

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
«_____» _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Политические партии как участники избирательного процесса

Исполнитель студент группы 221-зб	_____	Д. С. Кадыров
Руководитель доцент	_____	Т. Ю. Ныркова
Нормоконтроль	_____	Н. С. Архипова

Благовещенск 2017

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 63 с., 54 источника.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ БЛОКИ, МНОГОПАРТИЙНОСТЬ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС, УЧАСТНИКИ, ЗАКОН, КОНСТИТУЦИЯ

Референдум и свободные выборы в Российской Федерации конституционно определены в качестве высшего непосредственного выражения власти народа. При этом одно из значимых мест среди субъектов избирательных правоотношений занимают политические партии.

Целью бакалаврской работы является изучение становления и развития законодательства о политических партиях, которым определяется их статус и роль в избирательном процессе.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы являются совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности политических партий в Российской Федерации.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, закрепляющие формы участия политических партий в избирательном процессе.

Научная новизна исследования состоит в том, что в бакалаврской работе анализируется правовой статус политических партий в Российской Федерации с акцентом на практику прошедших избирательных кампаний в Российской Федерации, Амурской области.

Для достижения поставленной цели использовались современные методы научного познания общественной и правовой действительности – общенаучные и специальные частнонаучные. Из общенаучных методов: анализ и синтез, абстрагирование и конкретизация. Частнонаучные методы: историко-правовой, юридико-догматический и метод толкования правовых норм.

В работе комплексно исследовано становление и изменение действующего законодательства, касающегося конституционно-правового статуса политических партий. Проведенный анализ позволил оценить роль политических партий в процессе формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Теоретические основы политических партий как участника избирательного процесса	8
1.1 Становление и развитие политических партий в России	8
1.2 Понятие политической партии и особенности её положения в политической системе России	15
1.3 Конституционно-правовой статус политических партий	19
2 Участие политических партий в избирательном процессе	26
2.1 Политические партии в избирательном процессе	26
2.2 Приобретение и прекращение статуса политической партии	30
2.3 Формы участия политической партии в избирательном процессе	44
2.4 Основные направления совершенствования законодательства о политических партиях	43
Заключение	53
Библиографический список	58

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году, провозгласившей принципы правового государства, народовластия, демократизма, приоритета прав и свобод человека, политического и идеологического многообразия, роль современного российского законодательства в регулировании статуса и деятельности политических партий значительно возросла. Так, в настоящее время политические партии являются важнейшим элементом гражданского общества, непосредственно участвуют в сфере формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим повышенного внимания требует анализ конституционно-правового статуса избирательных объединений, т.е. закрепленные посредством норм конституции, законов и иных нормативных правовых актов политическое предназначение политических партий, основы положения в обществе и государстве, права и обязанности, организационные, структурные и материально-финансовые возможности их реализации, гарантии и ограничения существования их деятельности. Это обусловило выбор темы исследования.

Следует отметить, что положение политических партий и иных избирательных объединений в разных странах мира, имея какие-то общие начала, тем не менее зависит от конкретной страны и ее законодательства. Так, в настоящее время в соответствии с действующим законодательством в Российской Федерации под избирательным объединением понимается политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня¹. Кроме того, при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных

¹ См.: ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

образований, глав муниципальных образований законодатель признал избирательным объединением также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения². Как следует из данного дефинитивного положения, приоритет в сфере участия избирательных объединений в выборах всех уровней законодатель отдает политическим партиям, на которые и сделан акцент в настоящей работе.

Исходя из цели исследования, в работе необходимо было решить следующие задачи: рассмотреть понятие политической партии и особенности её положения в политической системе России; провести анализ участие политических партий в избирательном процессе; выявить проблемы участия политических партий в избирательном процессе.

При этом само по себе влияние политических на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления невозможно рассматривать без обращения к политической действительности, поскольку использование политологических категорий при исследовании конституционно-правовых явлений и процессов связано с наличием в юридической науке значительной политической составляющей. Поэтому в работе реализация конституционных правовых норм теснейшим образом переплетается с развитием политических отношений и электорального опыта прошедших избирательных кампаний.

Проблемам становления многопартийности в современной России, влиянию избирательной системы на процесс становления российских политических партий и формированию с их участием органов государственной власти и органов местного самоуправления посвящено достаточно большое число, монографий, диссертационных исследований, отдельных статей в

² См.: Там же.

периодической печати, специализированных журналах и научных сборниках. Вопросы, связанные с участием политических партий в избирательном процессе рассматриваются в трудах таких ученых как: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Р.А. Агишев, К.В. Арановский, И.Б. Борисова, Ю.А. Веденеев, Ф.И. Долгих, В.И. Крусс, В.В. Лапаева, В.А. Лебедев, М.Л. Луговская, А.Е. Любарев, В.И. Лысенко, Н.Н. Неровная, А.Е. Постников, А.В. Теперик, В.Е. Чиркин и другие. Кроме того, в исследовании были использованы работы зарубежных авторов, позволившие наиболее полно раскрыть сущность политических партий и процессов их формирования.

Нормативная база исследования представлена Конституцией РФ, федеральными законами, решениями Конституционного Суда РФ, историко-правовыми документами.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК УЧАСТНИКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

1.1. Становление и развитие политических партий в России

Первые политические партии на территории современной России возникли еще в период Российской империи, на рубеже XIX - XX веков. Сначала это были партии, действовавшие на нелегальной основе, но с изданием Манифеста 17 октября 1905 года, закрепившего, в частности, право подданных Российской империи на гражданские и политические объединения, была заложена правовая основа для легальной деятельности партий. В советский период установилась однопартийная система, просуществовавшая до рубежа 1980 - 1990-х годов.

Изменения в политической системе, произошедшие в период перестройки, заложили возможность существования иных, кроме КПСС, политических партий. В марте 1990 года из Конституции СССР были исключены положения о руководящей и направляющей роли КПСС, а в октябре 1990 года был принят Закон СССР "Об общественных объединениях", на основе которого в России осуществлялось правовое регулирование деятельности общественных объединений, вплоть до принятия в 1995 году Федерального закона "Об общественных объединениях".³

Положения обоих названных законов распространялись и на политические партии, при этом правовой статус последних мало чем отличался от статуса ряда иных общественных объединений.

Право на свободу объединения граждан получило закрепление в Конституции РФ. Но в развитии законодательства о политических партиях Россия отставала от других стран. Так, если в России Федеральный закон "О политических партиях"⁴

был принят 11 июля 2001 года, то например в Казахстане первый Закон о политических партиях, закрепивший понятие политической партии, цели ее

³ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Российская газета. 25 мая 1995 г.

⁴ Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

деятельности, требование формирования организационной структуры политической партии только по территориальному принципу, запрет деятельности политических партий других государств, партий на религиозной основе, а также незарегистрированных политических партий, был принят уже 2 июля 1996 года. И это несмотря на то, что в России проект Закона о политических партиях не только был разработан, но и принят в третьем чтении Государственной Думой первого созыва уже в декабре 1995 года. Но этот Закон в феврале 1996 года Советом Федерации был отклонен.

Причины подобного промедления российского законодателя были обусловлены расстановкой политических сил в середине - второй половине 1990-х годов. Политические объединения, представленные в Государственной Думе первого и второго созывов, не имели большинства в нижней палате российского парламента. Не было у этих партий и полноценной разветвленной организационной структуры в масштабе всей страны. Этим вполне можно объяснить незаинтересованность пропрезидентских сил в принятии в тот период специального закона о политических партиях, который мог дать дополнительные преимущества оппозиции.⁵

В то же время неспешность оппозиционных объединений, представленных в Государственной Думе, можно объяснить и тем, что они и сами не были заинтересованы в принятии нормативного акта, который бы поставил их деятельность в более жесткие рамки.

Поэтому в условиях незаинтересованности как провластных сил, так и оппозиции в быстром принятии подобного закона основные участники политического процесса ощущали себя вполне комфортно в рамках норм, установленных Федеральным законом "Об общественных объединениях", первоначальная редакция которого, не предоставляя каких-либо привилегий политическим партиям, в то же время и не налагала на них существенных ограничений. В ситуации, когда нарушения законодательства допускали как

⁵Авакьян, С.А. Конституционно-правовой статус политических партий России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С.46.

некоторые пропрезидентские политические организации, так и оппозиция (примером чему могут служить попытки воссоздания партийных структур на предприятиях и в учреждениях), стимула для принятия закона, введившего дополнительные обязанности, ограничения и ответственность, не было ни у кого.

А многие представители региональных элит, стремившихся в 1990-е годы в условиях ослабления центра сохранить и расширить свое влияние на политический процесс, не были заинтересованы в становлении общероссийских политических партий, поскольку не желали отказываться от возможности иметь у себя в регионе одну или несколько "карманных" партий.

Ситуация существенно стала меняться лишь с начала 2000-х годов, когда, с одной стороны, резко укрепилась вертикаль власти, с другой - стала прорисовываться возможность формирования полноценной "партии власти", располагавшей как многочисленной фракцией в нижней палате парламента, так и разветвленной организационной структурой в масштабе всей страны. Вполне можно согласиться с Лапаевой В.В., что проект закона о политических партиях, принятый в 2001 году, "является результатом компромисса между наиболее крупными парламентскими фракциями... с одной стороны, и чиновниками, отвечающими за политический процесс, - с другой...".

Рассмотрение причин, по которым прошедший три чтения в Государственной Думе закон о политических партиях так и не был одобрен Советом Федерации, не дает оснований утверждать, что казахстанский Закон о политических партиях оказал влияние на содержание российского закона, регулирующего те же общественные отношения. Формальное сходство было обусловлено в большей мере похожестью политических систем двух государств постсоветского пространства и подобностью политических процессов, происходивших в обеих странах. С начала 2000-х годов развитие законодательства о политических партиях в России происходило более быстрыми темпами. Так, если действующий Закон Республики Казахстан "О политических партиях" от 15 июля 2002 года прошел 9 редакций, то

российский Федеральный закон "О политических партиях" 2001 года претерпел 46 редакций.

