

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «СЕВЕРО-ОСЕТИНСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ КОСТА ЛЕВАНОВИЧА  
ХЕТАГУРОВА»

БИЦИЕВА ЭММА ВЛАДИМИРОВНА



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ  
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ КАК УЧАСТНИКОВ ВЫБОРОВ В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук  
по специальности 12.00.02 – «Конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право»

Научный руководитель:  
доктор юридических наук,  
профессор Л.А.Тхабисимова

ВЛАДИКАВКАЗ - 2023

## СОДЕРЖАНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1.	ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИХ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ ВЫБОРОВ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ.....	18
	Конституционно-правовой статус политических партий:	
	1. основные подходы к осмыслению и категориальный конституционно-правовой анализ ....	18
	2. Конституционно-правовое регулирование статуса политических партий и их региональных структур как участников выборов на уровне субъектов зарубежных федеративных государств.....	43
	3. Эволюция конституционно-правового положения политических партий и их региональных отделений как участников выборов.....	67
Глава 2.	КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ В ВЫБОРАХ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	86
	1. Нормативное закрепление конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации .....	86
	2. Содержание конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации.....	106
	3. Конституционно-правовая ответственность политических партий и их региональных отделений как участников выборов в субъектах Российской Федерации.....	129
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	151
	СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	156

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Актуальность обращения к анализу направлений совершенствования конституционно-правового положения политических партий и их региональных отделений обуславливается их местом в избирательной системе в качестве основных участников выборов в органы государственной власти и наиболее значимых участников выборов в органы местного самоуправления, или, как сформулировал Конституционный Суд: «основных коллективных субъектов избирательного процесса».

Но именно такое значимое место политических партий и их региональных отделений в избирательной системе, и, как следствие – в политической системе общества, требует обеспечить максимальную прозрачность их деятельности, и, следовательно – доверие избирателей к результатам выборов, что является необходимым условием доверия граждан к публичной власти и её институтам.

Широко представленное в научной юридической литературе многообразие теоретических подходов и практических предложений, не снимает с повестки совершенствования законодательства ряд значимых вопросов.

Это вопросы как общетеоретического правового и социально-политического характера, так и носящие во многом прикладной характер вопросы совершенствования избирательного законодательства и законодательства о политических партиях.

Так, среди первых назовём проблематику повышения прозрачности партийного управления и принятия решений, повышения доверия избирателей и к самим партиям и избирательной системе в целом, вопросы повышения правовой культуры внутрипартийной жизни.

Среди вторых можно упомянуть такие вопросы, как дискуссию об обязательности праймериз и вопросах его конституционно-правового

регулирования, вопросы равного доступа к СМИ и т.д. политических партий при осуществлении предвыборной агитации, вопросы взаимодействия политических партий, их избранных в органы публичной власти представителей с избирателями, проблемы регламентации и распространения практики наказов избирателей и многие другие.

Все вышесказанное обуславливает актуальность темы исследования.

### **Степень разработанности темы диссертационного исследования.**

Среди учёных дореволюционного периода, посвятивших свои труды анализу партий и их правового положения, отметим В.М. Гессена, Б.А. Кистяковского, М.Я. Острогорского.

Большое значение продолжают сохранять научные труды советского времени – это работы Т.Б. Бекназар-Юзбашева, В.Н. Даниленко, Ф.Д. Рыженко, В.Е. Чиркина и других ученых.

Проблемы избирательного права рассматривались в трудах следующих отечественных авторов-государствоведов: С.А. Авакьян, И.А. Алексеев, П.А. Астафичев, Н.С. Бондарь, А.Н. Борисов, Ю.А. Дмитриев, С.Е. Заславский, Т.Д. Зражевская, В.Д. Зорькин, А.В. Иванченко, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, В.В. Маклаков, А.Н. Писарев, А.Е. Постников, Л.А. Тхабисимова, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарёв, Б.С. Эбзеев и др.

Проблемы конституционно-правового статуса партий в контексте участия в выборах в России и зарубежных странах, рассматривались в работах таких авторов, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, К.А. Агафонова, Д.С. Белявский, М.В. Варлен, Ю.А. Дмитриев, С.Е. Заславский, З.М. Зотова, А.Н. Писарев, Н.Ю. Турищева, Т.Б. Бекназар-Юзбашев, В.Е. Чиркин.

Отметим работы зарубежных авторов: Д.М. Бери, М. Вебер, Д. Голдман, К. Джанда, М. Дюверже, Л. Дюги, Г. Еллинек, Р.С. Кац, К. Лоусон, Д. Мэврик, П. Мэйр, Дж. Сартори, А. де Токвиль, К.В. Хула, Ф. Энгельс.

Опора на теоретического осмысление С.Е. Заславским конституционно-правового статуса партий в виде множества, включающего помимо общего –

специальные статусы, позволила уточнить дефиницию конституционно-правового статуса партий и их региональных отделений с выделением специального статуса (как участников выборов).

Предложенный для анализа структуры политических партий и осмысления конституционно-правового положения их региональных отделений М.И. Цапко метод построения структурных моделей, применялся при осмыслении подходов к соотношению регламентации общего и специального (как участников региональных выборов) статусов политических партий и их региональных структур в исторической ретроспективе и при анализе опыта зарубежных федеративных государств.

Проблемы «неравенства» партий в современной России освещались в работах таких авторов, как В.А. Лебедев, И.В. Мухачев и др.

Проблематика организации и осуществления предварительного голосования (праймериз) в контексте конституционно-правовой регламентации народовластия поднималась в трудах таких авторов, как Т.С. Болховитина, С.Е. Заславский, А.Х. Гацולהва, Л.А. Нудненко, Л.С. Тхабисимова и др.

В последние годы защищен ряд диссертационных исследований по рассматриваемой проблематике, среди них отметим посвященное проблемам конституционно-правовой ответственности партий, диссертационное сочинение Р.Ю. Хертуева.

Тем не менее, несмотря на неослабевающий исследовательский интерес к проблематике конституционно-правового статуса политических партий, после 2012 года не было подготовлено ни одного диссертационного исследования, посвященного статусу их региональных отделений.

**Целью диссертационного исследования** является анализ конституционно-правовой регламентации и практики участия партий и их региональных отделений в выборах на уровне субъектов Российской Федерации.

Указанная цель определяет следующие **задачи исследования**:

- проанализировать основные теоретические подходы к осмыслению политических партий, уточнить категории «конституционно-правовой статус политических партий», «специальный конституционно-правовой статус политических партий как участников региональных выборов».

- исследовать эволюцию развития конституционно-правового положения политических партий и их региональных отделений как участников выборов в России;

- проанализировать конституционно-правовое регулирование статуса политических партий и их региональных структур как участников выборов на уровне субъектов зарубежных федеративных государств;

- определить и проанализировать нормативную конституционно-правовую регламентацию положения политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации;

- охарактеризовать содержание положения политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации;

- проанализировать конституционно-правовую ответственность политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации.

**Объект исследования** – общественные отношения по поводу участия политических партий и их региональных структур в региональных выборах.

**Предмет исследования** нормы конституционного права, регламентирующие положение политических партий и их региональных отделений в выборах в субъектах Российской Федерации.

**Научная новизна исследования** состоит в проведении комплексного исследования конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений как участников выборов в субъектах РФ.

Были выявлены группы элементов конституционно-правового статуса, такие как группа организационных элементов, группа функциональных элементов, группа прав и обязанностей политических партий, группа гарантий и ответственности.

Уточнены категории «конституционно-правовой статус политических партий» и «специальный конституционно-правовой статус политических партий как участников региональных выборов».

Выявлены сущностные черты, характеризующие общее понятие института участия политических партий в качестве субъектов избирательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Предложено авторское определение категории конституционно-правового статуса участников избирательного процесса в Российской Федерации и авторское определение конституционного статуса политических партий в качестве субъектов избирательного процесса в субъектах федерации.

Анализ нормативной регламентации и содержания конституционно-правовой статус политических партий и их региональных отделений как участников выборов на уровне субъектов РФ позволил сделать ряд предложений по совершенствованию нормативной регламентации конституционно-правового статуса партий и их отделений в части регулирования их участия в выборах.

### **Методология и методы исследования.**

Основой методологической программы исследование стало обращение к общенаучным, частным и специальным методам познания.

Системно-функциональный подход и метод моделирования позволил проанализировать категориальную структуру конституционно-правового статуса, а также проанализировать структуру политической партии и определить место региональных отделений в указанной структуре.

Функциональный и электоральный подходы, традиционные для современных зарубежных политико-правовых исследований партийного

участия в электоральном процессе позволили осмыслить понятие и основы целеполагания политических партий в контексте электорального процесса.

Формально-догматический метод права (формально-юридический метод) позволил выявить проблемы нормативной регламентации конституционно-правового положения партий в избирательных правоотношениях.

Сравнительно-правовой метод представлен в исследовании как синхронным, так и диахронным анализом.

Во-первых, при рассмотрении теоретических подходов к определению сущности политических партий (прежде всего, функциональный и электоральный подходы к осмыслению партий в США и Европе).

Во-вторых, в ходе исследования эволюции и осмысления зарубежного опыта конституционно-правового положения партий и их региональных структур.

Использованы специально-юридические методы, как формально-юридический, технико-юридический, юридико-грамматический и юридико-дескриптивный методы и др.

**Правовую основу** работы составили: Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ); Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ; Федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ; Федеральные законы: «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ; «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ; «Об общих принципах



организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 №184-ФЗ; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ и др.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Общий конституционно-правовой статус политических партий – это совокупность характеристик партий, отражающих их место в системе конституционных правоотношений и обусловленных:

- нормами, закрепляющими положение партий в системе конституционных правоотношений;
- реальными возможностями реализации партиями указанных норм на практике;
- фактической степенью реализации указанных норм в деятельности конкретной политической партии.

Специальный конституционно-правовой статус политических партий как участников выборов, это функционально обусловленная группа элементов конституционно-правового статуса партий, раскрывающая закрепленное нормами конституционного законодательства юридическое положение политических партий в системе избирательных правоотношений, и реализуемое посредством вступления конкретные правоотношения фактическое положение – то есть, результаты политической деятельности конкретной политической партии в правовом измерении, в виде участия и победы на выборах.

Для конституционно-правового статуса региональных отделений политических партий сформулированные выше определения справедливы, но с необходимым дополнением: помимо конституционно-правовых норм их общий и специальный статус детерминирован, также, актами политических партий, содержащими нормы локального регулирования внутрипартийного положения региональных отделений.

2. Анализ зарубежного опыта федеративных государств показал наличие двух основных подходов к соотношению регулирования общего и специального – как участников региональных выборов, конституционно-правовых статусов политических партий и их региональных структур.

Для первого характерны свобода создания и деятельности партий и их региональных структур, возможность создания региональных партий, но усложненный порядок доступа партий и их кандидатов к участию в выборах.

В большей степени характерные черты этого подхода проявляются в государствах с двухпартийностью и мажоритарной избирательной системами (США, Великобритания).

Для второго характерен усложненный порядок создания, закрепления перечня требований к партиям, определение необходимых условий для осуществления ими деятельности, и свободный доступ к выборам партий и их кандидатов, при выполнении некоторых обязательных требований. Само участие в выборах может выступать условием существования политических партий.

В большей степени черты такого подхода характерны для государств с многопартийностью и пропорциональной или смешанной избирательными системами (ФРГ, Россия).

Подходы можно представить в виде двух формул: 1) «высокие требования к партиям и их региональным структурам, свободный доступ к выборам для партий и их кандидатов»; 2) «низкие требования к партиям и их региональным структурам, затрудненный или к выборам для партий и их кандидатов». В последнем случае возможен, также, закрытый доступ к выборам для некоторых партий и их кандидатов (например, в штате Калифорния, США).

3. Осмысление эволюции законодательства о политических партиях и их региональных отделениях, а также избирательного законодательства, в постсоветский период истории России, позволило определить следующие основные этапы, для каждого из которых характерно определенное

соотношение подходов в отношении регламентации общего и специального – как участников региональных выборов, статусов политических партий и их региональных структур.

1. 1991-2001 гг. – этап свободного создания и деятельности партий и их региональных структур, на фоне постепенного развития избирательного законодательства, содержащего нормы, регламентирующие их участие в региональных выборах; возможность участия в региональных выборах иных избирательных объединений и блоков;

2. 2001-2012 гг. – этап наиболее высоких требований к политическим партиям и их региональным отделениям (детальная регламентация общего статуса) на фоне постепенного развития избирательного законодательства (доступ к участию в выборах требует выполнения определенных условий).

3. 2012 г. – по настоящее время – этап перехода к формуле «высокие требования к партиям и их региональным структурам, свободный доступ к выборам для партий и их кандидатов», при этом общие требования к партиям существенно смягчаются по сравнению с предыдущим этапом.

4. Особенности становления и современные тенденции развития конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений в России показывают, что на сегодняшний день процесс реформирования законодательного регулирования партийного строительства и партийного участия в региональных выборах не является полностью завершенным: с одной стороны, существеннейшим образом повысилась роль политических партий в избирательной системе на региональном уровне, а процедура создания партий значительно упростилась; но, в то же самое время, снижается количество видов выборов, прежде всего на региональном, и на муниципальном уровнях – в законодательстве субъектов Российской Федерации всё чаще происходит отказ от выборности органов и должностных лиц публичной власти в тех случаях, когда это допускает федеральное законодательство.

5. Особенностью участия политических партий и их региональных отделений в выборах является осуществление по сути избирательных процедур до начала избирательной кампании – при проведении политическими партиями не регламентированных действующим избирательным законодательством предварительных выборов (праймериз). Для предварительных выборов, никак не регламентированных избирательным законодательством, характерно использование открытого перечня (списка) выдвижаемых кандидатов.

Такой подход порождает, во-первых, проблему неустранимости возможной непрозрачности процедуры предварительного голосования: это либо невалидируемость результатов при отсутствии внешнего (внепартийного) независимого контроля, либо, напротив, отбор открытым голосованием и сомнения в отсутствии контроля в отношении членов партии со стороны партийных лидеров при осуществлении такого волеизъявления. Во-вторых, открытая модель предварительного голосования порождает вероятность нарушения прав членов политических партий – им отказывают в баллотировке, привлекая к участию беспартийных.

6. Отсутствие регламентации процедуры предварительного голосования в современном российском законодательстве усугубляет неравенство ресурсов и возможностей политических партий, которое усиливается, в свою очередь, и возможностью беспрепятственно информировать население о проведении голосования по внутрипартийному отбору кандидатов (праймериз) со стороны в большей степени обеспеченных ресурсами политических партий.

Обладая большими ресурсами партия имеет существенные преимущества с точки зрения фактического осуществления предвыборной агитации (пусть и не называемой таким образом и являющейся, по сути, информированием о проведении праймериз), задолго до того, как партия формально получит право на осуществление предвыборной агитации.

Предлагается установить конкретные сроки проведения предварительных голосований политических партий – продолжительностью не более месяца, а также – прекращать их не менее чем за десять дней до даты начала избирательной кампании, в связи с чем обязать избирательные комиссии соответствующего уровня выборов в срок не менее, чем за шесть месяцев до даты соответствующих выборов объявлять о периоде, когда рекомендовано проведение предварительного голосования.

7. Анализ современного состояния и предложений по совершенствованию внутрипартийных предварительных выборов (праймериз) позволил сформулировать следующее возражение в отношении формализации праймериз и обязательности их проведения: отчётность о проведении праймериз, проверка реальности их проведения и соблюдения условий их проведения судя по всему будет возложена на избирательные комиссии, и без того несущих существенную нагрузку в период подготовки к проведению выборов.

Таким образом, ограничения при проведении внутрипартийных предварительных голосований должны касаться исключительно сроков их проведения.

8. Предлагается следующий шаг по изменению действующего законодательства: дополнение положений ФЗ «О политических партиях» (статья 37) в части корректировки условий признания политических партий участвующими в выборах, с включением в указанный перечень, помимо участия в выборах, случаи победы на выборах в определенном соотношении.

На выборах депутатов законодательных органов субъекта РФ необходимое количество побед должно кратно соотноситься с участием в выборах как 1:4 – одна победа политической партии на выборах – допуск выдвинутых ею кандидатов к распределению мест в законодательном органе субъекта РФ, равна по значению участию партии в четырех избирательных кампаниях в различных субъектах РФ.

В случае избрания на должность главы субъекта РФ, предлагается установить соотношение 1:5, таким образом две победы перекроют установленную законом обязанность в отношении выборов глав субъектов для политических партий, принять участие в выборах не менее чем в десяти процентах субъектов РФ (а это не менее 9 субъектов РФ).

Для вновь создаваемых партий на определенный период, например – на первые семь лет после создания, такое соотношение участия и побед, в отношении выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ, полагаем возможным увеличить до 1:5. Такой шаг будет иметь важное значение для формирования политической партийной системы, выражающей максимальный спектр взглядов российских граждан.

9. В целях совершенствования законодательства об участии политических партий и их региональных отделений в выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, предлагается установить конституционно-правовую ответственность кандидатов, возглавляющих избирательные списки, т.е. ответственность т.н. «первой тройки» кандидатов за отказ от мандата депутата не по уважительным причинам.

Санкцией конституционно-правовой ответственности должен стать запрет принимать участие в следующих выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ как по избирательным спискам, так и по одномандатным (многомандатным) округам.

10. В целях совершенствования законодательства об участии политических партий и их региональных отделений в выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, предлагается установить конституционно-правовую ответственность избирательных объединений за передачу мандата кандидатам из избирательного списка в случае отказа или невозможности осуществлять полномочия депутата по уважительной причине, а также по иным причинам, предусмотренным законом, без обязательного учёта последовательности

включения в список (очередности), а также без документально оформленного согласия кандидата уступить мандат следующему за ним в избирательном списке лицу.

Санкцией конституционно-правовой ответственности должно выступать лишение избирательного объединения переданного с нарушениями места в законодательном (представительном) органе власти субъектов РФ.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** обуславливается содержанием и значением выводов и предложений, сделанных автором в ходе осуществления анализа конституционно-правового регулирования в рамках предмета нашего исследования, направленных на совершенствование законодательства, регламентирующего участие партий в выборах.

Научные результаты данной работы могут применяться при написании научных и учебных трудов по конституционно-правовой проблематике, в том числе – по проблемам избирательного права и процесса, проблемам конституционного положения партий, а также в учебном процессе в образовательных учреждениях высшего и средне-специального образования, в рамках программ дополнительного и послевузовского образования, при создании университетских элективных курсов, затрагивающих избирательно-правовую проблематику.

**Степень достоверности** результатов исследования конституционно-правового регулирования статуса политических партий и их региональных отделений как участников выборов на уровне субъектов РФ, достигается: опорой на теоретико-методологические разработки ведущих ученых-правоведов в исследуемой сфере и использование широкого круга научных методов; посредством обращения к значительному массиву научной литературы по исследуемой проблеме, в том числе – зарубежной; всесторонним анализом законодательства и практики его применения в рамках проблематики настоящего исследования.

**Структура работы** включает составляют: введение; две главы, включающие по три параграфа, последовательно раскрывающих вопросы, поставленные в рамках, сформулированных автором цели и задач исследования; заключение, в котором содержатся основные выводы, сделанные автором в ходе осуществления исследования; библиографический список использованных нормативных источников, научной литературы, а также юридической периодики.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Важнейшие выводы и наиболее значимые тезисы работы отражены в научных публикациях автора, в том числе – статьях в журналах, включенных в перечень ВАК России и в БД Scopus, иных статьях и тезисах конференций; обсуждены на заседаниях кафедры теории и истории государства и права СОГУ им. К.Л. Хетагурова, представлены на научных конференциях.



## **Глава 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИХ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ ВЫБОРОВ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

### **1. Конституционно-правовой статус политических партий: основные подходы к осмыслению и категориальный конституционно-правовой анализ**

Анализ конституционно-правового статуса политических партий как участников выборов на уровне субъектов Федерации должен включать исследование сущностных основ, составляющих эту сложную юридическую категорию, явлений. Это и выявление важнейших признаков, аспектов и особенностей категории конституционно-правового статуса субъекта права, в нашем случае – коллективного субъекта со сложной структурой. Это и осмысление юридической природы политической партии, как сложного многоаспектного политико-правового явления, анализ подходов к определению и анализу сущностных признаков и особенностей политической партии как, прежде всего, явления юридического, и, сужая границы осмысления до выбранной предметной области – явления конституционно-правового.

Безусловно, это выявление и конституционно-правовой анализ конкретного аспекта деятельности политических партий – участия в выборах, определение регламентирующих электоральную роль политических партий нормативных основ, установленных на федеральном уровне, а также осмысление общего и особенного в нормативной регламентации в рассматриваемой сфере на уровне субъектов Российской Федерации, и, разумеется, выявление места и роли политической партии в избирательных правоотношениях.

Не утрачивает актуальности изучение феномена политических партий и в рамках междисциплинарных исследований, и в правоведении, причем, для

последнего особенно важно то, что партии выступают сегодня «...как единственные субъекты конституционно-правовых отношений, имеющие право выдвижения кандидатов на выборные должности и в выборные представительные органы публичной власти на всех уровнях её осуществления – от Президента России до представительных органов местного самоуправления»<sup>1</sup>, и только на местном уровне им имеются альтернативы в виде иных избирательных объединений, более того, немало научных работ «...посвящается проблематике участия партий в выборах – фактически, основной цели их создания в интерпретации российской правовой доктрины, вопросам организации, структуры, финансирования, ответственности политических партий»<sup>2</sup>.

Партия, как явление появилась и начала осмысляться в философско-политической мысли задолго до широкого распространения выборов.

Анализируя многообразие определений политической партии в социальных науках в целом и в политико-правовых исследованиях – в частности, С.Е. Заславский отмечал: «Сущностные признаки политической партии находят свое сжатое выражение в ее различных определениях. При этом общепризнанного определения политической партии в правовой и политической науке нет. Среди множества определений партии в мировой политической науке наибольшее распространение получили электоральное (Дж. Сартори и др.), структурное (М. Дюверже, М. Я. Острогорский), функциональное (К. Лоусон и др.), структурно-функциональное (З. Нойманн)»<sup>3</sup>.

Функциональный подход представляет собой определение сущности политической партии через осмысление и классификацию её целей и задач, во-первых, а также корреспондирующих указанным целям и задачам функциям.

---

<sup>1</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Ашкерев А.Ю., Бударегин М.А., Гараджа Н.В., Данилов В.Н., Жаров М.В., Заславский С.Е. Основы теории политических партий. М.: Европа, 2013.

Отметим, что в теории политических партий функциональный подход включает в себя не только анализ сущности партии через реализуемые ею функции. Анализ включает в себя, как мы указали выше, выявление целей и задач, что, строго говоря, составляет телеологический подход. В данном случае, термин «функциональный» используется для обозначения более широкого обобщающего понятия (можно рассуждать насколько это корректно, но именно так сложилось).

Итак, целефункциональный анализ и вытекающие из его результатов анализ и классификация функций с группировкой и построением иерархии последних, как отмечает Л.А. Тхабисимова, «...находят свое отражение в поисках оптимального телеологического (через определение целей) или функционального (в данном случае – через выражение функций) подходов к толкованию регламентирующих норм и осмыслению категории «политическая партия»»<sup>4</sup>.

Более того, Л.А. Тхабисимова отмечает не в полной мере корректное словоупотребление в отношении терминологии: «...термин «функциональный подход» в отношении подобного определения категории «политическая партия» появился под влиянием зарубежных политологии и права, где демаркация между предметом политической науки и теорией права подчас не столь явно выражена, поэтому, например, подходы К. Лоусон, К. Джанды и З. Нойманна называются и в текстах российских авторов-исследователей феномена политических партий функциональным и структурно-функциональным соответственно»<sup>5</sup>.

Осмысление электоральной функции – участия в выборах в рамках функционального подхода к анализу сущности политической партии привело к

---

<sup>4</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>5</sup> Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. P. 64. (Цит. по: Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С.83).

пониманию её главенствующей роли в системе партийных функций, и, как следствие – выделению из функционального подхода так называемого «электорального» подхода.

Ярким представителем электорального подхода к сущности политических партий является Дж. Сартори, определивший их как «политическую группу, активно участвующую в проведении выборов и имеющую благодаря этому возможность проводить своих кандидатов в органы публичной власти»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что это, по сути, процессуальное определение, раскрывающее сущность партии через её участие в избирательном процессе, в этом её важнейшие социальная и юридическая функции, целью же указанного процесса выступает электоральная победа, проникновение во властные институты – в органы народного представительства и на выборные должности публичной власти конкретных политических деятелей – членов политической партии или поддерживаемых ею.

Анализируя научную интерпретацию функционального подхода к определению сущности, целей и функций политических партий в зарубежных политико-правовых исследованиях, Л.А. Тхабисимова определила общее и особенное для упомянутого подхода с традиционной интерпретацией функционального подхода в отечественном правоведении: «...в российском праве функциональным подходом к толкованию права со времен А.Ф. Черданцева называется выявление факторов и определению условий действия и толкования. Отметим, при этом, что толкование права, толкование нормы с одной стороны, и категориальный анализ, операционализация понятий с другой, это явления, имеющие определенные общие черты, но явления суть разные. Это позволяет с учетом необходимых оговорок использовать устоявшийся термин «функциональный подход» имея ввиду именно то, что имели ввиду К. Лоусон и другие»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

Отметим, также, что подход Кэй Лоусон отражает, в определенном смысле, квинтэссенцию функционального подхода к осмыслению сущности политической партии: «политическая партия – это форма организации отдельных индивидов, стремящаяся посредством выборов либо помимо выборов реализовать полномочия населения или части населения страны, для осуществления политической власти»<sup>7</sup>.

При этом, необходимо отметить, что К. Лоусон «...настаивает на невозможности разработки комплексного определения категории «политическая партия». Подход, используемый К. Лоусон, направлен на определение форм и методов внутрипартийной коммуникации, механизмов осуществления внутрипартийного контроля (и обеспечения партийной дисциплины), способов преодоления внутрипартийных разногласий, а также форм и методов взаимодействия партии с общественностью»<sup>8</sup>.

Как отмечает Д. Марвик, «...Подход, используемый К. Лоусон, направлен на определение форм и методов внутрипартийной коммуникации, механизмов осуществления внутрипартийного контроля (и обеспечения партийной дисциплины), способов преодоления внутрипартийных разногласий, а также форм и методов взаимодействия партии с общественностью»<sup>9</sup>.

Как отмечает Л.А. Тхабисимова «...Большое значение придает К. Лоусон анализу интеграционной функции политических партий, которые консолидируют на основе определенных целей (политических программ, если таковые имеются) значительно число людей. Особое внимание уделяет К. Лоусон «консолидации альтернативы» – конструктивным формам организации неправительственных (non-government) политических сил, по сути – альтернативных и оппозиционных политических сил, а также тем механизмам,

---

<sup>7</sup> Lawson K. The Comparative Study of Political Parties. N. Y.: St. Martin's, 1976. P. 3-4.

<sup>8</sup> Marvick D. The Comparative Study of Political Parties by Kay Lawson (Review) // The American Political Science Review. Vol.72, №.3 (Sep., 1978), pp. 1111-1113.

<sup>9</sup> Marvick D. The Comparative Study of Political Parties by Kay Lawson (Review) // The American Political Science Review. Vol. 72, No. 3 (Sep., 1978), pp. 1111-1113.

которые обеспечивают это в двухпартийной (США), многопартийной (Франция), однопартийной (период господства Демократической партии Гвинеи) системах»<sup>10</sup>.

С.Е. Заславский дает следующее развернутое определение политической партии: «...политическая партия является добровольным самоуправляющимся объединением граждан, создаваемым по их собственной инициативе для совместной реализации целей и задач, отстаивания собственных представлений на развитие общества»<sup>11</sup>.

Так называемое «легальное» определение политической партии содержится в действующем Федеральном законе от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», определяющем партию в качестве вида общественного объединения, выделенного на основе целей создания и деятельности, понимаемых законодателем как цели «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» (пункт 1 статьи 3).

Анализируя многочисленные критические замечания отечественных правоведов относительно очевидно лапидарного легального определения, С.А. Аксельрод делает следующий общий вывод: «...действующее российское законодательство о статусе политических партий, достаточно специфическим образом определяет их общую роль, содержа весьма редуцированную

---

<sup>10</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>11</sup> Ашкеров А.Ю., Бударрагин М.А., Гараджа Н.В., Данилов В.Н., Жаров М.В., Заславский С.Е. Основы теории политических партий. М.: Европа, 2013. С. 12.

легальную дефиницию»<sup>12</sup>. С представленным выводом, полагаем, сложно не согласиться.

При этом, Т.Б. Бекназар-Юзбашев, выражал обоснованные сомнения в достижимости цели адекватного правового оформления феномена политических партий: «с давних пор затруднительно было юридически оформить институт политических партий [...] Возможно поэтому в современном законодательстве отсутствуют единое общепризнанное определение политической партии и единое представление о роли политических партий в общественно-политической жизни»<sup>13</sup>.

