексты конституций (уставов) взяты из правовой системы «Консультант Плюс»).
6. См.: Закон Республики Татарстан «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Татарстан» от 22.09.2003 г.; Закон Республики Мордовия «О выборах депутатов Государственного собрания Республики Мордовия» от 09.09.2003 г.; Закон Ульяновской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Ульяновской области»; Закон Московской области «О выборах депутатов Московской областной Думы» от 04.12.2003г. (Тексты лик взяты из правовой системы «Консультант Плюс»).
7. Особенности избирательных систем в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США. М.,1996. С. 17-18.
8. Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию Закона о партиях // Журнал российского права. 2002. №1. С. 23.
9. Евдокимов В.П. Партии в политической системе буржуазного общества. – Свердлов.: Изд-во Уральского университета, 1990. С. 83.
10. Там ж. С. 83.
11. Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Изд. Дом «Форум – ИНФА. М.», 1998. С. 199.
12. Каспэ С.И., Салмин А.М. Граждане – электорат – фракции: преобразования политических мнений на выборах в Государственную Думу РФ в 1993, 1995 и 1999 гг. // Полития. 1999-2000. №4 С. 23.
13. См.: Зотова З. Партии и выборы // Государственная служба. 2002. №1. С. 108.
14. Евдокимов В.П. Указ. соч. С. 114.
15. См.: Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993. С. 17-20.
16. См.: Регламент Государственного Совета Удмуртской Республики в ред. от 23.04.2003 г.
17. См.: Регламент Государственного Совета Удмуртской Республики (ред от 23. 04.2003 г.); Регламент Государственного Совета Республики Татарстан (ред. от 26.02.2003 г.); Регламент Республики Якутия; Регламент Московской областной Думы (ред. от 14.05.2003 г.).
18. Евдокимов В.П. Указ. Соч. С. 117.
19. Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. – М.: С. 205.
20. Особенности избирательных систем в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США. М., 1996. С. 26-27.
21. Анчуткина Т.А. Правовые основы парламентской деятельности политических партий в Российской Федерации. Теоретические проблемы российского конституционализма. М., 2000. С. 185.
22. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. 2002. №4 С. 21.
23. Комкова Г.Н. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности. Международная научно-практическая конференция «Конституция и законодательство». Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 29 октября 2003. С. 112.