К числу наиболее существенных для законодательства России следует отнести изменения, предъявляемые к минимальной численности политических партий. Так, если в первоначальной редакции Федерального закона "О политических партиях" она составляла 10 тысяч членов, то в 2004 году была увеличена сразу до 50 тысяч, при этом политические партии были обязаны привести свой численный состав в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 года, то есть всего за 1 год. И лишь после того, как количество зарегистрированных в России политических партий сократилось до 7, наметилось снижение планки требований к минимальной численности - сначала до 45 тысяч, а затем до 40 тысяч, что, впрочем, не привело к росту числа партий.⁶

Существенное значение имели лишь изменения в законодательстве в апреле 2012 года, когда минимальная численность была снижена сразу в 80 раз - с 40 тысяч до 500 членов. Кроме того, в тот же период закон перестал регулировать минимальную численность регионального отделения политической партии. С 2004 года она составляла не менее 500 членов для региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации и не менее 250 - для остальных (в первоначальной редакции закона - 100 и 50 членов соответственно).

И именно несоответствие партий двум указанным требованиям - общей численности и числу региональных отделений с предусмотренной законом численностью - явились основаниями для ликвидации по решению российского Верховного Суда в 2007 - 2008 годах 13 политических партий и препятствием к государственной регистрации новых партий. Так, в 2007 году были ликвидированы Народно-патриотическая партия России (имела общую

⁶Долгих, Ф.И. Ограничения на создание и деятельность политических партий// Юридический мир. 2014. № 5. С. 14-18.

численность в 45 779 членов вместо 50 000 и региональные отделения с числом более 500 человек в 38 субъектах Федерации вместо 45), Республиканская партия России (43 942 членов, региональные отделения с числом более 500 человек в 37 регионах), Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов (46 218 членов и региональные отделения с числом более 500 человек в 40 регионах) и др. - за формальное несоответствие одному или обоим указанным требованиям.

Ликвидации же самих политических партий предшествовала серия ликвидации их региональных отделений - вследствие несоответствия минимальной установленной законом численности членов, несоблюдения установленного законом и уставом политической партии порядка приема новых членов, наличия нарушений, связанных с порядком создания и регистрации регионального отделения, как и по ряду иных оснований.

На формирование российского законодательства также оказали влияние решения Конституционного Суда. Ряд положений Федерального закона "О политических партиях" неоднократно становился предметом рассмотрения российского Конституционного Суда.⁷

Во-первых, это касалось положения, не допускающего создания политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности. В своем Постановлении российский Конституционный Суд отметил, что в России партия в силу своей политической природы является надконфессиональной и внеконфессиональной организацией, и по итогам рассмотрения дела пришел к выводу, что "конституционный принцип демократического и светского государства... не допускает создания политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности". В своем Постановлении Конституционный Суд также исключил возможность использования политической партией в своем

⁷Шапошникова, Л.В. Автострахование в России. Основные проблемы / Л.В. Шапошникова – М.: Лаборатория Книги, 2012. – 141 с.

наименовании слов и выражений, имеющих прямое отношение к какой-либо религии или национальности.

Во-вторых, Конституционный Суд не усмотрел нарушения российской Конституции и в требовании создания политических партий только как общероссийских организаций, отметив, что создание региональных и местных политических партий в каждом субъекте Российской Федерации могло бы привести "к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы как части политической системы в фактор ослабления развивающейся российской демократии, народовластия, федерализма, единства страны и тем самым - ослабления конституционных гарантий прав и свобод".

В-третьих, предметом рассмотрения стало и требование о минимальном численном составе партий. Рассматривая в 2007 году дело по жалобе Российской коммунистической рабочей партии - Российской партии коммунистов, российский Конституционный Суд также не усмотрел нарушения Конституции страны и в действовавшем на момент рассмотрения дела требовании наличия в партии не менее 50 тысяч членов.

При изучении проблемы развития отечественного законодательства о политических партиях также нельзя оставить без внимания и решения Европейского суда по правам человека (далее - Европейский суд). После того как российский Верховный Суд в марте 2007 года ликвидировал Республиканскую партию России, ее представители обратились в Европейский суд с жалобой на подобное решение. Европейский суд пришел к выводу, что имело место нарушение статьи 11 "Свобода собраний и объединений" Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части отказа российских властей внести изменения в единый государственный реестр и ликвидации партии-заявителя. Суд установил, что применение такой радикальной меры, как ликвидация по формальным основаниям к давно учрежденной и законопослушной партии нельзя считать необходимым в демократическом обществе. Поэтому ликвидация данной партии вследствие

невыполнения требований к минимальной численности партии и региональному представительству была признана несоразмерной преследуемым законным целям.

В связи с состоявшимся решением Европейского суда в январе 2012 года Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил заявление Республиканской партии России, отменив свое предыдущее решение о ликвидации данной партии, обязав Министерство юстиции восстановить государственную регистрацию Республиканской партии России.

Еще раньше факт нарушения статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод был установлен Европейским судом в 2004 году по итогам рассмотрения дела "Президентская партия Мордовии против Российской Федерации", связанного с отказом в перерегистрации данной партии. Правда, по нашему мнению, данное решение по причине произошедших изменений в законодательстве не имело принципиального значения.

На момент отказа в перерегистрации деятельность партий регулировалась Федеральным законом "Об общественных объединениях", а спустя три года, к моменту когда Верховный Суд Республики Мордовия признал отказ в перерегистрации партии незаконным, деятельность политических партий регулировалась Федеральным законом "О политических партиях", не предусматривающим возможность регистрации региональных партий.⁸

1.2. Понятие политической партии и особенности её положения в политической системе России

Понятие политической партии закреплено в ст. 3 ФЗ «О политических партиях». Под политической партией понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и

⁸Долгих, Ф.И. Порядок приема в политическую партию и особенности ведения учета членов партии// Юридический мир. 2012. № 12. С. 64-67.

референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. В ст. 2 указанного федерального закона раскрывается содержание права на объединение в политические партии, включая право на создание партии на добровольной основе, право вступать в партию или воздерживаться от вступления в нее, право участвовать в деятельности партии, право беспрепятственно выходить из партии.⁹

Кратко политические партии современной России — это сообщества людей, объединенных одной идеологией, цель которых — достижение власти. Согласно Конституции РФ, в стране установлена многопартийная система, т. е. допускается одновременное существование нескольких партий.

По состоянию на 2017 год их число достигло 74. Согласитесь, довольно много даже для такой огромной страны, как Россия.

Зарегистрировать партию в России можно, лишь выполнив ряд условий, оговоренных законодательством:

- необходимо иметь свои региональные представительства минимум в половине субъектов Федерации, т. е. не менее 43 отделений. Причем, в каждом регионе нужно пройти регистрацию;

- руководящие органы и хотя бы 500 человек состава должны находиться в пределах Российской Федерации.

Закон наделяет политические партии России правом выдвигать своих кандидатов на выборные должности во все органы местного самоуправления и в законодательное собрание. Однако, участвовать в выборах Президента могут только партии, представленные в Госдуме, а также не менее чем в 1/3 субъектов Федерации. Остальным придется собирать подписи избирателей в пользу своего кандидата.¹⁰

⁹Долгих, Ф.И. Правовые аспекты создания, государственной регистрации и ликвидации политических партий в России: монография. М.: Юрист, 2016. С.567

¹⁰Чуров, В.Е. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии//Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 11.

Деятельность политических партий России сегодня строго регламентирована. Однако, как утверждают политологи, ныне существующая в стране политическая система создавалась под провластные партии. Поэтому именно они имеют наиболее внушительное представительство в Государственной Думе.¹¹

Список политических партий России, представленных в Госдуме

По состоянию на ноябрь 2016 года список политических партий России, представленных в Госдуме, выглядит так:

Таблица 1 - Основные политические партии России

№ п/п	Название партии	Количество мест в Думе
1	«Единая Россия»	343
2	КПРФ	42
3	«Справедливая Россия»	39
4	ЛДПР	23

Для принятия федерального закона достаточно набрать более половины голосов, а чтобы проголосовать за изменения в Конституцию, требуется 2/3 голосов парламентариев.

Как же выглядит сегодня список основных партий страны? Первое место в нем занимает партия «Единая Россия», за которой сегодня негласно закреплена доминирующая роль. В основу ее политической программы легла идеология «российского консерватизма», традиционализма и экономического либерализма. Возглавляемая Дмитрием Медведевым, «Единая Россия» является провластной структурой, действующей в интересах главы государства.

Если сравнить политические партии и движения в России с западными аналогами, то можно выделить их 2 основных отличия:

1 Разделение на левых и правых, существующее на Западе, не совпадает с российскими представлениями. Западные политологи относят к «левым»

¹¹Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов// Журнал российского права. 2014. № 2. С. 11-18.

партии реформаторов и радикалов, к «правым» — консерваторов, отстаивающих традиционные ценности и существующие экономические порядки.¹²

В России, если вы помните, Егора Гайдара и его сторонников, проводивших экономическую реформу, вначале отнесли к левым силам, а затем, решив, что капитализм является традиционным строем и посчитав Гайдара с соратниками его защитниками, стали называть его партию правой.

Традиционно считающуюся левой компартию России сложно отнести к реформаторам, поскольку предлагаемые ею шаги не несут на себе отпечаток прогресса, скорее, наоборот.

2 Наличие в России «партии власти», т. е. организации, специально создаваемой для поддержки руководства государства. В западных странах такого явления нет. Для них создание партии специально под выборы или в поддержку кандидата в президенты не практикуется.

Политические партии России XX века рождались благодаря усилиям энтузиастов, веривших в демократию и гласность. В XXI веке это занятие стало прибыльным бизнесом. К примеру, известному политтехнологу Андрею Богданову средства массовой информации приписывают авторство порядка 10 партий. Зачем они нужны?

Рассмотрим пример. Вы идете на выборы со своей партией, в программе которой сделан упор на интересы среднего класса. Проведенный соцпрос показывает: с такой программой вы можете рассчитывать на 10% голосов избирателей, тогда как ваш конкурент, делающий акцент на проблемах рабочего класса, может получить 15%.

Перекраивать программу нельзя: упор должен делаться на один социальный слой, иначе вы рискуете потерять свой электорат, не приобретя взамен новый. И тут вам предлагают выход: создать партию, ориентированную

¹²Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов// Журнал российского права. 2014. № 2. С. 11-18.

на рабочих, которая потенциально может «забрать» у вашего конкурента порядка 5% голосов избирателей.

От этой партии выставляется технический кандидат, который не проходит во второй тур (партия новая, шансов мало), но «передает» вам полученные голоса (просит своих избирателей проголосовать за вас). Все 5% к вам не переметнутся, но около 3% вы сможете заполучить. А если таких партий будет две? И если их рейтинг будет выше и голосов будет больше? Тогда и шансы на победу станут реальнее.

Политические партии России, в большинстве своем, имеют уже сформированный и устоявшийся электорат, что позволяет им с большой долей уверенности прогнозировать результаты выборов. Но политическую борьбу никто не отменял: каждый день ситуация меняется, в итоге выигрывает тот, кто отлично ориентируется в методах политологии, имеет солидную финансовую поддержку и обладает дальновидностью политика.¹³

1.3 Конституционно-правовой статус политических партий

Политические партии как социально-политическое явление рассматриваются и исследуются различными гуманитарными науками: политологией, философией, социологией, юриспруденцией. Поскольку политические партии существуют в организованном публично-властном образе общества, влияют на его развитие, их статус и деятельность неизбежно становятся предметом правового регулирования. Его основы закладываются, в большинстве случаев, уже в конституции (основном законе) государства.

Наличие у политических партий именно конституционно-правового статуса обусловлено ролью политических партий в становлении политической системы в целом и формировании государственного аппарата в частности.

Конституционно-правовой статус политических партий представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих права и обязанности политических партий, а также гарантии их деятельности, как юридические, так и материально-технические.

¹³Дюверже, М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2015. С.58.

В Российской Федерации конституционно-правовой статус политических партий закреплен в Конституции 1993 г., Федеральном законе от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральном законе от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Основы законодательного регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации содержатся в Конституции 1993 г., которая окончательно закрепила принципы идеологического многообразия и многопартийности, а также предоставила гражданам возможность принимать участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Правовое регулирование создания и деятельности политических партий тесно связано с правом граждан на объединение, с участием населения в выборах депутатов представительных органов власти и развитием различных форм осуществления права народа на управление своей страной.

Вопрос о целесообразности и допустимости закрепления статуса политических партий в нормах конституции является предметом споров в науке конституционного права.

Конституции государств Западной Европы долгое время воздерживались от упоминания политических партий или указания их роли в политической системе. В ранней концепции демократии партии не играли центральной роли, их наличие вовсе не признавалось необходимым условием демократического развития.¹⁴

Регулирование деятельности партий поднялось на конституционный уровень лишь в XX в. В Европе первой конституцией, содержащей нормы, посвященные партиям, была Конституция Чехословакии 1920 г., а уже после

¹⁴Долгих, Ф.И. Ликвидация политических партий// Юридический мир. 2013. № 6. С. 49-52.

Второй мировой войны такие положения стали появляться практически во всех конституциях.

Наибольшее распространение получила практика принятия так называемых «партийных» законов, в которых закреплялся их правовой статус. Например, закон Федеративной Республики Германии «О политических партиях» был принят одним из первых - в 1967 г. Португалия приняла аналогичный закон в 1974 г., а в 1975 г. «партийный» закон вступил в силу в Австрии. Но основоположником данной законодательной практики, бесспорно, считается Франция, где Законом об ассоциациях от 01 июля 1901 г. было разрешено свободное образование союзов некоммерческого характера, а в 1910 г. впервые определены юридические условия участия политических партий в избирательных кампаниях.

С учетом сложившейся в различных странах практики политического строительства можно выделить две основные модели организации политических партий.¹⁵

В соответствии с первой моделью партия является общественным объединением, более всего напоминающем общественное движение. В такой партии имеется центральный руководящий орган с территориальными отделениями. Лица, входящие в руководящие органы партии, выполняют свои функции на общественно-безвозмездной основе, имеется немногочисленный аппарат сотрудников, обеспечивающих деятельность партии. Отсутствует формальное членство, свою принадлежность к партии граждане выражают посредством голосования на выборах, а также участием на общественных началах в предвыборной агитационной кампании данной партии. Финансирование такой партии осуществляется за счет пожертвований.

Классическим примером реализации данной модели организации политической партии считаются США. Деятельность политических партий в США регулируется, прежде всего, гражданским и избирательным

¹⁵Долгих, Ф.И. Основания для отказа в государственной регистрации политической партии// Юридический мир. 2014. № 3. С. 20-24.

законодательством отдельных штатов. Вместе с тем порядок образования политических партий в США законодательно не урегулирован ни на федеральном уровне, ни на уровне штатов. Более того, в США государственная регистрация политических партий в том виде, как это традиционно происходит в России и большинстве других европейских государств, отсутствует. Почти две сотни лет на политической арене страны безраздельно господствуют две политические партии - демократическая и республиканская. Данная гегемония двухпартийной системы - своего рода национальная политическая традиция США, берущая начало со времен гражданской войны.

При второй модели партия представляет собой в значительной степени организованное объединение, созданное на основе формального членства, предполагающего официальное вступление гражданина в партию. Граждане, разделяющие партийную идеологию и осуществляющие пожертвования на нужды партии, не признаются членами последней в отсутствие оформленного членства.

В основу партийной организации в Российской Федерации положена последняя модель. Под политической партией в нашей стране понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Членство в политической партии является добровольным и индивидуальным.

Законом установлены требования, которым должна отвечать политическая партия:

- 1) наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

2) минимальная численность членов партии - пятьсот человек, являющихся гражданами Российской Федерации, достигшими возраста 18 лет. Иностранцы граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными, не вправе быть членами политической партии. В первоначальной редакции закона минимальное число членов партии равнялось десяти тысячам членов. Впоследствии данный показатель неоднократно менялся как в сторону увеличения, так и уменьшения.

Порог минимальной численности членов является на сегодняшний день одним из краеугольных камней в процедуре образования политической партии. Вопрос о правомерности установления минимального порога членства был рассмотрен Конституционным Судом РФ, который в Постановлении от 01.02.2005 г. № 1-П указал, что данные количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в том числе, когда в нарушение конституционного принципа многопартийности на их основании будет создана лишь одна политическая партия.

Правовое регулирование членства в политических партиях в законодательстве зарубежных стран существенно различается, что обусловлено как задачами, которые стоят перед политической системой конкретного государства, так и численностью населения последнего. Так, например, в Кабо-Верде минимальная численность членов партии составляет 500 членов, в Анголе и Эфиопии - 1500 чел., в Мексике - 65 000 чел.

3) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

По состоянию на 01.01.2017 г. Министерством юстиции РФ были зарегистрированы 74 политических партий, соответствующих вышеприведенным требованиям. Регистрация большинства из них стала возможной после либерализации минимального порога численности в 2012 г.

Политическая партия в России может быть создана одним из следующих способов:¹⁶

- на учредительном съезде политической партии;
- в результате преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения.

В ФЗ «О политических партиях» установлены также ограничения при создании и деятельности политических партий:

- запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности;
- не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности;
- не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;
- не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- не допускаются создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и их структурных подразделений.

Аналогичные ограничения можно найти в ряде Конституций зарубежных стран. Например, в соответствии со ст. 13 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г., запрещается существование политических партий и иных организаций, обращающихся в своих программах к тоталитарным методам и

¹⁶ Любутов, Н. А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации. – М., 2016. С.58.

практике деятельности нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программа или деятельность которых предполагают или допускают расовую и национальную ненависть, применение насилия с целью захвата власти или влияния на политику государства либо предусматривают засекречивание структур или членства. Согласно п. 4 ст. 40 Конституции Румынии, запрещаются тайные и военизированные объединения. В соответствии с п. 4 ст. 11 Конституции Болгарии от 12 июля 1991 г., не могут быть образованы политические партии на этнической, расовой, религиозной основе, а также партии, целью которых является насильственный захват государственной власти.

Наличие многопартийной политической системы является необходимым условием становления и функционирования демократии как общепризнанной ценности. Потому основы законодательного регулирования деятельности политических партий должны содержаться в нормативно-правовых актах, обладающих высшей юридической силой, тем самым обеспечивая сохранение и функционирование политических партий как необходимых элементов демократии.¹⁷

¹⁷ Карлина, Т. Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 83.

2 УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

2.1 Политические партии в избирательном процессе

Политическая партия как институт политической системы обладает рядом отличительных признаков и выполняет ряд важнейших функций в политической жизни общества. В отличие от других общественных формирований политическая партия имеет четкую программу, содержащую ее цели и средства достижения, устав, закрепляющий ее строение, границы членства, центральные руководящие органы и региональные отделения, а также иные существенные признаки. Федеральный Закон «О политических партиях» от 11 июля 2001г. - №95 ФЗ и иные нормативно-правовые акты ориентируют избирательное законодательство на признание партий единственными субъектами избирательного процесса.

Созданные жёсткие правовые барьеры против несистемных партий, закреплённые критерии правовой регламентации всех основных аспектов жизнедеятельности политических партий должным образом соответствуют повышенным требованиям к партиям как основным субъектам избирательного процесса, которым предоставляется преимущественное право на участие в выборах разного уровня. Участие политических партий в избирательном процессе – это реализация их конституционных функций посредством разных организационно-правовых форм участия в выборах.

Российское законодательство о выборах устанавливает различный объём и виды правомочий, приобретённые политическими партиями в случае вступления в избирательную кампанию, которые можно сгруппировать по основным стадиям избирательного процесса. – правомочия политических партий по участию в формировании избирательных комиссий включают в себя: правомочия по участию в формировании Центральной избирательной комиссии и правомочия по формированию избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий, комиссий муниципальных образований,

территориальных и участковых избирательных комиссий. Эти полномочия закон рассматривает как право политических партий. Согласно с п.1 ст. 22 ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», формирование избирательных комиссий субъектов РФ осуществляется законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе.

Таким образом, участвуя в деятельности избирательных комиссий различного уровня, представители политических партий проходят хорошую практику организации выборов, получают знание избирательного законодательства и опыт его дальнейшего применения. - полномочия по выдвижению и регистрации кандидатов и списков кандидатов. В соответствии с п.2 и 3 ст.32, политические партии имеют право:

- непосредственно выдвигать кандидатов в своём избирательном округе;
- выдвигать кандидатов в составе списка кандидатов по общефедеральному избирательному округу.¹⁸

Следовательно, на основе федерального закона политические партии имеют право выдвигать списки кандидатов, если используется пропорциональная система выборов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Политические партии вправе назначать представителей, уполномоченных представлять политическую партию по всем вопросам, связанным с участием в выборах, имеют право назначать доверенных лиц, которые осуществляют деятельность, способствующую выдвижению и избранию кандидатов (списков кандидатов) политических партий на всех стадиях избирательного процесса. Официальная регистрация кандидатов и федеральных списков политических партий завершает вторую стадию избирательного процесса. На данной стадии изменяется правовой статус

¹⁸Агишев, Р. А. Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 3. С. 46.

политических партий: они получают широкий перечень прав для реализации различных предвыборных действий. - правомочия политических партий в предвыборной агитации. На этой стадии политические партии начинают упорную борьбу за депутатские места. В этот период сталкиваются интересы различных политических сил. Именно с предвыборной агитацией связана основная масса нарушений избирательного законодательства. Она является ключевой и решающей в борьбе за голоса избирателей, а потому поглощает немалую часть избирательных фондов партий.

На данной стадии особенно часто встречаются нарушения, поэтому этот этап избирательного процесса требует более пристального внимания и законодательного регулирования. - наблюдение за ходом голосования, подсчётом голосов и определением результатов выборов проходит при активном участии партий. Но следует сказать, что данное наблюдение, на наш взгляд, должно осуществляться так пристально не только на этой стадии, но и на всех остальных в равной степени. Цель преобразований, которые ведутся в российском законодательстве сегодня, расширение возможностей участия политических партий в государственном управлении и формировании высших органов государственной власти субъектов федерации, что проявляется и в повышении роли партий в избирательном процессе – наделении их правом быть единственными участниками избирательного процесса.¹⁹

Также следует отметить, что повышение роли партий связано с увеличением их ответственности. Чем больше привлекаются партии к участию в государственных делах, тем более сильными и устойчивыми они становятся. На сегодняшний день в России сделано много для того, чтобы была разработана полноценная партийная система и российские партии стали активными участниками проходящих в нашей стране преобразований, направленных на формирование демократического правового государства.

¹⁹Батанина, И.А. Институционализация самоорганизации граждан: теоретико-методологические основы исследования // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2014. № 3. С. 116.

Благодаря выборам политические партии России получили наибольшие возможности для своего становления и развития.

Таким образом, участие политических партий в избирательном процессе обогащает и расширяет возможности партийных задач в ходе избирательной практики, способствует эффективной реализации конституционных принципов демократизма и многопартийности в условиях построения в России правового демократического государства.

Требования, предъявляемые к политической партии:

В Российской Федерации, организационная структура политических партий в строится по территориальному принципу. В государстве политические партии могут создаваться только как общегосударственные объединения. Законодательство России не предусматривает создания региональных партий. Число граждан, обладающих избирательным правом в России - 109 860 331 (включены в списки избирателей на выборах Президента России в марте 2012 года).

В России региональные отделения политических партий должны быть созданы не менее чем в половине российских регионов.²⁰

После внесения изменений, произошедших в 2012 году, в Федеральном законе "О политических партиях" в России минимальная численность членов регионального отделения законом не определяется. В Амурской области по состоянию на 1 июня 2017 года зарегистрировано 37 региональных отделений политических партий, обладающих правом участвовать в предстоящих выборах в единый день голосования 10 сентября 2017 года. Федеральный закон "О политических партиях" не содержит прямого запрета на использование в наименовании политической партии указания на национальные и религиозные признаки, но запрещает создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. И поэтому попытки включить в наименование

²⁰Балашов, А.Н. Интернет-активность политических партий: политологический анализ // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки». 2014. № 3. С. 115..

политической партии подобные указания на практике обычно приводят к отказу в государственной регистрации.

Что же касается гендерных признаков, то российское законодательство не содержит подобного запрета, и в России вполне возможно существование партий, в наименовании которых содержится указание на гендерные признаки, например женских политических партий. В России отсутствует запрет на включение каких-либо общинных признаков а в наименование - главное, чтобы в соответствии с данным признаком не было ограничений прав на вступление в партию и участие в ее деятельности.

2.2. Приобретение и прекращение статуса политической партии

Статьей 30 Конституции РФ гарантировано право граждан на объединение. Данное право является чрезвычайно сложным, комплексным, затрагивающим, пожалуй, все основные сферы жизни граждан: политическую, социальную, экономическую, культурную.

Право на объединение имеет сложную структуру. Как правило, в него включают право граждан создавать объединения, право вступать в существующие объединения либо воздержаться от вступления в них, право беспрепятственно выходить из объединений.

Представляется необходимым дополнить этот перечень еще двумя пунктами: «правом участвовать в деятельности объединения», «правом ликвидировать созданные объединения», поскольку именно право на участие в деятельности объединения является по своей сути целью права на объединение, а возможность ликвидировать уже созданное общественное объединение позволяет реализовать это право наиболее полно, всесторонне.

Ряд авторов при этом сознательно ограничивают возможность реализации права на объединение, указывая на то, что она осуществима лишь при взаимодействии с общественными объединениями, отвечающим требованиям Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях», либо с некоммерческими организациями. Эту точку зрения оспорил Н. А. Любутов, и, по нашему мнению, именно его

позиция представляется наиболее верной. Он указал на то, что «в нормах ст. 30 Конституции РФ под понятиями "объединение" и "общественное объединение" понимаются не только собственно общественные объединения в смысле Закона "Об общественных объединениях", но и другие негосударственные некоммерческие объединения, включая религиозные объединения, а также негосударственные коммерческие организации, являющиеся объединениями лиц».

Таким образом, реализация права на объединение возможна при участии граждан в любых организациях или институтах, являющихся по своей сути объединениями лично участвующих в них граждан и не носящих ярко выраженный временный характер (митинги, демонстрации). Реализация права на объединение возможна в двух формах: активной и пассивной. К активной форме можно отнести деятельность по созданию объединения, вступлению в него, выходу из него, ликвидации объединения. Пассивной формой реализации права является исключение из объединения другими участниками либо на основании закона, а также невступление в объединение.²¹

Для нас особенно важной представляется активная форма реализации права граждан на объединение при их участии в политических партиях и при создании этих партий, поскольку именно при объединении в политические партии граждане имеют возможность непосредственно влиять на политику, активно участвовать в управлении делами государства.

Право на объединение в целом и права на создание и участие в политических партиях в частности находятся в тесной системной взаимосвязи с иными конституционными правами, которые отражают демократичность российского государства.

Так, право на создание политической партии согласуется с принципами идеологического и партийного многообразия, указанными в ст. 13 Конституции в качестве одной из основ конституционного строя России. Политические партии являются особым видом общественных объединений в Российской

²¹Шейнис В. «Яблоко» и «Парнас»: что дальше // Независимая газета. 2016. №4. С.89

Федерации, деятельность которых регламентирована не столько общим законом «Об общественных объединениях», сколько специальным законом «О политических партиях».

Уникальность политических партий как вида общественных объединений заключается в том, что только партии имеют право выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и представительные органы местного самоуправления. Говоря про значение права на создание политических партий и участие в них, нельзя не вспомнить в определенном смысле знаковое Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П. В данном Постановлении отмечается, что, несмотря на то, что право объединяться в политические партии прямо не предусмотрено Конституцией РФ, это «право, включающее право создания политической партии и право участия в её деятельности, является неотъемлемой частью права каждого на объединение, а свобода деятельности политических партий как общественных объединений гарантируется». Кроме того, Суд указал на то, что «возможность для граждан свободно объединиться в политическую партию, образовать партию как юридическое лицо, с тем чтобы действовать коллективно в области реализации и защиты своих политических интересов, – одна из необходимых и наиболее важных составляющих права на объединение, без чего данное право лишалось бы смысла... поэтому Конституция Российской Федерации защищает не только свободу деятельности политических партий, но и свободу их создания».²²

Политическая партия создается на учредительном съезде и считается созданной с момента принятия им ряда важнейших решений: о создании партии, об образовании её региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ, о принятии устава и программы партии, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов.

Для создания политической партии не требуется разрешения органов государственной власти и должностных лиц. В то же время законом

²²Дюверже, М. Политические партии: пер. с франц. М.: Академический Проект, 2014. С.544

предусмотрены ограничения на реализацию права граждан на создание политических партий: не могут создаваться партии, цели и деятельность которых направлены на осуществление экстремистской деятельности; партии, формируемые по признакам профессиональной, национальной, расовой и иной принадлежности. Запрещено также создание партий иностранных государств. Представляется, что данные ограничения не противоречат Конституции РФ, а, наоборот, корреспондируют ч. 3 ст. 55, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вступить в партию и участвовать в её деятельности возможно после подачи заявления в порядке, установленном самой партией. Право на вступление в партию является субъективным правом, поскольку оно индивидуально, а также потому что лицо, желающее стать членом партии, должно обладать рядом признаков и характеристик, установленных законом: возрастом (от 18 лет), гражданством (членами партии не могут быть иностранные граждане и лица без гражданства), дееспособностью (лица, лишенные дееспособности, не могут быть членами партии).²³

. Принимать участие в деятельности партии могут только ее члены. Оно может заключаться как просто в членстве и участии в съездах партии, так и в избрании в руководящие органы политической партии. В связи с тем, что в соответствии со ст. 41 ФЗ «О политических партиях» политическая партия может быть ликвидирована как на основании решения Верховного Суда РФ, так и по решению ее высшего руководящего органа – съезда, полагаем целесообразным дополнить перечень содержания права на объединение в политические партии правом на ликвидацию политической партии, поскольку без него, на наш взгляд, содержание права отражено в законе не в полном объеме.

²³Шапошникова, Л.В. Политические партии. – М.: Лаборатория Книги, 2012. С.689.

Содержащиеся в законе гарантии на объединение в политические партии необходимы в демократическом государстве. Именно политические партии непосредственно взаимодействуют с публичной властью, они влияют на все политические процессы в стране. При этом политические партии не являются исключительно государственным образованием, это в первую очередь добровольные объединения граждан, которые обеспечивают политическое взаимодействие гражданского общества и власти. Они придают устойчивость и цельность политической системе, обеспечивают ее развитие.

В России политическая партия может быть создана и путем реорганизации другой политической партии.

Для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии в России образуется организационный комитет численностью не менее 10 человек. Необходимое число делегатов для проведения учредительного съезда избирается на собраниях сторонников создаваемой политической партии, которые проводятся данным комитетом.

В России установлен короткий срок – 1 год, в течение которого организационный комитет должен провести учредительный съезд (конференцию) политической партии. В России организационный комитет прекращает свою деятельность сразу после проведения учредительного съезда.

В Российской Федерации, осуществлять свою уставную деятельность политическая партия может только после прохождения государственной регистрации. В государстве при несоблюдении установленных законом требований в государственной регистрации политическим партиям может быть отказано. Федеральный закон "О политических партиях" устанавливает перечень оснований для отказа политической партии в ее регистрации.

Если обратиться к российскому Федеральному закону "О политических партиях", то первым основанием для отказа в государственной регистрации являются противоречия устава политической партии Конституции России, федеральным конституционным законам, Федеральному закону "О политических партиях" и иным федеральным законам. Так, Всероссийской

политической партии "Курсом Правды и единения" было отказано в государственной регистрации из-за того, что в устав, принятый на учредительном съезде данной партии и представленный на государственную регистрацию, были внесены изменения, что было признано противоречащим пункту 1 статьи 25 Федерального закона "О политических партиях", в соответствии с которым принятие устава и программы политической партии, внесение в них изменений и дополнений осуществляется на съезде политической партии.²⁴

Данный отказ был обжалован в суд, но суд отказал в удовлетворении заявления, согласившись с доводами Минюста о том, что устав указанной партии противоречит требованиям Федерального закона "О политических партиях" и действующему законодательству.

Основанием для отказа в регистрации является и несоответствие наименования или символики партии требованиям закона. Отказывая в государственной регистрации Пиратской партии России, Минюст руководствовался тем, что "пиратство, в соответствии с действующим законодательством, является преступным деянием и относится к преступлениям против общественной безопасности".

Еще одним основанием является несоответствие содержащейся в представленных для регистрации партии документах информации требованиям закона. Так, в документах Партии народной свободы "За Россию без произвола и коррупции" содержались сведения о несовершеннолетних лицах, о гражданах, умерших до проведения учредительного съезда партии, о гражданах, не значащихся зарегистрированными по месту постоянного или преимущественного проживания на территории соответствующего субъекта Федерации. Закон также предусматривает и иные основания для отказа в государственной регистрации.

Конституция Российской Федерации провозглашает политическое многообразие и многопартийность, а Федеральный закон "О политических

²⁴Чернов, Л.В. Основные проблемы политики в России – М.: Лаборатория Книги, 2016. С.578

партиях" закрепляет право граждан России создавать политические партии в соответствии со своими убеждениями, вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в них, участвовать в деятельности политических партий, а также беспрепятственно из них выходить.

В то же время в России предусмотрены определенные ограничения на создание и деятельность политических партий. В российской Конституции отсутствует упоминание о запрете создания и деятельности общественных объединений, разжигающих сословную и родовую рознь.

Законодательство о политических партиях оказывает существенное влияние на формирование партийных систем, а точнее, служит правовой основой их формирования. При этом сразу следует отметить, что законодательство о политических партиях обоих государств не ограничивается лишь законами о политических партиях. Основы правового регулирования, создания и деятельности политических партий в России, как было показано, закреплены в Конституциях Российской Федерации. Помимо конституций и законов о политических партиях, правовое регулирование их деятельности, как мы уже тоже видели, осуществляется также законами о государственной регистрации юридических лиц, законами, регулирующими избирательный процесс, подзаконными актами министерств юстиции и центральных избирательных комиссий и др.

Несмотря на то что избирательное законодательство не определяет порядка создания политических партий, оно оказывает воздействие на их формирование и функционирование. И в России из всех видов общественных объединений только политические партии обладают правом выдвигать списки кандидатов в депутаты на парламентских выборах.

Так, в 2005 году был принят Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". В нем закреплялась пропорциональная система выборов депутатов Государственной Думы и не предусматривалась возможность создания избирательных блоков.

Избирательное законодательство и законодательство о политических партиях способствовали формированию в государстве многопартийной системы с одной доминирующей партией - "Единой Россией" в Российской Федерации.²⁵

На выборах в Государственную Думу 2003 года за "Единую Россию" было подано по федеральному избирательному округу 37,56% голосов, в результате чего она получила 120 депутатских мандатов (с учетом итогов голосования по одномандатным избирательным округам - 223 места из 450). На выборах 2007 года, проходивших по пропорциональной системе, "Единая Россия" получила 64,30% голосов (315 депутатских мандатов), а на выборах 2011 года - 49,32% голосов (238 депутатских мандатов). Таким образом "Единая Россия" получила абсолютное большинство только на одних парламентских выборах - выборах Государственной Думы пятого созыва (2007 года). На думских выборах 2011 года "Единая Россия" получила относительное большинство, а на выборах 2003 года ей для получения относительного большинства не хватило 3 голосов.

В России после внесения изменений в Федеральный закон "О политических партиях" в 2012 году высота формально определенного барьера ограничений "стала равной нулю". В то же время либерализация российского законодательства о политических партиях пока привела лишь к увеличению числа зарегистрированных политических партий, но реальную расстановку сил на политической арене пока не изменила. Данный факт подтверждается итогами выборов в Государственную Думу 2016 года, где "Единая Россия" получила большинство мест.

Политическую партию во время предвыборной кампании можно ликвидировать, только если ее уличили в экстремизме, сказано в постановлении пленума Верховного суда РФ, принятом во вторник.

Так, в августе 2016 года партия "Воля" Светланы Пеуновой была ликвидирована по иску Минюста за распространение экстремистских

²⁵Шапошникова, Л.В. Политические партии. – М.: Лаборатория Книги, 2012. С.57.

материалов. 24 ноября 2016 года Верховный суд РФ отклонил жалобу на это решение и оно вступило в силу.

9 августа 2016 года Верховный суд России удовлетворил заявление Минюста о ликвидации партии "Воля" в связи с осуществлением экстремистской деятельности. Имущество партии, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, подлежит обращению в собственность государства, решил суд. В части прекращения деятельности партии решение подлежит немедленному исполнению. Это первый случай запрета зарегистрированной политической партии как общественного объединения, нарушающего антиэкстремистское законодательство.

Руководство партии с этим решением не согласилось и обжаловало его, однако 24 ноября 2016 года Верховный суд РФ оставил жалобу без удовлетворения, а свое решение - без изменений.

Минюст просил признать "Волю" экстремистской организацией на том основании, что она распространяла запрещенные материалы, такие как листовки "Мы не доверяем этой власти!" и "Обращение к военнослужащим Российской армии". В сентябре 2015 года Минюст объявил "Воле" предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов, обжаловать которое члены партии не смогли. Кроме того, должностные лица отделений партии получали предостережения о недопустимости нарушений экстремистского законодательства. По утверждению ведомства, уже после этого на сайте "Воли" был размещен материал, признанный экстремистским. Кроме того, в офисе партии в Орле летом 2016 года сотрудники ФСБ нашли "материалы экстремистского содержания", в том числе книгу Бориса Миронова (в Федеральный список экстремистских материалов внесен целый ряд трудов этого автора).²⁶

Юристы партии просили приостановить производство по делу, аргументируя это тем, что решения судов о признании материалов экстремистскими в настоящее время обжалуются, а одно из них - решение о

²⁶ Решение по делу № 2-2041/2011 // Судебные и нормативные акты РФ.

запрете листовки "Обращение к военнослужащим Российской армии", принятое судом в Ульяновске - было отменено (26 июля 2016 года областной суд направил дело на новое рассмотрение). Кроме того, представители партии указывали, что результаты экспертизы ФСБ, которые послужили основанием для вынесения одного из предупреждений, недостоверны. Они также просили провести экспертизу комплексную экспертизу "Выбери открыто!", которая в 2015 году была запрещена Ялutorовским районным судом Тюменской области. Суд не поддержал ходатайства ответчика.

Мы полагаем, что листовка "Обращение к военнослужащим Российской армии" в 2015 году была в целом правомерно признана экстремистской (причем дважды - Ленинским районным судом Ульяновска и Ленинским районным судом Екатеринбурга), так как она содержит недвусмысленный призыв к военному перевороту.

Однако основания, на которых Рудничный районный суд Прокопьевска в 2011 году признал листовку "Мы не доверяем этой власти!" экстремистской, мы находим недостаточными. Листовка не содержала призывов к насилию, а "резко отрицательные оценки и характеристики" власти, обнаруженные в тексте привлеченным к следствию экспертом, не могут свидетельствовать о его экстремистском характере, тем более что власть не является группой, требующей защиты в виде экстремистского законодательства.

В феврале 2016 года правоохранительные органы провели обыски в домах учредителя АНО "Академия развития" и лидера "Воли" Светланы Лада-Русь, ранее известной как Пеунова, а также ее соратницы Марины Герасимовой. Последней было предъявлено обвинение по ч. 3 ст. 159 УК (мошенничество в крупном размере): следствие полагает, что руководство "Воли" обманом завладело личным автомобилем одной из бывших сторонниц партии. Аналогичное обвинение позже было предъявлено и самой Пеуновой в связи с завладением помещением, которое принадлежало одной из ее последовательниц, был проведен обыск еще в одном доме лидера "Воли". Сама Лада-Русь в июне 2016 года была объявлена в федеральный розыск, а в июле - в

международный розыск. Помимо этого, в июле в отношении Пеуновой и Герасимовой было возбуждено второе уголовное дело по статье 111 УК (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, совершенное группой лиц): по данным следствия, женщина, вступившая в "Академию развития" и проходившая в ней психологические тренинги, из-за действий руководства приобрела психическое расстройство. Партия "Воля" намеревалась участвовать в выборах в Госдуму, однако ЦИК не зарегистрировал ее федеральный список, так как партия предоставила недостаточно подписей.

Законодательство предусматривает несколько оснований для ликвидации политических партий, в том числе нарушения федеральных законов или несоответствие действий уставу.

"Ликвидация участвующей в избирательной кампании политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения со дня официального опубликования решения о проведении выборов и до дня официального опубликования результатов указанных выборов возможна только в случае осуществления ими экстремистской деятельности", — сказано в постановлении.

Уточняется, что если решение суда может повлиять на ход избирательной кампании, то к рассмотрению дела необходимо привлечь избирательную комиссию.

Верховный Суд РФ, а также верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных округов и суд автономной области обладают компетенцией рассматривать конституционно-правовые споры, возникающие в сфере приостановления и ликвидации политической партии или ее регионального отделения. И на практике случаи обращения в суд с заявлением о приостановлении деятельности политической партии или ее регионального отделения вследствие различных нарушений законодательства России имеются.

Так, например сроком на один месяц была приостановлена деятельность Курского регионального отделения политической партии «Свобода и

народовластие», так как отделением не были представлены отчеты за четвертый квартал 2015 года о поступлении и расходовании средств в Избирательную комиссию Курской области, а кроме того, отделением не было оказано содействие представителям органа, принимающего решение о государственной регистрации, в ознакомлении с деятельностью отделения в связи с достижением им уставных целей и соблюдением действующего законодательства, в регистрирующий орган не представлена информация о месте проведения (адресе) отчетно-выборного общего собрания отделения, что необходимо для контроля над деятельностью отделения²⁷

Судебная практика Верховного Суда РФ исходит из того, что для приостановления деятельности политической партии необходимо установить нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, создающее реальную угрозу конституционному строю или основополагающим правам и свободам граждан, либо ряд иных нарушений законодательства Российской Федерации.

Однако Верховный Суд РФ придерживается данной позиции не всегда последовательно. Так, в 2015 году Верховный Суд признал законным приостановление деятельности Тамбовского регионального отделения Республиканской партии России, поскольку оно не сообщило Управлению Федеральной регистрационной службы по Тамбовской области сведения о новом адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа в течение трех дней со дня его изменения и в месячный срок не устранило данное нарушение. В то же время в отношении регионального отделения другой политической партии — Российской партии труда — данное основание не было признано достаточным для приостановления его деятельности.²⁸

²⁷ Определение Верховного Суда РФ от 16 января 2017 года N 39-Г06-37 // Архив Верховного Суда РФ

²⁸ Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2015 года N 55-Г05-16// Архив Верховного Суда РФ

2.3 Формы участия политической партии в избирательном процессе

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Политическая партия вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ. Политическая партия, представившая в уполномоченные органы такие документы, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения, иные структурные подразделения вправе принимать участие в референдумах в порядке, установленном законодательством РФ о референдумах²⁹.

Политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев проведения голосования на выборах:

- за выдвинутый ею и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты ГД ФС РФ;
- за выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента РФ;
- за выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не менее чем в 10% субъектов РФ;
- за выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектов РФ;

²⁹ Соцков, В.А. Правовое регулирование порядка образования, приостановления и прекращения деятельности политических партий в РФ // Гос. власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С.21-23.

– за выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ³⁰.

2.4 Основные направления совершенствования законодательства о политических партиях

Во-первых, партийная система Российской Федерации находится в стадии формирования. Об этом свидетельствует, в том числе, и то, что некоторые положения Закона о партиях носят переходный характер. Созданная в России правовая база требует ряда доработок, а также некоторой дополнительной кодификации и комментариев для правоприменителей и правоохранительных органов.

Во-вторых, для большинства современных государств, в том числе и для России характерна тенденция к расширению правового регулирования отношений, связанных с образованием политических партий и это регулирование имеет свою специфику по сравнению с регламентацией порядка образования иных общественных объединений. При этом не стоит забывать о том, что, хотя регулирование процесса образования политических партий имеет своей целью обеспечить соблюдение в нем принципов демократии и гласности, чрезмерная регламентация, усложненность процедуры легализации политических партий может привести к недопустимому ограничению свободы объединения. Следовательно, необходим разумный баланс между свободой объединения и конкретно обусловленной необходимостью ее ограничения.

В-третьих, не вполне корректно применение одной и той же процедуры прекращения деятельности к российским партиям, ликвидируемым в связи с обнаружившимся несоответствием статуса их реальному состоянию, и к экстремистской партии. Вероятно, в первом случае целесообразнее ввести такую санкцию, как утрата общественным объединением статуса партии с исключением ее из списка политических партий. В отношении же экстремистских партий имеет смысл установить особую, не предусмотренную

³⁰ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. - М., 2013. С.217.

действующим законодательством, санкцию — роспуск партии, последствием которого наряду с ликвидацией была бы также утрата ее представителями, избранными по спискам партии, депутатских мандатов или как менее радикальное средство - принудительный роспуск депутатских объединений с сохранением депутатских полномочий ее представителей.

В-четвертых, с принятием Федерального закона «О политических партиях» внутренняя структура политических партий претерпела определенные изменения в сторону унификации ряда вопросов организационного устройства, и, прежде всего, в части установления территориальной организации партий, распределения полномочий между съездом и иными руководящими партийными органами. В вопросах же построения системы высших руководящих органов партии и руководящих органов региональных и местных отделений по-прежнему сохраняется значительное разнообразие организационных моделей.

В-пятых, особенность правового регулирования программно-идеологической деятельности заключается в том, что с одной стороны при решении этого вопроса существует ограниченность сферы действия государственно-властных предписаний, которая обусловлена высокой степенью автономии духовно-идеологической сферы от государства, а с другой стороны необходимы эффективные и действенные механизмы, препятствующие необоснованному вторжению государства в вопросы идеологической деятельности партий.

Начало очередному этапу реформирования политической системы в части регламентации деятельности политических партий, было положено принятием двух федеральных законов: Федерального закона от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» и Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ «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» .

Так называемая «либерализация» требований к созданию и деятельности политических партий, как представляется, достаточно неоднозначна, и, думается, в дальнейшем породит больше проблем, чем в краткосрочной перспективе сможет решить. Даже если не брать в расчет сами по себе чрезвычайно заниженные требования к численности партий и к процедуре проведения учредительного съезда, «либерализация» вызывает ряд вопросов.

Согласно ФЗ «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», все политические партии освобождаются от сбора подписей избирателей при проведении любых выборов, за исключением выборов Президента Российской Федерации. Эта норма распространяется и на выборы глав субъектов Российской Федерации, что определено также в подпункте «б» пункта 3 статьи 1 ФЗ от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» .

Однако значительное увеличение числа политических партий привело к очередной реформе избирательного законодательства – возврату поддержки выдвижения кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации, представительных органов муниципальных образований. При этом от сбора подписей освобождались политические партии, отвечающие требованиям статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации».

В частности, в 2016 году 14 политических партий были допущены к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации без сбора подписей³¹.

В 2017 году на территории Амурской области к дополнительным выборам депутата Законодательного Собрания Амурской области седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 2 «Райчихинский объединенный» 9 политических партий считаются поддержанными избирателями и их выдвижение не требует сбора подписей³² (на выборах в 2016 году в Законодательное Собрание Амурской области седьмого созыва от сбора подписей были освобождены 10 партий).

Исходя из вышеназванных оснований, можно сделать вывод о том, что партии, которые подпадают под эти основания, были допущены к распределению депутатских мандатов, получили одобрение со стороны населения и могут продолжать дальнейшие избирательные действия.

Вместе с тем, несмотря на то, что все политические партии освобождены от сбора подписей на выборах глав муниципальных образований, анализ практики прошедших избирательных кампаний в единый день голосования 13.09.2015 на территории Амурской области показал, что партии также не активно участвуют в выдвижении своих кандидатов.

Так, на замещение должности 4 глав городских и сельских поселений было выдвинуто 22 кандидата, в порядке самовыдвижения – 16, от политических партий – 6. При этом 2 – от Политической партии ЛДПР – Либерально-демократическая партия России, 4 – от Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

³¹ Сведения о политических партиях [Электронный ресурс] // Избирательная комиссия РФ : офиц. сайт. URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/index.html> (дата обращения: 05.01.2016).

³² См.: постановление избирательной комиссии Амурской области от 20.10.2016 № 279/2415-5 «О списках политических партий, выдвижение которыми (их региональными отделениями и иными структурными подразделениями) кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов Законодательного Собрания Амурской области и представительных органов муниципальных образований в Амурской области считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей».

Таким образом, снижение требований к численности и к финансовой отчетности политических партий сопровождается резким повышением их роли в региональном политическом процессе.

Это таит определенные угрозы политической стабильности в государстве. Политическая ситуация 90-х годов XX века в нашей стране, когда на смену однопартийной системе пришла не просто многопартийная, а в каком-то смысле – «безбарьерная» система, позволяет проводить аналогии и производить экстраполяции и, соответственно, прогнозировать определенные хаотические явления в связи с «либерализацией» законодательства о требованиях к численности и структуре политических партий. Однако это, в отличие от указанных лет, будет иметь более значимые последствия. Причина в значительном, по сравнению с упоминаемым выше периодом, повышении роли политических партий и их региональных отделений в электоральном процессе. Собственно, подходы к формированию региональных избирательных систем складывались во многом на основе действовавшего в десятилетие 2001-11 годов законодательства о политических партиях, что в совокупности способствовало формированию политической системы, которую ныне можно определить как не в полной мере транспарентную.

Думается, что есть серьезная опасность создания под видом федеральных партий регионалистских, с осуществлением политической деятельности именно на региональном уровне. С учетом новых пониженных требований это не столь сложно сделать. Подобные трансформации отмечались ранее в связи со своеобразным положением региональных отделений политических партий в отдельных субъектах России. В настоящее время препятствий для создания «специализированных» партий по различным признакам «специализации» не только не существует, но и уже созданные партии, при отсутствии формальных нарушений могут выступать своего рода аналогом «Эрри Батасуна» или «Шинн Фейн» – быть легальным крылом сепаратистских, этнических, антигосударственных и тому подобных сил. Пример Дагестана, где в адрес одного из региональных отделений политических партий, представленном в

Народном Собрании Республики, звучали прямые обвинения в сепаратистских действиях, и где в политическом дискурсе сложилось своеобразное представление об отстаивании региональными отделениями политических партий интересов той или иной этнической группы показывает, что подобные сценарии нельзя недооценивать .

Безусловно, подобных препятствий не существует и в ряде политически-стабильных зарубежных государств, однако там имеются обстоятельства, отчасти препятствующие подобным трансформациям. Это либо политическая традиция, в силу которой влияние на политическую жизнь оказывает правящая партия (Япония до 2009 года) или две правящие поочередно партии (США), либо жесткие ограничения на финансирование. Впрочем, в тех же США имеются и сепаратистские и даже неонацистские партии, однако пока они не оказывают существенного влияния на ситуацию.

Если же нормативные механизмы и политическая традиция демонстрируют своего рода «охранительную недостаточность», то применяется судебный запрет на деятельность политической партии. В качестве примера можно привести запрет на деятельность уже упоминавшейся испанской политической партии «Эрри Батасуна» . Однако судебный запрет в ряде случаев фактически означает переход партии на нелегальное положение и невозможность ее участия в выборах, но не ликвидацию ее как субъекта политической жизни.

Впрочем, думается, что было бы серьезной ошибкой считать единственной проблемой «либерализации» законодательства о партиях именно снижение требований к численности политической партии.

Во-первых, вновь создаваемые партии будут не в полной мере «прозрачны» в части финансирования и финансовой деятельности в течение трех лет. Это следует из подпункта «а» пункта 14 статьи 1 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» №28-ФЗ. Сохранившаяся обязанность представления ежеквартальных отчетов о получении и расходовании средств политической партией, ее региональными

отделениями и иными структурными подразделениями не может в достаточной степени служить реализации контроля над финансами политической партии в силу единой системы агрегации, обработки и верификации этих данных. Более того, будет непросто выявить даже грубые нарушения, в связи с ожидаемым резким увеличением количества партий и их структурных подразделений, и, следовательно – загруженностью контролирующих органов.

В настоящее время действует Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 10 июня 2009 г. N 163/1157-5 «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчетов политических партий». Оно закрепляет порядок проверок сводной финансовой отчетности политических партий. С учетом указанной новеллы федерального законодательства, проверки сводной финансовой отчетности политических партий, их региональных отделений и прочих структурных подразделений будут проводиться один раз в три года. При этом законодательство не содержит предписаний подавать отчет за период деятельности политической партии, составляющий менее трех лет, в случае ее ликвидации. Соответственно, не существует специальных механизмов и процедур проверок ежеквартальной отчетности политической партии в случае ее ликвидации.

Но даже в имеющихся ограничениях на финансирование деятельности политических партий и их структурных подразделений, также есть своего рода пробелы. Не секрет, что можно легко обойти ряд ограничений, в том числе на запрет получения пожертвований от лиц, указанных в пункте 3 статьи 30 ФЗ «О политических партиях». Об этом достаточно много писалось за последнее десятилетие. В частности, это могут быть пожертвования от граждан Российской Федерации, которые получили их от третьих лиц.

Вышеупомянутое радикальное снижение требований к численности и финансовой отчетности, позволит не только фактически создавать и финансировать клиентелы, но, как уже указывалось, откроет возможности для создания региональных, этнических и профессиональных партий – по сути, а не по форме, разумеется. Приняв участие в ряде электоральных кампаний, партию можно будет ликвидировать, и зарегистрировать новую, со столь же противоречащими интересам российского народа и государства истинными целями, либо со столь же непрозрачным финансированием.

Надо заметить, что указанное нововведение в порядке предоставления финансовой отчетности идет вразрез со сложившейся в ряде политически-стабильных странах мира практикой. В ряде государств, наиболее подробно регламентирована именно процедура представления финансовой отчетности, например, во Франции существует Национальная комиссия за контролем счетов по избирательным кампаниям и выборам, с 1994 года запрещено финансирование политических партий предприятиями и ассоциациями. В ФРГ, закон «О политических партиях», который, надо отметить, признается одним из наиболее полных, подробных и всесторонне проработанных актов в рассматриваемой сфере, так же закрепляет достаточно жесткую процедуру финансовой отчетности политических партий.

Соответственно, в перспективе встанет вопрос о работе над ошибками «либерализации» законодательства. В первую очередь, безусловно, это задача нивелирования отдельных негативных последствий изменения требований к численности. Существует небезынтересный зарубежный опыт, в частности – ФРГ, где есть своеобразный ценз политического участия для политического объединения в вопросе приобретения и сохранения им статуса партии. В частности, пункт 1 статьи 2 Закона ФРГ «О политических партиях» раскрывая понятие политической партии, указывает на такой признак, как постоянное или длительное влияние на политический процесс посредством участия в выборах в Бундестаг или в ландтаги. Пункт 2 вышеуказанной статьи закрепляет, что если организация не участвовала в выборах федерального парламента или

легислатур земель, то оно утрачивает правовое положение политической партии .

С учетом того, что партийная система России никак не может преодолеть длительный период поиска оптимальной модели правового закрепления положения партий, опыт ФРГ предлагается использовать не в виде применения санкций за неучастие в политической жизни, а в виде ценза на участие в выборах определенного уровня, определив допуск к выборам в зависимости от длительности деятельности в качестве зарегистрированной политической партии.

В свое время предлагалось смягчение требований к численности партии в виде процесса поэтапного увеличения уже после регистрации в рамках установленного в законе срока, в течение которого партия могла бы участвовать в муниципальных и региональных выборах, при условии соответствия определенному минимальному уровню численности на момент выборов. То есть, для участия в муниципальных выборах ценз численности политической партии был намного меньше, нежели для участия в федеральных выборах.

Однако ситуация в российском политическом законодательстве развивалась по более радикальному пути и требования к численности политической партии были уменьшены на два порядка по сравнению с 2008 годом.

Думается, в сложившейся ситуации было бы оправдано ввести отдельные ограничения на участие в выборах определенного уровня, но исходя уже не из фактора численности, а из других. Это могут быть следующие требования:

- наличие регионального отделения политической партии в субъекте, где проводятся региональные или муниципальные выборы;
- участие в муниципальных выборах как условие допуска к участию в региональных выборах, и, соответственно, участие в региональных выборах перед участием в федеральных;

- внеочередное предоставление финансовой отчетности, как условие участия в федеральных выборах и как условие выдвижения кандидата на должность главы субъекта России.

Эти меры, при условии адекватного нормативного закрепления, в определенной степени помогут минимизировать возможные негативные последствия «либерализации» законодательства о политических партиях.

Рассмотренные проблемы правового регулирования положения политических партий, безусловно, не исчерпывают современный каталог проблем и пробелов. Можно указать на проблему обеспечения гарантий равного доступа к агитационной деятельности в средствах массовой информации в период электоральной кампании в ситуации резкого увеличения числа партий, а также на проблему реального влияния членов политической партии на состав и деятельность партийного руководства, на имеющиеся проблемы реализации пассивного избирательного права членами партий. Думается, современное законодательство о политических партиях в серьезной степени нуждается в дальнейшем совершенствовании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведенный анализ законодательства о политических партиях в Российской Федерации позволяет выявить правового регулирования создания и государственной регистрации политических партий. В государстве политические партии могут быть только общегосударственными, создание региональных партий не предусмотрено законом.

В государстве партии могут создаваться и действовать только по территориальному принципу, а руководящие органы политических партий и их структурных подразделений должны находиться на территории государства. Членами политических партий могут быть только граждане государства, причем гражданин может состоять одновременно только в одной политической партии.

Деятельность политических партий других государств не допускается.

После изменений, внесенных в 2012 году в Федеральный закон "О политических партиях", связанных в первую очередь со снижением требований к общей численности членов партии и исключением из закона положения о минимальной численности членов ее регионального отделения, создание политических партий в России существенно упростилось. В то же время пока эти изменения не оказали серьезного влияния на расстановку политических сил.

Установленные ранее требования к минимальной численности политической партии в количестве 50 тысяч членов (да и даже 40 тысяч) способствовали формированию в обеих странах партийных систем с минимальным количеством партий. С учетом еще одного требования - наличия региональных отделений не менее чем в половине субъектов (в России) либо во всех областях, можно сделать вывод о том, что положения законодательства о создании политических партий направлены на предотвращение формирования регионалистских партий.

Кроме того, высокие требования к численности политических партий и минимальному числу их региональных отделений могли выступать и в качестве инструмента воздействия на политические партии со стороны органов исполнительной власти. Так, если российский Минюст в ходе проверки не признавал соответствия политической партии указанным требованиям закона, это автоматически могло послужить основанием для обращения в суд о ликвидации партии. А потенциальная угроза ликвидации политических партий была способна оказать определенное воздействие на сами партии и повышала вероятность того, что лидеры оппозиционных партий, имевших государственную регистрацию, старались бы серьезно "не ссориться" с исполнительной властью, тем самым идя ей на уступки.

Изменения в законодательстве о политических партиях - как в 1990-е, так и в 2000-е годы - обусловлены в первую очередь обстоятельствами политической борьбы и расстановкой политических сил. В России либерализация законодательства о политических партиях произошла после волны протестных выступлений 2011 года, вызванных недовольством результатами выборов депутатов Государственной Думы. Политические партии, призванные быть выразителями общественного мнения, политических настроений различных слоев населения, способны выполнять роль клапана для "выпускания пара", вызванного "кипением" политических противоречий. Данный "клапан" должен облекать выражение общественных настроений в легальные формы, чтобы обеспечивать устойчивость и безопасность существования политической системы. А участие в деятельности легальных оппозиционных партий представляет собой законный способ выражения несогласия с проводимым политическим курсом, придает политической борьбе цивилизованные рамки, предохраняет политические силы от возможных нелегитимных форм протеста.

Можно согласиться с мнением В.И. Ерыгиной, что "если общественное мнение неустойчиво, не кристаллизовано политическими партиями, оно ищет себе другие способы проявления в виде электоральных бунтов, цветных

революций и т.п.", поэтому создание новых партий стало разумным выходом из сложившейся ситуации. И здесь представляется вполне обоснованной точка зрения С.В. Володиной, что "изменение политической ситуации в стране... потребовало увеличения числа партий.

Если проанализировать связь законодательства о политических партиях и избирательного законодательства, то изменения в последнем, конечно же, оказали влияние на первое, но не столь значительное по сравнению с обстоятельствами политической борьбы. Более того, сами изменения избирательного законодательства во многом были обусловлены противоборством политических сил.

Так, в России выборы в Государственную Думу изначально проходили по смешанной избирательной системе, которая существовала с 1993 года, и возникновение устойчивого проправительственного большинства в Государственной Думе при этом можно констатировать только начиная с 2001 года. Триумф "Единой России" пришелся на думские выборы 2007 года, по результатам которых она получила 315 из 450 мандатов. В то же время о доминировании данной политической партии в нижней палате российского парламента можно говорить уже начиная с думских выборов 2003 года. Таким образом, переход к пропорциональной избирательной системе, а затем на выборах в 2016 году возврат к смешанной избирательной системе способствовал лишь сохранению уже существующего доминирующего положения "Единой России".

В первом десятилетии XXI века в государстве сложилась и существует по настоящее время многопартийная система с одной доминирующей партией - "Единой Россией" в Российской Федерации. Впрочем, в мировой практике можно найти аналогичные примеры. Наличие доминирующей партии на протяжении длительного времени имело место в послевоенный период в Италии, Японии, Индии, а позже и в ЮАР (после демонтажа системы апартеида), как и в ряде других стран. Но наиболее ярким примером служит Мексика, где с конца 1920-х до конца 1990-х годов доминировала

Институционно-революционная партия (далее - ИРП). Для Мексики, включая указанный период (так же как для России), характерна сильная президентская власть. Так же как Россия, Мексика проводила экономические реформы, необходимость которых была обусловлена глубокими социальными противоречиями предшествующего периода и преодоление которых являлось одной из основных целей политического курса, проводимого правящей партией. Точно так же, как "Единая Россия", мексиканская ИРП была партией массовой, объединявшей представителей различных социальных слоев. Основным источником доходов для ИРП выступало государственное финансирование так же как для "Единой России". В проводимой ИРП политике государственного контроля над основными отраслями экономики также просматриваются аналогии с Россией.

Утрата ИРП своего доминирующего положения была обусловлена нарастанием внутрипартийных разногласий и проведением ряда политических реформ, способствовавших расширению представительства оппозиции в парламенте, обеспечению равных возможностей для доступа оппозиции к средствам массовой информации.

Подводя итоги, следует отметить, что в Российской Федерации, то изменения в законодательстве, произошедшие в 2012 году, привели к значительному росту числа зарегистрированных политических партий. Но в ближайшей перспективе отсутствуют объективные предпосылки трансформации существующей в нашей стране партийной системы - если, конечно, удастся быстро преодолеть последствия экономического кризиса и тем самым избежать угрозы нарастания социальной напряженности. Поэтому с высокой долей вероятности можно прогнозировать сохранение доминирующего положения "Единой России", хотя не исключена возможность каких-либо количественных изменений по итогам выборов (в частности, в ее парламентском представительстве). Существующее положение может сохраняться на протяжении длительного времени, пока не будет завершена экономическая и политическая модернизация страны.

Предлагаем внести в Федеральный закон «О политических партиях», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменения установив следующие требования:

- наличие регионального отделения политической партии в субъекте, где проводятся региональные или муниципальные выборы;

- участие в муниципальных выборах как условие допуска к участию в региональных выборах, и, соответственно, участие в региональных выборах перед участием в федеральных.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014 . – № 31, Ст. 445.
- 2 Федеральный закон от 19 мая 1995 г. (ред. от 02.06.2016) № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства. – 1995. – 22 мая. – № 21, ст. 1930.
- 3 Федеральный закон от 11 июля 2001 г. (ред. от 19.12.2016) № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 16 июля. – № 29, ст. 2950.
- 4 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 15 июня. – № 106.

II Судебная практика

- 5 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.
- 6 Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.
- 7 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 г. № 11-П «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» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

8 Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова // Собрание законодательства РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

9 Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия"» // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19910/

10 Определение Верховного Суда РФ от 16 января 2017 года N 39-Г06-37 // Архив Верховного Суда РФ

11 Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2015 года N 55-Г05-16 // Архив Верховного Суда РФ

III Специальная литература

12 Авакьян, С.А. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2015. – 567 с.

13 Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий России / С.А. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 320 с.

14 Агишев, Р. А. Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации / Р. А. Агишев // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 3 (37). – С. 37–46.

15 Борисова, М. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / И.Б. Борисова. - М.: РОИИП, 2015. – 580 с.

16 Борисова, И.Б. Выборы в мире: избирательные цензы / Под ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. – 568 с.

17 Гошуляка, В.В. Гражданское общество и некоторые государственные институты современной России / В. В. Гошуляка. – 2015. – № 4. - С.89

18 Долгих, Ф.И. Ограничения на создание и деятельность политических партий// Юридический мир. 2014. № 5. С. 14-18.

19 Долгих, Ф.И. Порядок приема в политическую партию и особенности ведения учета членов партии / Ф.И. Долгих // Юридический мир. 2012. № 12. С. 64-67.

20 Долгих, Ф.И. Правовые аспекты создания, государственной регистрации и ликвидации политических партий в России: монография. М.: Юрист, 2016. 248 с.

21 Долгих, Ф.И. Основания для отказа в государственной регистрации политической партии / Ф.И. Долгих // Юридический мир. 2014. № 3. С. 20-24.

22 Долгих, Ф.И. Ликвидация политических партий / Ф.И. Долгих // Юридический мир. 2013. № 6. С. 49-52.

23 Дюверже, М. Политические партии / М.Дюверже. М.: Академический Проект, 2015. 544 с.

24 Давыдова, Е.А.. Политический курс партии «Единая Россия» / Е.А. Давыдова // Приволжский научный вестник. – Ижевск, 2015. – № 12. – С. 131–133.

25 Забавко, Р. А. Политические партии: критический анализ / Р. А. Забавко // Адвокатская практика. - № 4. - 2013. - С. 33.

26 Колесников, Р.В. К вопросу о ликвидации политической партии / Р. В. Колесников // Общество и право. - № 1. - 2015. - С. 47.

- 27 Крутских, В. Е. Юридический энциклопедический словарь / В. Е. Крутских. - М.: ИНФРА-М, 2014. - 450 с.
- 28 Кузнецова, Н.Ф. Правовые аспекты политических партий РФ / Н. Ф. Кузнецова. - СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 457 с.
- 29 Кабышева, С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. – 435 с
- 30 Кабышев, С.В. Конституционные цели политических партий современной России / С.В. Кабышев. - М.: Городец, 2015. – 346 с.
- 31 Крусс, В.И. Конституционализация права: основы теории / В.И. Крусс. - М.: Норма, 2016. – 456 с.
- 32 Карлина, Т. Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности / Т. Д. Карлина // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 83–86.
- 33 Лебедев, В. М. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / В. М. Лебедев. - М.: Издательство Юрайт, 2017. - 1077 с.
- 34 Лебедев, В. М. Особенная часть Гражданского кодекса Российской Федерации. Комментарий. Судебная практика. Статистика / В.М. Лебедев. - М., 2016. - 425 с.
- 35 Лихолая, В.А. Ответственность за нарушение прав граждан на объединение/ В.А. Лихолая. - Рига, 1973. – 145 с.
- 36 Любутов, Н. А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм / Любутов Н. А. – М.: Юнит, 2011. – 256 с.
- 37 Лазарев, В.В. Законодатель как сторона в конституционном судопроизводстве: судебные речи / В.В. Лазарев. - М.: ИНФРА-М, 2016. – 453 с.
- 38 Лысенко, В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко // ЦИК РФ. - 2015. - № 6. - С.9

39 Лапаева, В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов / В.В. Лапаева // Журнал российского права. - 2014. - № 2. - С. 11-18.

40 Милюкова, С.Ф. Политические партии РФ / С. Ф. Милюкова. Пер. с нем. Н. С. Рачковой. – М.: РАП, 2002. - 223 с.

41 Миронова, К.А. Политические партии как участники избирательного процесса / К.А. Миронова // Закон и право. – 2013. - № 4. – С.120.

42 Морозова, И.Б. Проблемы создание политической партии / И.Б. Морозова // Законодательство. - 2013. - № 6. – С.8.

43 Павлик, Е. М. Политические партии: критический анализ / Е.М. Павлик // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - №4. - С. 229.

44 Панова, Ю. Ликвидация политической паартии / Ю. Панова // Российская юстиция. - №7. - 1997. С. 44-46.

45 Плодовский, Ю. В. Политические партии в России / Ю. В. Плодовский, А. А. Галушкин. // Вестник Российского университета дружбы народов. - 2013. - № 3. - С. 99.

46 Плодовский, Ю. В. Проблемы создания политических партий / Ю. В. Плодовский // Юридическая наука. - №3. - 2012. - С. 66.

47 Пляйс Я.А. 2015. Политико-административная элита современной России: проблемы трансформации / Я.А. Пляйс //Власть. – 2016. - № 4. - С. 29-33.

48 Рыбакова, О.Ю. Стратегии правового развития России / О.Ю. Рыбакова. - М.: Юстиция, 2015. – 673 с.

49 Рарог, А. И. Гражданское право России. Общая часть / А. И. Рарог. — М. :Эксмо, 2009. — 496 с.

50 Субботина, И.А. Политическая программа ЛДПР на современном этапе / И.А. Субботина // Приволжский научный вестник. – Ижевск, 2015. – № 12. – С. 137–139.

51 Тихомиров, Ю.А. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / Ю.А. Тихомиров. - М.: Инфра-М, 2016. – 567 с.

52 Щербович, А.А. Реализация конституционных прав и свобод в Интернете / А.А. Щербович . М.: ТЕИС, 2015. – 588 с.

53 Чуров, В.Е. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии / В.Е. Чуров //Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 12. - С. 2-11

54 Эюзеева, Б.С. Избирательное право / Б.С. Эбзеева. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 568 с.