Анализ конституционно-правового статуса партий содержит осмысление понятийных, структурных и функциональных особенностей политических партий в конституционно-правовой теории, а анализ его содержания – практики правоприменения.

Рассмотрим юридические представления о категории «конституционно-правовой статус» и определим его правоведческое категориальное содержание.

Содержание категории «конституционно-правовой статус» имеет системный характер, в том его смысле, что целое проявляет новые признаки и новые качества. Конституционно-правовой статус слишком сложен, чтобы определяться через простую совокупность элементов. В юридической науке этот вывод известен уже достаточно давно, но сделан такой вывод на основе, прежде всего, анализа конституционно-правового статуса государственного органа (Д.Д. Цабрия, Д.Н. Бахрах и др.)<sup>14</sup>.

Отметим, что первые шаги к осмыслению статуса как сложноструктурного явления (Д.Д. Цабрия), к группировке его элементов в

---

<sup>12</sup> Аксельрод С.М. Особенности конституционно-правового статуса политических партий в России (на примере законодательного закрепления вопросов участия в федеральных электоральных кампаниях). // Актуальные проблемы конституционного и международного права. Материалы Третьей ежегодной конференции. – Ставрополь, Северо-Кавказский федеральный университет. 2019. С. 11-14.

<sup>13</sup> Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. М.: Наука, 1988.

<sup>14</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 75-77. Цабрия Д.Д. Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. №2. С. 126.

блоки (Д.Н. Бахрах) к пониманию его в качестве юридической конструкции (Ю.А. Тихомиров<sup>15</sup>) были сделаны на основе анализа органов государственного управления.

Так, например, А.В. Мицкевич говоря о статусе государства, его органов и организаций упоминает КПСС однократно: «...функции социалистического государства осуществляются через систему органов государственной власти и управления, действующих под руководством Коммунистической партии, в тесном взаимодействии с широкими трудящимися массами, привлекаемыми к участию в управлении делами общества»<sup>16</sup>. И далее подробно анализирует систему и компетенцию органов управления и правосудия, систему и функции государственных организаций. Это достаточно яркий пример (несмотря на то, что, как и всякий пример он недостаточно релевантный).

При этом для КПСС того периода были характерны сложная организационно-правовая структура, широкие функции и «руководящие и направляющие» возможности.

Структура статуса современных политических партий существенно сложнее: она включает права и обязанности политических партий во взаимодействии с государством, иными субъектами правоотношений, а также иные системные явления – статусы органов политической партии, статусы региональных и местных отделений, их руководящих органов. В сложной системе статуса партий сосуществуют права и обязанности партий и их региональных, а также – местных отделений, компетенция и полномочия органов политических партий и их отделений.

Безусловно, это характерно не только для политических партий. У органов местного самоуправления, например, есть не только полномочия, императивно им предписанные к исполнению, но и права, реализуемые ими на

---

<sup>15</sup> Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: «Формула права», 2007. 485 с.

<sup>16</sup> Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. С. 223. (304 с).



своё усмотрение. При этом нельзя, разумеется, постулировать здесь какую-либо уникальность политических партий – такая сложность характерна в той или иной степени и для ряда других коллективных субъектов, для организаций, имеющих управленческие органы и т.д. В конечном счете, во многом именно так соотносятся статус государства и статус органов публичной власти. Власть – совокупность властных полномочий, которыми народ (население государства) наделяет государство в качестве властного института, и которое, в свою очередь передает полномочия, распределяя их в иерархической системе публичного управления.

Политическая партия в таком случае – упрощенная модель государства в рассматриваемом смысле, где члены партии наделяют руководящие органы партии возможностями принятия общеобязательных для членов партии решений (внешними рамками пространства принятия таких решений будет выступать законодательство, конкретизированное затем уже на партийном уровне в нормах, принимаемых политической партией – в уставе и т.д.).

Более сложный подход, включающий не только общий и индивидуальный статусы, но и специальный статус, содержится в работе С.Е. Заславского, указывавшего на необходимость выделения специального статуса, например – «парламентская партия» (партия, представленная в выборных представительных органах) и т.д.<sup>17</sup>.

В современной российской правовой системе это оправдано, помимо прочих факторов, прежде всего тем, что «парламентские» партии освобождены от сбора подписей на соответствующих выборах (о чём подробнее будет сказано ниже).

В настоящее время термин «статус» применяется очень широко, что неизбежно ведет к размытию изначально составляющих его сущность смыслов и может при этом, как означать достаточно разноплановые явления, либо же, в

---

<sup>17</sup> Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. – М.: Институт права и публичной политики, 2003.

случае, когда речь идет о статусе субъекта правоотношений, осмысляться как явление сложноструктурное.

Осмысляя структуру и состав категории «правовой статус», Н.В. Витрук высказал предложение расширить понятийный аппарат правоведения за счёт новых дефиниций.

Н.В. Витрук предложил произвести демаркацию терминологического смысла между категориями «правовое положение» и «правовой статус». При этом, по смыслу предложения Н.В. Витрука, категория «правовой статус» представляла собой простую конъюнкцию прав и обязанностей субъекта, напротив, «правовое положение» выступало более широкой категорией и объединяло в себе «все существующие юридические признаки и качества субъекта права», при этом правовой статус выступал своего рода ядром правового положения субъекта правоотношений<sup>18</sup>.

Предложение Н.В. Витрука о разграничении категорий статуса и положения субъекта, как отмечается, получила «определенную поддержку в юридической литературе»<sup>19</sup>.

Тем не менее, в дальнейшем, эта конструкция была подвергнута ревизии и критике.

Полагаем, необходимо согласится с аргументацией Л.Б. Соболевой, показывающей, условность такого разграничения, особенно в связи с этимологической тождественностью латинского по происхождению термина «статус» и русского термина «положение», что, в общем-то, признаётся безоговорочно всеми исследователями, рассматривающими указанные категории<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008 / СПС ГАРАНТ.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Соболева Л.Б. Исполнительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: особенности правовой природы и статуса. Дисс. ... к.ю.н. – М, 2006. С.19.

Согласимся с Л.Б. Соболевой, в следующем: «придание различных значений одному и тому же термину в разных языках вряд ли можно признать целесообразным»<sup>21</sup>.

Считаем возможным согласиться со следующим утверждением С.С. Курниковой, о том, что в «...характеристике субъекта права в любом случае раскрывается содержание, как правового статуса, так и правового положения»<sup>22</sup>. Таким образом, правильнее в случае с категорией статуса (положения) осуществлять контаминацию, а не демаркацию понятий.

Также, необходимо отметить, что имеет место выделение статического и динамического начал в структуре статуса. Как отмечают И.В. Мухачев и М.И. Цапко, в юридической науке «...выделяют статику (стабильность) правового состояния субъекта, которую предлагают рассматривать как правовой статус [...] и динамику (изменчивость) правового состояния субъекта – его правовое положение, которое рассматривают как постоянно изменяющуюся совокупность прав и обязанностей субъекта, обусловленную его вступлением в те или иные правоотношения»<sup>23</sup>.

Отмечается, что «...сторонники вышеизложенной позиции полагают, что, например, правовое положение реального должностного лица постоянно изменяется в зависимости от наличия тех или иных юридических фактов, в то время как статус субъекта права остается неизменным до той поры, пока не поменяются соответствующие нормы права. По их мнению, правовой статус есть характеристика абстрактного субъекта права, а правовое положение персонально индивидуализирует субъект в определенном круге общественных отношений»<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Курникова С.С. Правовое регулирование статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации. Дисс...к.ю.н. – Казань, 2007.

<sup>23</sup> Мухачев И.В., Цапко М.И. Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // Общество и право. 2012. №5 (42), С. 66-72.

<sup>24</sup> Алексеев И.А. [и др.] Административное право. М.: Проспект. 2019. С. 42-44.

Думается, что при всех очевидных достоинствах, данная позиция базируется на своеобразной недооценке субъективных прав и обязанностей в содержании статуса субъекта права. Представляется, что в данном случае более уместна дихотомия нормативного (стабильного) и фактического (динамического) в рамках доктринального правового статуса. Понятия статуса и положения, исходя из вышеизложенного, следует считать тождественными, и это имеет определенную поддержку в юридической литературе<sup>25</sup>.

Таким образом, в науке конституционного права указанная категория – «статус» изначально осмыслялась как сложносмысловая и сложноструктурная.

В дальнейшем была предложена демаркация терминологического смысла между категориями «правовое положение» и «правовой статус». При этом, по смыслу указанного предложения, категория «правовой статус» представляла собой простую конъюнкцию прав и обязанностей субъекта, напротив, «правовое положение» выступало более широкой категорией и объединяло в себе «все существующие юридические признаки и качества субъекта права», при этом правовой статус выступал своего рода ядром правового положения субъекта правоотношений. Тем не менее, в дальнейшем было показана определённая условность такого категориального разграничения, особенно в связи с этимологической тождественностью латинского по происхождению термина «статус» и русского термина «положение», что, в общем-то, признаётся безоговорочно всеми исследователями, рассматривающими указанные категории.

Так, рассмотрение указанной категории в качестве своеобразной дихотомической системы, в свое время было предпринято Н.А. Богдановой<sup>26</sup>. Анализ статуса субъекта права (на примере конституционно-правового статуса) осуществлялся Н.А. Богдановой на основе представления его в виде тесно

---

<sup>25</sup> См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. М., 1974. С. 123; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 21 и др.

<sup>26</sup> Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. – № 3. с.4-5.

взаимосвязанной совокупности статусов, выделенных на основе разграничения следующих субстанциональных начал: совокупности нормативных предписаний о положении субъекта в системе правоотношений; совокупности характеристик реального исполнения и потенциальной исполнимости указанных предписаний; совокупности доктринальных представлений и интерпретаций двух первых начал<sup>27</sup>.

Характеризуя первое – нормативный статус, Н.А. Богданова указывала на закрепляемое им «...на соответствующем уровне законодательства правовое положение субъектов (участников) правовых отношений»<sup>28</sup>.

В то же время, фактический статус Н.А. Богдановой виделся как «реальное положение субъекта правовых отношений в связи с применением норм права в конкретных социально-политических условиях»<sup>29</sup>. Отметим, что, также, получило определенное распространение своего рода «двойное взаимное усиление» терминов – соотнесение статуса и нормативного начала, а положения – с фактическим.

Н.А. Богдановой в рамках описываемой своеобразной триады разработана новая юридическая категория, получившая название «доктринальный конституционно-правовой статус», осмыслявшийся в качестве теоретической надстройки, по замыслу автора «...соединяющей нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых установлений»<sup>30</sup>.

Отметим, что в нашем случае, значимым, но недостаточно оценённым источником нормативного статуса политических партий и их региональных

---

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> Там же.

отделений являются внутрипартийные (локальные) акты, а их фактического положения – решения партийных руководящих органов и т.д.<sup>31</sup>.

В Энциклопедическом словаре по конституционному праву под редакцией С.А. Авакьяна конституционно-правовой статус определяется следующим образом: «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»<sup>32</sup>.

Анализируя политические партии, как конституционно-правовое явление, С.А. Авакьян, определяет их конституционно-правовой статус как нормативно-закрепленное «...политическое и социальное предназначение партий, основы положения в обществе и государстве, права и обязанности, организационные, структурные и материально-финансовые возможности их реализации, гарантии и ограничения существования и деятельности»<sup>33</sup>.

Определим и проанализируем основные элементы конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений.

Действительно, если такие дискуссионные явления, как споры о терминологических оппозициях «статус – положение» и «статика – динамика», находят удовлетворяющие большинство ученых обоснования и объяснения, и дискуссии вокруг них в значительной степени стихают, то в отношении состава, группировки, конъюнкции и дизъюнкции, множества признанных и гипотетических элементов статуса дискуссия продолжается, порождая всё новые и новые сущности: «...статус, как сложное явление, включающее множество элементов весь период развития данной категории в науке

---

<sup>31</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С. 8.

<sup>32</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000. С. 559.

<sup>33</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. – М.: Норма : Инфра-М, 2011. С. 15.

конституционного права получал от ученых-государствоведов всё больше и больше элементов в свой состав»<sup>34</sup>.

Это повышение разнообразия, это усложнение структуры, потребовало группировки элементов конституционно-правового статуса ряда субъектов правоотношений, прежде всего – коллективных субъектов.

Полагаем, что с опорой на подходы Д.Д. Цабрия<sup>35</sup> и Д.Н. Бахраха (последний предложил группировать сущностно-близкие элементы в блоки)<sup>36</sup>, можно определить группы наиболее важных элементов конституционно-правового статуса партий.

Это будут, во-первых, организационные элементы, включающие требования и условия создания партии, а также её преобразования, объединения с другими партиями; условия и порядок её ликвидации; место политической партии в системе правоотношений.

Во-вторых, это будут функциональные элементы – цели создания, в том числе – идеология и социальные задачи.

В-третьих, права и обязанности, обеспечивающие реализацию прав и обязанностей гарантийные механизмы и ответственность.

Отметим, что с учётом вышесказанного можно говорить о возможности выделения общеправового и индивидуального конституционно-правовых статусов политических партий<sup>37</sup>.

Так, С.А. Авакьян выделяет следующие элементы конституционно-правового статуса политических партий:

- «-условия создания, численность и территориальная сфера деятельности;
- цели и задачи;

---

<sup>34</sup> Мухачев И.В., Цапко М.И. Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // Общество и право. 2012. №5 (42), С. 66-72.

<sup>35</sup> Цабрия Д.Д. Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. №2. С. 126.

<sup>36</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 75-77.

<sup>37</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С. 9-10.

-ограничения на создание и деятельность»<sup>38</sup>;

- формы и характер взаимодействия с государством, включая меры поддержки и финансирования государством;

«-порядок создания;

- государственная регистрация (включая требования к наименованию, символике, принципам деятельности, уставным документам);

- права и обязанности;

- контроль над партиями и их конституционно-правовая ответственность»<sup>39</sup>.

Анализируя конституционно-правовой статус как политических партий, так и их региональных отделений, М.И. Цапко определил структуры выделенных им юридического (нормативного) статуса и фактического положения (применительно к региональным отделениям политических партий) следующим образом.

Юридический статус включал следующие элементов, объединенные в блоки (группы): «структурно-функциональный блок (нормы, устанавливающие общие требования к организации и структуре региональных отделений, целям, задачам и функциям, порядку образования и ликвидации региональных отделений политических партий); содержательный блок (система норм, закрепляющих права и обязанности региональных отделений политической партии, права и обязанности членов региональных отделений, компетенцию руководящих органов региональных отделений политических партий); блок правовых гарантий (система норм, устанавливающих гарантии деятельности политических партий и их региональных отделений); блок ответственности (нормы, закрепляющие ответственность за нарушение законодательства о

---

<sup>38</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. – М.: Норма : Инфра-М, 2011. С. 5-6.

<sup>39</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. – М.: Норма : Инфра-М, 2011. С. 6.



политических партиях, в той части, которая касается деятельности их региональных отделений)»<sup>40</sup>.

В отношении предложенного М.И. Цапко состава фактического положения, также можно сказать, что он носит весьма сложный характер, включая: «элементы организационно-целевого блока: место и роль региональных отделений в социально-политической системе; цели и задачи, закрепленные в уставных документах политической партии; конкретизация организации и структуры регионального отделения в актах партии и регионального отделения; элементы содержательного блока: социальная исполнимость прав и обязанностей регионального отделения; компетенция регионального отделения и его руководящих органов, установленная актами политической партии и актами регионального отделения; элементы блока гарантий: состояние правового гарантирования деятельности регионального отделения, предусмотренного конституционным законодательством; гарантии деятельности регионального отделения, предусмотренные актами политической партии; элементы блока ответственности: социальная исполнимость юридической ответственности, установленной за нарушение конституционного законодательства в рассматриваемой сфере; политическая ответственность членов партии и руководящих органов регионального отделения, предусмотренная актами и партии»<sup>41</sup>.

Заметно, что состав конституционно-правового статуса стремится к усложнению, в конечном счете становясь громоздким. Именно поэтому, полагаем необходимым помимо индивидуальных, общих и специальных, нормативных (юридических), фактических и доктринальных, вычленять также статусы, содержание которых отграничено одной или несколькими

---

<sup>40</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С. 8.

<sup>41</sup> Там же.

взаимосвязанными функциями, с последующим комплексным рассмотрением в определяемых ею пределах.

В случае с политическими партиями, наиболее оправданным, на наш взгляд, является ориентирование на электоральную функцию.

В важнейшем, с точки зрения конституционно-правовой регламентации рассматриваемого явления, Федеральном законе от 11 июля 2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», выделяются следующие цели политических партий:

«-формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан;

- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах» (пункт 4 статьи 3).

Цель в ряду элементов статуса, последовательно раскрывающая сущность явления, о статусе которого идет речь и статус которого подвергается анализу, занимает первое место в указанном ряду далеко не случайно.

Как указывает Л.А. Тхабисимова, «...именно юридическая характеристика целей является как первым шагом к осмыслению как места и значения субъекта конституционно-правовых отношений в правовой системе, так и своего рода «правовым камертоном», позволяющим оценить соответствие системы прав и обязанностей либо системы полномочий целям деятельности, осмыслить их когерентность системе функций государства, определить достаточность или избыточность имеющихся возможностей и обязанностей, выявить проблемы регламентации и т.д.»<sup>42</sup>

Фактически, именно цель, или несколько целей, причем, речь, очевидно, может идти не только о нескольких однородных, но и об иерархии целей, и,

---

<sup>42</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

даже – о системе целей, порождает объединенный общими, не только структурными, но и – системными взаимосвязями смысловой ряд. Следом в указанном ряду располагаются задачи, и чем сложнее целевой элемент, тем сложнее система раскрывающих цели задач.

Цели и задачи во взаимном и во внутреннем системном единстве определяют перечень функций: «...цели создания и деятельности, а также раскрывающие их задачи определяют функции субъекта конституционно-правовых отношений, которые, в свою очередь, реализуются посредством осуществления прав, обязанностей, полномочий»<sup>43</sup>.

Юридическую исполнимость норм, регламентирующих перечисленные выше элементы статуса: «...призваны гарантии деятельности и юридическая ответственность, причём ответственность как самого субъекта конституционно-правовых отношений, так и – в более общем смысле – ответственность за нарушение законодательства о данном субъекте конституционно-правовых отношений»<sup>44</sup>.

Т.Б. Бекназар-Юзбашев подчеркивал, что «...по происхождению, сфере своей деятельности, функциональному предназначению и т.д. партии в большей мере представляют собой общественно-политическую, чем государственно-правовую категорию»<sup>45</sup>, показывая, что партии, как политико-правовой феномен, осмыслявшийся в той или иной форме со времен Античности, вызывал критические оценки многих мыслителей: «...вряд ли можно назвать другой такой политической принцип или феномен, который на всем протяжении своей исторической эволюции встречал бы столь единодушную атаку со стороны философских традиций античного периода (Аристотель, Платон, Фукидид), теологических концепций общественного устройства эпохи раннего феодализма (Фома Аквинский, Августин

---

<sup>43</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. М.: Наука, 1988.

Блаженный), средневековых государственных воззрений периода феодальных сословных и абсолютных монархий (Н. Макиавелли, Т. Гоббс), ранне-либеральной буржуазно-демократической теории (Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье), буржуазных теорий демократии XIX в. (А. де Токвиль) и "новой" буржуазной "теории партий" (М. Острогорский и др.)»<sup>46</sup>.

Здесь нельзя не отметить известного факта об отношении Алексиса де Токвиля к политическим партиям, говорившего о них как о «неизбежном и необходимом зле»<sup>47</sup> при демократическом политическом режиме.

В свою очередь, на полвека раньше Токвиля, Томас Джефферсон, стоявший у истоков североамериканской государственности и партийной системы, указывал на необходимость партийной конкуренции для обеспечения сохранения народовластия и республиканизма: «...в каждом свободном и мыслящем обществе должны быть – такова природа человека – противостоящие партии, горячие споры и несогласия; и одна из сторон в большинстве случаев должна будет одерживать верх над другой на более или менее длительный промежуток времени. Может быть, такое разделение на партии необходимо, чтобы одна сторона бдительно наблюдала и сообщала народу о действиях другой»<sup>48</sup>.

Отметим точку зрения Л.А. Тхабисимовой, указывающей на риски сложносочетаемости и, даже, на возможную дихотомичность чаемых партиями политических целей и тех целей, которые партиям дозволено декларировать в рамках существующей правовой регламентации их деятельности: «...весьма сложно объединить, избавить от противоречий такие значимые и взаимозависимые феномены, как политические цели партий (и их осмысление политической наукой) и юридически-дозволенные и юридически-предписанные цели партий (осмысляемые юридической наукой), то есть такие цели, которые

---

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> Токвиль А., де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 144. (554 с.)

<sup>48</sup> Джефферсон Т. Письмо к Дж. Тейлору. 1798 г. / В кн.: О демократии. – СПб.: Рес Гумана – Лениздат, 1992. 336 с.

были бы действительно политическими целями партий, находились при этом в рамках существующего правопорядка и могли быть достигнуты правовыми средствами [...] при этом, противоречия между целями деятельности партий и регламентированными правовой системой рамками, определяющими деятельность партий, не являются постоянными, статичными, а находятся в непрерывном диалектическом развитии»<sup>49</sup>.

На сложность соотнесения правил и технологий политической борьбы и её нормативно-правовых рамок обращал внимание и Т.Б. Бекназар-Юзбашев<sup>50</sup>.

Системные связи внутри сложноструктурной категории правоведения – конституционно-правового статуса, Л.А. Тхабисимова выявляет следующим образом: «...система целей, отраженная в группе взаимосвязанных задач, находит воплощение в функциях политических партий. Функции, которые, в свою очередь, реализуются посредством осуществления прав, обязанностей, возможностей, полномочий, а обеспечивать успешную их реализацию призваны гарантии деятельности и юридическая ответственность, причём ответственность как самого субъекта конституционно-правовых отношений, так и – в более общем смысле – ответственность за нарушение законодательства о данном субъекте конституционно-правовых отношений»<sup>51</sup>.

Отметим, что в свое время, Конституционный Суд России указал на основную, с точки зрения толкования законодательства, функцию политических партий.

Суд, в своем Постановлении от 13 апреля 2017 года № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи

---

<sup>49</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>50</sup> См.: Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. М.: Наука, 1988. С. 37.

<sup>51</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича», осмысляя партии, в качестве «основных коллективных субъектов избирательного процесса», определил, тем самым, именно электоральную функцию в качестве важнейшей.

Функции пребывают в системном единстве и определяют границы компетенции. В определенном смысле, функции ставят те вопросы существования и деятельности субъекта права, ответы на которые находятся в пределах компетенции – для властных субъектов, в – системе прав и обязанностей – остальных коллективных субъектов (в том числе – общественных объединений).

Более того, даже в отношении властных субъектов не всё так просто: если соотнести «компетенционный блок» Д.Н. Бахраха с современным положением дел в системе органов публичной власти, можно заметить, что в отдельных случаях встречается такой элемент, как «права», не аналогичный императивно предписанному властному полномочию<sup>52</sup>.

Полагаем, что простейший путь для теоретической разработки теории компетенции здесь – оговорка о возможности включить в её состав субъективные права. Но для рассматриваемого нами феномена этого не требуется – органы внутрипартийного управления едва ли имеет смысл анализировать сквозь классический состав компетенции – предметы ведения и властные полномочия.

Очевидно, что, во-первых, здесь можно вспомнить подход Б.М. Лазарева, причем подход не оставшийся правовой теорией, а реализуемый на практике в определенный период и явственно показывающий не только теоретическую

---

<sup>52</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 75-77.

возможность, но и отсутствие практических препятствий к его правореализации<sup>53</sup>.

Во-вторых, считаем возможным утверждать, что компетенция – часть статуса именно властного органа, а внутрипартийное управление – это не реализация делегированной власти, а реализация отдельных управленческих функций, пусть внешне они и похожи. И, тем не менее, внутрипартийная «власть» не власть в истинном значении этого слова – и в этом смысле имеет лишь общие черты, но не более – с публичной властью.

Следовательно, из вышесказанного вытекает возможность научного описания центрального блока конституционно-правового статуса, применительно к статусу партий через определение «блок прав, обязанностей и возможностей».

Отметим «на полях» нашего рассуждения – такая совокупность может описать и совокупность полномочий и субъективных прав, где полномочие выступает как совокупность «обязанности и возможности»<sup>54</sup> и здесь, не исключено, имеются новые возможности по продолжению исследования феномена компетенции.

Перейдем к осмыслению юридической ответственности политических партий.

Для анализа конституционно-правовой ответственности, как элемента конституционно-правового статуса политической партии в его взаимосвязи с системой обязанностей партии, существенное значение имеет выявленная и сформулированная Н.В. Витруком взаимосвязь элемента обязанности и элемента ответственности – ответственность проистекает из невыполнения обязанностей, и сама является одним из видов обязанности, её своеобразной формой: «...юридическая ответственность есть новая, дополнительная

---

<sup>53</sup> Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988. 318 с.

<sup>54</sup> Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: «Формула права», 2007. 485 с.

обязанность правонарушителя, на которого она возлагается [...] юридическая ответственность выполняет роль гаранта юридической обязанности, существовавшей до правонарушения, поскольку при неисполнении этой обязанности может наступить юридическая ответственность [...] юридическая ответственность как новая, дополнительная обязанность по возмещению (компенсации) нанесенного ущерба (урона) и несению справедливого возмездия как кара за правонарушение исполняется в принудительном порядке при неисполнении первичной юридической обязанности»<sup>55</sup>, одновременно подчеркивая, что такой элемент, как ответственность имеет ряд значимых отличий от иных обязанностей<sup>56</sup>.

Для исследования конституционно-правовой ответственности политических партий большое значение имеет осмысление Л.А. Тхабисимовой конституционно-правовой ответственности, как научного юридического феномена, имеющего в составе оснований политические основания: «...особенностью наступления конституционно-правовой ответственности, является то, что ее основания могут иметь политический характер. Это связано с тем, что деятельность высших должностных лиц невозможно адекватно оценить с помощью исключительно правовых критериев, так как они несут не только пассивные обязанности соблюдать Конституцию и законы, но и социально-политические обязанности перед своими избирателями»<sup>57</sup>.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

В состав основных элементов конституционно-правового статуса политических партий необходимо включать:

---

<sup>55</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009.

<sup>56</sup> Там же.

<sup>57</sup> Тхабисимова Л.А. В кн.: Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.



- организационные элементы, включающие требования и условия создания партии, а также её преобразования, объединения с другими партиями; условия и порядок её ликвидации; место политической партии в системе правоотношений;

- функциональные элементы – цели создания, в том числе – идеология и социальные задачи;

- права и обязанности;

- обеспечивающие реализацию прав и обязанностей гарантийные механизмы и ответственность.

Отметим, что с учётом вышесказанного можно говорить о возможности выделения общеправового и специального (как участника выборов) конституционно-правовых статусов политических партий (не забывая и о возможности выделения иных видов специальных статусов партий, например – «парламентская партия» (партия, представленная в выборных представительных органах) и т.д.<sup>58</sup>).

Последнее, в современной российской правовой системе оправдано, помимо прочих факторов, прежде всего тем, что «парламентские» партии освобождены от сбора подписей на соответствующих выборах.

Состав конституционно-правового статуса стремится к усложнению, в конечном счете становясь громоздким. Сделан вывод о необходимости помимо индивидуальных, общих и специальных, нормативных (юридических), фактических и доктринальных, вычленять также статусы, содержание которых отграничено одной или несколькими взаимосвязанными функциями, с последующим комплексным рассмотрением в определяемых ею пределах.

В случае с политическими партиями, наиболее оправданным, на наш взгляд, является ориентирование на электоральную функцию.

---

<sup>58</sup> Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. – М.: Институт права и публичной политики, 2003.

В указанном контексте, специальный конституционно-правовой статус политической партии как участника выборов, определен в качестве функционально-обусловленной группы элементов конституционно-правового статуса партии, раскрывающая закрепленное нормами конституционного законодательства юридическое положение политической партии в системе избирательных правоотношений и фактическое положение, реализуемое участием в выборах и победой на них.

## **2. Конституционно-правовое регулирование статуса политических партий и их региональных структур как участников выборов на уровне субъектов зарубежных федеративных государств**

В течение XX века сложились основные модели нормативной регламентации статуса и деятельности политических партий и их структурных подразделений на уровне субъектов федераций.

Исследователями выделяются, во-первых, так называемая «открытая модель», характерная для стран англосаксонской правовой семьи с двухпартийной системой, где «...отсутствует законодательное закрепление положения политических партий и их региональных структур, региональные структуры в своей деятельности могут опираться на правовые обычаи и нормы, закрепляющие свободу организаций, избирательные права и порядок проведения выборов (например, Великобритания, США)»<sup>59</sup>.

Однако это верно только по отношению к созданию и дальнейшему существованию политических партий как разновидности общественных объединений, но далеко не всегда так оказывается, когда речь идет об участии в выборах.

---

<sup>59</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С.9-10.

Таким образом, действительно, хотя одновременно в стране существуют национал-социалистические, неонацистские и сепаратистские партии<sup>60</sup>, в то же самое время в некоторых штатах их представители не выигрывают выборы не из-за политической конкуренции в связи с отстаиваемыми ими маргинальными идеями, а им попросту запрещено участвовать в выборах законодательно (ниже это будет показано на примере штата Калифорния).

Во-вторых, предлагалась ««модель частичной регламентации», для которой характерно, что «нормативно закреплены наиболее важные аспекты деятельности партий и их региональных структурных подразделений, как правило, это финансирование и порядок участия в избирательной кампании (например, Испания, Франция)»<sup>61</sup>. И здесь мы видим, что модель описывает общий конституционно-правовой статус, а исключение – т.е. подробная регламентация, делается именно в связи с участием в выборах и финансированием.

Что же касается, «модели детального закрепления», то здесь регламентировано и создание партий, и для продолжения деятельности предусмотрено выполнение специальных требований – соответственно и общий статус, и статус партий и их подразделений на уровне субъектов федеративных государств в смысле регламентированности близки или совпадают: «законодательство подробно регламентирует деятельность политических партий и их региональных отделений (например, ФРГ); модель специального закрепления, согласно которой законодательство устанавливает специальное требование о наличии региональных структур у политических партий и требования к их минимальному количеству и численности (например, Россия, Мексика)»<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Цапко М. И. Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 80-86.

<sup>61</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С.9-10.

<sup>62</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С.9-10.

Отдельно указывается на возможность полного запрета партийной деятельности – «запретительную модель»<sup>63</sup>.

В период 90-х годов XX века, который можно с определенной долей условности назвать периодом возрождения российской многопартийности, конституционно-правовая регламентация создания и деятельности (но не участия в выборах) политических партий в нашей стране, была ближе всего к американской модели. При этом вопросы участия в выборах и финансирования были крайне либерализованы по сравнению с США.

Отметим несколько исключений – во-первых, участие в российских выборах в 90-е годы XX века политических объединений, не зарегистрированных в качестве политических партий, в том числе – региональных, а также блокирование их на выборах в субъектах Федерации с региональными отделениями федеральных политических партий. В США действуют региональные партии, некоторые из них успешно участвуют в выборах в легислатуры штатов, но объединения вышеописанного характера для США нехарактерны.

Существенно чаще участие в выборах независимых, как поддерживаемых, так и не поддерживаемых политическими партиями кандидатов.

Второе исключение, которое оставалось значимым в период до 2010-11 годов, а в настоящее время перестаёт быть таковым – широкое распространение на региональных выборах в США процедур предварительного голосования, организуемого, как правило, ведущими двумя федеральными политическими партиями – праймериз.

В Российской Федерации они также начали проводиться, сначала для отбора кандидатов от политических партий на выборах в Государственную Думу России, потом и на выборах в законодательные органы субъектов РФ.

---

<sup>63</sup> Там же.

Тем не менее, разнообразие моделей и частота осуществления праймериз пока ещё не сравнимы с США. В любом случае, сохраняющийся курс на внедрение этой довыборной процедуры в рамках формирования соответствующей политической традиции, а не в виде нормативно-правовой регламентации предписывающей конкретные процедуры, устанавливающие их обязательность и т.д.

Безусловно, успешно провести праймериз могут, прежде всего, именно крупные партии, но это, полагаем, не только останется неизменным и в случае закрепления тех или иных предписаний, но, более того – скорее осложнит менее популярным партиям участие в выборах.

В остальном, в модели партийного строительства и партийного участия в региональных выборах в 90-е годы XX века, действительно, имели много общего с американской моделью.

Для того периода российского государственного строительства характерно длительное отсутствие в законодательстве запретов на создание региональных политических партий, отсутствие прямого требования к регистрации политических партий (и ряд политических объединений как федеральных, так и действующих в пределах одного или нескольких субъектов Федерации и участвующих в региональных выборах не только не имели статуса партий, но до конца 90-х зачастую могли не иметь в уставе положений об участии в политической деятельности и участии в электоральном процессе)<sup>64</sup>.

Сегодня государственное бюджетное финансирование электорально-успешных политических партий, поиск политического консенсуса и диалог с государственными структурами, сотрудничество, а не соперничество сближают российские реалии с характерной для развитых стран тенденциями. Что имеется ввиду. Для современных государств, по мнению Р. Каца и П. Мэйра

---

<sup>64</sup> Мухаметов Р.С. Политические партии в Свердловской области: этапы развития // *Studia Humanitatis*. 2013. №3.

характерен процесс «картелизации» политических партий, чья эволюция прошла несколько этапов развития – от массовой партии к новому типу партий.

В анализе Р. Каца и П. Мэйра выявлена неизбежная эволюция массовых политических партий в так называемые «картельные партии», в большей степени ориентированных на сотрудничество с государством, а не политическую борьбу, поддерживаемых государством в свою очередь: «...массовая партия – это просто одна из стадий непрерывного процесса. В частности, мы утверждаем, что в последние годы наметилась тенденция к еще более тесному симбиозу партий и государства, и это затем создает предпосылки для появления нового типа партий, который мы называем «картельной партией». Как и предыдущие типы партий, картельная партия подразумевает определенную концепцию демократии; более того, как и предыдущие типы партий, она стимулирует дальнейшую реакцию и сеет семена для еще большей эволюции»<sup>65</sup>.

Как отмечает Л.А. Тхабисимова, в российских реалиях выявленный Р. Кацем и П. Мэйром переход, также заметен, указывая на «...финансирование части российских политических партий из государственного бюджета, по нашему мнению, как раз выступает в качестве признака перехода от массовых партий к обозначаемым Р. Кацем и П. Мэйром «картельными партиями»<sup>66</sup>.

Следовательно, нельзя исключать, что возможные проблемы «картелизации» партий и последствий этого процесса для политической системы государства могут проявляться и в российских условиях.

Отметим, что Р. Кац и П. Мэйр видят в выявленном ими процессе признаки диалектического: «...развитие партий в западных демократиях отражает диалектический процесс, в котором каждый новый тип партии

---

<sup>65</sup> Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. Party Politics, 1995. №1(1), pp. 5-28. Цит. по: Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>66</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

порождает реакцию, стимулирующую дальнейшее развитие, что приводит к появлению еще одного нового типа партии, к еще одному набору реакций и так далее [...] факторы, детерминирующие этот диалектический процесс, проистекают не только из изменений в гражданском обществе, но и из изменений в отношениях между партиями и государством»<sup>67</sup>.

Анализируя эволюцию подходов к пониманию сущности партий и к их классификации, Р. Кац и П. Мэйр отмечают, что в научной литературе, еще со времен М.Я. Острогорского, несмотря на «огромное разнообразие типологий и анализов (как нормативных, так и эмпирических)», существует, помимо многочисленных особенных черт, одна общая черта, характерная для огромного множества подходов – это обязательное внимание к оценке взаимодействия политических партий и гражданского общества, как при анализе самого явления – «политическая партия», так и при разработке оснований для классификации политических партий<sup>68</sup>.

Следствием этого становится консенсус относительно принятия в качестве своего рода «эталона», сначала модели массовой партии, далее трансформировавшегося в «всеохватную партию», где основной функцией партий выступало влияние на проводимую государством политику, то есть воздействие на государственную власть от имени широких масс избирателей в их интересах<sup>69</sup>.

В настоящее время, считают Р. Кац и П. Мэйр такое понимание устарело, а партии выступают не перед государством в интересах населения, а наоборот – являются частью государственной системы и выступают перед населением в интересах государства. При этом, по мнению Р. Каца и П. Мэйра, это является

---

<sup>67</sup> Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. Party Politics, 1995. №1(1), p. 7. Цит. по: Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

<sup>68</sup> Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. Party Politics, 1995. №1(1), p. 7.

<sup>69</sup> Ibid.

закономерным итогом развития партий в современных демократических государствах<sup>70</sup>.

При этом, для партий, которые авторы относят к «картельным партиям», характерно снижение взаимной конкуренции, снижение их значимости в представительстве интересов избирателей, меньшее влияние на политическую оппозицию<sup>71</sup>.

В западноевропейских странах, а также в Канаде и США это приводит к появлению новых партий, чьи программы ближе к экстремистским, националистическим, автономистским<sup>72</sup>, сепаратистским (прежде всего, в регионалистских и федеративных государствах), и чья популярность растет параллельно с «картелизацией» старых партий, что связано с отсутствием во многих странах ограничений в отношении создания такого рода партий.

Действительно, авторы приводят в качестве наиболее «жесткого» по их мнению примера националистической и ксенофобской партии «Австрийскую партию свободы», отмечая, что её влияние снижается; тем не менее, спустя пять лет после публикации представители этой партии одерживали победы на выборах в ландтаги земель, имели крупный успех на федеральных выборах и вошли в коалиционное федеральное правительство Австрии<sup>73</sup>.

Указанная партия уже побеждала на выборах в ландтаги земель, её представители становились губернаторами (например, дважды в Каринтии)<sup>74</sup>. Программные документы партии не нарушали австрийское законодательство, также, как и скандальные, но зачастую формально не содержащие признаков

---

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. Party Politics, 1995. №1(1), p. 22-23.

<sup>72</sup> Имеются ввиду леворадикальные, крайние леволиберальные, анархистские партии.

<sup>73</sup> Meret S. The Danish People's Party, the Italian Northern League and the Austrian Freedom Party in a Comparative Perspective: Party Ideology and Electoral Support. – Aalborg: Aalborg University, Institute of History and International Social Studies AMID, Academy for Migration Studies in Denmark 2009. p. 93-95.

<sup>74</sup>



правонарушения заявления её лидеров, хотя были определенного рода исключения.

После первой победы в Каринтии, избранный ландтагом земли Й. Хайдер вскоре был вынужден уйти в отставку из-за высказываний с позитивной оценкой политики занятости Третьего Рейха, под давлением федеральных властей: «...и президент, и канцлер Австрии пошли на отстранение Хайдера с его поста, хотя этот шаг отнюдь не ослабил националистические настроения в стране»<sup>75</sup>. Тем не менее, кроме политической ответственности, преследованиям в рамках уголовного или административного законодательства Й. Хайдер не подвергался.

И, тем не менее, это партия, прямо называвшаяся специалистами неонацистской, вплоть до того, что именно её описанием проиллюстрирована статья в «Британской энциклопедии», посвященная неонацизму в современной Австрии<sup>76</sup>, длительное время сохраняет влияние и участвует в выборах, в том числе – на уровне земель, несмотря на попытки давления со стороны структур Европейского Союза. Одно из следствий «картелизации» – появление и популяризация политических партий, формально не нарушающих законодательство, но выступающих на выборах с пакетом таких популистских и радикальных инициатив, что определенные избиратели в совокупности воспринимают их в качестве экстремистских, хотя формально законодательство о противодействии экстремизму не нарушается.

При этом, следствием победы политической коалиции, включающей «Австрийскую партию свободы» стало международное давление на Австрию, а реакция государственных институтов на формирование коалиционного правительства стали рекомендации предпринимать действия, не предусмотренные действующим избирательным законодательством<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Швейцер В.Я. Политические проблемы современной Австрии. М.: Ин-т Европы РАН, 2022. С. 57.

<sup>76</sup> <https://www.britannica.com/topic/fascism/Neofascism#ref742259>

<sup>77</sup> Там же.

В частности, В.Я. Швейцер указывает на следующие шаги, которые потребовали от сформированного «Австрийской партией свободы» и «Австрийской народной партии» правительства: «...стремясь снизить накал страстей, президент Клестиль настоял на том, чтобы ещё до приведения к присяге была обнародована декларация правительства, обращённая не столько к австрийцам, сколько к европейской общественности. В этом документе с претенциозным названием «Ответственность Австрии – будущее центра Европы» были осуждены все формы дискриминации, прежде всего расизм. Лидеры партий заявили, что их кабинет сохранит «нерушимую связь с традициями и ценностями, являющимися совместным наследием народов Европы», а также будет всячески охранять свободы, главенство закона, толерантность, подлинную демократию. Особо подчёркивалось, что партнёры берут на себя обязанность бороться с наследием «ужасающих преступлений национал-социалистического режима»<sup>78</sup>.

Парадоксальность ситуации в том, что к не нарушающей законодательство политической партии были предприняты политические меры воздействия со стороны официальных должностных лиц государства.

Таким образом, изменения, происходящие в сфере взаимодействия государства, политических партий и гражданского общества порождают новые вызовы, а нормативно-правовое регулирование в отношении такого рода вызовов, даже в развитых правовых государствах явно запаздывает.

При этом, благодаря выборам на уровне земель, роль политических партий, в том числе – радикальных и популистских продолжает оставаться весьма высокой из-за особенностей конституционно-правового регулирования порядка формирования Федерального Совета (бундесрата) – палаты земельного представительства в бикамеральном федеральном австрийском парламенте.

---

<sup>78</sup> Швейцер В.Я. Указ. соч. С. 38.

Как указывает Т. Елингер, «...фракции Национального совета и бундесрата объединяются в «клубы», где определяется принципиальная политическая линия той или иной партии. Естественно, что депутаты от земель в бундесрате практически всегда следуют линии партии, представителями которой они являются. Австрийский бундесрат служит наглядным примером того, как в рамках парламентской демократии партийные структуры в государстве могут превалировать над федеративными структурами и даже подменять их»<sup>79</sup>.

Подчеркнем, что и в государствах с двухпартийной системой такие партии, также, могут иметь достаточно значимые успехи, прежде всего, на выборах в отдельные региональные представительные органы (например, Шотландская национальная партия традиционно лидирует на выборах в Парламент Шотландии, Партия Уэльса имеет большинство мест в Сенедде).

В Великобритании сравнительно недавно региональные партии начали получать места в Палате Общин – впервые одно место в британском парламенте партия получила по результатам выборов 1970 года, на выборах 2015 года партия получила 56 мандатов из 650, образовав единую фракцию с Партией Уэльса на платформе движения за национальную независимость.

В то же время, и на федеральном, и на региональном уровнях, в США, региональные партии значимого успеха не имеют. В отношении общих вопросов конституционно-правового статуса партий американское законодательство достаточно либерально. Прежде всего, это проявляется в вопросах создания, агитации, ограничений по региональному и этническому принципу, политических ограничений – в стране действуют национал-социалистические, неонацистские партии и т.д.

Однако избирательное законодательство, нормативное регулирование участия партий в выборах, в отличие от законодательства о политических

---

<sup>79</sup> Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего // Современная Европа. 2001. №1. С. 47.

партиях, гораздо подробнее и строже регламентирует соответствующие электоральные процедуры, создавая определенный барьер против радикалов. В отличие от России, ФРГ и ряда других государств, США сохраняет в своей политической системе экстремистские и даже сепаратистские партии, не препятствуя их деятельности, за исключением участия в выборах. И, напротив, не ставя в качестве условия продолжения деятельности политических партий участие в них.

На уровне штатов на регламентацию избирательного процесса существенное влияние оказывают две основные партии. Это проявляется в спектре от фактически нормативного характера решений партийных съездов – кокусов, в ряде штатов, на что указывает А.С. Автономов<sup>80</sup>, наличия дополнительных требований в отношении выдвижения представителей «малых партий» или независимых кандидатов, до таких явлений, как джерримендеринг.

В некоторых штатах, например – в Калифорнии, законодательство (Избирательный кодекс Калифорнии) содержит закрытый перечень политических партий, которые могут участвовать в выборах: «...Избирательный кодекс штата Калифорния в разделе 7 закрепляет деятельность следующих четырех партий – демократической партии, республиканской, независимой американской партии, а также партии мира и свободы»<sup>81</sup>.

Напротив, в некоторых штатах, таких как Вермонт, внимание законодателя сконцентрировано не на партийном участии и партийных процедурах, а на требованиях к конкретным кандидатам, не оговаривая партийную принадлежность и кандидатов, и лиц, подписывающих их петиции о выдвижении и т.д.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Автономов А. С. Правовая Антология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999.

<sup>81</sup> Шин А.Г. Избирательный кодекс штата Калифорния: особенности структуры и предмета регулирования // Избирательное право. 2007. №3. С. 38.

<sup>82</sup> Сапцын С.П. Выборы по-американски // Выборы и референдумы. 2007. № 2.

Порядок выдвижения как партийных, так и независимых кандидатов во многом схож. Первым этапом является регистрация кандидатом петиции о выдвижении с указанием принадлежности к партии или указанием о беспартийном статусе. Следующий этап – внутрипартийные предварительные выборы (праймериз)<sup>83</sup>.

Во всех штатах, в настоящее время, процедура партийных праймериз регламентирована, в отличие от России.

Закрепляются модели праймериз на выборах губернаторов или в легислатуры штата:

- закрытых праймериз «только для сторонников партии», проводимых каждой партией (официального членства в партиях с членскими билетами, реестрами и т.д. не практикуется, именно поэтому правильнее говорить о «сторонниках»);

- закрытых праймериз «для сторонников и независимых избирателей», также проводимых каждой партией, к которым допускаются сторонники партии и другие избиратели, при условии, что они не будут участвовать в праймериз других партий;

- две модели открытых – «с публичной декларацией о выбираемом кандидате» или без таковой, когда можно принять участие в праймериз партий и выбрать кандидатов независимо от партийной регистрации, но только среди кандидатов от одной партии по выбору избирателя;

- бланкетные праймериз, не применяемые в настоящее время на региональном уровне выборов, с общим списком от всех участвующих партий, где можно выбирать любого из кандидатов независимо от партийной принадлежности как кандидата, так и избирателя (как поясняет Д. Ходари,

---

<sup>83</sup> Фролова О.А. Политическая система США: институты и акторы. М.: Юрайт, 2018. С. 78.

«...избиратель может выбрать кандидата-демократа на пост губернатора и кандидата-республиканца на пост сенатора»<sup>84</sup>).

Попытки изменений моделей праймериз legislatures или секретарями штатов могут встречать жесткий отпор политических партий.

Так, попытка секретаря штата Калифорния Уильяма Джонса изменить процедуру партийных праймериз с закрытых на бланкетные – проведя эту поправку через общественное обсуждение и референдум штата встретила противодействие демократической партии, оспорившей изменения в судебном порядке. В итоге было вынесено решение Верховного Суда США, в котором судья А. Скалиа, подготовивший проект решения, поддержанный в дальнейшем большинством судей, указал, что бланкетные праймериз противоречат той роли, которые партии играют в политической системе штатов, разрушительно влияя на саму необходимость в существовании партий<sup>85</sup>.

Уже после этого решения, в 2004 году, некоммерческая общественная организация из штата Вашингтон «Washington State Grange»<sup>86</sup> выступила с поддержанной избирателями штата поправкой о проведении на выборах в штате бланкетных праймериз, также оспоренной в судебном порядке, но уже республиканской партией. Верховный суд штата Вашингтон, федеральный Апелляционный суд девятого округа опираясь на ранее принятое решение Верховного Суда США по делу «California Democratic Party v. Jones» последовательно поддерживали отмену поправки<sup>87</sup>.

Дело в итоге также дошло до Верховного Суда США, решение по нему было также подготовлено А. Скалиа, указавшим: «Штат утверждает только, что у него «есть рациональное основание» для «предоставления избирателям

---

<sup>84</sup> Hoday D. Argentina elections 2015: a guide to the parties, polls and electoral system [https // URL: theguardian.com/world/2015/oct/23/argentina-elections-2015-a-guide-to-the-parties-polls-and-electoral-system](https://www.theguardian.com/world/2015/oct/23/argentina-elections-2015-a-guide-to-the-parties-polls-and-electoral-system) Дата: 25.05.2022.

<sup>85</sup> California Democratic Party v. Jones, 530 U.S. 567 (1999) // <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l/usrep/usrep530/usrep530567/usrep530567.pdf> Дата: 1.05.2022.

<sup>86</sup> Вашингтонская ассоциация фермеров // URL: <http://wa-grange.com/> Дата: 25.05.2022.

<sup>87</sup> Washington State Grange v. Washington State Republican Party, 552 U.S. 442 (2008) // <https://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2008/03/06-713.pdf> Дата: 25.05.2022.

некоторой части соответствующей информации о кандидатах» [...] Этого очень мало для установления убедительного государственного интереса, которого требует Первая поправка. По правде говоря, даже наличие рациональной основы здесь сомнительно. Разрешение кандидатам идентифицировать себя с определенными партиями в избирательном бюллетене демонстрирует мнение государства о том, что приверженность партийной философии является «важным – возможно, первостепенным – соображением при выборе гражданина»<sup>88</sup>.

Таким образом, бланкетные праймериз в США на региональном уровне больше не применяются. Попытки их вернуть находят отклик у избирателей штатов, но встречают противодействие у политических партий.

В Луизиане, где ранее на выборах в штате проводились бланкетные праймериз с участием в последнем туре двух кандидатов, набравших большинство голосов на праймериз независимо от партийной принадлежности<sup>89</sup>, в настоящее время, как указывает О.А. Фролова, праймериз на региональном уровне не проводятся – «все зарегистрированные кандидаты сразу участвуют во всеобщих выборах, во второй тур выходят набравшие максимальное число голосов (в случае если ни один кандидат не получает более 50% в первом туре)»<sup>90</sup>.

В законодательстве штатов может быть предусмотрено не выдвижение политической партией, а самостоятельное выдвижение кандидатов с дополнительными требованиями к подаче петиции о выдвижении. Это, например, может быть требование о сборе определенного количества подписей<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> См.: подробнее: Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Берлявский Л.Г. и др. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран: учеб. пособие. 3-е изд. М.: Проспект, 2019. С. 184.

<sup>90</sup> Фролова О.А. Политическая система США: институты и акторы. М.: Юрайт, 2018. С. 78.

<sup>91</sup> Там же.

Как правило, это не слишком большое число подписей, либо, могут закрепляться альтернативные варианты – например, для выдвижения кандидатуры на пост губернатора Калифорнии в 2003 году необходимо было либо собрать небольшое число подписей и выплатить избирательный взнос (65 подписей и 3500 долларов), либо собрать десять тысяч подписей<sup>92</sup>.

Помимо дополнительного требования о сборе подписей зарегистрированных избирателей в законодательстве штата может быть закреплено требование для представителей «малых партий» о сборе подписей избирателей имеющих аналогичную кандидату партийную принадлежность, или, – для самовыдвиженцев, т.н. «независимых кандидатов» – о сборе подписей беспартийных зарегистрированных избирателей<sup>93</sup>. В итоге, в бюллетени было включено 135 кандидатов<sup>94</sup>.

Избирательный кодекс Калифорнии, помимо закрытого перечня партий, имеющих участвовать в выборах, содержит также требования к ним, как участникам выборов и предусматривает процедуру не допуска партий к участию в предстоящих выборах, в случае невыполнения требований.

Так, совокупность требований к партиям, как участникам выборов на уровне штата, приводит А.Г. Шин: «Раздел 5 содержит требования, предъявляемые к политическим партиям, а также процедуру их дисквалификации. Согласно статье 338 партия – это политическая партия или организация, имеющая право на участие в любых первичных выборах. Закрытый перечень требований к политическим партиям, участвующим в первичных выборах, устанавливается статьей 5100: а) если на предшествующих губернаторских выборах любой из кандидатов, участвующий в выборах на любую должность в пределах штата, получил два процента голосов от всех

---

<sup>92</sup> Garrett E. Democracy in the Wake of the California Recall // University of Pennsylvania Law Review. Vol. 153, No. 1, Symposium: The Law of Democracy (Nov., 2004), P. 254.

<sup>93</sup> Фролова О.А. Политическая система США: институты и акторы. М.: Юрайт, 2018. С. 78.

<sup>94</sup> Garrett E. Democracy in the Wake of the California Recall // University of Pennsylvania Law Review. Vol. 153, No. 1, Symposium: The Law of Democracy (Nov., 2004), P. 256.



голосов избирателей штата; б) если ранее или на 135-й день до проведения первичных выборов секретарю штата от лиц, организующих проведение выборов в графстве, пришло уведомление о том, что не менее одного процента избирателей от общего количества избирателей штата вступили в члены данной партии; в) если ранее или на 135-й день до проведения первичных выборов секретарем штата заполнена петиция (подписной лист), переданная вышеназванными лицами и подписанная избирателями в количестве не менее десяти процентов от всех голосов штата, участвующих на последних губернаторских выборах, декларирующая, что они представляют данную партию и желают, чтобы она участвовала на первичных выборах. Петиция и подписи избирателей подлежат верификации и последующей передаче секретарю штата. Политические партии, не соответствующие вышеназванным критериям, подлежат немедленной дисквалификации. Так, согласно статье 5200 не позднее 123 дней до проведения праймериз (primaries), секретарь штата обязан по согласованию и с одобрения Генерального прокурора, выявить список тех партий, которые подлежат дисквалификации в соответствии со статьей 5102 Избирательного кодекса»<sup>95</sup>.

Отметим, что приведенные выше дополнительные требования к партиям, определенным образом напоминают российские, но, по сути, являются намного более жесткими.

С другой стороны, в ряде штатов законодательством допускаются безальтернативные выборы<sup>96</sup>.

В Избирательный кодекс Калифорнии неоднократно вносились изменения. Так, в 2016 году в Калифорнии был принят «Закон о выборе избирателя» (Voter's Choice Act, VCA).

---

<sup>95</sup> Шин А.Г. Избирательный кодекс штата Калифорния: особенности структуры и предмета регулирования // Избирательное право. 2007. №3. С. 38.

<sup>96</sup> Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Берлявский Л.Г. и др. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран: учеб. пособие. 3-е изд. М.: Проспект, 2019. С. 184.

Указанный акт, утвержденный принятием Законопроекта Сената Калифорнии № 450 представляет собой нормативный акт о поправках к ряду разделов Избирательного кодекса, устанавливающий новые правила проведения голосования по почте и новые правила выделения избирательных округов<sup>97</sup>.

Новые правила носили альтернативный характер: графства (округа)<sup>98</sup> переходили на него не сразу, а разработав и утвердив, после общественного обсуждения и исправления замечаний как населения, так и специально созданных общественных комитетов – по вопросам пространственной и языковой доступности выборов, План проведения выборов, детально регламентирующий порядок их проведения – от, собственно, избирательных процедур до вопросов общественной безопасности, мест размещения и порядка работы Центров помощи избирателям, пришедшим на смену избирательным участкам и избирательным округам, вопросам информирования избирателей и обучения персонала центров, вопросам технологий подсчета и проверки голосов<sup>99</sup>.

Учет мнения общественности и замечаний при этом носит поэтапный характер – с применением одновременно традиционной и новой модели в рамках «пилотных выборов» (например, в графстве Йоло это были выборы президента США 2020 года и региональные выборы – выборы губернатора

---

<sup>97</sup> Yolo County California Voter's Choice Act Election Administration Plan, 2022 // URL: [https://www.yolelections.org/voters-choice-act/eap-final\\_avantpage\\_ru.pdf](https://www.yolelections.org/voters-choice-act/eap-final_avantpage_ru.pdf) Дата: 11.04.2022.

<sup>98</sup> Имеются ввиду «county», перевод этого термина в юридической литературе включает варианты «округ» или «графство». См., напр.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Проспект, 2007. С. 379 и далее (автор настаивает на выборе термина «графство» для избегания путаницы между территориальными единицами местного самоуправления и многочисленными видами округов в США). Учитывая, что далее речь будет идти и о других округах – избирательных («electoral district»), для того, чтобы избежать путаницы и не придавать формулировкам ещё большую громоздкость, для обозначения «county» будет использоваться слово графство, для избирательного округа – округ, т.е. дословный перевод. В американских источниках на русском языке (в том числе для русскоязычных избирателей), иногда используется термин «округ» и для «county», и для «electoral district», однако в скобках, как правило, поясняется на английском, что именно названо «округом».

<sup>99</sup> Yolo County California Voter's Choice Act Election Administration Plan, 2022 // URL: [https://www.yolelections.org/voters-choice-act/eap-final\\_avantpage\\_ru.pdf](https://www.yolelections.org/voters-choice-act/eap-final_avantpage_ru.pdf) Дата: 11.04.2022.

Калифорнии 2021 года), общественное обсуждение продолжается в настоящее время<sup>100</sup>.

Поступившие замечания в ходе общественного обсуждения добавляются в проект Плана проведения выборов, до окончательного общественного одобрения применяются обе модели организации голосования, для общественного обсуждения созданы два Консультативных комитета (по вопросам пространственной и языковой доступности голосования)<sup>101</sup>.

Политические партии при использовании такой модели максимально равноудалены от воздействия на организацию и проведение голосования. Основная их активность сводится к агитации и проведению праймериз. Переход к формату Центров голосования и голосованию по почте, как основной процедуре делает бессмысленным попытки повлиять на исход голосования с помощью джерримендеринга – избиратель может обращаться в любой из Центров голосования, вне зависимости от места жительства в пределах графства<sup>102</sup>.

К 2018 году на модель VCA полностью перешло пять калифорнийских графств – Мадера, Напа, Невада, Сакраменто и Сан-Матео. После начала пандемии новой коронавирусной инфекции Covid-19 процесс перехода был активизирован<sup>103</sup>.

Голосование по традиционной модели проводится до двух недель, по почте – 30 дней, отсутствуют «периоды тишины», подсчет голосов начинается после окончания голосования, однако, поскольку не запрещены т.н. «экзитполлы» (социологические опросы избирателей после голосования), при сохранении традиционной или применении традиционной и VCA моделей, партии могут оценить свои возможные результаты и усилить агитацию и т.д.

---

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid..

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

Разумеется, система голосования по почте имеет очевидные достоинства и недостатки, как, впрочем, и все другие системы голосования.

Так, например, в электронные списки голосующих по почте запрещено включать значимые сведения об избирателях (номер социального страхования или номер водительского удостоверения), несмотря на то, что оплаченные штатом конверты для бюллетеней для отправки заполненного бюллетеня по почте снабжены уникальным штрих-кодом и трек-номером, с возможностью отслеживать перемещение на сайте секретаря штата (электронная система «Where's My Ballot?» – «Где мой бюллетень»<sup>104</sup>), бюллетени теряются, в системе возможны сбои и т.д. Например, на федеральных выборах президента в 2020 году Почтовая служба США утратила порядка трехсот тысяч бюллетеней<sup>105</sup>.

Ещё одной проблемой для избирателей, особенно для лиц с ограниченными возможностями является возможное оспаривание подписи на бюллетене при подозрении о её несовпадении с оставленной в карточке регистрации избирателя. Оценка совпадения подписей осуществляется вручную сотрудниками Центров голосования и избирательных комиссий. Не меньшей проблемой может стать и, наоборот, невнимательность при проверке подписей.

С 2021 года Законодательная Ассамблея штата Калифорния также разрешила проводить дистанционное электронное голосование для маломобильных избирателей (бюллетени RAVBM, отправляемые по электронной почте избирателям или загружаемые ими самостоятельно при электронной регистрации на сайте секретаря штата)<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Ballotrax State of California // URL: <https://california.ballotrax.net/voter/> Дата: 25.05.2022.

<sup>105</sup> Когалов Ю. Американская почтовая служба «потеряла» 300 тысяч бюллетеней // Российская газета. 4.11.2020. URL: <https://rg.ru/2020/11/04/amerikanskaia-pochtovaia-sluzhba-poteriala-300-tysiach-biulletenej.html> Дата: 11.04.2022.

<sup>106</sup> Yolo County California Voter's Choice Act Election Administration Plan, 2022 // URL: [https://www.yoloelections.org/voters-choice-act/eap-final\\_avantpage\\_ru.pdf](https://www.yoloelections.org/voters-choice-act/eap-final_avantpage_ru.pdf) Дата: 11.04.2022.

Все вышеуказанные законопроекты инициированы и приняты представителями демократической партии в легислатуре штата Калифорния, имеющей подавляющее большинство в палатах: «...в настоящее время Демократическая партия имеет большинство с правом вето в обеих палатах Законодательного собрания штата Калифорния. Законодательная ассамблея состоит из 60 демократов и 19 республиканцев, и одного независимого депутата, а Сенат штата состоит из 31 демократа и 9 республиканцев. За исключением короткого периода с 1995 по 1996 год, Ассамблея находится в руках демократов с момента выборов 1970 года. Сенат находится под постоянным контролем демократов с 1970 года»<sup>107</sup>.

Как правило, организаторами выборов выступают офисы секретаря штата («secretary of state»)<sup>108</sup>, в штатах Аляска и Юта такой должности нет, их полномочия в рассматриваемой сфере осуществляют вице-губернаторы<sup>109</sup>. Секретари штатов избираются на свои должности сроком на четыре года (в 35 штатах), в некоторых штатах – назначаются губернаторами, помимо них на уровнях избирательных округов действуют окружные организаторы (администраторы) выборов<sup>110</sup>.

В десяти штатах действуют Избирательные советы, формируемые исполнительной властью «на основе паритетного представительства двух основных партий»<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Gstalter M. Dems gain veto-proof supermajority in California legislature// The Hill. Retrieved December 2, 2019. URL: <https://thehill.com/homenews/state-watch/416351-dems-gain-veto-proof-supermajority-in-california-state-senate-after/> Дата: 12.04.2022.

<sup>108</sup> Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США: Миссури, Техас, Флорида // Вестник Российского университета кооперации. 2019. № 3 (37). С. 136-142; Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США (Вермонт, Вирджиния, Округ Колумбия) // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 4. С. 26-31.

<sup>109</sup> Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 4. С. 108-122.

<sup>110</sup> Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Берлявский Л.Г. и др. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран: учеб. пособие. 3-е изд. М.: Проспект, 2019. С. 202.

<sup>111</sup> Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Берлявский Л.Г. и др. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран. 3-е изд. М.: Проспект, 2019. С. 202.

В отличие от Российской Федерации, где избирательные комиссии включают представителей политических партий, обеспечивая баланс партийных интересов и легитимность итогов выборов, в Калифорнии создан внепартийный орган контроля в отношении выборов, к чьим полномочиям относится, также вопросы лоббирования, соблюдения политической этики и т.д.

Это Комиссия по справедливой политической практике (FPPC), которая, согласно калифорнийскому Закону о политической реформе 1974 года, представляет собой «...независимую беспартийную комиссию из пяти членов, которая несет основную ответственность за беспристрастное и эффективное применение Закона о политической реформе [...] Цели комиссии: обеспечивать честность и беспристрастность государственных служащих в процессе принятия правительственных решений; содействовать прозрачности в работе правительства; укреплять доверие общества к политической системе» (Раздел 9 Закона)<sup>112</sup>.

Что же касается джерримендеринга, так называемой «электоральной географии», то он может носить как характер, фактически нарушающий один из важнейших принципов избирательного права – равенства, и с этим ведется активная борьба, так и иметь характер «позитивной дискриминации», прежде всего – в отношении этнических меньшинств (именно в таком качестве он используется во Флориде и Луизиане)<sup>113</sup>.

Хорошо заметно, что в период 90-х годов XX века, являвшимся периодом возрождения российской многопартийности, конституционно-правовая регламентация создания и деятельности политических партий была ближе всего к американской модели, в том числе, это нашло выражение в существовании региональных политических партий.

---

<sup>112</sup> Yolo County California Voter's Choice Act Election Administration Plan, 2022 // URL: [https://www.yoloelections.org/voters-choice-act/eap-final\\_avantpage\\_ru.pdf](https://www.yoloelections.org/voters-choice-act/eap-final_avantpage_ru.pdf) Дата: 11.04.2022.

<sup>113</sup> Фролова О.А. Политическая система США: институты и акторы. М.: Юрайт, 2018. С. 79-80.

При этом, процедуры участия политических партий в выборах в ряде штатов США и тогда и теперь регламентированы намного строже.

Отметим и несовпадения – во-первых, участие в российских выборах в 90-е годы XX века политических объединений, не зарегистрированных и не поименованных в качестве политических партий (для США характерно второе), а также создание избирательных блоков на выборах в субъектах Федерации между региональными партиями и региональными отделениями федеральных политических партий.

В США действуют региональные партии, некоторые из них успешно участвуют в выборах в законодательные органы штатов, но объединения вышеописанного характера для США нехарактерны. Существенно чаще участие в выборах независимых, не поддерживаемых политическими партиями кандидатов.

Таким образом, создать партию в США намного проще, но вот принять участие в региональных выборах от «малых партий», значительно сложнее.

Далее, уже в современный период, развитие законодательства о политических партиях в наибольшей степени приблизилось к модели, характерной для ФРГ, но и здесь имеются различия. Так, например, К.А. Агафонова, оценивая формулировку конституционно-правовой обязанности партий участвовать в выборах и проводя сравнительно-правовой анализ с аналогичным германским законодательством отмечает, что в российском законодательстве применена менее жесткая формулировка «участие в выборах», тогда как германское законодательство требует обязательности участия конкретно в парламентских выборах<sup>114</sup>.

Вообще, анализ законодательства Федеративной Республики Германии об участии партий и их региональных структур в выборах на уровне федеральных земель, показывает определенное сходство в подходах с российским подходом регламентации участия партий в региональных выборах.

---

<sup>114</sup> Агафонова К.А. К вопросу об основаниях юридической ответственности политических партий в Российской Федерации // Юридический мир. 2006. №2.

Как отмечает Л.Г. Берлявский, анализируя нормы Федерального закона ФРГ «О политических партиях» 1967 года, кандидаты на региональных выборах «...могут представляться политическими партиями и избирателями, при этом списки выдвигаются только политическими партиями, признанными таковыми в установленном порядке. Независимые кандидаты могут стать таковыми на выборах в избирательных округах, и их кандидатуры должны быть поддержаны не менее чем 200 избирателями»<sup>115</sup>.

То есть, требования к самой политической партии здесь имеют первостепенное значение, а само обретение статуса политической партии открывает дорогу к участию в выборах, в том числе путем выдвижения кандидатов «по партийным спискам».

В частности, определяющими условиями признания в качестве политической партии и обретения общего конституционно-правового статуса выступают выполнение ряда условий, установленных Законом 1967 года.

Это следующие обязательные условия:

- выполнение требований о наименовании;
- об участии в парламентских выборах на федеральном уровне или уровне земель;
- принятие устава и программы партии и требования к их содержанию;
- превышение количества граждан ФРГ по сравнению с иностранцами и апатридами в составе как рядовых членов партии, так и её управленческих структур;
- пребывание в юрисдикции ФРГ, а не за рубежом;
- соответствие требованиям закона процедуры и порядка проведения обязательных партийных мероприятий (съездов, конференций);
- выполнения требований о структуре и руководящих органах и т.д. (§ 4-9 Закона).

---

<sup>115</sup> Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Берлявский Л.Г. и др. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран. 3-е изд. М.: Проспект, 2019. С. 227.



Закон содержит легальное определение: «Партии представляют собой объединения граждан, которые постоянно или длительное время оказывают влияние на формирование политической воли в рамках Федерации или одной из земель и желают участвовать в представительстве народа в Бундестаге или одном из ландтагов при условии, что они в достаточной мере гарантируют серьезность таких намерений общим характером их фактического отношения к делу и, в частности, численностью и постоянством организации, числом членов и активной общественной деятельностью. Членами партии могут быть только физические лица» (§ 2 Закона).

Закон устанавливает задачи и функции партий:

- «- оказывают влияние на формирование общественного мнения;
- стимулируют и углубляют политическое образование;
- поддерживают активное участие граждан в политической жизни;
- воспитывают граждан, способных принимать на себя ответственность за дела общества;
- выдвигают кандидатов на выборах в государственные органы Федерации земель и общин;
- оказывают влияние на политическую деятельность парламента и правительства;
- вносят выработанные ими политические ориентиры в процесс формирования воли государства и заботятся о постоянной живой связи между народом и государственными органами (пункт 2 § 1 Закона).

Большое значение имеет возможность оценки государством конституционности политических партий, их программных документов и действий: «политические партии, которые по своим целям или действиям стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или поставить под угрозу существование Федеративной Республики,

антиконституционны. Вопрос о конституционности партии решает Федеральный конституционный суд»<sup>116</sup>.

Опыт Австрии показывает, что в определенных политических ситуациях в выборах могут успешно принять участие экстремистские и популистские партии, поэтому более жесткие требования к порядку создания и характеру деятельности партий более предпочтительны (иначе руководство страны вынуждено предпринимать попытки политически обусловленных, но формально выходящих за рамки их полномочий действий, что противоречит принципам верховенства закона и правового государства).

В то же время создание в избирательном законодательстве закрытых перечней партий – участников выборов, как это сделано в Избирательном кодексе Калифорнии противоречит принципу политического плюрализма.

Определены два основных подхода к соотношению регулирования общего и специального – как участников региональных выборов, конституционно-правовых статусов политических партий и их региональных структур.

Для первого характерны свобода создания и деятельности партий и их региональных структур, возможность создания региональных партий, но усложненный порядок доступа партий и их кандидатов к участию в выборах. В большей степени характерные черты этого подхода проявляются в государствах с двухпартийностью и мажоритарной избирательной системами (США, Великобритания).

Для второго характерен усложненный порядок создания, закрепления перечня требований к партиям, определение необходимых условий для осуществления ими деятельности, и свободный доступ к выборам партий и их кандидатов, при выполнении некоторых обязательных требований. Само

---

<sup>116</sup> См.: Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасова О.В. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 2010. С.233. Цит. по Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Берлявский Л.Г. и др. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран. 3-е изд. М.: Проспект, 2019. С. 227.

участие в выборах может выступать условием существования политических партий. В большей степени черты такого подхода характерны для государств с многопартийностью и пропорциональной или смешанной избирательными системами (ФРГ, Россия).

### **3. Эволюция конституционно-правового положения политических партий и их региональных отделений как участников выборов**

Осмысление исторического развития политических партий и их региональных структур позволило выявить несколько значимых тенденций.

Появление в России политических партий приходится на вторую половину XIX века. В царской России свобода союзов была предельно урезана. Статья 80 Основных Государственных Законов, провозглашавшая это право, тут же ограничивала его «целями, не противными законам». Далее она отсылала к закону, который определяет «условия образования обществ и союзов, порядок их действий.., порядок закрытия...».<sup>117</sup>

В частности, базой для формирования либеральных и демократических политических партий России стало земское движение. Политические тенденции земских органов проявились с самого их возникновения. В 1865 г. Петербургское земское собрание настаивало на создании центрального земского учреждения, в 1867 г. потребовало участия земства в законодательной работе. В 1867 г. правительственный Сенат возлагает на губернаторов контроль за личным составом земских органов, а Государственный совет запрещает

---

<sup>117</sup> См.: Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. - М.: ИКД "Зерцало-М", 2003. – СПС «Гарант».

публикацию земских отчётов<sup>118</sup>.

Ограничение деятельности земских органов правительством не давало значительных результатов – движение усиливалось и ширилось. Земские органы проводили свои территориальные съезды, на которых формулировали свои требования.

С начала XX века на политическую арену выходит ряд партий:

- умеренно-прогрессистская;
- Всероссийский торгово-промышленный союз;
- «Союз 17 октября»;
- партия правого порядка;
- партия монархистов-конституционалистов (царистов);
- «Союз русского народа»;
- Российская социал-демократическая партия (образованная «Союзом борьбы за освобождение рабочего класса»);
- партия социалистов-революционеров;
- радикальная партия;
- партия свободомыслящих и др<sup>119</sup>.

Легальная деятельность политических партий была обусловлена принятием Манифеста 17 октября 1905 года. Данным актом Николай II установил «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов».

Отмечается, что «избирательное право имели не все жители империи. Для того, чтобы иметь избирательное право необходимо минимум за год до выборов соответствовать следующим критериям:

---

<sup>118</sup> Коркунов Н.М., Русское государственное право: Введение и общая часть 6-е изд.. Т. 1 / Под ред. и с доп.: Авалов З.Д., Горенберг М.Б., Соколов К.Н. СПб., 1908 URL:[http:// lawlibrary.ru/izdanie6428.html](http://lawlibrary.ru/izdanie6428.html) Дата: 7.10.2021.

<sup>119</sup> Маросейкина М.Н. История политических партий и движений // Интернет-сайт «Социальное гуманитарное образование». URL: <http://humanities.edu.ru/db/msg/1223> Дата: 7.10.2021

- по землевладельческой курии – быть владельцем от 100 до 650 десятин земли в зависимости от местности, иметь недвижимую собственность стоимостью не менее 15 тыс. рублей.

- по городской курии – быть владельцем городской недвижимости и торгово-промышленных заведений, квартиросъемщиком или служащим.

- по крестьянской курии – иметь домовладение;

- по рабочей курии – быть рабочим предприятия с не менее 50 рабочими мужского пола»<sup>120</sup>.

Считалось, что «в крестьянской стране, где большинство населения не искушено в политическом искусстве, свободные и прямые выборы приведут к победе безответственных демагогов и в законодательном органе будут заседать по преимуществу адвокаты»<sup>121</sup>.

Послереволюционный период 1917-1920 гг. на фоне гражданской войны, интервенции и разрухи «стал последним в судьбе большинства российских политических партий, откровенно враждебных революции»<sup>122</sup>.

В выборах в Советы на этапе 1917 года участвовали выдвиженцы различных партий и политических движений. И если складывалась ситуация, когда избранные члены Советов не устраивали избирателей, применялся сложившийся ещё до событий ноября 1917 года отзыв депутата, то есть ни что иное, как так называемый «императивный мандат»: «...Ленин называл право отзыва демократическим правом, позволяющим народу наиболее полно осуществить свою волю. Оно тоже родилось еще до Октября. Уже в «Проекте Наказа при выборах делегатов в Совет рабочих и солдатских депутатов», опубликованном в газете «Правда» 7 мая 1917 г., говорилось о праве отзыва. Оно фактически и использовалось для изгнания из Советов соглашателей и

---

<sup>120</sup> Коркунов Н.М., Русское государственное право: Введение и общая часть 6-е изд.. Т. 1 / Под ред. и с доп.: Авалов З.Д., Горенберг М.Б., Соколов К.Н. СПб., 1908 URL: [http:// lawlibrary.ru/izdanie6428.html](http://lawlibrary.ru/izdanie6428.html) Дата: 7.10.2021

<sup>121</sup> Маросейкина М.Н. История политических партий и движений // Интернет-сайт «Социальное гуманитарное образование». URL: <http://humanities.edu.ru/db/msg/1223> Дата: 7.10.2021

<sup>122</sup> См. Российские либералы: кадеты и октябристы. – М.,1996. С.56.

замены их большевиками. Именно так поступили рабочие Сестрорецкого оружейного завода, завода Барановского, фабрики «Скороход»»<sup>123</sup>.

Таким образом, указанный институт появляется ещё до принятия первой Конституции РСФСР 1918 года, и, как указывает О.И. Чистяков, применяется в ходе политической борьбы между сторонниками разных политических партий<sup>124</sup>.

Анализируя конституционно-правовые основы зарождения и становления нового этапа государственного строительства страны, – советский, О.И. Чистяков отмечает следующее: «В первой Конституции РСФСР 1918 года Россия объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Россия стала федеративным государством. С образованием Советского государства сложилась единая вертикаль Советов, основанная на строгой иерархии их различных уровней. Решения вышестоящих органов были обязательными для нижестоящих, вышестоящие Советы осуществляли руководство нижестоящими. Высшей представительной властью в регионах являлись областные и губернские (окружные) съезды Советов, которые избирались населением по различным нормам представительства. Конституция РСФСР устанавливала определенные ограничения количественного состава региональных съездов советов: в областных съездах могло быть не более 500 депутатов, в губернских (окружных) – не более 300 депутатов. Съезды Советов избирали свои исполнительные органы – исполнительные комитеты, которые были ответственны перед избравшими их Съездами».<sup>125</sup>

К 1920 году фактически ликвидирована многопартийность в России – РСФСР. Начинаясь этап однопартийной системы в истории нашей страны и в эволюции политических партий.

---

<sup>123</sup> История отечественного государства и права: учебник. Часть 2. (3-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрист, 2002.

<sup>124</sup> Там же.

<sup>125</sup> Там же.

Участие в выборах в парламент – Верховный Совет СССР и парламенты субъектов Союза ССР – Верховные Советы советских республик, в советы иных субъектов СССР для единственной политической партии страны – КПСС проходило без конкуренции с другими политическими партиями.

Советы народных депутатов не были постоянно действующими представительными органами. Анализируя сложившуюся на региональном уровне систему выборных представительных органов, Д.М. Мириджанян указывал на особенности организации власти в период между сессиями, в рамках которых осуществлялись представительская и норматворческая функция Советов: «...В период между их сессиями действовали избираемые Съездами центральные исполнительные комитеты, которые в свою очередь формировали из своего состава президиумы, действовавшие в качестве высших органов власти республики в период между сессиями центральных исполнительных комитетов. Центральным исполнительным комитетам республик предоставлялось право принимать законы, имеющие обязательную силу на территории соответствующей республики. Таким образом, законодательная и исполнительная власть, как в центре, так и в субъектах Федерации сосредотачивалась в одних и тех же руках»<sup>126</sup>.

Таким образом, партия активно участвовала в выборах в Советы, члены партии составляли значительную часть народных депутатов, ориентируясь при принятии решений на важнейшие партийные программные документы, решения партийных Съездов и т.д. В период между сессиями выборного представительного органа партийные органы в соответствующих регионах осуществляли контроль в отношении сформированных Советами исполнительно-распорядительных органов, осуществляли роль «руководящую и направляющую» (формулировка статьи 6 Конституции СССР, ниже этот аспект будет освещен более подробно).

---

<sup>126</sup> Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: монография. Ставрополь, 2004.

Г.В. Барабашев, анализируя особенности организации системы Советов, отмечал: «...каждый областной, краевой Совет из числа своих депутатов избирал постоянные комиссии и исполнительный комитет. В составе комиссий работало большое количество депутатов Совета (более 80%). Краевыми, областными Советами депутатов трудящихся создавалось, как правило, 12-14 постоянных комиссий на каждый Совет по 10-20 депутатов в комиссии. Типичными для областных, краевых Советов являлись следующие постоянные комиссии: бюджетно-финансовые, сельского хозяйства, промышленности и строительства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства и благоустройства, жилищного строительства, народного образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения, дорожного строительства, социалистической законности. Заседания комиссий проходили обычно 1-3 раза в квартал [...] Комиссии были подотчетны Советам и ответственны перед ними за свою деятельность»<sup>127</sup>.

С принятием Конституции СССР 1977 года партия получила конституционный статус. Положения нового советского Основного Закона гласили: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу». (статья 6 Конституции (Основного Закона) Союза ССР)<sup>128</sup>.

Сформировавшаяся правовая система советского государства не предполагала закрепления и реализации принципа разделения властей. Принцип «Вся власть Советам» продолжал оставаться центральным принципом построения системы государственного управления, соответственного, в СССР в целом, в союзных республиках, в других национально-автономных и

---

<sup>127</sup> Барабашев Г.В. Областной, краевой Совет депутатов трудящихся. – М.: Мысль, 1967. – С. 12.

<sup>128</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, // Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41, ст. 617



территориальных субъектах СССР, государственная власть принадлежала представительным органам государственной власти (Советам народных депутатов), представлявших собой целостную иерархически-организованную систему представительных органов, организованных на основе принципа «демократического централизма»<sup>129</sup>.

В действительности же вся власть в полном объеме принадлежала Коммунистической партии Советского Союза, поэтому в данный период в высшим органом государства выступал Президиум Верховного Совета, возглавляемый Председателем.

Этот коллегиальный орган, формально наделенный довольно широкими полномочиями, в действительности не выступал в качестве самостоятельной, независимой силы, а являлся только частью сложного политического института советской власти, включавшего в себя высшие партийные органы, в том числе – Центральный комитет КПСС и, наиважнейший центр принятия партийных решений – Политическое бюро (Политбюро) ЦК КПСС, иных высших общесоюзных органов партии, при этом Председатель и Секретарь Президиума в значительном числе случаев подписывали правовые акты без какого-либо коллегиального рассмотрения.

Советы соответствующего уровня учреждали исполнительно-распорядительные органы, им подотчетные. Анализируя сложившуюся систему, Л.А. Тхабисимова и Э.С.-М. Ахъядов указывают на следующее: «Советы, несмотря на наличие принципа демократического централизма, демонстрируют ряд черт, присущих самостоятельным представительным органам, в том числе – аналог конституционно-правовой ответственности перед населением, то существовавшие в дореволюционный и советский период развития нашего государства на территории края органы, осуществлявшие

---

<sup>129</sup> Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.С.-М. О конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с учетом нормотворчества и правоприменительной практики по Северо-Кавказскому федеральному округу): монография. М.: Проспект, 2020. С. 27.

исполнительно-распорядительные функции – например, губернаторы и исполнительные комитеты краевых Советов, не могут в полной мере считаться органами исполнительной власти»<sup>130</sup>.

Большое значение для формирования системы выборных представительных органов имел Закон СССР от 25 июня 1980 года № 2351-Х «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов»<sup>131</sup>, закреплявший, что «...краевой, областной Совет народных депутатов, Совет народных депутатов автономной области, автономного округа является органом государственной власти в крае, области, автономной области, автономном округе. Краевой, областной, окружной Совет народных депутатов решает все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводит в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководит деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвует в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, а Совет народных депутатов автономной области, автономного округа – также вопросов краевого, областного значения, вносит по ним свои предложения».<sup>132</sup>

Выборы в указанные представительные органы проводились на основе положений Закона РСФСР от 3 августа 1979 «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»<sup>133</sup>. Важнейшей из электоральных процедур продолжало оставаться не само голосование – так как голосование проводилось

---

<sup>130</sup> Тхабисимова Л.А., Ахьядов Э.С.-М. О конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с учетом нормотворчества и правоприменительной практики по Северо-Кавказскому федеральному округу): монография. М.: Проспект, 2020. С. 26.

<sup>131</sup> Закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25.06.1980 № 2351-Х // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 27. Ст. 526.

<sup>132</sup> См.: Комментарий к Закону СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25.06.1980 № 2351-Х // Комментарий для системы «ГАРАНТ».

<sup>133</sup> Закон РСФСР от 03.08.1979 (ред. от 20.03.1987) "О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР" // Ведомости ВС РСФСР, 1979, N 32, ст. 784.

за единственного кандидата и на нем, фактически, проходило не избрание, а утверждение кандидатуры. Более важным с точки зрения персонификации кандидатов была процедура выдвижения.

Положения Закона РСФСР от 3 августа 1979 «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» закрепляли перечень субъектов выдвижения кандидатов – это партийные организации КПСС, организации профессиональных союзов, ВЛКСМ (комсомольские организации), кооперативные и другие общественные организации в лице их краевых, областных и окружных органов, трудовые коллективы и собрания военнослужащих в воинских частях (статья 35).

Все присутствующим на собраниях по выдвижению кандидатов имели право обсуждать кандидатуры, выступать в их поддержку или давать им отводы (статья 35), решения о выдвижении принимались после обсуждения на голосовании большинством голосов (статья 35). Между собой выдвиженца партии и иных субъектов выдвижения не конкурировали, избираясь в состав Советов, фактически, на основе квотирования мандатов. В определенной степени это напоминало дореволюционное голосование по куриям за исключением важного аспекта – принципа равенство голосов всех обладающих активным избирательным правом граждан.

В таком формате системы выборов в органы народного представительства на региональном уровне и системы собственно этих органов просуществовали до конца 80-х годов XX века. Отметим, что несмотря на ставшее традиционным критическое отношение к положениям статьи 6 советского Основного Закона, нельзя не указать на то, что это была не трансформация конституционно-правового статуса партии, а констатация.

Действительно, к моменту принятия новой советской Конституции партия, собственно, и являлась «руководящей и направляющей силой», при этом, непосредственное вмешательство её в деятельность представительных и исполнительно-распорядительных органов СССР не было регламентировано на

законодательном уровне, советская система институционализировалась таким образом, что кроме основных программных документов и решений очередных партийных съездов и конференций, а также оперативного взаимодействия управленческих и партийных структур, необходимости в специализированном законодательстве, регламентирующим реализацию руководящего и направляющего участия партии в государственном управлении не возникало<sup>134</sup>.

Однако в конце 80-х годов XX века ситуация начала стремительно меняться. Начался этап политической конкуренции. Рассмотрим участие политических партий в выборах на указанном этапе.

В 1990 году, после отмены 6 статьи Конституции СССР в её советской «партийной» редакции, начинается процесс отделения партии от Советов. Как указывает В.В. Иванов, «...в марте 1990 года прошли первые (и последние) свободные выборы в Советы всех уровней»<sup>135</sup>, в выборах приняли участие члены КПСС, беспартийные граждане, представители различных политических союзов и движений, но не представители иных, кроме КПСС политических партий – в СССР на тот момент именно политические партии, альтернативные КПСС существовали ещё неофициально, находились в стадии формирования.

Первой политической партией, зарегистрированной в СССР в тот исторический период, была Либерально-Демократическая партия, фактически существовавшая с декабря 1989 года, зарегистрированная Министерством юстиции СССР 12 апреля 1991 года.

После выборов в Советы в 1990 года, началась трансформация региональных руководящих управленческих структур. Как отмечает В.В. Иванов, «...председатели Верховных Советов и Советов народных депутатов теперь объявлялись первыми лицами регионов (согласно принятому на XIX партийной конференции в 1988 г. решению). Поэтому первые секретари

---

<sup>134</sup> Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 304 с.

<sup>135</sup> Иванов В.В. Путинский федерализм. М.: Территория будущего. 2008. С.18.

[региональных комитетов КПСС – Э.В. Б.] стали добиваться своего избрания спикерами [...] в некоторых случаях спикерами избирались представители «демократического движения»<sup>136</sup>. В рамках продолжения политики последовательного отделения органов государственного управления от партийных структур КПСС, как отмечает В.В. Иванов, в дальнейшем появился запрет «...совмещать председательство в Советах с какими-либо партийными должностями»<sup>137</sup>.

Тем не менее, переходный период проходил тяжело, что неудивительно в ситуации социально-экономического кризиса и обострения политической борьбы. Первые прямые выборы главы субъекта Федерации в новых условиях состоялись выборы Президента Татарской ССР (наименование субъекта Федерации согласно действующему тогда законодательству) 12 июня 1991 г. Нормативной основой являлся Закон РСФСР «О выборах в местные советы народных депутатов РСФСР», Закон Татарской ССР от 14 мая 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской Советской Социалистической Республики в связи с учреждением поста Президента Татарской ССР», Закон Татарской ССР от 13 мая 1991 г. N 916-ХП «О выборах Президента Татарской ССР»<sup>138</sup>.

Решением Верховного Совета ТатАССР было установлена обязанность кандидатов собрать не менее 50 тысяч подписей избирателей. Из кандидатов только один собрал необходимое количество подписей, остальные сняли кандидатуры. Как отмечается, именно по этой причине выборы прошли на безальтернативной основе<sup>139</sup>. Справедливости ради отметим, что следующие выборы главы Республики состоялись в 1996 года таким же образом. В соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991

---

<sup>136</sup> Там же.

<sup>137</sup> Там же.

<sup>138</sup> Марданшин М.Р. Становление и развитие института президентства в Республике Татарстан: 1991-2008 гг. Автореферат...канд.ист.н. Казань, 2008.

<sup>139</sup> Там же.

г. №1741-1 «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР» глава исполнительной власти (президент) республики в составе РСФСР вошел в единую систему исполнительной власти РСФСР, возглавляемую Президентом РСФСР<sup>140</sup>.

Новый этап государственного строительства на уровне субъектов РФ, в рамках которого изменялось регулирование и народовластия, начался с принятием 5 марта 1992 года Закона Российской Федерации № 2450-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», положившему начало созданию системы разделения властей на уровне субъектов Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1 Закона), определивший выборный порядок формирования представительных органов и избрание руководителей исполнительных органов – руководители администраций субъектов Федерации (за исключением республик) фактически становились руководителями регионов.

Важнейшей вехой новейшей истории партийного строительства в России стало принятие ФЗ «О политических партиях» в 2001 году и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (далее в тексте – ФЗ «Об основных гарантиях...»).

В рассматриваемый период нормативно-правовое регулирование участия политических партий в избирательных кампаниях на региональном уровне совершенствовалось не только на национальном, но и на международном уровне.

Как отмечает Л.А. Нудненко, «...в 2002 году перечень лиц, ограниченных в реализации пассивного избирательного права, предусмотренных статьей 32 Конституции Российской Федерации, был дополнен путем внесения пункта 3.2

---

<sup>140</sup> Там же.

в статью 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. №676-ФЗ (ред. от 25.07.2011 г.)»<sup>141</sup>.

Это лица, в «...отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 (ограничения при проведении предвыборной агитации – запрет агитации экстремистского содержания) Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом "ж" пункта 7 и подпунктом "ж" пункта 8 статьи 76 названного Федерального закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы (подпункт «г» пункта 3.2)»<sup>142</sup>.

Положения статьи 76 ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливают запрет на участие в выборах в качестве кандидатов на выборные должности (в том числе – в случае выдвижения политической партией), либо на участие политических партий в выборах если они в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых материалах призывали к совершению деяний, определяемых в статье 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм, либо совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой

---

<sup>141</sup> Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. М.: Юрлитинформ, 2016

<sup>142</sup> Там же.

принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

Рассматриваемый этап завершился весной 2012 года, когда конституционно-правовая регламентация статуса политических партий была существеннейшим образом трансформирована.

Первая, наиболее значимая тенденция развития современного состояния политических партий, определившая дальнейшее развитие конституционного законодательства и партийного строительства на десятилетие вперёд, изучена весьма подробно и обстоятельно, но о ней, в связи с её значимостью для анализа конституционно-правового статуса политических партий просто нельзя не сказать.

Речь идёт об трансформациях конституционно-правовой регламентации статуса политических партий, а также – о корректировке избирательного законодательства (что повлекло, самое главное, существенное упрощение требований к численности партии), положениями Федерального закона от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»», Федерального закона 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»» 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».



Пересмотр нормативных требований к численности политических партий носил в определенной степени радикальный характер.

Особенно значим в рамках предмета нашего настоящего исследования третий, из упоминаемых выше актов, – что вводил обязательность избрания глав субъектов РФ населением (с выдвижением кандидатов политическими партиями, а также, если это прямо предусмотрено соответствующим законом субъекта федерации – самовыдвижением).

В период действия норм указанных федеральных законов «либерализация» законодательства о конституционно-правовом статусе политических партий и их участия в выборах достигла своего пика.

Центральное место в системе нормативно-правовой регламентации в сфере конституционного положения политических партий в качестве субъектов регионального избирательного процесса с 2001 года занимает действующий в настоящее время Федеральный закон «О политических партиях».

В соответствии со статьей 36 Федерального закона «О политических партиях», 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 субъектов Федерации.

Политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, – ее региональные отделения и иные структурные подразделения – вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов федерации.

Осуществляя анализ Проекта закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» перед его принятием в 2012 году, Л.А. Нудненко подчеркивала, что анализируемый законопроект

«...направлен на либерализацию действующего избирательного законодательства, облегчает создание и деятельность политических партий посредством сокращения численности последних (не менее 500 членов). Требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, которые должны быть образованы не менее чем в половине субъектов Федерации, по законопроекту отменяются. Такие требования могут быть установлены уставом политической партии»<sup>143</sup>.

Действительно, совершенно очевидно, что в стране произошла значительная либерализация требований законодательства об участии политических партий и выдвинутых ими кандидатов в избирательных кампаниях. Изменения избирательного законодательства существенно повлияли на перечень участников избирательного процесса<sup>144</sup>.

2013 год в истории развития избирательного законодательства России ознаменовался появлением нового избирательного ценза, нарушение которого грозит применением мер конституционно-правовой ответственности кандидатов на выборах в субъектах РФ, закрепленным в п. 3.3 ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях...» в качестве условия реализации пассивного избирательного права при проведении выборов всех представительных органов государственной власти и выборных должностных лиц обязанности кандидата к моменту своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Речь идет о правилах, установленных с принятием 6 июня 2013 года Указа Президента России «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории

---

<sup>143</sup> Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Государство и право. 2012. N 7. С. 16 - 17.

<sup>144</sup> Бегзаян А.С., Бежавский Д.С., Крутова М.С., Цапко М.И. Избирательное право Российской Федерации учебное пособие / Ставрополь, 2014.

Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов, глав муниципальных округов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»<sup>145</sup>.

Некоторый откат от «либерализующих» изменений наблюдался спустя несколько лет, с принятием двух федеральных законов. Первый из них, ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 апреля 2013 № 30-ФЗ, внёс изменения в положения ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в части установления возможности закрепления в конституции (уставе) субъекта федерации возможности отказа от прямых выборов высшего должностного лица населением.

Второй, ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» от 5 мая 2014 № 95-ФЗ, разделил конституционно-правовой статус политических партий в части обязательности сбора подписей в поддержку выдвигаемых кандидатов на общий (политическая партия обязана представить подписи в поддержку выдвигаемых кандидатов, за исключением муниципальных выборов) и специальный (партии освобождены от сбора

---

<sup>145</sup> Указ Президента Российской Федерации «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов, глав муниципальных округов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 6.06.2013. №546 (В редакции указов Президента Российской Федерации от 03.12.2013 № 878, от 08.11.2021 № 629) // Консультант Плюс. Дата: 7.12.2021.

подписей на всех видах выборов, кроме выборов Президента, если они ранее получили поддержку избирателей на прошедших выборах).

Несмотря на эти «два шага назад», реформирование конституционно-правового статуса политических партий сыграло и продолжает играть огромную роль в формировании современного облика политической и избирательной систем нашей страны. Большое значение имело и продолжающееся совершенствование законодательства в отношении требований к кандидатам, выдвигаемых политическими партиями.

На основании вышеизложенного сделан вывод о возможности выделения следующих основных этапов развития партийного строительства и избирательного законодательства об участии партий и их региональных структур в выборах на уровне субъектов РФ, для каждого из которых характерно определенное соотношение подходов в отношении регламентации общего и специального – как участников региональных выборов, статусов политических партий и их региональных структур.

1. 1991-2001 гг. – этап свободного создания и деятельности партий и их региональных структур, на фоне постепенного развития избирательного законодательства, содержащего нормы, регламентирующие их участие в региональных выборах; возможность участия в региональных выборах иных избирательных объединений и блоков;

2. 2001-2012 гг. – этап наиболее высоких требований к политическим партиям и их региональным отделениям (детальная регламентация общего статуса) на фоне постепенного развития избирательного законодательства (доступ к участию в выборах требует выполнения определенных условий).

3. 2012 г. – по настоящее время – этап перехода к формуле «высокие требования к партиям и их региональным структурам, свободный доступ к выборам для партий и их кандидатов», при этом общие требования к партиям существенно смягчаются по сравнению с предыдущим этапом.

## **Глава 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТДЕЛЕНИЙ В ВЫБОРАХ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **1. Нормативное закрепление конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации**

Настоящий параграф посвящен анализу нормативного компонента конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений.

Положения Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года устанавливают следующее: «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов» (пункт 1 статьи 22 Пакта)<sup>146</sup>.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года содержит следующее положение: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов» (пункт 1 статьи 11 Конвенции)<sup>147</sup>.

Начиная с 1993 года остается неизменным положение российского Основного Закона, закрепляющее свободу гражданских объединений и союзов: «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности

---

<sup>146</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года // ООН. Конвенции и соглашения. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) Дата: 21.12.2021.

<sup>147</sup> Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Консультант Плюс. Дата: 21.11.2021.

общественных объединений гарантируется» (часть 1 статьи 30 Конституции России).

Совершенно очевидно, что общественные объединения направлены, прежде всего на повышение политической активности населения, на становление и развитие гражданского общества, демократической, ориентированной на нужды населения политической системы.

Конституционно-закрепленное право личности на объединение в России принадлежит не только гражданам российского государства. Это вытекает и из формулировок конституционного текста – «каждый», и из положений конкретизирующего конституционный текст Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ<sup>148</sup>, где закрепляется, иностранные граждане, а также лица без гражданства, также, как и российские граждане вправе выступать учредителями, членами и участниками общественных объединений, исключая те условия и случаи, которые препятствуют реализации данного права и непосредственно предусмотрены международными договорами Российской Федерации и федеральным законодательством.

Прежде всего, важно отметить, что согласно положениям ФЗ «О политических партиях» иностранцы и апатриды не могут являться членами политических партий (пункт 2 статьи 23). В свое время это положение федерального закона критиковалось и в связи с фактически сужающим смысл конституционных положений толкованием, и, также, с указанием на имеющийся опыт зарубежных стран, в том числе государств постсоветского пространства (Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский)<sup>149</sup>.

Также, ФЗ «О политических партиях» устанавливает запрет в отношении политических партий и их структурных подразделений иностранных

---

<sup>148</sup> Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. От 30.12.2020) // Консультант Плюс. Дата: 31.10.2021.

<sup>149</sup>Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2004. С. 387.

государств на учреждение или деятельность на территории Российской Федерации (пункт 6 статьи 9).

Тем не менее, возможность ограничений для граждан иностранных государств прямо закрепляется положениями международных конвенций и соглашений. Так, в тексте Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержится следующее положение: «Ограничение на политическую деятельность иностранцев: Ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев» (статья 16 Конвенции).

Необходимо указать, что и в отношении российских граждан также установлены определенные ограничения в отношении членства в политических партиях, что не противоречит и международно-правовым стандартам в области прав и свобод личности. Прежде всего, это специальные субъекты, либо обладающие дополнительными правами или наделенные властными полномочиями (представители милитаризованных служб государства, служащие органов публичной власти, судьи и т.д.), либо ограниченные в правах временно в связи с совершением противоправных деяний, за совершение которых законодательно установлена возможность налагать такого рода ограничения по решению органов правосудия.

Так, положения Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляя право на ... прямо предусматривают наличие у государства возможностей для ограничения в определенных случаях: «пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц» (пункт 2 статьи 22 Пакта).

Ограничение права на свободу собраний и объединений допускают и положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейской конвенции), закрепляющая, что право личности на свободу объединения и свободу собраний «не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц», отдельно подчеркивая, что процитированное выше положение не распространяется на случаи, когда необходимо закрепление «законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства» (пункт 2 статьи 11 Конвенции).

Общий запрет на создание структурных подразделений партий, их деятельность в органах публичной власти, в правоохранительных органах и Армии России, на вмешательство партий и их отделений в учебный процесс образовательных учреждений, сформулирован положениями ФЗ «О политических партиях» (пункты 4 и 5 статьи 9). Исключение установлено для «законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований», но не для их аппаратов (пункт 5 статьи 9). Не вполне ясно, почему в общий перечень изъятий не включены депутаты Государственной Думы, сенаторы, члены Государственного Совета России.

Российское законодательство устанавливает также конкретные ограничения и запреты на членство в политических партиях или участие в их деятельности. В частности, такого рода запрет для судей сформулирован положениями Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» №3132-1, устанавливающим, что судьи не вправе «принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и



принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности» (пункт 3 статьи 3 Закона)<sup>150</sup>.

В отношении работников органов российской прокуратуры ФЗ от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации» также установлен запрет, но в более общем виде, с использованием родового понятия «общественное объединение»: «Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений» (пункт 4 статьи 4)<sup>151</sup>.

Несмотря на недвусмысленные изъятия, возможные на основе принятого национального законодательства государств-участников Европейской конвенции, в Европейский Суд по правам человека неоднократно поступали жалобы как отдельных граждан государств-участников, так и общественных объединений указанных стран на нарушения в их права на объединение и союзы, в том числе – несогласных с интерпретацией положений пункта 2 статьи 11 Конвенции. отношении положений ст. 11 Европейской конвенции, касающихся свободы объединений, ее ограничений, допускаемых в п. 2 ст. 11.

Так, например, в деле «Социалистическая партия и др. против Турции», Суд указал на следующее: «вмешательство в право на свободу ассоциации является нарушением ст. 11, если оно не «предусмотрено законом», не преследует одну или более правомерных целей согласно п. 2 ст. 11 и «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей [...] учитывая важную роль политических партий в успешном функционировании

---

<sup>150</sup> Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 05.04.2021) «О статусе судей в Российской Федерации» // Консультант Плюс. Дата: 31.09.2021.

<sup>151</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Консультант Плюс. Дата: 31.01.2022.

демократии, исключения, изложенные в ст. 11, в отношении политических партий должны подвергаться более узкому толкованию; только убедительные и веские причины могут оправдывать ограничения на свободу ассоциации. Определяя, существует ли необходимость ограничений по смыслу ст. 11, п. 2, государства-участники обладают лишь ограниченным пределом усмотрения, осуществляемого в условиях строгого контроля со стороны европейских органов, охватывающего как правовые нормы, так и решения по их применению, включая те, которые выносят независимые суды»<sup>152</sup>. ЕСЧП неоднократно принимал решения в рамках анализируемой проблематики<sup>153</sup>.

Политические партии вправе самостоятельно решать вопросы целей, задач, форм и методов деятельности, вопросы структуры и приема новых членов, если эта свобода действий не нарушает конституционные нормы и нормы законодательства о политических партиях.

Прежде всего, речь идет об универсальной конституционной гарантии реализации прав и свобод личности: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (часть 1 статьи 55 Конституции).

Базовым антидискриминационным положением конституционного текста является конституционный запрет на «...любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (часть 2 статьи 9).

Отметим, также, положения статьи 29 Конституции, закрепляющие свободу мысли и слова (часть 1 статьи 29), устанавливающие запрет на пропаганду и агитацию, представляющие собой «возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду», а также на

---

<sup>152</sup> Социалистическая партия и другие против Турции (Socialist Party and Others v. Turkey): Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 мая 1998 года (жалоба N 21237/93)

<sup>153</sup> Например, «Эрри Батасуна» и «Батасуна» против Испании: Решение Европейского суда по правам человека от 11 декабря 2007 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 11.

пропаганду «социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства» (часть 2 статьи 29).

Развитие указанные конституционные положения получили в виде прямого законодательного запрета на «...создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности» (пункт 3 статьи 9 ФЗ «О политических партиях»).

ФЗ «О политических партиях» конкретизирует, что именно необходимо понимать под указанными признаками: «...указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии» (абзац 2 пункта 3 статьи 9). Отдельно сформулирован прямой запрет на членство в партии представителей только одной профессии (абзац 3 пункта 3 статьи 9).

Анализ указанных антидискриминационных положений показывает, что законодатель пошел по пути частичного перечисления оснований для вероятной дискриминации. Безусловно, это не может считаться основанием для учреждения в России дискриминационно-ориентированных политических партий, но, тем не менее, основания для запретов и иных мер ответственности должны быть сформулированы предельно конкретно. В случае, когда применению подлежат ясные населению охранительные нормы, позиция органов публичной власти, и, тем более, позиция органов правосудия выглядит более обоснованной и не умаляет доверие к власти, как важнейшему политическому институту государства.

Так, например, ФЗ «О политических партиях» в перечне дискриминирующих ограничений не содержит запрет на дискриминацию по признаку отношения к полу. Между тем, нельзя исключать возможности попыток создания сексистских или радикально-феминистических политических движений, постулирующих цели ограничения тех или иных прав и свобод личности по признаку отношения к полу.

В указанном смысле гораздо удачнее сформулирован конституционный перечень недопустимости дискриминации: «...государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (часть 2 статьи 9), содержащий, также, специальное указание на равенство прав и свобод мужчин и женщин (часть 3 статьи 19).

Можно согласиться с О.Ю. Петровой, анализирующей конституционные основы многопартийности, что законодательное обеспечение равенства возможностей «...дает гражданам России - мужчинам и женщинам, гражданам разных национальностей, являющимся членами политической партии, - равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления»<sup>154</sup>.

В России на конституционном уровне закрепляется идеологический плюрализм и многообразие (часть 1 статьи 13), постулируется отсутствие общеобязательной идеологии (часть 2 статьи 13), провозглашается многопартийность (часть 3 статьи 13), закрепляется равенство перед законом общественных объединений, и, таким образом, также и политических партий (часть 4 статьи 13), закреплён запрет экстремистской деятельности в виде «...создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (часть 5 статьи 13).

---

<sup>154</sup> Петрова О.Ю. Многопартийность в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис...к.ю.н. – Волгоград, 2004.

Положение о том, что политические партии действуют гласно, а информация об их учредительных и программных документах является общедоступной, что отвечает требованию ч. 4 ст. 29 Конституции РФ. В ней устанавливается, что «...каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом...».

Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, включая и другие обстоятельства. Кроме того, запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Исключительное значение имеет и положение о создании равных возможностей для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления членам политической партии имеющим разную этнонациональную принадлежность, что «...позволяет преодолеть тенденцию к созданию мононациональных политических партий. Одновременно оно открывает возможность гражданам различных национальностей выдвигаться не только на высокие посты в политической партии, членами которой они являются, но и с помощью политических партий занимать высокие государственные должности на федеральном и региональном уровне, а также руководящие должности в системе местного самоуправления».<sup>155</sup>

Часть 2 статьи 30 Конституции России закрепляет одну из важнейших гарантий свободы объединения – соблюдение принципа добровольности в

---

<sup>155</sup> Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича.- М.:Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.-959 с.

создании и деятельности общественных объединений. Никто не может быть принужден как к вступлению в какое-либо объединение, так и к пребыванию в нем. Участие или неучастие в общественных объединениях – личное дело каждого. Любые действия или решения, направленные на принуждение к вступлению в объединение или препятствующие выходу из него, являются противоправными.

ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001г. № 95-ФЗ расширяет положения статьи 30 Конституции РФ, в том числе конкретизируя и подробно раскрывая содержание права на участие в создании и деятельности политических партий (статья 2), включающее:

- право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями;
- право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии;
- право участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами;
- право беспрепятственно выходить из политических партий.

Основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента РФ, депутатов ГД, в законодательные органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Запрет на вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий является одним из важных признаков демократического государства.

Можно сделать вывод о том, что в России политические партии являются одним из институтов гражданского общества, специфическим видом общественных объединений, создаваемых 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.

Одним из наиболее серьезных недостатков конституционно-правового закрепления роли партий в России является отсутствие упоминания о них в федеральной Конституции 1993 г.

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее в тексте – ФЗ «Об основных гарантиях...») выступает нормативной основой участия политических партий в выборах.

Ныне действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (далее – ФЗ «Об общих принципах...» 1999 г.) прекращает действовать в отношении участия политических партий в выборах главы субъекта РФ с 1 июня 2022 года, когда в силу вступят положения принятого в декабре 2021 года Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ (далее – ФЗ «Об общих принципах... публичной власти...»).

И ныне действующий и вновь принятый федеральные законы устанавливают два способа избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (далее – главы субъекта РФ) – избрание гражданами на

прямых выборах, либо избрание депутатами законодательного (представительного) органа субъекта РФ.

Оба нормативно-правовых акта устанавливают возможность закрепления в конституциях или уставах субъектов РФ одного из двух вышеуказанных способов избрания, с его регламентацией нормативно-правовыми актами субъектов РФ на основе положений ФЗ «Об основных гарантиях...» и иных федеральных законов.

Достаточно длительный период времени в субъектах Российской Федерации выборы глав субъектов РФ не проводились. «Возвращение» их произошло в 2012 году, с принятием 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» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ<sup>156</sup>.

После принятия изменений в вышеупомянутые нормативно-правовые акты некоторое время во всех субъектах РФ партии получили возможность выдвижения кандидатов на выборах глав субъектов РФ. Однако уже в апреле следующего года, после принятия ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 02.04.2013 № 30-ФЗ<sup>157</sup>, субъекты Федерации получили право выбора из двух моделей избрания глав – на всеобщих прямых выборах населением субъекта РФ и депутатами законодательного (представительного) органа. Вторая модель была фактически возвратом с изменением формулировок к прежней схеме «назначения глав субъектов».

---

<sup>156</sup> Федеральный закон «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» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ

<sup>157</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 02.04.2013 N 30-ФЗ (ред. от 03.02.2015)



Анализируя указанные изменения, Л.А. Тхабисимова, А.Х. Гацולהва и М.И. Цапко указывают, что «фактически, ранее действовавший порядок наделения полномочиями главы субъекта федерации законодательным (представительным) органом власти субъекта федерации, использовав, однако, термин «избрание», вместо «наделение полномочиями»»<sup>158</sup>.

Указанные изменения фактически трансформировали право политической партии на выдвижение кандидатуры главы субъекта РФ в своего рода политическую возможность политических партий, набравших большинство голосов на выборах в законодательные (представительные) органы соответствующих субъектов РФ решать вопрос об определении способа избрания (внося соответствующие изменения в конституцию или устав), открывая возможность закрепления политического доминирования одной партии, причём в случае применения второй модели не применяется т.н. «муниципальный фильтр» (подробнее об этом в параграфе 2.2.).

Согласно положениям ФЗ «Об общих принципах...» 1999 г., у всех партий, допущенных к распределению мандатов в законодательном (представительном) органе субъекта РФ сохраняется право вносить Президенту России предложения о кандидатах на должность главы субъекта РФ – от одной до трёх кандидатур (п. 3.2. статьи 18). Аналогичное право имеют и политические партии, чьи представители были избраны в действующий на момент внесения кандидатуры состав Государственной Думы России (п. 3.2. статьи 18).

С принятием нового ФЗ «Об общих принципах... публичной власти...» порядок не претерпел изменений (статья 23). Сохраняются и положения, согласно которым, партии, имеющие право на представление списков кандидатов Президенту России, обязаны проводить консультации с

---

<sup>158</sup> Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021. С.30.

политическими партиями, чьи региональные отделения зарегистрированы в соответствующем субъекте РФ (п. 4 статьи 26.3 ФЗ «О политических партиях»).

Таким образом, в 2013 году произошло расширение пределов усмотрения регионального законодателя в отношении выбора модели избрания главы субъекта РФ, что вполне соответствует принципу федерализма, но подменяет право политической партии на выдвижение собственной кандидатуры, в случае, если она не получила мандатов в Государственной Думе и законодательном (представительном) органе власти субъекта РФ, правом на участие в консультациях по поводу кандидатур главы субъекта РФ в случае, если у партии зарегистрировано на территории субъекта РФ региональное отделение.

При этом, необходимо отметить, что политические партии, имеющие право представления Президенту России кандидатур, могут представлять и собственных членов, и беспартийных, и представителей других партий. С одной стороны, это явственное движение в направлении политического плюрализма, с другой стороны – нельзя не обратить внимание на то, что право члена партии быть представленным в качестве кандидата на должность главы субъекта РФ никак не отличается от прав любого другого гражданина страны, никаких дополнительных возможностей для партийцев не предусмотрено.

В настоящее время нормативно-правовая регламентация процедуры выборов глав субъектов РФ осуществляется и федеральным и региональным законодательством, однако важнейшие условия, основные принципы, стадии осуществления процедуры выборов, требования к кандидатам и порядок их выдвижения, юридическая ответственность за избирательные правонарушения закрепляются в положениях ФЗ «Об основных гарантиях...» и ФЗ «Об общих принципах...» 1999 г. (до 1 июня 2022 года), после чего начнет действовать новый ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», принятый в декабре 2021 года.

Согласно нормам ФЗ «Об основных гарантиях...» политическая партия или её региональное отделение вправе выдвигать кандидатов на выборах

депутатов законодательных органов субъектов РФ в составе списка кандидатов в соответствующем субъекте РФ (пункт 3 статьи 32).

Закон допускает использование исключительно пропорциональной системы на выборах депутатов законодательного (представительного) органа. В настоящее время она применяется в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, в Республике Ингушетия, в Республике Калмыкия, в Карачаево-Черкесской и Чеченской Республиках. Напротив, в городе Москве депутаты законодательного органа избираются по мажоритарной системе<sup>159</sup>. мажоритарной системе , анализ реализации прав политических партий на участие в выборах законодательного органа власти субъекта Федерации осуществлен с опорой на, прежде всего, на Закон города Москвы №38 «Избирательный кодекс города Москвы» от 6 июля 2005 года в действующей редакции.

Тем не менее, чаще всего в субъектах Федерации применяется смешанная система на выборах в законодательные органы. Анализ смешанной избирательной системы осуществлен на основе законодательства Ставропольского края. Закон СК от 27 июля 2006 года № 68-кз «О выборах депутатов Думы Ставропольского края» закрепляет применение мажоритарной и пропорциональной систем для формирования каждой из половин состава Думы Ставропольского края соответственно.

Политические партии, согласно положений анализируемого нормативного акта самостоятельно формируют два списка кандидатов – общекраевой, который должен включать от одного до трех кандидатов на усмотрение политической партии (ч. 11 ст. 16), и региональный (ч. 10 ст. 16), причем второй список дополнительно делится на группы кандидатов, а число групп, определяемых политической партией может варьироваться на её

---

<sup>159</sup> Закон города Москвы от 6 июля 2005 года N 38 Избирательный кодекс города Москвы (с изменениями на 19 мая 2021 года) // Консультант Плюс. Дата: 31.07.2021.

усмотрение – от 13 до 25 региональных групп (ч. 15 с. 16), состоящих, также из одного, двух или трех кандидатов (ч. 12 с. 16).

Политической партии предоставляется право выдвигать не более 78 кандидатов для избрания по спискам (ч. 8 ст. 16). Полагаем, это дает крупным политическим партиям (региональным отделениям) существенные преимущества перед сравнительно небольшими партиями. Более того, распространенная практика передачи мандатов «следующим по списку» кандидатам, возможно ещё и потому, что такой большой допустимый размер списочного перечня никак этой практике не препятствует.

Политические партии, в соответствии с положениями ФЗ «Об основных гарантиях...» наделены правом выступить с инициативой о проведении референдума субъекта Федерации. Как правило, на уровне субъектов Федерации приняты либо отдельные нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение референдумов в субъектах Федерации, либо законы, посвященные нормативной регламентации регионального и местного референдумов одновременно. Примером первого подхода можно считать Закон Республики Северная Осетия-Алания от 19 февраля 2015 года №5-РЗ «О референдуме Республики Северная Осетия-Алания», а второго – Закон Чеченской Республики от 14 января 2019 года № 5-РЗ «О референдуме Чеченской Республики и местном референдуме».

Большинство подобного рода нормативных актов практически дословно воспроизводят положения ФЗ «Об основных гарантиях...», но есть примеры, когда расширяется перечень вопросов, выносимых на референдум, что, соответственно, расширяет права политических партий и их региональных отделений.

Например, вопросы изменения границ субъектов Федерации как обязательные к вынесению на референдум, включены в законодательство Республики Северной Осетии – Алании и Ингушетии. Отметим, что

федеральный законодатель предусмотрел только обязательность референдумов по объединению субъектов Федерации.

В отношении расширения прав политических партий и их региональных отделений ближе всего к, своего рода, эталону, пример Конституционного закона «О референдуме Республики Ингушетия» от 31 марта 1997 года № 3-РКЗ.

Во-первых, право на участие в референдуме закрепляется на более высоком – в ряду республиканских нормативно-правовых актов, уровне – конституционным законом. Во-вторых, этот нормативный акт включает наиболее широкий круг вопросов, что, разумеется, расширяет и права политических партий и их региональных отделений по участию в республиканской политике.

Анализ действующего законодательства субъектов Федерации показал, что в них встречаются положения, умаляющие права политических партий и их региональных отделений. Например, Закон Карачаево-Черкесской Республики «О референдуме Карачаево-Черкесской Республики» от 1 августа 2006 года № 63-РЗ не закрепляет право и соответствующую процедуру его реализации, в отношении политических партий по выдвижению инициативы референдума (ч. 1 ст. 10), что не соответствует действующему федеральному нормативно-правовому регулированию и прямо нарушает права политических партий на выдвижение инициативы референдума.<sup>160</sup>

В Постановлении от 13 апреля 2017 года № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича», Конституционный Суд

---

<sup>160</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики «О референдуме Карачаево-Черкесской Республики» от 1 августа 2006 года № 63-РЗ // Консультант плюс. Регион. Дата: 12.02.2021 г.

указал на следующее: «именно политические партии служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, что и предопределяет их легитимацию в качестве избирательных объединений, опосредующих осуществление избирательных прав граждан и наделенных, помимо прочего, правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) при проведении любых избирательных кампаний»<sup>161</sup>.

Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 7-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области», содержит правовую позицию, фактически – монополизирующую права политических партий и их региональных отделений выдвигать кандидатов в главы субъектов РФ.

С одной стороны, это не препятствует субъектам дополнять права политических партий правом на самовыдвижение, но, фактически – тенденцией последних лет стало скорее медленное распространение самовыдвижения, нежели его победная поступь<sup>162</sup>.

Итак, нами рассмотрен конституционный уровень нормативной регламентации и его толкование в решениях Конституционного Суда России.

Далее, нами будет показано, что помимо федерального нормативно-правового закрепления форм и процедур участия партий в выборах, большое

---

<sup>161</sup> Постановлении от 13 апреля 2017 года № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Консультант Плюс. Дата: 7.10.2021

<sup>162</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 7-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Вячеслава Константиновича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Новгородской области «О выборах Губернатора Новгородской области» // Вестник Конституционного Суда РФ., № 4. 2014

значение имеет конкретизация избирательного законодательства положениями нормативных актов субъектов РФ.

Так, региональный уровень регулирования на основе закрепленных на федеральном уровне моделей, формирует индивидуальный для каждого субъекта федерации перечень и формат выборов, определяет степень возможного усмотрения муниципалитетов.

На муниципальном уровне, если таковое закреплено в законодательстве субъекта федерации, могут быть определены иные, помимо обязательных – выборов в представительные органы местного самоуправления, виды выборов.

Прежде всего – это выборы глав муниципальных образований населением.

Так, например, законодательство Ростовской области допускает выбор модели назначения главы муниципального района на уровне самого района – путём закрепления соответствующего вида выборов в уставе муниципального района, либо – закрепления порядка назначения главы района без проведения выборов<sup>163</sup>.

Указанные особенности, хотя они на первый взгляд, относятся к муниципальному уровню организации публичной власти, имеют, тем не менее, определенное влияние на участие политических партий в региональном избирательном процессе. Они, пусть и не самым существенным образом, оказывают влияние на общую численность избранных глав и депутатов муниципалитетов, что определяет общие параметры «муниципального фильтра».

И если в настоящее время в тех субъектах РФ, где имеются многочисленный корпус избранных депутатов, в некоторых случаях – глав, муниципалитетов, это не выглядит серьезным фактором, то с переходом к одноуровневой модели местного самоуправления, который уже произошел в

---

<sup>163</sup> См., подробнее: Жукова А.Е. Государственная власть Ростовской области как субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. – Ростов-на-Дону. 2019.

некоторых субъектах РФ, например – в Ставропольском крае, и, соответственно, с последующим сокращением общей численности избранных депутатов муниципалитетов.

Таким образом на содержание конституционно-правового положения партий, как участников избирательного процесса, оказывает влияние нормативная регламентация выборов на федеральном уровне, уровне субъектов федерации, и, при наличии такой возможности в законодательстве последних – на уровне выборов в органы местного самоуправления.

Также, иллюстрируя последнее утверждение, отметим, что на муниципальном уровне в случае закрепления в законодательстве субъектов федерации, может иметь место такой вид выборов, как выборы в представительные органы внутригородских районов городских округах.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день процесс реформирования законодательного регулирования партийного строительства и партийного участия в региональных выборах не является полностью завершенным: с одной стороны, существеннейшим образом повысилась роль политических партий в избирательной системе в ходе её последовательной «пропорционализации» на региональном уровне, а процедура создания партий значительно упростилась; но, в то же самое время, снижается количество видов выборов, прежде всего на региональном, и на муниципальном уровнях – в законодательстве субъектов Российской Федерации всё чаще происходит отказ от выборности органов и должностных лиц публичной власти в тех случаях, когда это допускает федеральное законодательство.



## **2. Содержание конституционно-правового статуса политических партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах Российской Федерации**

Итак, перейдем к анализу содержания конституционно-правового статуса партий и их региональных отделений, с упором на анализ прав и обязанностей партий в содержании избирательно-правовых отношений.

Действительно, целефункциональные аспекты создания и деятельности политических партий и их региональных отделений, все-таки имеют меньшее значение в рамках рассматриваемой партийной функции – участия в выборах в субъектах Российской Федерации, тем не менее, законодатель сформулировал права политических партий на региональном уровне таким образом, что организационно-правовые аспекты – прежде всего, это вопрос создания регионального отделения в конкретном субъекте РФ будет иметь значение, расширяя возможности реализации прав на участие в электоральном процессе, о чем более подробно будет сказано ниже.

Своеобразным «ядром» конституционно-правового статуса политических партий являются права и обязанности. При этом, руководящие органы партий и их региональных отделений обладают полномочиями, имеющими юридическую природу аналогичную полномочиям руководящих органов иных коллективных субъектов правоотношений<sup>164</sup>.

Существующее многообразие конституционно-правовых исследований статуса политических партий в целом, равно как и их обязанностей, в частности, не снимает с повестки совершенствования законодательства ряд значимых вопросов. Это вопросы как общетеоретического правового и социально-политического характера, так и носящие во многом прикладной

---

<sup>164</sup> Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011. С. 10.

характер вопросы совершенствования избирательного законодательства и законодательства о политических партиях.

Перейдем к анализу прав политических партий и их региональных отделений непосредственно. Положения ФЗ «Об основных гарантиях...» наделяет политические партии правом внесения предложений при формировании «избирательных комиссий субъектов Российской Федерации [...] окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий» (пункт 1 статьи 22). Отметим, что это право распространяется только на партии, обладающие специальным статусом, который в рассматриваемом законе сформулирован следующим образом: партии, чьи списки кандидатов на выборах в Государственную Думу или на выборах в законодательный (представительный) орган данного субъекта были допущены к распределению мандатов депутатов (пункт 1 статьи 22).

При этом, в отношении наделения таковым правом других политических партий и прочих общественных объединений закон также допускает учёт их предложений (пункт 1 статьи 22).

При этом, конкретное место, в том случае, если по каким-либо причинам оно остаётся вакантным, переходит к другому лицу, предложенному этой же политической партией, при этом ограничиваются сроки такой замены. Положения ФЗ «Об основных гарантиях...» содержат общее правило, согласно которому новый член комиссии должен быть назначен не позднее, чем через десять дней с момента выбытия предыдущего (пункт 11 статьи 29), а политические партии должны предложить новую кандидатуру не позднее, чем за три дня до истечения срока замены – то есть в течение семи дней после выбытия предыдущего члена комиссии, предложенного политической партией (пункт 3.1 статьи 22).

При этом партия может прекратить досрочно полномочия выдвинутого ею члена комиссии, причём в этом случае закон определяет её обязанность, во-первых, представить мотивированное представление о досрочном прекращении

полномочий выдвинутого ранее ею члена комиссии и, во-вторых, одновременно с указанным представлением внести новое предложение о кандидатуре (пункт 3.3 статьи 22). Предложение о кандидатуре нового члена комиссии, согласно нормам ФЗ «Об основных гарантиях...», является необходимым условием освобождения ранее выдвинутого лица от исполнения обязанностей члена комиссии (пункт 3.3 статьи 22).

Более подробно процесс замены, согласно положениям ФЗ «Об основных гарантиях...» должен быть регламентирован в уставах политических партий. ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает необходимость принятия соответствующего решения руководящими органами регионального отделения (или руководящими органами партии, если региональное отделение в субъекте РФ не создано), при этом закон устанавливает дополнительные гарантии деятельности выдвинутого партией члена избирательной комиссии, чтобы предотвратить возможность беспорядочной ротации и стабилизировать состав комиссии. Это положение появилось в законе сравнительно недавно<sup>165</sup>.

Так, кандидатура не может быть заменена в течение года после назначения, за год до окончания полномочий комиссии и за полгода до дня проведения соответствующих выборов в субъекте РФ или референдума субъекта Федерации (пункт 3.3 статьи 22).

С 2016 года политические партии ограничены в возможности ротации членов комиссий с правом совещательного голоса – они вправе прекращать его полномочия и назначать нового члена комиссии с правом совещательного голоса в одной и той же комиссии не более чем пять раз<sup>166</sup>.

Согласно ФЗ «Об основных гарантиях...», по предложениям политических партий в комиссию может быть назначено не более одного члена

---

<sup>165</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 N 267-ФЗ // Консультант Плюс. Дата: 07.10.21.

<sup>166</sup> Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. N 29-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 33 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в части деятельности наблюдателей"// Консультант Плюс. Дата: 12.12.21.

с правом решающего голоса (пункт 4 статьи 22). Более того, политические партии не могут предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав одной комиссии (пункт 4 статьи 22), за исключением количества предложений при формировании участковой избирательной комиссии, где оно законом не ограничено (пункт 4 статьи 27).

Положения ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляют обязанность законодательных (представительных) органов и глав субъектов РФ, назначить не менее одной второй от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе предложений политических партий, чьи кандидаты либо допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе (подпункт «а» пункта 7 статьи 23), либо допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ (подпункт «б» пункта 7 статьи 23).

Политическая партия, иное общественное объединение, субъект общественного контроля, зарегистрированный кандидат или в случаях, предусмотренных федеральным законом, доверенное лицо зарегистрированного кандидата, а также инициативная группа по проведению референдума вправе назначить в каждую комиссию не более двух наблюдателей (пункт 4 статьи 30).

Исключение составляют случаи голосования в течение нескольких дней, количество наблюдателей может быть увеличено из расчета – два человека на каждый день голосования, с поочередным наблюдением. Одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию. Согласно нормам ФЗ «Об основных гарантиях...», на выборах в органы государственной власти субъекта РФ, а также на референдум субъекта РФ наблюдателем может быть гражданин России, обладающий активным избирательным правом на выборах в органы государственной власти и правом на участие в референдуме соответствующего субъекта Федерации.

Отметим, что до 2016 года политические партии могли направлять на избирательные участки неограниченное количество наблюдателей, при этом были зафиксированы случаи, когда численность наблюдателей от одной из политических партий на отдельном избирательном участке превышала 100-150 человек (Заместитель Председателя ЦИК РФ И.Г. Ивлев приводил такие данные о ходе выборов в Московской области)<sup>167</sup>, что крайне затрудняло работу участковой избирательной комиссии и было ничем иным, как злоупотреблением правом.

Одновременно, ФЗ от 15 февраля 2016 г. N 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 33 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в части деятельности наблюдателей», зафиксировавший численность наблюдателей по формуле «не более двоих в один день голосования на одном участке», ликвидировал возможность произвольных действий со стороны избирательной комиссии в отношении наблюдателей по их удалению с избирательного участка – теперь это стало возможно исключительно по решению суда<sup>168</sup>.

Значимость анализа направлений совершенствования конституционно-правовых обязанностей политических партий обуславливается их местом в избирательной системе в качестве основных участников выборов в органы государственной власти и значимых участников выборов в органы местного самоуправления, или, как сформулировал Конституционный Суд: «основных коллективных субъектов избирательного процесса»<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Цит.по: Петров В. Число наблюдателей на избирательном участке ограничено до двух // Российская газета - Федеральный выпуск № 33(6901).

<sup>168</sup> Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. N 29-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 33 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в части деятельности наблюдателей" // Консультант Плюс. Дата: 07.11.2021.

<sup>169</sup> Постановление от 13 апреля 2017 года № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы

Но именно такое значимое место политических партий в избирательной системе, и, как следствие – в политической системе общества, требует обеспечить максимальную прозрачность их деятельности, и, следовательно – доверие избирателей к результатам выборов, что является необходимым условием доверия граждан к государственным институтам и государственной власти.

Существующее многообразие конституционно-правовых исследований статуса политических партий в целом, равно как и их обязанностей, в частности, не снимает с повестки совершенствования законодательства ряд значимых вопросов.

Это вопросы как общетеоретического правового и социально-политического характера, так и носящие во многом прикладной характер вопросы совершенствования избирательного законодательства и законодательства о политических партиях.

Так, среди первых назовём проблематику повышения транспарентности партийного управления и принятия решений, повышения доверия избирателей и к самим партиям и избирательной системе в целом, вопросы повышения правовой культуры внутрипартийной жизни<sup>170</sup>.

Среди вторых можно упомянуть такие вопросы, как дискуссию об обязательности праймериз и вопросах его конституционно-правового регулирования, вопросы равного доступа к СМИ и т.д. политических партий при осуществлении предвыборной агитации, вопросы взаимодействия политических партий, их избранных в органы публичной власти представителей с избирателями, проблемы регламентации и распространения практики наказов избирателей и многие другие.

---

Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // Консультант Плюс. Дата: 10.10.2020.

<sup>170</sup> Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Защита избирательных прав в контексте перспективных направлений совершенствования нормативной регламентации электоральных процедур и технологий // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 1. С. 14-19.

Обязанности политических партий закреплены в положениях статьи 27 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – ФЗ «О политических партиях»)<sup>171</sup>.

Однако важнейшая конституционно-правовая функция политических партий – участие в выборах в органы публичной власти в положениях указанной статьи не значит. Возможность участия в выборах в органы публичной власти и единственность в качестве субъекта конституционно-правовых отношений, обладающего правом на выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти политических партий закреплены в качестве права на участие в выборах и референдумах (статья 36), при этом установлена обязанность участия в выборах и установлены критерии признания партии, участвующей в выборах.

Указанной обязанности корреспондирует положение о конституционно-правовой ответственности за несоответствие критериям участия в выборах в течение семи лет политическая партия подлежит ликвидации, решение о которой выносится Верховным Судом России (пункт 2 статьи 37; статья 41).

Действительно, политические партии реализуют конституционное право на участие в выборах, и это именно право, возможность действовать по своему усмотрению, принимать или не принимать участие в электоральных кампаниях; конституционно-правовой обязанностью будет выступать необходимость принимать участие в определенном положениями законодательства минимуме электоральных кампаний: от однократного участия в течение семи лет в выборах Президента Российской Федерации, что весьма непросто, так как критерием участия будет выступать регистрация кандидата в соответствии с требованиями Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 № 19-ФЗ<sup>172</sup> (положения статей 35-39) до участия

---

<sup>171</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О политических партиях» // Консультант Плюс. Дата: 10.10.2020.

<sup>172</sup> Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 №19-ФЗ (ред. от 23.05.2020 №153-ФЗ) // Консультант Плюс. Дата: 10.10.2020.

в муниципальных выборах более чем в половине субъектов федерации (пункт 1 статьи 37 ФЗ «О политических партиях»).

Отметим, что, несмотря на то, что обязанность участвовать в выборах вполне эффективно работает «на отсев» политических партий, не участвующих в политической жизни, созданных «на бумаге», «под ключ» и т.д., отметим, что и в отношении анализируемого работающего механизма в конституционно-правовой науке высказываются аргументированные замечания.

Действительно, по смыслу положений статьи 37 ФЗ «О политических партиях» партия может быть создана задолго до выборов, например, Президента России, с целью, в дальнейшем, выдвижения определённого «кандидата-спойлера» (который может быть выгоден определённым политическим силам на этапе сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов).

После изменений в ФЗ «О политических партиях» от 2 апреля 2012 года общий срок неучастия в выборах до начала принудительной ликвидации составляет семь лет (ранее закон устанавливал срок в пять лет).

Тем не менее, вряд ли можно говорить о вероятности каких-либо значимых воздействий на политико-правовую ситуацию вышеуказанной схемы: до регистрации кандидата его представленность в информационном поле не слишком существенна и выстраивание дополнительных барьеров в и без того достаточно барьерной среде будет лишь символизировать повышение закрытости существующей избирательной системы, что, напротив, осмысляется в качестве существенной проблемы не только в политической публицистике или в политических исследованиях, но и в конституционно-правовой науке<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Защита избирательных прав в контексте перспективных направлений совершенствования нормативной регламентации электоральных процедур и технологий // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 1. С. 14-19.



Рассмотрим реализацию конституционной обязанности политических партий участвовать в выборах в субъектах Российской Федерации более подробно.

Нормативно-правовая регламентация процедуры выборов глав субъектов РФ сегодня осуществляется и федеральным и региональным законодательством, однако важнейшие условия, основные принципы, стадии осуществления процедуры выборов, требования к кандидатам и порядок их выдвижения, юридическая ответственность за избирательные правонарушения закрепляются в положениях ФЗ «Об основных гарантиях...» и ФЗ «Об общих принципах...» 1999 г., действующим до 1 июня 2022 года.

ФЗ «Об общих принципах...» устанавливает необходимость получения в поддержку выдвигаемого кандидата подписей от пяти до десяти процентов от числа муниципальных депутатов и (или) глав муниципалитетов, избранных населением (абзац 8 пункта 3 статьи 18).

Конституционный Суд России в своем Постановлении от 24 декабря 2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»<sup>174</sup> в 2012 году признал изменения законодательства, в рамках которых возникла процедура так называемого «муниципального фильтра» – это абзацы 8-11 и 16 пункта 3 статьи 18 ФЗ «Об общих принципах...» 1999 г., а также п.п. 17-20 статьи 37 и

---

<sup>174</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Консультант плюс. Дата: 8.11.2019 г.

подпункт «д.1» пункта 24 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях...», признал новую процедуру соответствующей Конституции России.

Такого рода дополнительный «ценз доверия» широко обсуждался в печати, научной периодике, государственведческой монографической литературе, получив своеобразное обозначение в качестве «муниципального фильтра»<sup>175</sup>.

Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. указывают на несколько попыток отмены или пересмотра требований «муниципального фильтра». Речь идет о двух законопроектах – Проекте Федерального закона № 400-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»<sup>176</sup> и Проекте Федерального закона № 131563-7 «О внесении изменений в абзац восьмой пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», во втором случае предлагалось отменить «муниципальный фильтр» в отношении «партийных кандидатов» от партий, представленных в Государственной Думе, оставив для остальных «партийных кандидатов» и самовыдвиженцев<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Дзидзоев Р.М. Партийная система и вопросы избирательной демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36 – 38; Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021. Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35 - 40.

<sup>176</sup> Проект Федерального закона № 400-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.10.2016) // СПС КонсультантПлюс

<sup>177</sup> Проект Федерального закона № 131563-7 «О внесении изменений в абзац восьмой пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

С последним предложением, по существу, можно в значительной степени согласиться, распространив возможности «выдвижения без фильтра» в отношении, также, политических партий, представленных в региональном парламенте или в более, чем 1/3 представительных органов муниципальных и городских округов в случае принятия Проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>178</sup>, рассматриваемого в настоящее время Государственной Думой в рамках процесса современного этапа конституционной модернизации и новой реформы публичной власти.

Действительно, вопрос этот весьма дискуссионный, но, тем не менее, позволим себе привести в качестве иллюстрации дискуссии именно критические замечания в адрес «муниципального фильтра», в том числе и потому, что представлена критика и положений нормативной регламентации и её конституционно-судебного толкования: «...несмотря на отдельные позитивные моменты, установление муниципального фильтра влечет за собой необоснованное ограничение избирательных прав граждан, создает условия для злоупотребления кандидатом правом на сбор муниципальных подписей и оказывает негативное влияние на саму организацию местного самоуправления в нашей стране. В этой связи в целях дальнейшей демократизации российской государственности и соблюдения международных избирательных стандартов представляется необходимой замена этого института сбором подписей избирателей как формой непосредственного выражения власти народа»<sup>179</sup>.

---

референдуме граждан Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 23.03.2017) // СПС КонсультантПлюс

<sup>178</sup> Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. [Электронный документ]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> Дата: 18.03.2022.

<sup>179</sup> Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35 - 40.

На алогичность и неоправданность специальной процедуры «допуска» кандидатов на выборы глав субъектов РФ указывает В.А. Черепанов<sup>180</sup>: «...вероятная неосведомлённость представителей муниципалитетов о личности кандидата не является основанием для его негативной оценки в форме отказа от подачи подписи в его поддержку. Однако один из кандидатов на должность главы субъекта не обладает такого рода недостатком и обладать им не может в принципе – речь идёт о лице, занимающем должность главы субъекта и идущем на перевыборы»<sup>181</sup>.

Тем не менее, в науке предпринимаются попытки обоснования не только критических замечаний, но и поиск каких-либо положительных факторов.

Так, Л.А. Тхабисимова, А.Х. Гацולהва и М.И. Цапко, указывают на желательность применения такой процедуры в отношении назначенного временно исполняющего обязанности главы субъекта РФ. По их мнению, «...процедура сбора подписей представителей местного самоуправления лицом, исполняющим обязанности главы субъекта федерации будет служить для «выравнивания» политического влияния «федерального центра» и интересов населения региона»<sup>182</sup>.

Полагаем, что наиболее важным в случае такой ситуации, с учетом того, что в значительной части субъектов РФ законодательство не предусматривает самовыдвижение, наиболее важным для врио главы субъекта РФ будет поиск взаимопонимания с влиятельным в регионе региональным отделением какой-либо политической партии, которое будет выдвигать его на выборах главы субъекта РФ, что, с учетом особенностей современных муниципальных выборов, когда в большинстве своем выборные должности муниципалитетов

---

<sup>180</sup> Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35 - 40.

<sup>181</sup> Там же.

<sup>182</sup> Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021. С.32-33.

занимают партийные выдвиженцы, будет более эффективно. Правда в таком случае и вреда от «муниципального фильтра» особого не просматривается.

Скорее он ограничивает возможности политических партий, мало представленных в муниципальных представительных органах. Продолжающаяся реформа публичной власти, в том числе – уже состоявшийся в ряде субъектов РФ переход к одноуровневой модели местного самоуправления и планируемом таковом переходе на федеральном уровне нормативной регламентации, причем тенденция эта просматривалась уже давно, а с принятием Проекта закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенном в Государственную Думу 16 декабря 2021 года станет господствующей.

Эволюция процедур народовластия на муниципальном уровне проходит достаточно тревожный этап, и эта ситуация сложилась достаточно давно: «...тенденции развития муниципальной демократии последних лет со всей очевидностью свидетельствуют, что депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления становится всё меньше. Ряд субъектов федерации постепенно переходят к одноуровневой системе местного самоуправления, к назначению глав муниципалитетов на основе конкурса...»<sup>183</sup>.

Это, разумеется, уже приводит и приведёт в дальнейшем – к существенному уменьшению числа муниципальных выборов, что, собственно, происходит уже не первый год: «...с учётом продолжающегося сокращения числа муниципальных депутатов и, причём, именно наиболее близких населению депутатов представительных органов сельских и городских поселений, ситуация сохранения процедуры «муниципального фильтра»

---

<sup>183</sup> Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в российской федерации. М.: Юрилитинформ, 2020.

становится ещё менее демократичной, чем в момент появления указанной процедуры в 2012 году»<sup>184</sup>.

Следовательно, продолжение муниципальной реформы существенно осложнит для «малых» или недавно созданных политических партий задачу участия в муниципальных выборах, «муниципальный фильтр» действительно стоит существенно изменить или предусмотреть возможность его отмены.

При этом, полностью согласны с предлагаемой Л.А. Тхабисимовой, А.Х. Гацолоаевой и М.И. Цапко моделью альтернативных процедур для кандидатов-самовыдвиженцев, в тех субъектах РФ, где такая возможность предусмотрена: «...демократичнее будет установить альтернативность процедур: либо сбор подписей избирателей, либо – представителей муниципалитетов; обе процедуры в их нынешнем виде представляют собой немалую сложность и успешное «прохождение» любой из них указывает на выдающиеся организаторские качества кандидата в ситуации отсутствия пресловутого «административного ресурса», на то, что такой кандидат вполне достоин принять участие в выборах, где окончательную точку в вопросе всё равно предстоит поставить избирателям»<sup>185</sup>.

Это существенным образом пошатнёт «партийную монополию» выдвижения кандидатов в главы субъектов РФ, но, в свою очередь, сама возможность введения такой процедуры может перечеркнуть наметившуюся тенденцию к дополнению существующего «партийного» порядка выдвижения кандидатов самовыдвижением.

Поэтому здесь необходимо совершенствование законодательства на федеральном уровне – с обязательной возможностью самовыдвижения, дополненной такой моделью.

---

<sup>184</sup> Тхабисимова Л.А., Гацолоаева А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021. С.32.

<sup>185</sup> Там же.

Также, действительно значимым шагом к совершенствованию «муниципального фильтра» может стать «...снятие ограничений на количество подписей, которые каждый представитель муниципального образования вправе подать за кандидата. В настоящее время действительной признаётся лишь одна подпись, хронологически первая из поданных в поддержку кандидата, что нашло отражение, также, и в законодательстве субъектов федерации, и отражено в судебной практике»<sup>186</sup>.

Анализируя вопросы конституционно-правового регулирования предварительного внутрипартийного голосования – публичного отбора и утверждения кандидатов от политических партий на выборные должности (праймериз), следует сказать о трёх допустимых вариантах их дальнейшей реализации в России.

Первый, наиболее вероятный на наш взгляд, это сохранение существующего статус-кво.

Второй, это развитие указанного конституционно-правового института в достаточно традиционном направлении для современной России: последовательной конституционно-правовой регламентации указанной процедуры.

Действительно, ряд авторов последовательно обосновывают необходимость конституционно-правового регулирования праймериз. В частности, отмечается, что при проведении внутрипартийного предварительного голосования неустраняемыми оказываются следующие его недостатки.

Во-первых, в ряде случаев это непрозрачность процедуры голосования, отсутствие внешнего независимого контроля; с другой стороны – может быть реализован и противоположный сценарий, когда внутрипартийный отбор и голосование не обладают таким атрибутом как тайность волеизъявления, что,

---

<sup>186</sup> Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021. С.33-34.

соответственно, ставит под сомнение и отсутствие контроля в отношении членов партии со стороны партийных лидеров при осуществлении волеизъявления.

Таким образом, первый существенный аргумент в пользу регламентации – несовершенство процедуры, необходимость установления единого стандарта проведения внутрипартийного отбора кандидатов (праймериз).

Во-вторых, указывается и на тот факт, что среди политических партий существуют и такие, которые не обладают необходимыми ресурсами по проведению внутрипартийного голосования, а следовательно – находятся в неравном положении по отношению к более обеспеченным ресурсами партиям<sup>187</sup>.

С учётом того, что часть партий, напротив, получают финансовую поддержку из государственного бюджета (что само по себе поддерживается далеко не всеми учеными-конституционалистами<sup>188</sup> и освобождены от сбора подписей, в отношении праймериз неравенство ресурсов предопределяет неравенство ресурсов не только по масштабу реализации, но и по самой возможности проведения праймериз.

А это подводит нас к следующей проблеме: обладающая большими ресурсами партия имеет существенные преимущества с точки зрения фактического осуществления предвыборной агитации до того, как формально получит право на её осуществление.

В частности, неравенство ресурсов усугубляется и возможностью беспрепятственно информировать население о проведении голосования по внутрипартийному отбору кандидатов (праймериз) со стороны в большей степени обеспеченных ресурсами политических партий.

---

<sup>187</sup> Болховитина Т.С. Праймериз в современной России: перспективы институционализации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2017. № 8 (257). С. 182-186.

<sup>188</sup> Лебедев В.А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 26 - 30.



При этом, совершенно очевидно, что политические партии осуществляют по сути ни что иное, как политическую агитацию, но, поскольку она проводится вне рамок избирательной кампании и не является формально предвыборной агитацией, невозможен и эффективный контроль в отношении порядка привлечения и расходования финансовых средств, затрачиваемых на подобного рода информирование.

Выходом в последнем случае могло бы стать закрепление возможности предлагавшегося в своё время общественного мониторинга в отношении расходования бюджетных средств политическими партиями<sup>189</sup> с возможностью распространения такового, в дальнейшем, в отношении праймериз любых политических партий, если они проводятся по т.н. «открытой» модели или если в ходе их проведения осуществляется информирование населения посредством СМИ, информационно-телекоммуникационных сетей и т.д.

В-третьих, отметим ненулевую вероятность нарушения прав членов политических партий, когда они ничем не связаны в отношении регламентации порядка проведения голосования по внутрипартийному отбору кандидатов (праймериз), привлекают к участию неограниченный круг лиц.

При этом затруднён даже контроль в отношении не привлечения к участию в подобных мероприятиях лиц, не обладающих активным избирательным правом (голосования проводятся посредством интернет-сайтов, социальных сетей и т.д.)

Если и говорить о обязательности праймериз, т.е. конституционно-правового закрепления дополнительной обязанности политических партий, то на наш взгляд, в случае закрепления таковой в российском законодательстве весьма важно соблюсти два условия: распространить эту обязанность только на партии, получающие в соответствии с действующим законодательством финансирование из федерального бюджета и установить в законодательстве

---

<sup>189</sup> Долгих Ф.И. Общественный мониторинг как форма общественного контроля за деятельностью политических партий // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. №1. С. 9-14.

модель проведения предварительного голосования в виде т.н. «открытой модели» праймериз.

Однако есть ещё одно на наш взгляд существенное возражение в отношении обязательности проведения праймериз: отчётность о проведении праймериз, проверка реальности их проведения и соблюдения условий их проведения судя по всему будет возложена на избирательные комиссии, и без того несущих существенную нагрузку в период подготовки к проведению выборов.

В целом, несмотря на множество проблем и недостатков современного подхода к регулированию голосований по внутрипартийному отбору кандидатов (праймериз) политическими партиями, введение дополнительных условий, требований и ограничений вряд ли оправдано на современном этапе развития избирательной системы: в том случае, если контроль за соблюдением указанных условий, требований и ограничений будет эффективен, это повлечёт снижение транспарентности политической системы в целом и избирательной системы в частности, обязательность праймериз вообще серьёзно затруднит участие вновь созданных политических партий в выборах; в том случае, если контроль эффективным не окажется, это повлечёт за собой и возможные злоупотребления со стороны отдельных политических партий, и, как следствие – снижение доверия избирателей к избирательной системе и государству в целом, как к неспособным обеспечить правопорядок.

В будущем, перспективным направлением совершенствования конституционно-правовых обязанностей политических партий будет выступать обязательность отчётности представителей политических партий, как избранных по пропорциональной (по партийным спискам), так и по мажоритарной избирательным системам в законодательные (представительные) органы власти субъектов федерации и в представительные органы местного самоуправления.

Санкции за такие нарушения предлагаем возложить именно на выдвинувшие указанных выборных лиц – депутатов представительных органов политические партии. Наиболее эффективной санкцией за такого рода нарушения, на наш взгляд, должно выступать обязывание политических партий, их региональных и местных (отделений) осуществлять сбор подписей на последующих выборах в тот орган народного представительства, где в течение предыдущих legislatur выявлены и установлены соответствующие нарушения.

Такого рода конституционно-правовая обязанность будет способствовать не столько повышению зарегулированности избирательной системы, сколько повышению транспарентности системы народного представительства. Именно такое направление совершенствования системы конституционно-правовых обязанностей политических партий представляется на современном этапе единственно оправданным.

Значимой тенденцией участия политических партий в выборах в последнее десятилетие выступило оформление транспарентного формирования перечня (списка) выдвигаемых кандидатов вне периода избирательной кампании – проведение политическими партиями предварительных выборов (предвыборов или праймериз).

Анализируя вопросы конституционно-правового регулирования предварительного внутрипартийного голосования – публичного отбора и утверждения кандидатов от политических партий на выборные должности (праймериз), мы определили три вероятных и не противоречащих действующему законодательству варианта их дальнейшей реализации в России.

Первый, наиболее вероятный на наш взгляд, это сохранение существующего статус-кво.

Второй, это развитие указанного конституционно-правового института в достаточно традиционном направлении для современной России: последовательной конституционно-правовой регламентации указанной

процедуры, что находит немалую поддержку в науке. Действительно, при проведении внутрипартийного предварительного голосования на современном этапе оказываются неустранимыми следующие проблемы.

Первая – это несовершенство процедуры. Это и возможная непрозрачность процедуры голосования, отсутствие внешнего независимого контроля, при этом, напротив, может быть реализован и противоположный сценарий, когда внутрипартийный отбор и голосование не обладают таким атрибутом как тайность волеизъявления, что, соответственно, ставит под сомнение и отсутствие контроля в отношении членов партии со стороны партийных лидеров при осуществлении волеизъявления.

Вторая – неравенство ресурсов и возможностей политических партий, которое усугубляется и возможностью беспрепятственно информировать население о проведении голосования по внутрипартийному отбору кандидатов (праймериз) со стороны в большей степени обеспеченных ресурсами политических партий. Обладающая большими ресурсами партия имеет существенные преимущества с точки зрения фактического осуществления предвыборной агитации (пусть и не называемой таким образом и являющейся, по сути, информированием о проведении праймериз), задолго до того, как партия формально получит право на осуществление предвыборной агитации.

Третья проблема – вероятность нарушения прав членов политических партий, когда они ничем не связаны в отношении регламентации порядка проведения голосования по внутрипартийному отбору кандидатов (праймериз), привлекают к участию неограниченный круг лиц. При этом затруднён даже контроль в отношении не привлечения к участию в подобных мероприятиях лиц, не обладающих активным избирательным правом (голосования проводятся посредством интернет-сайтов, социальных сетей и т.д.)

Из анализа указанных проблем ряд ученых делают вывод о необходимости установления единого стандарта проведения внутрипартийного

отбора кандидатов (праймериз), закрепления в законодательстве их обязательности, с чем, на наш взгляд, нельзя согласиться.

В случае закрепления обязательности праймериз в российском законодательстве, весьма важно соблюсти два условия: распространить эту обязанность только на партии, получающие в соответствии с действующим законодательством финансирование из федерального бюджета и установить в законодательстве модель проведения предварительного голосования в виде т.н. «открытой модели» праймериз.

Как указывает Л.А. Тхабисимова, «...действующее российское законодательство ключевым и необходимым условием конституционно-субъектного бытия политических партий считает участие в выборах. С точки зрения хода выборов, участие политической партии является достаточным условием, если партией и её региональными отделениями достигнуты минимальные количественные показатели по участию в избирательных кампаниях в течение семи (ранее – пяти) лет. Сам этот порядок весьма демократичен, но его недостатком является нацеленность не на результат, а на процесс»<sup>190</sup>, таким образом, на законодательном уровне формулируется принцип – «главное не победа, а участие».

Для исправления нарушенного баланса важно не изменить закрепляемые сегодня обязанности политических партий, а дополнить существующие. Согласимся с Л.А. Тхабисимовой в части того, что «...возможно дальнейшее совершенствование законодательства в этом направлении в рамках подхода «меньший охват при большем результате» [...] такой подход сможет стать достаточно позитивной альтернативой для вновь созданных партий, которые способны выдвигать отдельных ярких кандидатов и проводить общественно-значимые инициативы, но не всегда обладают достаточными организационно-

---

<sup>190</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

финансовыми ресурсами, чтобы делать это в достаточном по географическому охвату масштабе»<sup>191</sup>.

Осуществляя анализ и поиск решений в отношении существующей ситуации, Л.А. Тхабисимова предложила дополнить перечень обязанностей по участию в выборах альтернативной формой оценки – соотношением участия политических партий в избирательных кампаниях (здесь все требования останутся прежними) с их победами в таковых.

Действительно, если участие в избирательной кампании во многом представляет собой успешное выполнение значительного количества формальных требований, то победа на выборах прямо указывает на поддержку политической партии, её кандидатов, программы и политического курса населением, что в сегодняшних условиях поиска путей обеспечения политического плюрализма при сохранении политической стабильности, достигнутой усилиями и успехами в конституционной модернизации и государственном строительстве последних лет, особенно актуально.

Полагаем, что такая альтернативность оценки, действительно «...позволит защитить от ликвидации политические партии имеющие определенную поддержку населения, представляющие интересы избирателей в представительных органах публичной власти и в лице своих представителей – на выборных должностях, но не имеющих достаточных ресурсов для проведения существенного числа избирательных кампаний в масштабах всей страны»<sup>192</sup>.

Итак, с опорой на предложения Л.А. Тхабисимовой, предлагается следующий шаг по изменению действующего законодательства: дополнение положений ФЗ «О политических партиях» (статья 37) в части корректировки перечня условий, достаточных для признания партии участвующей в выборах,

---

<sup>191</sup> Там же.

<sup>192</sup> Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

включив в него, помимо участия, случаи победы на выборах в определенном соотношении.

Так, на выборах депутатов законодательных органов субъекта РФ необходимое количество побед кратно соотносилось с участием в выборах как 1:4. Таким образом, 1 одна победа политической партии на выборах – допуск выдвинутых ею кандидатов к распределению мест в законодательном органе субъекта РФ была бы достижением, аналогичным участием в четырех различных избирательных кампаниях.

В случае избрания на должность главы субъекта РФ, предлагается установить соотношение 1:5, таким образом две победы перекроют установленную законом обязанность в отношении выборов глав субъектов для политических партий, принять участие в выборах не менее чем в десяти процентах субъектов РФ (а это не менее 9 субъектов РФ).

Для вновь создаваемых партий на определенный период, например – на первые семь лет после создания, такое соотношение в отношении выборов депутатов законодательных органов субъектов РФ даже можно увеличить в отношении 1:5. Такой шаг будет иметь важное значение для формирования политической партийной системы, выражающей максимальный спектр взглядов российских граждан.

Анализ современного состояния и предложений по совершенствованию внутрипартийных предварительных выборов (праймериз) позволил сформулировано существенное возражение в отношении формализации праймериз и обязательности их проведения: отчётность о проведении праймериз, проверка реальности их проведения и соблюдения условий их проведения судя по всему будет возложена на избирательные комиссии, и без того несущих существенную нагрузку в период подготовки к проведению выборов.

### **3. Конституционно-правовая ответственность политических партий и их региональных отделений как участников выборов в субъектах Российской Федерации**

Рассмотрим категорию «конституционно-правовая ответственность политических партий» и определим её конкретное нормативное и правоприменительное содержание.

Сама по себе тематика конституционно-правовой ответственности достаточно дискуссионный вопрос в современной российской правовой науке. Причем дискуссия касается и юридической природы, и перечня субъектов, которые подлежат ей, и её видов (типов, аспектов), и оснований конституционно-правовой ответственности, споры идут относительно соотношения конституционного правонарушения, деликта и ответственности, необходимости определения вины или достаточности объективного вменения, соотношения мер и санкций, а также каталога последних.

Анализируемый вид юридической ответственности был осмыслен впервые в теории конституционного права еще в 70-е годы XX века<sup>193</sup>. В настоящее время, С.А. Авакьян дает следующее общее определение: «...обязанность правонарушителя отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения конституционно-правовым нормам, которая выражается в санкциях со стороны государства»<sup>194</sup>.

Среди пространных общих определений укажем на следующее: «...конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности, используемый в исключительных, предусмотренных нормами конституционного права, случаях. Она не может применяться всегда, когда

---

<sup>193</sup> Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 17-18.

<sup>194</sup> Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. Авакьяна С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. - 474 с.



речь идёт о нарушениях конституционно-правовых отношений, поскольку в этом нет необходимости. Ее основное назначение – защита Конституции и других конституционно-правовых норм присущими ей средствами. При выполнении этой задачи конституционно-правовая ответственность сочетается с другими видами юридической ответственности, которые наряду с этими выполняют и многие другие функции по защите правовой системы Российской Федерации, ставя при этом во главу угла всё-таки охрану Конституции и других конституционно-правовых норм»<sup>195</sup>, сформулированное Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявским.

Конституционно-правовая ответственность политических партий и их региональных отделений как участников выборов в субъектах РФ, как и конституционно-правовая ответственность, в общем ее понимании, имеет публично-правовой характер. Нарушение публично-правовых норм влечет к дестабилизации ситуации в обществе, нарушении баланса интересов личности, различного рода общностей и коллективов, а также стабильности в государстве, его устоев, и в целом влияет на социально-политическую ситуацию в регионах.

Основные публично-правовые отношения с участием политических партий и их региональных отделений в избирательном процессе – это отношения, которые складываются между избирателем и непосредственно кандидатом или кандидатами на выборные должности, выдвигаемыми партиями, а также – это отношения в связи с выдвижением партией (её региональным отделением) инициативы референдума в субъекте РФ. Иные отношения складываются в процессе подготовки, проведения и подведения итогов голосования выборов или референдума. Нарушения в указанной области влечет применение к нарушителю юридической ответственности, в частности ответственности конституционно-правовой.

---

<sup>195</sup> Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2004. С. 247.

Основаниями для наступления конституционно-правовой ответственности, в том числе – политических партий и их региональных отделений является либо конкретное деяние, закрепленное законодательно, которое характеризуется общественной и государственной вредностью, противоправностью, виновностью и возможностью применения к нарушителю конституционно-правовых санкций<sup>196</sup>, либо – бездействие, нарушающее прямые предписания законодательства.

В данном случае под общественной и государственной вредностью понимается посягательство на избирательные права граждан, их объединений.

Среди вариантов определения характера негативных последствий, интерес представляет подход В.В. Гошуляка, основанный на выделении двух сущностных признаков: общего – принуждения, и кары, понимаемой им как «...отрицательная оценка государством деятельности граждан, государственного органа, должностного лица, а также мера принуждения, выраженная в реализации санкции правовой нормы»<sup>197</sup>.

Ю.Н. Климов под основаниями конституционно-правовой ответственности понимает, прежде всего – избирательное правонарушение выраженное в виновном действии или бездействии, совершенное субъектом избирательного процесса, следствием которых является применение восстановления нарушенных прав и применение к виновнику мер конституционно-правовой ответственности.<sup>198</sup>

В обоих случаях указывается на наличие вины субъекта правонарушения, однако, как показало исследование и анализ регионального законодательства, не всегда вина выступает элементом конституционно-правового деликта, о чем

---

<sup>196</sup> Шишкина, О.Е. Конституционно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан как способ их защиты // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009.- №3. – С. 21

<sup>197</sup> Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 9-12.

<sup>198</sup> Климова, Ю.Н. Понятие избирательного правонарушения и комплексный подход к анализу мер ответственности, установленных избирательным законодательством // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. - №2. - С. 3

будет сказано в следующем параграфе на основе анализа ряд мер юридической ответственности применяемых к нарушителям избирательного законодательства.

Таким образом, считаем необходимым понимать под основанием конституционно-правовой ответственности политических партий и их региональных отделений – нарушение ими, выдвинутыми ими кандидатами, направленными в избирательные комиссии наблюдателями и иными аффилированными в ходе электоральной кампанией лицами, норм избирательного законодательства, выраженного в посягательстве на избирательные права, где посягательство – это непосредственное злоупотребление предоставленными правами или ненадлежащее выполнение обязанностей участником избирательного процесса.<sup>199</sup>

Однако в области избирательных правоотношений могут существовать и иные виды юридической ответственности, помимо конституционно-правовой, но, тем не менее, они носят производных характер. Так регулирование избирательных отношений в своей основе направлено в большей степени на обеспечение интересов и защиту прав гражданина избирать и быть избранным. Данный вывод можно сделать на основе анализа федерального законодательства в исследуемой области.

Анализируя конституционно-правовую ответственность политических партий Р.Ю. Хертуев сформулировал следующее определение: «...конституционно-правовая ответственность политических партий – это имеющая наказательный характер итоговая негативная государственно-правовая оценка совершенного политической партией конституционного правонарушения, выражающаяся в непредоставлении, лишении или ограничении конституционного статуса политической партии»<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> Матвейкович, М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 10. – с. 29

<sup>200</sup> Хертуев Р.Ю. Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации. Автореферат...к.ю.н. – Тюмень, 2012. С. 8.

Основной объем конституционно-правовой ответственности непосредственно партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах РФ, содержится, прежде всего, в Федеральном законе ФЗ «Об основных гарантиях...».

Данный закон имеет основополагающее значение в избирательном процессе на всех уровнях публичной власти, так как направлен на обеспечение интересов и прав непосредственно граждан нашей страны.

В своей же структуре закон содержит нормы не только порядка выдвижения кандидатов (списка кандидатов), проведения избирательной кампании в полном цикле, организации и проведения выборов, их финансирования, голосования и подведения итогов, но порядка формирования и организации деятельности избирательных комиссий.

Применительно к каждой стадии и к каждому участнику избирательного процесса, закон также содержит и конкретные меры конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса, в том числе – партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах РФ.

Анализ указанного закона позволяет говорить не только о его основополагающем значении в правовом регулировании избирательного процесса, но и о его всеобъемлющем характере в отношении закрепления конституционно-правовой ответственности партий и их региональных отделений, как участников выборов в субъектах РФ.

Также анализ вышеуказанного закона позволил выделить непосредственно меры конституционно-правовой ответственности партий и их региональных отделений, как участников выборов на уровне субъекта РФ.

К таким мерам можно отнести:

– *меры, связанные с выдвижением и регистрацией кандидата (списка кандидатов), либо регистрацией инициативной группы по проведению референдума:*

а) вынесение решения об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) или инициативной группы по проведению референдума (п. 18 ст. 38, п. 5, 11 ст. 36 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

б) исключение кандидата из заверенного списка кандидатов, основания которого определены в п. 26 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...»;

– *меры, применяемые к участникам избирательного процесса до подведения итогов (выборов, голосования или референдума):*

а) вынесение решения об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), равно как инициативной группы по проведению референдума в соответствии с п. 6-10 ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях...»;

б) отказ в проведении референдума (п. 25 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ);

в) исключение кандидата из зарегистрированного списка кандидатов (пункт 11 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ).

– *меры, применяемые к участникам избирательного процесса после подведения итогов (выборов, голосования или референдума):*

а) отмена решения комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума (п. 1, 3, 4, 6, 7, ст. 77 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

б) признание итогов голосования, результатов выборов, референдума недействительными (п. 9 ст. 70 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

в) отмену решения о допуске политической партии, избирательного объединения к распределению депутатских мандатов в соответствии с п. 8 ст. 77;

г) отмену решения об избрании кандидата депутатом или должностным лицом (п. 6.1 ст. 70);

д) исключение избранного депутата в результате распределения депутатских мандатов по единому избирательному округу из списка кандидатов (п. 6.2 ст. 70);

Рассмотрим конституционно-правовую ответственность политических партий и их региональных отделений в виде такой меры, как ликвидация за неучастие в выборах. По вопросу ликвидации политических партий в связи с анализируемыми основаниями накоплена достаточно обширная судебная практика. Тем не менее, в ряде случаев использование формулировки «неучастие в выборах» вызывает обоснованные сомнения.

Так, например, как следует из решения ВС РФ по делу о ликвидации «Аграрной партии России»<sup>201</sup>, партия неоднократно принимала участие в выборах различных уровней. В период с 15 июня 2012 г. по 15 июня 2019 г. «Аграрная партия» участвовала в выборах высшего должностного лица субъекта РФ в 2 субъектах (Забайкальский край, Липецкая область), однако это составило менее десяти процентов субъектов, необходимых по федеральному законодательству (пункт 1 статьи 37 ФЗ «О политических партиях»).

Также, в указанный период партия участвовала в выборах депутатов законодательных органов в трех субъектах РФ (Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Архангельская область), что составило меньше, чем требуемые законом двадцать процентов.

Достаточно активно партия участвовала в выборах в органы местного самоуправления, приняв участие в муниципальных выборах четырнадцати субъектов РФ (Республика Адыгея (Адыгея), Кабардино-Балкарская Республика, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Краснодарский край, Амурская область, Архангельская область, Вологодская область, Курганская область, Липецкая область, Новосибирская область, Омская область, Самарская область, Ульяновская область). Однако и это составляет менее требуемой по закону половины субъектов РФ.

Во-первых, полагаем более оправданным использование в случае, если политическая партия участвовала в выборах в необходимый семилетний

---

<sup>201</sup> Решение Верховного Суда РФ от 21.10.2019 N АКПИ19-796 // Консультант Плюс. Дата: 25.12.2021.

период, но недостаточно активно формулировки «недостаточное участие в выборах», в отличие от партий, которые вообще не участвовали в таковых.

Во-вторых, несмотря на продолжающееся реформирование местного самоуправления, которое в итоге приведет к уменьшению числа муниципалитетов и может несколько усложнить задачу участия в муниципальных выборах в достаточном числе субъектов РФ, (т.к. реформа местного самоуправления приведет к уменьшению числа муниципальных выборов и, следовательно, существенно осложнит для «малых» или недавно созданных политических партий задачу участия в муниципальных выборах в половине субъектов РФ), полагаем, что для повышения интереса населения и политических партий к муниципальным выборам, облегчению участия в них вновь созданных и небольших политических партий, требуемое число субъектов РФ было бы оправданным уменьшить до одной четверти.

Л.А. Тхабисимова следующим образом осмысляет признаки конституционно-правовой ответственности:

«- государственно-принудительный характер, который может носить черты как физического, так и психического принуждения;

- основанием для конституционно-правовой ответственности, также, как и других служит совершение правонарушения;

- реализация конституционно-правовой ответственности возможна только после установления наличия в действиях лица состава правонарушения;

- правонарушитель всегда является обязанной стороной, ибо он обязан претерпевать лишения, предусмотренные соответствующей санкцией»<sup>202</sup>.

Отметим также подход Л.А. Нудненко определившей такие характерные черты конституционно-правовой ответственности:

«- наличие собственных юридических источников: Конституция РФ; федеральные законы; конституция (уставы) и законы субъектов Российской

---

<sup>202</sup> Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. Монография. – М.: «Проспект», 2018.

Федерации; регламенты законодательных органов государственной власти Российской Федерации, предусматривающие конституционно-правовую ответственность;

- наличие конституционно-правовых деликтов, суть которых заключается в нарушении вышеперечисленных норм, предусматривающих конституционно-правовую ответственность;

- специфичность санкций, свойственных для конституционно-правовой ответственности: досрочное прекращение полномочий, запрет занимать определенные должности, отставка, досрочный отзыв депутатов и др.;

- каждой санкции в конституционно-правовой ответственности соответствует присущая ей процедурная форма применения, нет единого для всех санкций конституционно-правовой ответственности порядка назначения и исполнения;

- среди санкций конституционно-правовой ответственности преобладают не карательные, а предупредительные;

- специфический круг субъектов конституционно-правовой ответственности, среди которых: государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутаты, общественные объединения, должностные лица, граждане»<sup>203</sup>.

Т.И. Луканина предлагает следующее определение: «конституционно-правовым нарушением законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах признается виновно совершенное, общественно опасное, противоправное деяние (действие или бездействие), нарушающее избирательные права граждан РФ, запрещенное Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иными федеральными законами,

---

<sup>203</sup> Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата / Л.А. Нудненко. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – С.84-85.



регулирующими проведение выборов и референдумов в Российской Федерации»<sup>204</sup>.

При этом, не всегда окончательно понятен ответ на вопрос о том, являются ли конкретные меры мерами конституционно-правовой ответственности, её санкциями, или же это меры, имеющие правосстановительный характер.

Отказ в регистрации кандидата, выдвинутого политической партией на выборах в субъекте Федерации, выступает, фактически, еще одной мерой ответственности партий, не переставая при этом оставаться, также, мерой конституционно-правовой ответственности самого кандидата.

В науке есть несколько подходов к осмыслению отказа в регистрации кандидата, как меры ответственности.

Так, например, А.Е. Штурнев, осмысляет анализируемое явление следующим образом: «...это мера конституционно-правовой ответственности за избирательное правонарушение, состоящая в общественно-правовом осуждении правонарушителя и совершенного им противоправного деяния, выраженная в наступлении неблагоприятных последствий в виде воспрепятствования гражданину в реализации пассивного избирательного права на данных выборах и в непредоставлении статуса участника избирательной кампании»<sup>205</sup>.

С опорой на приведённое выше определение Т.И. Луканина формулирует определение отказа в регистрации кандидата следующим образом: «это мера конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, состоящая в общественно-правовом осуждении правонарушителя и совершенного им противоправного

---

<sup>204</sup> Луканина Т.И. Отказ в регистрации кандидата как вид конституционно-правовой ответственности в сфере выборов // Бюл. Санкт-Петербургской избирательной комиссии. 2010. N 1. С. 57 - 87.

<sup>205</sup> Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации: общеправовая характеристика и юридическая природа мер: Дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2004. С. 193.

деяния, выраженная в наступлении неблагоприятных последствий в виде воспрепятствования гражданину в реализации пассивного избирательного права на данных выборах и в непредоставлении статуса зарегистрированного кандидата»<sup>206</sup>.

Т.И. Луканина отмечала, также, что в рассматриваемом случае «речь идет о всей совокупности возможных нарушений избирательного законодательства (преступлениях, административных правонарушениях и т.д.), поскольку отказ в регистрации кандидата может применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания за совершенное правонарушение»<sup>207</sup>.

Так, например, А.Г. Сидякин предложил следующий подход, исключаящий из структуры отказа в регистрации, как меры конституционно-правовой ответственности, те случаи, когда отказ воспоследовал не вследствие совершения правонарушения: «Отказ в регистрации кандидата, по большому числу оснований является мерой конституционно-правовой ответственности. Однако отказ в регистрации является мерой конституционно-правовой ответственности не всегда, а лишь в том случае, когда он обусловлен определенным избирательным правонарушением, совершенным кандидатом и рассмотренным избирательной комиссией»<sup>208</sup>.

Так, отметим, что вопрос о том, к каким мерам – праввосстановительным мерам или мерам конституционно-правовой ответственности в избирательно-правовой сфере, относится отказ в регистрации кандидата в каждом конкретном случае, имеет большое практическое значение.

---

<sup>206</sup> Луканина Т.И. Отказ в регистрации кандидата как вид конституционно-правовой ответственности в сфере выборов // Бюл. Санкт-Петербургской избирательной комиссии. 2010. N 1. С. 57 - 87.

<sup>207</sup> Там же.

<sup>208</sup> Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 46. С. 46. Цит. по: Луканина Т.И. Отказ в регистрации кандидата как вид конституционно-правовой ответственности в сфере выборов // Бюл. Санкт-Петербургской избирательной комиссии. 2010. N 1. С. 57 - 87.

Регистрация кандидатов – значимый этап реализации партиями и их региональными отделениями права на выдвижение кандидатов на выборах, в том числе – в органы государственной власти субъектов РФ. На это указывает и позиция ЦИК России, согласно которой «...регистрация кандидата представляет собой одну из наиболее значимых избирательных процедур, закрепляющих статус участников выборов»<sup>209</sup>.

В полной мере можно согласиться с Т.И. Луканиной в части того, что отказ в регистрации для кандидатов на выборные должности выступает очень серьезной мерой конституционно-правовой ответственности и для кандидата и для выдвинувшей его политической партии. Действительно, он «...фактически становится непреодолимой преградой на пути избрания гражданина в представительные органы или на выборную должность: решение о регистрации или об отказе в регистрации кандидата может быть обжаловано только в судебном порядке, что в ограниченные сроки избирательной кампании существенно затрудняет дальнейшее участие в выборах»<sup>210</sup>, зачастую – делает таковое невозможным.

Отметим точку зрения А.А. Вешнякова, указывавшего, что из положений нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию и проведение выборов, «...не вытекают право и обязанность ЦИК России устанавливать в действиях участников избирательного процесса наличие вины и предпринимать в зависимости от этого те или иные действия... [...] негативные правовые последствия для гражданина, реализующего свое пассивное избирательное

---

<sup>209</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2007 г. N 203/1272-4 "О разъяснении порядка применения пункта 1.1, подпунктов "в.1", "в.2" пункта 24, подпунктов "б.1", "б.2" пункта 25, подпунктов "з", "и" пункта 26 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Вестник Центризбиркома РФ. 2007. N 3.

<sup>210</sup> Луканина Т.И. Отказ в регистрации кандидата как вид конституционно-правовой ответственности в сфере выборов // Бюл. Санкт-Петербургской избирательной комиссии. 2010. N 1. С. 57 - 87.

право, наступают в случае нарушения либо несоблюдения конкретных норм избирательного права»<sup>211</sup>.

Фактически, А.А. Вешняков прямо указывает на отсутствие необходимости выявления виновности: «нормами избирательного права не предусматривается наличие (либо отсутствие) вины кандидата»<sup>212</sup>.

Как отмечает Т.И. Луканина, «...необходимо не только законодательно разделить закрепленные в п. 24 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях основания для отказа в регистрации кандидата на две группы, но и для корректности законодательных формулировок закрепить разные названия соответствующих мер [...] отказ в регистрации кандидата как мера конституционно-правовой ответственности в сфере выборов сохранит прежнее наименование, а отказ как правосстановительная мера может быть обозначен как аннулирование выдвижения кандидата»<sup>213</sup>.

Т.И. Луканина предложила закрепить следующие положения в законодательстве: «аннулирование выдвижения кандидата – это правосстановительная мера, состоящая в принятии избирательной комиссией, осуществляющей регистрацию кандидатов на соответствующих выборах, решения об отклонении заявления кандидата о его регистрации и предоставлении ему статуса зарегистрированного кандидата в силу отсутствия хотя бы одного из правовых условий, необходимых для такой регистрации, по причинам, не связанным с нарушением кандидатом законодательства о выборах и референдумах»<sup>214</sup>.

Также, следует особо отметить позицию М.С. Матейковича, который говорит о том, что законный отказ в регистрации кандидата будет выступать в виде ограничения пассивного избирательного права гражданина, которое

---

<sup>211</sup> Вешняков А.А. Конституционно-правовая ответственность в российском избирательном праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 63.

<sup>212</sup> Там же.

<sup>213</sup> Луканина Т.И. Отказ в регистрации кандидата как вид конституционно-правовой ответственности в сфере выборов // Бюл. Санкт-Петербургской избирательной комиссии. 2010. N 1. С. 57 - 87.

<sup>214</sup> Там же.

направлено на защиту основ конституционного строя, под которыми понимаются свободные выборы, как выражение воли народа, избирательные права граждан и кандидатов на выборные должности.<sup>215</sup>

Отметим, что в некоторых субъектах РФ законодательство содержит дополнительные гарантии, направленные на возможность быстрого и окончательного обжалования решений об отказе в регистрации. Так, например, в статье 37 Закона РД «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» в случае отказа в регистрации кандидатов или списка кандидатов от политических партий на выборах в Народное Собрание РД, закреплена возможность обжалования решения об отказе сразу непосредственно в республиканский Верховный Суд.

Аналогичные положения содержатся и в статье 42 Закона Республики Ингушетия «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия», статье 28 Закона Чеченской Республики «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики» и др.

Еще одной мерой, связанной с выдвижением и регистрацией кандидатов от политических партий, является исключение кандидата из заверенного «партийного списка». ФЗ «Об основных гарантиях...» содержит основания исключения кандидата из заверенного списка (пункт 26 статьи 38).

Ввиду наличия такого исчерпывающего перечня, региональный законодатель идет по пути дублирования указанного перечня или же законы просто включают нормы отсылочного характера к федеральному законодательству, как например Закон Ставропольского края «О выборах депутатов Думы Ставропольского края» (п. 8 ст.23).

Заверение списка кандидатов предусматривается в законодательстве субъектов РФ. Однако, и в данном вопросе не обошлось без неточностей, так Закон РИ «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия»

---

<sup>215</sup> Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Издательство МГУ, 2003. С. 216

(ст. 30), не предусматривает такой меры ответственности, как отказ в заверении списка, указывая на возможность отказа в выдаче заверенной копии списка кандидатов на тех же основаниях что и отказ в заверении списка кандидатов, что непосредственно идет в разрез с положениями ФЗ «Об основных гарантиях...».

Считаем, что заверение списка, во-первых, и выдача его заверенной копии, во-вторых, следует рассматривать как два различных действия, где отказ в заверении списка со ссылкой на конкретные основания указанные в законодательстве непосредственно касается реализации участником избирательного процесса его избирательных прав. В свою очередь отказ в выдаче заверенной копии списка кандидатов имеет процессуальный характер, где список уже считается заверенным, и уже тем более никоим образом не затрагивается избирательных прав.

Также анализ законодательства указал на возможность исключения кандидата из еще не заверенного списка. На такую возможность указывает как региональное законодательство, так и федеральное со ссылкой на статью 33 ФЗ «Об основных гарантиях...». Исключение кандидата из списка до его заверения происходит по основаниям, указанным в ФЗ «Об основных гарантиях...», таким образом, региональное законодательство и в этом вопросе идет по пути дублирования уже имеющихся норм.

Отдельную группу мер конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса составляют меры, применяемые к участникам избирательного процесса до подведения итогов (выборов, голосования или референдума).

Мерой конституционно-правовой ответственности можно назвать отказ в проведении референдума субъекта Федерации по инициативе политических партий. Руководящий орган регионального отделения или партии непосредственно, если в субъекте Федерации не имеется региональных отделений, и, поскольку структурное подразделение политической партии

более высокого уровня и является политической партией, вправе выступить в качестве инициативной группы проведения референдума субъекта Федерации.

Никаких преимуществ перед инициативной группой граждан «партийная» инициативная группа при этом не имеет.

ФЗ «Об основных гарантиях...» содержит исчерпывающий перечень оснований по отказу в проведении референдума.

Одним из самых значимых является требование к достоверности и действительности подписей, собираемых инициативной группой референдума. Так, согласно пп. «в» и «в.1» пункта 25 ст. 38 основанием для отказа в проведении референдума может стать «наличие среди подписей избирателей, участников референдума, представленных для регистрации списка кандидатов, назначения референдума, более 5 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом» (подпункт «в») и «...если для регистрации списка кандидатов, назначения референдума требуется представить 200 и более подписей избирателей, участников референдума, – выявление 5 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки» (подпункт «в1»).

Указанные нормы закона говорят о максимальном количестве недостоверных или недействительных подписей, а также подписей собранных в местах для этого не предназначенных. Закон содержит и иные основания отказа в проведении референдума, которые связаны с нарушением порядка выдвижения инициативы и сбора подписей.

Анализ регионального законодательства показал, что региональные власти по большей части используют отсылочные нормы, упоминая об отказе в проведении референдума как мере конституционно-правовой ответственности лишь вскользь.

Ввиду этого представляется интересными и, думается, не соответствующими федеральному законодательству, а значит подлежащими

отмене, положения Конституционного закона Республики Ингушетия «О Референдуме Республики Ингушетия», которые содержат правило, согласно которому отказом в проведении референдума может стать обнаружение при проверке подписей 25% или более недействительных или недостоверных подписей либо недостаточное количество достоверных подписей (статья 9).

Ранее подобные положения встречались и в законах других субъектов Федерации. Например, Закон КБР «О референдуме Кабардино-Балкарской Республики» содержал аналогичный процент – 25%, однако в 2017 году пункт 2 статьи 25 утратил силу. В настоящее время анализируемый акт содержит противоположное по смыслу предписание: «...выявление 5 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества» (пп. «2-1» пункта 7 статьи 25), то есть – в полном соответствии с положениями ФЗ «Об основных гарантиях...».

Перейдет к следующей мере, часто выделяемой в качестве конституционно-правовой – предупреждение. Рассматривая предупреждение, как меру конституционно-правовой ответственности, следует отметить, что зачастую региональный законодатель идет по пути дублирования федерального законодательства либо указывает на возможность применения такой меры в контексте принятия решений избирательными комиссиями. Правовое содержание данной меры как таковой не раскрывается ни на федеральном, ни на региональном уровне, а значит, не раскрывается его сущность, условия и основания применения. Подобного рода законодательный пробел вносит определенную неясность в понимании, за какого рода нарушения к субъекту избирательного процесса может быть вынесено предупреждение и как определить грань между предупреждением и иными мерами ответственности.

Указанные диссертантом законодательные пробелы не позволяют полностью отнести «предупреждение» к мерам ответственности конституционно-правовой. Так как ФЗ «Об основных гарантиях...» не раскрывает оснований ее применения.



Согласно словарю С.И. Ожегова, суть предупреждения состоит в извещении нарушителя, его предупреждении, о наступлении неблагоприятных последствий за следующие нарушения<sup>216</sup>.

В.В. Игнатов отмечает, что предупреждение – это официальное осуждение совершенного нарушения в области избирательного права, а также предостережение участника избирательного процесса от совершения нарушения в будущем. Указанный автор предлагал сузить сферу применения данной меры до случаев, когда отсутствуют фактические основания отмены регистрации<sup>217</sup>.

Как можно судить отличие предупреждения от иных мер ответственности более мягкие правовые последствия. Как справедливо отмечает М.С. Матейкович, «что после применения такой санкции за повторное нарушение отмена регистрации должна быть неизбежной, однако Федеральным законом количество предупреждений вообще не ограничено».<sup>218</sup>

Схожей позиции придерживался С.Д. Князев, говоря об опыте Приморского края, где законодательство предусматривало отмену регистрации при повторном нарушении избирательного законодательства, после уже вынесенного предупреждения. По мнению диссертанта, следует согласиться с обоими авторами<sup>219</sup>.

Положения ФЗ «Об основных гарантиях...» предусматривают, что «...в случае нарушения кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума настоящего Федерального закона соответствующая комиссия вправе вынести этим кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума

---

<sup>216</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: словарь / С.И. Ожегов. – Москва: 1996. – С.654

<sup>217</sup> Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс: учебник. – Москва: РЦОИТ, 2002. – С. 15, 18

<sup>218</sup> Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов РФ. Монография. Тюмень: Изд. Тюменского гос. ун-та, 1999. – С. 34

<sup>219</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток: Изд-во Дальневосточ. гос. ун-та, 2001. – С. 407

предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом» (пункт 5<sup>1</sup>).

Способы и сроки ФЗ «Об основных гарантиях...» не конкретизирует.

В свою очередь, Закон Ставропольского края «О выборах депутатов Думы Ставропольского края» идет по пути конкретизации и гласит, что предупреждение участникам избирательного процесса доводится до сведения избирателей путем направления для опубликования в государственные или муниципальные периодические печатные издания, а также может передаваться в иные средства массовой информации в течение 10 дней со дня их принятия, если иные сроки не установлены Федеральным законом.

Такого рода уточнение, по мнению диссертанта, является размывающим значение вынесения публичного предупреждения, ведь сообщение о вынесенном предупреждении за нарушение избирательного законодательства должно быть донесено до всех избирателей и не только посредством государственных и муниципальных печатных изданий, а и иными возможными способами (например, через аккаунты органов власти в социальных сетях и т.д.). Избиратель должен знать о существующих нарушениях со стороны выдвигаемых кандидатов или политических партий. Таким образом, слова «могут передаваться» должны быть исключены из данного закона.

Отдельно стоит заострить внимание на срок возможного сообщения о вынесенном предупреждении. Полагаем, что срок в 10 дней достаточно велик, что может сказаться на выборе населения.

То есть о нарушении законодательства со стороны конкретного депутата может стать известно уже после подведения итогов выборов. Так диссертантом предлагается не только исключить термин «возможность» из положений, регламентирующих передачу сообщения в СМИ, переквалифицировав это в обязанность, но и сократить срок до дня, следующего за днем вынесения предупреждения.

Такого рода позиция объясняется коротким сроком самой избирательной кампании, а также, думается, в полной мере будет соответствовать статье 7 Конституции РФ, закрепляющей открытость и гласность всех выборов на территории страны.

Действующим федеральным законодательством предусмотрена возможность непосредственного отзыва кандидата или списка кандидатов (п. 31 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...»), как и в первом случае кандидат выбывает из избирательного процесса. Сам отзыв кандидата или списка кандидатов также не следует рассматривать как меру конституционно-правовой ответственности политических партий, однако положения закона указывают на возможность отзыва кандидатуры или списка кандидатов без вынуждающих на то обстоятельств (п. 34 ст. 38).

Согласно нормам ФЗ «Об основных гарантиях...», политическая партия в таком случае привлекается к гражданско-правовой ответственности в виде возмещения расходов дополнительного выдвижения кандидата или списка кандидатов.

Известно, что отзыв кандидата или списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств зачастую может использоваться в качестве «черной» избирательной технологии.<sup>220</sup> В отношении отзыва списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств может привести к нарушению избирательных прав конкретного кандидата, который был отозван вместе со всем списком без послуживших тому оснований.

По мнению диссертанта, отзыв кандидата или списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, равно как и выбытие кандидата из избирательного процесса, целесообразно квалифицировать как нарушение избирательного законодательства.

---

<sup>220</sup> Вискулова В.В. О некоторых вопросах теории гарантий избирательных прав граждан // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 411 - 423

Таким образом, при выявлении указанного нарушения целесообразно применение не только гражданско-правовой ответственности в виде возмещения расходов на повторное выдвижение, но и применение мер конституционно-правовой ответственности к политическим партиям, отозвавшим список кандидатов – в виде запрета на участие в следующих выборах аналогичного уровня.

Как указывает Л.А. Нудненко, «...нарушением принципа альтернативности в реализации пассивного избирательного права можно признать включение в партийный список на выборах по пропорциональной избирательной системе публичных, известных стране лиц, которые в случае избрания отказываются от получения мандата в пользу следующего по списку кандидата. Система так называемых «паровозов» посягает на честный конкурентный избирательный процесс и недопустима на выборах»<sup>221</sup>.

Полагаем, что в случае отказа от мандата – необходимо предусмотреть запрет для таких лиц на повторное участие во всех следующих избирательных кампаниях по избирательным спискам в субъектах Российской Федерации в рамках текущего электорального цикла.

Подобного рода конституционно-правовую ответственность можно рассмотреть на примере регионального законодательства.

Так, например, все законы субъектов РФ, находящихся в пределах в Северо-Кавказского федерального округа, регулирующие организацию и порядок проведения выборов в представительные органы субъекта РФ предусматривают возможность отказа депутата допущенного к распределению мандатов от такого мандата.

В соответствии с п. 8 ст. 51 Закона Ставропольского края «О выборах депутатов Думы Ставропольского края» указывает на возможность отказа от мандата путем подачи заявления, которые в дальнейшем не может быть

---

<sup>221</sup> Нудненко Л.А. Принцип альтернативности в содержании пассивного избирательного права // Вопросы правоведения. 2014. № 3 (24). С. 141-154.

отозвано. Такой мандат подлежит передачи кандидатам, включенным в общекраевой список, в порядке очередности размещения фамилий. Схожей позиции придерживаются и власти Республики Северная Осетия-Алания (п. 7 ст. 77), однако, не указывая, из какого списка кандидатов, подлежит передачи мандат. В случае же с Чеченской Республикой (п. 2,3 ст. 62) и Карачаево-Черкесской Республикой (п. 5.1 ст. 60), также указывается на возможность отказа от мандата, где вакантный мандат передается следующему в этом же списке кандидату.

Таким образом, в целях совершенствования законодательства об участии политических партий и их региональных отделений в выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, предлагается установить конституционно-правовую ответственность кандидатов, возглавляющих избирательные списки, т.е. ответственность т.н. «первой тройки» кандидатов за отказ от мандата депутата не по уважительным причинам.

Санкцией конституционно-правовой ответственности должен стать запрет принимать участие в следующих выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ как по избирательным спискам, так и по одномандатным (многомандатным) округам.

В целях совершенствования законодательства об участии политических партий и их региональных отделений в выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, предлагается установить конституционно-правовую ответственность избирательных объединений за передачу мандата кандидатам из избирательного списка в случае отказа или невозможности осуществлять полномочия депутата по уважительной причине, а также по иным причинам, предусмотренным законом, без обязательного учёта последовательности включения в список (очередности), а также без документально оформленного согласия кандидата уступить мандат следующему за ним в избирательном списке лицу. Санкцией конституционно-

правовой ответственности должно выступать лишение избирательного объединения переданного с нарушениями места в законодательном (представительном) органе власти субъектов РФ.

В связи с продолжающейся реформой публичной власти, в том числе – уже состоявшимся в ряде субъектов РФ переходе к одноуровневой модели местного самоуправления и планируемом таковом переходе на федеральном уровне нормативной регламентации, что приведет к уменьшению числа муниципальных выборов и, следовательно, существенно осложнит для «малых» или недавно созданных политических партий задачу участия в муниципальных выборах в половине субъектов РФ, полагаем, что для повышения интереса населения и политических партий к муниципальным выборам, облегчению участия в них вновь созданных и небольших политических партий, требуемое число субъектов РФ было бы оправданным уменьшить до одной четверти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выявлено, что действующее российское законодательство о статусе политических партий, достаточно специфическим образом определяет их общую роль, содержа весьма редуцированную легальную дефиницию.

Указанная дефиниция является непротиворечивой и с точки зрения электорального и с точки зрения функционального подходов к анализу политических партий. Тенденция к редукционизму, правовой аксиоматике и лапидарности базовых формулировок достаточно характерна и для зарубежных исследований, посвященных политическим партиям.

Сделан вывод о том, что важным источником нормативного статуса региональных отделений политических партий являются внутрипартийные (локальные) акты, а их фактического положения – решения партийных руководящих органов и т.д.

Определен перечень важнейших элементов конституционно-правового статуса политических партий. Это будут, во-первых, организационные элементы, включающие требования и условия создания партии, а также её преобразования, объединения с другими партиями; условия и порядок её ликвидации; место политической партии в системе правоотношений.

Во-вторых, это будут функциональные элементы – цели создания, в том числе – идеология и социальные задачи политической партии, включающие общие для всех политических партий, как социального института, а также конкретизированные применительно к каждой конкретной политической партии в её уставе и программных документах; функции политических партий в системе конституционных правоотношений.

Важнейшими элементами конституционно-правового статуса политических партий будут выступать права и обязанности политических партий, а также обеспечивающие реализацию прав и обязанностей гарантийные механизмы и ответственность.

Отметим, что с учётом вышесказанного можно говорить о возможности выделения общеправового и индивидуального конституционно-правовых статусов политических партий.

В период 90-х годов XX века, который можно с определенной долей условности назвать периодом возрождения российской многопартийности, конституционно-правовая регламентация создания и деятельности политических партий была ближе всего к американской модели.

Отметим несколько исключений – во-первых, участие в российских выборах в 90-е годы XX века политических объединений, не зарегистрированных в качестве политических партий, в том числе – региональных, а также блокирование их на выборах в субъектах Федерации с региональными отделениями федеральных политических партий.

В США и сегодня действуют многочисленные региональные партии, некоторые из них успешно участвуют в выборах в легислатуры штатов, но объединения вышеописанного характера для США нехарактерны.

Существенно чаще участие в выборах независимых, не поддерживаемых политическими партиями кандидатов. Далее, развитие законодательства о политических партиях в наибольшей степени приблизилось к модели, характерной для ФРГ.

Помимо федерального нормативно-правового закрепления форм и процедур участия партий в выборах, большое значение имеет конкретизация федерального законодательства в конституциях (уставах) и законах субъектов федерации, а также, в некоторых случаях, в нормативных актах органов местного самоуправления.

Так, региональный уровень регулирования на основе закрепленных на федеральном уровне моделей, формирует индивидуальный для каждого субъекта федерации перечень и формат выборов, определяет степень возможного усмотрения муниципалитетов.



Таким образом на содержание конституционно-правового положения партий, как участников избирательного процесса, оказывает влияние нормативная регламентация выборов на федеральном уровне, уровне субъектов федерации, и, при наличии такой возможности в законодательстве последних – на уровне выборов в органы местного самоуправления. На основе анализа нормативной регламентации участия партий и их региональных отделений в выборах на уровне субъектов РФ, сделан вывод о том, что на сегодняшний день процесс реформирования законодательного регулирования партийного строительства и партийного участия в региональных выборах не является полностью завершённым: с одной стороны, существеннейшим образом повысилась роль политических партий в избирательной системе в ходе её последовательной «пропорционализации» на региональном уровне, а процедура создания партий значительно упростилась; но, в то же самое время, снижается количество видов выборов, прежде всего на региональном, и на муниципальном уровнях – в законодательстве субъектов Российской Федерации всё чаще происходит отказ от выборности органов и должностных лиц публичной власти в тех случаях, когда это допускает федеральное законодательство.

Существующее многообразие конституционно-правовых исследований статуса политических партий в целом, равно как и их обязанностей, в частности, не снимает с повестки совершенствования законодательства ряд значимых вопросов.

Это вопросы как общетеоретического правового и социально-политического характера, так и носящие во многом прикладной характер вопросы совершенствования избирательного законодательства и законодательства о политических партиях.

Значимой тенденцией участия политических партий в выборах в последнее десятилетие выступило оформление транспарентного формирования перечня (списка) выдвигаемых кандидатов вне периода избирательной

кампании – проведение политическими партиями предварительных выборов (предвыборов или праймериз).

На основе анализа вопросов конституционно-правового регулирования предварительного внутрипартийного голосования – публичного отбора и утверждения кандидатов от политических партий на выборные должности (праймериз), определены три вероятных и не противоречащих действующему законодательству варианта их дальнейшей реализации в России.

С опорой на работы Р.Ю. Хертуева осуществлена демаркация понятий «запрет на деятельность политической партии» и «ликвидация политической партии в связи с неучастием в выборах», поддержано предложение о совершенствовании законодательства в упомянутом аспекте.

Определено, что в настоящее время одной из важнейших мер конституционно-правовой ответственности политических партий и их региональных отделений является ликвидация за неучастие в выборах.

По вопросу ликвидации политических партий в связи с анализируемыми основаниями накоплена достаточно обширная судебная практика. Тем не менее, в ряде случаев использование формулировки «неучастие в выборах» вызывает обоснованные сомнения.

Показано, что более оправданным использование в случае, если политическая партия участвовала в выборах в необходимый семилетний период, но недостаточно активно формулировки «недостаточное участие в выборах», в отличие от партий, которые вообще не участвовали в таковых.

На основе анализа современного законодательства об ответственности партий как участников выборов, сделаны предложения по совершенствованию законодательства:

- установить конституционно-правовую ответственность выдвигаемых партиями кандидатов, возглавляющих избирательные списки выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, т.е. ответственность т.н. «первой тройки» кандидатов за отказ от мандата депутата

не по уважительным причинам и установить санкцию конституционно-правовой ответственности в виде запрета принимать участие в следующих выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ как по избирательным спискам, так и по одномандатным (многомандатным) округам;

- установить конституционно-правовую ответственность избирательных объединений за передачу мандата кандидатам из избирательного списка в случае отказа или невозможности осуществлять полномочия депутата по уважительной причине, а также по иным причинам, предусмотренным законом, без обязательного учёта последовательности включения в список (очередности), а также без документально оформленного согласия кандидата уступить мандат следующему за ним в избирательном списке лицу и установить санкцию в виде лишения избирательного объединения переданного с нарушениями места в законодательном (представительном) органе власти субъектов РФ.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [http: // www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата публикации: 04.07.2020).
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 25.07.1994, N 13. Ст. 1447; 21.12.2015. №51(ч.1). Ст.7229.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года N 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 27.12.2021, N 52 (часть I), ст. 8973.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 (с изм.) №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. N 42. Ст. 5005; 06.06.2016. N 23. Ст. 3283.
5. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ 17.06.2002. N 24. Ст. 2253; 11.04.2016. N 15. Ст. 2054.
6. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // «Собрание законодательства РФ» 16.07.2001г. № 29, ст.2950.
7. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии

экстремистской деятельности» // «Собрание законодательства РФ» 29.07.2002. №30. ст.3031.

8. Федеральный закон от 6.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ» 6. 10. 2003г. №40, ст.3822.

9. Федеральный закон от 19.06.2004. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // «Собрание законодательства РФ» 21.06.2004. №25, ст. 2485

10. Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» № 95-ФЗ от 12.05.2009 г.

11. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.02.2014. N 8.Ст. 740; 11.04.2016, N 15, ст. 2054.

12. Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

13. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. N 2449-1 «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 13. Ст. 663.

14. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.1993. № 39.Ст. 3597.

15. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. Ст. 4.

16. Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. Ст. 4.
17. Конституция Республики Дагестан (ред. от 26.12.2017) (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) // СПС КонсультантПлюс
18. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994) (ред. от 10.05.2017) // СПС КонсультантПлюс
19. Конституция Карачаево-Черкесской Республики (принята Народным Собранием КЧР 05.03.1996) (ред. от 25.12.2017) // СПС КонсультантПлюс.
20. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. N 2449-1 "О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 13. Ст. 663.
21. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 N 28-РЗ (принята Парламентом КБР 01.09.1997) (ред. от 19.10.2015) // СПС КонсультантПлюс.
22. Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23.03.2003) (ред. от 17.01.2016) // СПС КонсультантПлюс.
23. Закон Ставропольского края от 14.08.2002 N 38-кз "О Думе Ставропольского края" // СПС КонсультантПлюс
24. Закон Республики Ингушетия от 13.11.2007 N 40-РЗ "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия" (принят Народным Собранием РИ 01.11.2007) // СПС КонсультантПлюс
25. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 02.12.2002 N 48-РЗ "О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики" // СПС КонсультантПлюс

26. Закон Ставропольского края от 27.07.2006 N 68-кз (ред. от 25.12.2017) "О выборах депутатов Думы Ставропольского края" (принят Государственной Думой Ставропольского края 07.07.2006) // СПС КонсультантПлюс

27. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.12.2003 N 110-РЗ "О Парламенте Кабардино-Балкарской Республики" // СПС КонсультантПлюс

28. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29.12.2006 N 69-РЗ "О выборах депутатов Парламента Республики Северная Осетия-Алания" // СПС КонсультантПлюс

29. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 05.08.2008 N 56-РЗ "О выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики" (принят Парламентом КБР 26.06.2008) // СПС КонсультантПлюс

30. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 N 8-РЗ "О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 10.04.2014) // СПС КонсультантПлюс

31. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 N 8-РЗ "О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 10.04.2014) // СПС КонсультантПлюс

32. Закон Республики Дагестан от 01.11.2006 N 50 "О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 26.10.2006) // СПС КонсультантПлюс

33. Закон Чеченской Республики от 25.05.2016 N 15-РЗ "О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики" (принят Парламентом ЧР 05.05.2016) // СПС КонсультантПлюс

34. Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 N 8 "О нормативных правовых актах Республики Дагестан" (принят Народным Собранием РД 31.03.1997) // СПС КонсультантПлюс

### Специальная литература

35. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5-11.
36. Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2-9.
37. Авакьян С.А. Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 3-11.
38. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10.
39. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. Т.2. – М.: Юристъ, 2005. С.166
40. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 2. М., 2007. С. 297.
41. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. – М.: Норма : Инфра-М, 2011.
42. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в Российской Федерации // Право и государство. 2013. № 1 (58) С. 47-53.
43. Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государственное устройство. 2014. № 2. С. 4-13.
44. Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. – М., 2010. – 379 с.
45. Авакьян С.А., Кененова И.П., Ковлер А.С. и др. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: Коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016.



46. Автономов А. С. Правовая Антология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999. 383 с.
47. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Проспект, 2007.
48. Агарзаев А.А. Сравнительно-правовая характеристика избирательных систем Российской Федерации // Научные революции: сущность и роль в развитии науки и техники : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. – Уфа : АЭТЕРНА, 2017. – Ч. 3. – С.. – 2017. – С. 87-89.
49. Агафонова К.А. К вопросу об основаниях юридической ответственности политических партий в Российской Федерации // Юридический мир. 2006. №2.
50. Аксельрод С.М. Особенности конституционно-правового статуса политических партий в России (на примере законодательного закрепления вопросов участия в федеральных электоральных кампаниях) // Актуальные проблемы конституционного и международного права. Материалы Третьей ежегодной конференции. – Ставрополь, Северо-Кавказский федеральный университет. 2019. С. 11-14.
51. Алебастрова И.А., Исаев И.А., Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территория в публичном праве. М.: Норма, Инфра-М, 2013.
52. Алексеев И.А. [и др.] Административное право. М.: Проспект. 2019.
53. Алескеров Ф.Т. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента / Ф. Т. Алескеров, В. В. Платонов // Теория и практика общественного выбора. – , 2003. – № 5. – С. 13-22.
54. Антропов Р. В. Избирательная система Баварии: особенности выборов в ландтаг (земельный парламент) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 5. – С. 61-64.
55. Астафичев П.А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60-62.

56. Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 2-9.

57. Ахъядов, Э.С.-М. К вопросу о роспуске законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации Президентом России как мере конституционно-правовой ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 22-27.

58. Ашкеров А.Ю., Бударрагин М.А., Гараджа Н.В., Данилов В.Н., Жаров М.В., Заславский С.Е. Основы теории политических партий. М.: Европа, 2013. С. 12.

59. Ашкеров А.Ю., Бударрагин М.А., Гараджа Н.В., Данилов В.Н., Жаров М.В., Заславский С.Е. Основы теории политических партий. М.: Европа, 2013. 264 с.

60. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2008.

61. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 142 с.

62. Барабашев Г.В. Областной, краевой Совет депутатов трудящихся. – М.: Мысль, 1967. – С. 12.

63. Баранчик Ю.В. Особенности выборов Президента Эстонии – 2016 / Ю.В.Баранчик, Д.А.Карева // Постсоветский материк. – 2017. – № 1 (13). – С. 38-46.

64. Барчо А.А. Об условности использования категории «мажоритарная избирательная система абсолютного большинства» в современной избирательной практике России / А. А. Барчо, Т. Ю. Дьякова // Поиск модели эффективного развития: экономико-правовые аспекты социоэкономической модернизации на постсоветском пространстве : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Г. Б. Клейнера, Э. В. Соболева, В. В. Сорокожердьева. – Ереван : Граф Колесник, 2015. – С. 55-61.

65. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 75-77.
66. Бегзаян А.С., Белявский Д.С., Крутова М.С., Цапко М.И. Избирательное право Российской Федерации учебное пособие / Ставрополь, 2014.
67. Безруков А. В. Реформирование избирательной системы при проведении парламентских выборов в России // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 23. – С.18-21.
68. Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. М.: Наука, 1988.
69. Белов С. А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 88-100.
70. Белявский Д.С. О «народных» сходах // [Электронный ресурс] URL: <http://www.politpravo.info/content/view/208/12/> Дата: 24.07.2019 г.
71. Белявский Д.С. