

*На правах рукописи*

**Барамидзе Светлана Михайловна**

**Конституционно – правовой статус политических партий:  
законодательное регулирование и его развитие**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека  
ФГАОВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

**Научный руководитель**

доктор юридических наук, доцент  
**Курманов Мидхат Мазгутович**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор  
**Тхабисимова Людмила Аслановна;**

кандидат юридических наук, доцент  
**Юсупов Айдар Аскарлович**

**Ведущая организация:**

**Федеральное государственное  
бюджетное учреждения науки  
Институт государства и права РАН**

Защита состоится 29 марта 2012 года в 11.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.ksu.ru>.

Автореферат разослан: \_\_\_\_\_

Ученый секретарь объединенного совета  
по защите докторских и кандидатских диссертаций,  
кандидат юридических наук, доцент

**Г.Р.Хабибуллина**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Конституция Российской Федерации в качестве важнейшей основы конституционного строя закрепила идеологический и политический плюрализм (ст.13). В условиях провозглашенного идеологического многообразия никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 13). В Российской Федерации признается политическое многообразие, многопартийность, общественные объединения равны перед законом (ч. 3 и 4 ст. 13). В развитие содержания ст. 13 Конституции Российской Федерации ч.1 ст.30 Конституции закрепляет право каждого человека, законно находящегося на территории Российской Федерации на объединение, гарантирует свободу деятельности общественных объединений.

Политические партии являются основным субъектом политического и избирательного процесса в современной России, которая переживает период качественного обновления и структурирования партийной системы. Важнейшим катализатором этого процесса выступают выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В ходе избирательных кампаний политические партии проходят испытание на прочность, а выдвигаемые ими положения предвыборных программ – проверку на соответствие ожиданиям и устремлениям избирателей.

Изменения, внесенные в 2001 – 2010 гг. в законодательство о выборах<sup>1</sup> и о политических партиях<sup>2</sup>, принципиально меняют роль партии в политической системе. Политические партии обеспечивают формирование политически

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 г. (в ред.23.02.2011 г.) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст.1919; 2011. № 9. Ст.1204.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 г. (в ред.05.04.2011 г.) № 95 – ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2011. №15. Ст.2017.

структурированных законодательных (представительных) органов государственной власти, призванных учитывать в своей деятельности широкий спектр социальных предпочтений. Данные отношения должны не только закрепляться в правовых нормах, но и находить свое подтверждение в реализации гражданами своего права на объединение и на участие в осуществлении власти через политические партии.

Необходимость данного исследования определяется и недостатками современной законодательной базы о роли политических партий в формировании и деятельности законодательных (исполнительных) органов государственной власти. Кроме того, к настоящему моменту накоплен определенный эмпирический опыт функционирования фракций политических партий в законодательных (представительных) органах государственной власти. Обозначившиеся на основе данного опыта тенденции и противоречия нуждаются в анализе. Углубленный анализ практики участия политических партий в формировании и деятельности законодательных органов государственной власти способствует выявлению и постановке соответствующих проблем и выработке предложений по дальнейшему совершенствованию российского законодательства в этой сфере общественных отношений.

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена также отсутствием научных разработок комплексного характера, посвященных теоретическому осмыслению ряда проблем: понятия политической партии, определения конституционно-правового статуса политической партии и элементов, его составляющих; выделению функций политических партий в сфере формирования и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти; правовой регламентации парламентской оппозиции; принципов деятельности фракций политических партий в парламенте. Многие из перечисленных вопросов, связанных с проблематикой роли политических партий в формировании и деятельности

законодательных (представительных) органов государственной власти, дискуссионны и недостаточно глубоко исследованы.

Всестороннее, системное, критически-аналитическое осмысление тенденций правовой регламентации и практики реализации участия политических партий в формировании и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти позволит во-первых, сделать значимые для науки теоретические заключения; во-вторых, сформулировать практические выводы и рекомендации; в-третьих, придаст обсуждению проблем роли политических партий в формировании и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти более конструктивный характер и, следовательно, сделает его более результативным.

**Степень научной разработанности темы исследования.** К проблемам правового статуса политических партий исследователи стали обращаться во второй половине XX в., поскольку именно на этот период приходится развитие законодательства о политических партиях. Одной из первых работ стала книга французского юриста Мориса Дюверже «Политические партии» (1951г.), в которой были раскрыты вопросы партийной структуры, членства и финансирования партий. Для работы над диссертацией привлекались и труды таких авторов, как Г. Гегеля, Дж. Сартори, К. Лавсона, П. Ньюмена, П. Товарда, практика зарубежных стран.

Среди отечественных дореволюционных мыслителей-государствоведов в исследовании проблем, связанных с конституционно-правовым статусом политических партий, избирательных систем, следует отметить, Н.М.Коркунова, М.Я.Острогорского, С.А.Муромцева, Н.И.Лазаревского.

В Российской Федерации интерес ученых-юристов к вопросу о правовом статусе политических партий усилился в 80-е годы XX в. Стали рассматриваться отдельные стороны правового статуса политических партий, сформировалось общее понятие правовой институционализации партий. К

этому периоду относятся работы Т.Б.Бекназар-Юзбашева, В.И.Даниленко, Ю.А.Тихомирова, Ю.А.Юдина.

Кардинальные изменения политической ситуации в России в конце 80-начале 90-х гг. прошлого века вызвали необходимость более тщательного исследования правового статуса политических партий, реализации избирательных прав граждан, выборов, парламентаризма. Вместе с тем стремительное изменение избирательного законодательства, внесение поправок в Федеральный закон от 11.07.2001 г. (в ред.05.04.2011 г.) №95-ФЗ «О политических партиях»<sup>3</sup>, Федеральный закон от 18.05.2005 г. (в ред. 23.02.2011 г.) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>4</sup>, Федеральный закон от 06.10.1999 г. (в ред.21.04.2011 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>, реформирование статуса политических партий обусловили необходимость проведения тщательного комплексного анализа таких изменений и глубокого исследования роли политических партий в формировании и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Фундаментальную основу настоящего исследования составили труды ученых в области конституционного права, в которых рассматриваются вопросы возникновения и развития избирательных прав граждан, сущности народного представительства, статуса политических партий. Указанные вопросы в своих работах затрагивали: С.Е. Абакуменко, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, П.А. Астафичев, Т.К.Байкова, Н.Ю.Блинкова, А.Л.Бураковский, Н.С. Бондарь, О.Н. Булаков, Ю.А. Веденеев, Н.В. Витрук, А.Н.Волобуева, А.Н.Гуторова, И. В. Гранкин, А.Д.Ермаков, С.Н.Дорофеев, Н.И.Долидзе, Е.П.Дубровина, И.П.Егармин, В.И.Ерыгина, С.Е. Заславский, А.В.Зиновьев,

<sup>3</sup> СЗ РФ.2001.№ 29.Ст.2950; 2011.№15. Ст. 2017.

<sup>4</sup> СЗ РФ.2005.№ 21. Ст. 1919; 2011. № 9. Ст.1204. .

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1999.№ 42.Ст.5005; 2011.№17. Ст. 2310.

З.М. Зотова, Р.Р.Исмаилов, В.Т. Кабышев, А.А.Казаченко, А.И. Ким, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, Е.И. Козлова, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, К.А. Кононов, А.В.Курочкин, В.В. Лапаева, М.Л.Луговская, В.И. Лысенко, М.Н. Марченко, Г.Н.Митин, А.М.Моисеев, Н.Н. Неровная, А.С.Николаев, Л.А. Нудненко, О.Н.Олькова, О.Ю. Петрова, В.В.Полянский, А.Е. Постников, М.О.Пухкалова Е.В.Резников, О.В. Романенко, Г.А. Садовникова, С.В.Сологуб, Е.Г.Стифорова, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, Ю.С. Тихомирова, И.А. Умнова, Т. Я. Хабриева, Ю.В.Чепрасова, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин.

Вместе с тем остаются вопросы, требующие более глубокой теоретической разработки, например: понятие и структура конституционно-правового статуса политических партий; принципы и функции фракций политических партий в парламенте; формы взаимодействия политических партий с законодательными (представительными) органами государственной власти; ответственности политических партий.

**Цель и задачи исследования.** Целью настоящего диссертационного исследования являются: разработка фундаментальных начал теории роли политической партии в формировании и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти; комплексное изучение понятия и элементов конституционно - правового статуса политической партий, а также формулирование теоретических положений и конкретных рекомендаций, имеющих прикладное значение для совершенствования законодательства, регулирующего статус политических партий и практики его применения; анализ изменений в избирательной системе Российской Федерации как фактор повышения роли политических партий в избирательном процессе и в деятельности законодательных органов государственной власти.

В связи с поставленной целью определен круг взаимосвязанных задач, теоретическое решение которых составляет предмет диссертационного

исследования. Перед диссертантом стояли следующие конкретные исследовательские задачи:

- определить понятие политической партии, проанализировать и оценить различные подходы к данному определению;
- дать определение понятия конституционно-правового статуса политических партий;
- определить элементы конституционно-правового статуса политических партий и дать их характеристику;
- определить роль политических партий в избирательном процессе Российской Федерации; выявить недостатки избирательной системы России;
- проанализировать изменения в избирательной системе Российской Федерации как фактор повышения роли политических партий в избирательном процессе;
- проанализировать тенденции развития конституционно-правового статуса политических партий в деятельности законодательных органов государственной власти;
- исследовать принципы организации и деятельности фракций политических партий в законодательных (представительных) органах государственной власти;
- рассмотреть статус парламентской оппозиции, высказать предложения по его совершенствованию.
- обобщить судебную практику по вопросам деятельности политических партий;
- выработать предложения и рекомендации по устранению имеющихся пробелов и противоречий в законодательстве по вопросам деятельности политических партий.

**Объектом исследования** является комплекс общественных отношений в сфере нормативного регулирования конституционно-правового статуса политических партий, их роль в формировании и деятельности законодательных органов государственной власти.

**Предмет исследования** по теме «Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие» составляют теоретические предложения о политических партиях как институте науки конституционного права, положения Конституции Российской Федерации и иные юридические нормы Российской Федерации, содержащиеся в федеральном законодательстве, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, затрагивающие различные аспекты правового положения политических партий в Российской Федерации, их статус как участников выборов разных уровней.

**Методологическую основу исследования** составляет совокупность общенаучных и частных методов познания, выраженных в юридическом, политологическом и историческом подходах к конституционно-правовой действительности.

Юридический подход к познанию предполагает использование частных юридических методов, без которых невозможно настоящее правовое исследование. Это формально–юридический, сравнительно–правовой, статистический, системный методы исследования.

Тематика работы обязывает использовать политологический подход, предполагающий анализ причинно–следственных связей, возникающих при участии политических партий в формировании и деятельности законодательных органов государственной власти.

Использование исторического подхода при работе над диссертацией способствует уяснению особенностей развития правового регулирования роли политических партий в формировании и деятельности законодательных органов государственной власти.

**Нормативную базу диссертации составили :** Конституция Российской Федерации 1993 г., международно-правовые документы, федеральные законы, такие как Федеральный закон №95-ФЗ от 11.06.2001 г. (в ред. 23.07.2011 г.) «О политических партиях»; Федеральный закон №67-ФЗ от 12.06.2002 г. (в

ред.25.07.2011 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральный закон № 51-ФЗ от 18.05.2005 г. (в ред. 25.07.2011 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. (в ред. 21.04.2011 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие законы; постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов; указы Президента Российской Федерации; акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Были проанализированы Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При подготовке работы диссертантом использовались научные положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных ученых, посвященных анализу конституционно-правового статуса политических партий.

Важную часть эмпирических источников составили материалы электоральной статистики, периодической печати, связанные с темой исследования.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что работа содержит результаты комплексного исследования конституционно-правовых основ организации и деятельности политических партий в современной России, а также анализ последних правовых новаций, стимулирующих участие партий в избирательном процессе.

На основе складывающейся практики автором сформулированы рекомендации, способствующие дальнейшему совершенствованию

конституционно-правового статуса партий, повышению его роли в жизнедеятельности государства и гражданского общества.

**На защиту выносятся следующие выводы и положения, обладающие элементами научной новизны:**

1. В диссертации предложено авторское определение понятия политической партии. Политическая партия, будучи элементом гражданского общества, представляет собой особую общественную организацию, созданную для привлечения граждан Российской Федерации к политической, общественной жизни посредством их участия в формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и иных формах непосредственной и представительной демократии.

2. Конституционно-правовой статус политической партии – это закрепленное нормами российского права ее положение, место в политической системе общества. Конституционно-правовой статус политической партии представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих понятие, структуру, принципы, символику, наименование, территориальную сферу деятельности, порядок создания, приостановления и ликвидации политической партии, внутреннее устройство, права и обязанности, взаимодействие с государственными органами.

Совокупность конституционно-правовых норм в сфере взаимодействия политической партии и государства можно подразделить на ряд конституционно-правовых институтов, являющихся элементами, структурными подразделениями конституционно-правового статуса политической партии в Российской Федерации. В их числе:

- правосубъектность политических партий;
- правовые принципы статуса политических партий;
- компетенция политических партий;
- правовые гарантии политических партий;
- конституционно-правовая ответственность политических партий.

3. Политические партии обладают юридическими правами и несут юридические обязанности. Если под правами политических партий предлагается понимать закрепленную нормами права возможность выбора и реализации, определенных правил поведения в целях осуществления стоящих перед политической партией целей и задач, то под обязанностями - закрепленную нормами права необходимость следования политических партий предписаниям конституционно-правовых норм.

4. К числу общепризнанных в юридической литературе системы функций политических партий (электоральная, политического рекрутирования и социализации, инновационная, аккумулятивная, конституирующая) в диссертации предложено добавить организационную функцию (исполнение решений партии) и функцию взаимодействия с органами государственной власти, местного самоуправления и избирательными комиссиями.

5. Правовой статус фракций политических партий в законодательных (представительных) органах государственной власти урегулирован не во всех субъектах Российской Федерации. Для того, чтобы избежать коллизий в региональном законодательстве, диссертант считает целесообразным принятие на федеральном уровне типового положения о фракциях в составе законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Фракции политических партий в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации обладают такими же функциями, как и сами политические партии: электоральная, политического рекрутирования, социализации, инновационная, аккумулятивная, конституирующая, организационная, исполнение решений партии и функция взаимодействия с органами государственной власти, местного самоуправления и избирательными комиссиями. Анализ практики деятельности фракций политических партий в данных органах власти позволил сделать вывод, что они могут обладать и иными функциями, требующими законодательного закрепления: это законотворческая (фракции политических

партий могут разрабатывать, рассматривать законы, принимаемые соответствующим органом); представительная (политические партии представляют интересы всех членов партии, населения определенной территории) и функция по реализации положений программ и уставов политических партий.

7. В диссертации предложена система принципов взаимодействия региональных отделений политических партий с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В их числе:

1) признание и обеспечение законодательными (представительными) органами государственной власти равенства прав и законных интересов политических партий;

2) социальная ответственность политических партий за реализацию своей предвыборной программы;

3) сотрудничество законодательных (представительных) органов государственной власти и политических партий при осуществлении социально-экономической политики на территории субъекта Российской Федерации;

4) добровольность и взаимодействие региональных отделений политических партий с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) гласность и законность в процессе взаимодействия;

6) взаимное невмешательство законодательных (представительных) органов государственной власти и политических партий в деятельность друг друга, за исключением случаев, предусмотренных действующим федеральным законодательством.

**Теоретическая значимость** результатов исследования заключается в том, что оно представляет научную разработку важной и недостаточно изученной проблемы науки конституционного права. Содержащиеся в работе теоретические положения и выводы будут способствовать дальнейшему накоплению теоретических знаний об определении понятий

политической партии и конституционно-правового статуса политической партии; о понятии и роли парламентской оппозиции; статусе фракций политических партий в законодательном (представительном) органе государственной власти; основных тенденциях совершенствования избирательного законодательства, направленных на повышение роли политических партий в выборах; возможных путях совершенствования взаимодействия политических партий и законодательных органов государственной власти.

**Практическая значимость** исследования состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и рекомендации могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной практике органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Результаты исследования могут применяться в научной работе и в процессе преподавания в высших учебных заведениях курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Парламентское право».

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре конституционного права и прав человека ФГАОВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет». Основные положения, выводы и рекомендации диссертанта изложены в опубликованных научных статьях и докладах на: Всероссийской научно-практической конференции «Права человека. Реализация международных и внутригосударственных механизмов защиты прав человека» (Пенза. Пензенский государственный университет. 26 марта 2003г.); Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.В.Овсиенко «Юридическая наука и право: состояние и перспективы развития» (Ижевск. Удмуртский государственный университет. 20 января 2010г.); II Международной научно-практической конференции «Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства» (Москва. Российская академия правосудия. 16-20 апреля 2010 г.); Республиканской научно-

практической конференции «10 лет института Президента в Удмуртской Республике: общество – экономика – власть» (Ижевск. Удмуртский государственный университет, администрация Президента Удмуртской Республики. 12 апреля 2011 г.); Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 80-летию УГПИ – УдГУ «Юридическая наука в XXI веке: теория и практика» (Ижевск. Удмуртский государственный университет. 14 апреля 2011 г.).

**Структура и объем диссертации** определяются предметом исследования, поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.**

Во **введении** диссертации обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, обозначается степень ее научной разработанности в отечественной и зарубежной литературе; определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, а также методологическая и теоретическая основы исследования; формируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту; дается характеристика теоретической и практической значимости работы и информация об апробации ее результатов, а также определяется структура работы.

**Первая глава «Теоретические основы конституционно-правового статуса политических партий»** посвящена осмыслению понятия политической партии как элемента гражданского общества, конституционно-правовому статусу политической партии и ее структурных элементов.

**В первом параграфе главы «Понятие и роль политических партий в гражданском обществе»** рассматривается взаимосвязь политических партий с гражданским обществом.

Выделяются следующие признаки, характерные только для политической партии: партия - самостоятельный вид общественного объединения; партия - избирательное объединение, которое должно отвечать определенным требованиям; политическая партия – организация, объединяющая индивидов на основе общности политических взглядов, признания определенной системы ценностей, находящих свое воплощение в программе, которая намечает основные направления политики государства.

В диссертации предложено определение понятия политической партии. Политическая партия, будучи элементом гражданского общества, представляет собой особую общественную организацию, созданную для привлечения граждан Российской Федерации к политической, общественной жизни посредством их участия в формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и иных формах непосредственной и представительной демократии.

**Второй параграф первой главы «Понятие, структура и общая характеристика конституционно-правового статуса политических партий»** посвящен анализу определения понятия конституционно-правового статуса политической партии и характеристике элементов данного статуса. Конституционно–правовой статус политических партий в Российской Федерации понимается как конституционно-правовое явление, включающее в свой состав такие элементы, как правосубъектность, правовые принципы, компетенцию, юридические гарантии их реализации и конституционно-правовую ответственность партий.

**Во второй главе диссертации «Тенденции развития конституционно-правового статуса политической партии в избирательном процессе»** обосновывается позиция автора о повышении роли конституционно-правового статуса политических партий в избирательном процессе. Глава состоит из двух параграфов.

**В параграфе первом «Изменения в избирательном процессе Российской Федерации как фактор повышения роли политических**

**партий в избирательном процессе»** выявлены тенденции повышения роли политических партий в избирательном процессе. К ним относятся:

- введение пропорциональной избирательной системы на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ;
- повышение «заградительного барьера» на выборах в Государственную Думу от 5 до 7% от числа зарегистрированных избирателей;
- отказ законодателя от института избирательных блоков;
- определение Центральной избирательной комиссией Российской Федерации границ частей территории субъектов Российской Федерации, которым могут (должны) соответствовать региональные группы кандидатов от политических партий;
- детализация, конкретизация законодательного регулирования избирательного процесса;
- введение ограничений на распространение кандидатами критических материалов о своих оппонентах.

Развитие законодательства Российской Федерации о выборах в диссертации рассматривается во взаимосвязи с развитием законодательства о политических партиях, так как политические партии являются единственным видом общественных объединений, обладающих правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, и их роль в формировании органов власти и представительстве интересов разных социальных групп неуклонно растет.

В диссертации высказаны предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 12.06.2002 г. (в ред. 20.03.2011 г.) №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>6</sup> и Федеральный закон от 18.05.2005 г. (в ред. 23.02.2011 г.) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>7</sup>. В их числе: возвращение

---

<sup>6</sup> СЗ РФ .2002. № 24.Ст.2253; 2011.№.13.Ст.1685.

<sup>7</sup> СЗ РФ .2005.№ 21. Ст. 1919; 2011.№9.Ст. 1204.

смешанной избирательной системы на выборах в Государственную Думу; закрепление заградительного барьера для политических партий в 5%; обязательное составление списка региональных групп, независимо от наличия в субъектах представительств партий: создание реальных гарантий выдвижения в качестве независимых депутатов беспартийных граждан; обеспечение равенства на выборах в Государственную Думу членов политических партий и беспартийных, более высокое представительство женщин среди депутатов. Сказанное позволит сделать первые шаги на пути формирования тенденции приближения депутатов к избирателям.

Диссертант обосновывает необходимость упрощения процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов; сокращения перечня документов, которые необходимы для регистрации кандидата, списка кандидатов, в том числе и путем значительного сокращения числа необходимых для регистрации подписей, отказа от сбора подписей на муниципальных выборах.

Объективные процессы партизации выборов поставили вопрос об обеспечении самостоятельности членов комиссий по отношению к партии, имеющей большинство в составе государственных органов, формирующих и определяющих параметры деятельности комиссий. Целесообразно законодательно закрепить гарантии принципа коллегиальности в деятельности комиссий, защиты трудовых прав членов избирательных комиссий, работающих в них на непостоянной основе; гарантии прав и обязанностей избирательных комиссий организовывать и проводить выборы. Кроме этого, избирательные комиссии должны быть защищены от вмешательства в их деятельность государственных органов и должностных лиц. Речь идет о вмешательстве и подмене деятельности избирательных комиссий под видом содействия их работе, о подчинении членов избирательных комиссий в период организации выборов, функциям по обеспечению безопасности и охраны общественного порядка, о контроле правомерной деятельности комиссий и их членов.

Итак, в настоящее время доминирующей тенденцией развития законодательства о выборах и законодательства о политических партиях и важнейшим направлением его совершенствования является постепенное, поэтапное повышение роли политических партий в формировании законодательных органов государственной власти.

**Во втором параграфе второй главы «Изменения в избирательном процессе субъектов Российской Федерации как фактор повышения роли политических партий»** анализируется роль политических партий при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Важной тенденцией процесса укрепления политических партий, создания стабильной многопартийной системы стало введение смешанной избирательной системы на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Анализ положений Конституций (Уставов) субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод: законодательные органы субъектов РФ формируются с соблюдением следующей пропорции: половина депутатов по одномандатным избирательным округам, а вторая половина - пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (Республика Мордовия, Татарстан, Удмуртская Республика, Московская, Нижегородская, Ульяновская области и др.).

Анализ законодательства показывает, что многие субъекты Российской Федерации устанавливают избирательный барьер по аналогии с федеральным законодательством. В связи с этим представляется целесообразным закрепить избирательный барьер в 5% для всех субъектов РФ в Федеральном законе от 06.10.1999 г. (в ред. 21.04.2011г.) №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1999. №42. Ст.5005; 2011. №17. Ст.2310.

Тенденцией развития избирательного законодательства является образование региональных групп политических партий в субъектах Российской Федерации. Анализ результатов региональных выборов показывает, что при разбиении списков на слишком большое число групп часть территорий региона не имеет представительства в «пропорциональной половине» законодательного органа. Так, в Архангельской области, где закон обязывал разбивать списки не менее чем на 10 групп (при распределении по пропорциональной системе 31 мандата), депутатами, входившими в субрегиональные группы, были охвачены территории лишь 15 округов из 31. Непредставленными остались города Котлас и Коряжма, большая часть округов Архангельска (5 из 8) и Северодвинска (4 из 5), а также большая часть южных районов – наиболее плюралистично голосующих территорий, при этом самыми ущемленными оказались жители больших и средних городов.

В диссертации предлагается следующее решение данной проблемы: политические партии должны составлять списки региональных групп с учетом численности избирателей в субъектах независимо от наличия представительства политических партий в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, политическая партия будет представлена на всей территории России.

Тенденцией развития избирательного законодательства субъектов Российской Федерации по сравнению с федеральным законодательством является установление дополнительных требований по перечню и объему информации о кандидатах. В их числе: предоставление копий паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом. Таким образом, возводятся искусственные барьеры на пути участия граждан в управлении делами государства. Поэтому необходимо в Федеральном законе от 12.06.2002 г. (в ред. 20.03.2011 г.) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>9</sup> закрепить единый перечень документов для кандидатов всех уровней выборов.

Важной тенденцией развития избирательного законодательства в Российской Федерации следует признать регламентацию Федеральным законом от 11.07.2001г. (в ред.05.04.2011г.) № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>10</sup> критериев признания политических партий, участвующих в выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов.

Политические партии, участвуя в данных выборах, должны выдвинуть и зарегистрировать кандидатов (списки кандидатов) не менее чем в 20% субъектов Российской Федерации, что составляет примерно 17-18 субъектов (это минимальное количество субъектов Российской Федерации).

Решение данной проблемы видится в сокращении численного состава кандидатов в региональных списках политических партий. Данное положение целесообразно закрепить в Федеральном законе от 12.06.2001 г. (в ред.20.03.2011 г.) №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>. Таким образом, все региональные отделения политических партий будут представлены в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

**В третьей главе диссертации «Тенденции развития конституционно-правового статуса политической партии в деятельности законодательных органов государственной власти» рассматривается роль политических партий в деятельности законодательных органов государственной власти Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Глава состоит из двух параграфов.**

**Первый параграф «Повышение роли политических партий в деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской**

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст.2253; 2011. № 13.Ст.1685.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. 2950; 2011. №15. Ст. 2017.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2011.№ 13. Ст. 1685. .

**Федерации»**. В нем приведен анализ социального, национального, возрастного, партийного, профессионального, полового состава депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Отмечается, что одним из самых простых и действенных методов достижения представительства женщин - квотирование в законодательных органах власти. Наряду с конституционными положениями, фундаментальной основой для обеспечения гендерного сбалансированного представительства женщин в органах публичной власти может послужить принятие Федерального закона о гендерном равенстве, который должен предусматривать гарантии равных возможностей женщин.

Политические партии, преодолевшие на выборах в Государственную Думу 7-процентный заградительный барьер, создают в ее составе депутатские фракции.

Регламент Государственной Думы не предусматривает обязательного представительства в Совете Государственной Думы партийных фракций. Это, на наш взгляд, является существенным пробелом в регламентации правового статуса депутатских фракций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Наличие такого правила позволило бы фракциям участвовать в планировании деятельности Государственной Думы, а также учитывать интересы не только политической партии, имеющей численное большинство в Государственной Думе, но и оппозиционных партийных фракций, выражающих интересы значительного числа избирателей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Депутатские фракции не обладают, согласно действующему законодательству, правом законодательной инициативы, но могут существенно влиять на упорядочение и регламентацию потока законодательных инициатив.

Проблему расширения представительства политических партий и избирателей, их поддерживающих, в Государственной Думе можно решить довольно простым и радикальным путем - снижением заградительного барьера на выборах в Государственную Думу с семи до пяти процентов

**Во втором параграфе третьей главы «Повышение роли политической партии в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** определены правовые основания участия, формы деятельности политических партий в работе законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Численный состав законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации не всегда был адекватен численности населения и размеру их территории. Тенденцией законодательного регулирования стало определение в ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 06.10. 1999 г. (в ред. 21.04.2011 г.) №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>12</sup>, что с 1 августа 2011 г. численность депутатского корпуса должна составлять не менее 15 и не более 110 депутатов в зависимости от численности избирателей, проживающих на территории субъекта.

Анализ социального, профессионального, возрастного, полового состава депутатов парламентов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что депутатский корпус пополняется за счет так называемого «административного ресурса», а также представителей финансовых групп, использующих на выборах грязные технологии. В парламентах субъектов практически отсутствуют представители интеллектуальной элиты, молодежи, низок уровень представительства женщин.

В законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации политические партии создают фракции. В диссертации предложено определение понятия депутатской фракции. Депутатская фракция - объединение партийных депутатов, прошедших в законодательный орган государственной власти как по пропорциональной, так и по мажоритарной избирательной системе, для реализации уставных положений, программы партии. В Федеральном законе от 06.10.1999 г. (в

---

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2011. № 17. Ст. 2310.

ред.21.04.2011 г.) №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>13</sup>

представляется возможным определить и закрепить совместные формы работы депутатских объединений и депутатских групп. В их числе:

- участие в заседании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- участие в работе постоянных комитетов, комиссий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, согласительных комиссий и других органов;

- участие в парламентских слушаниях;

- обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по устранению нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан;

- внесение совместных депутатских запросов;

- участие в парламентских расследованиях.

В диссертации отмечается отсутствие права законодательной инициативы у депутатских фракций (только в Конституции Удмуртской Республики<sup>14</sup> такое право за фракциями закрепляется (ст. 37)). В связи с этим автор полагает целесообразным предоставить право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации депутатским фракциям, образованным в данных органах, и закрепить его в конституциях и уставах субъектов РФ.

Политическая партия, победившая на выборах, имеет право предлагать кандидатуры на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и вносить Президенту Российской Федерации предложения о данных кандидатурах.

---

<sup>13</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2011. № 17. Ст. 2310.

<sup>14</sup> Конституция Удмуртской Республики. 1994. (в ред. 04.05.2010 г.). // Известия Удмуртской Республики. 7 декабря 1994 г.

Партии, победившие на выборах, но набравшие меньшее количество голосов избирателей, лишены данного права. Как представляется, в Федеральном законе от 06.10. 1999 г. (в ред. 21.04.2011 г.) №184-ФЗ «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup> необходимо закрепить проведение согласительных процедур между парламентскими партиями по вопросу представления Президенту РФ кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил сформулировать в диссертации принципы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с региональными отделениями политических партий:

- 1) равенство прав и законных интересов политических партий;
- 2) социальная ответственность политических партий за реализацию своей предвыборной программы;
- 3) сотрудничество законодательных (представительных) органов государственной власти и политических партий при осуществлении социально-экономической политики на территории субъекта Российской Федерации;
- 4) добровольность взаимодействия;
- 5) гласность и законность в процессе взаимодействия;
- 6) взаимное невмешательство законодательных (представительных) органов государственной власти и политических партий в деятельность друг друга, за исключением случаев, предусмотренных действующим федеральным законодательством.

В **заключении** приведены основные результаты диссертационного исследования.

**Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:**

---

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2011. №17. Ст. 2310.

***Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:***

1. Барамидзе С.М. Правовой статус политических партий в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Российское правосудие. 2010. №9. С.14-21. 0,4 п.л.

2. Барамидзе С.М. Роль депутатских фракций законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в защите интересов избирателей // Вестник Удмуртского университета. Сер. «Экономика и право». Ижевск, 2011. Вып.2. С.137-139. 0,3 п.л.

**Публикации в иных изданиях:**

3. Барамидзе С.М. Понятие и структура правового статуса человека и гражданина // Права человека. Реализация международных и внутрироссийских механизмов защиты прав человека: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2003. С. 11-14. 0,2 п.л.

4. Барамидзе С.М. Ответственность политических партий // Вестник Удмуртского университета. Сер. «Экономика и право». Ижевск. 2010. Вып.1. С.105- 108. 0,3 п.л.

5. Барамидзе С.М. Понятие и признаки политических партий в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Сер. «Экономика и право». Ижевск. 2010. Вып. 2 С. 179-182.0,3 п.л.

6. Барамидзе С.М. Понятие и функции политических партий // Юридическая наука и право: состояние и перспективы развития. Ижевск, 2010. С.200-208. 0,4п.л.

7. Барамидзе С.М. Понятие и структура конституционно-правового статуса политической партии // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства: материалы II Международной научно-теоретической конференции. М.: Изд-во РАП, 2010. С.375-386. 0,3 п.л.

Подписано в печать . Формат 60x84 1/16  
Печать офсетная. Усл. печ. л.  
Тираж экз. Заказ №  
Издательство «Jus est».  
426034, Ижевск, ул. Университетская, 1 корпус 4.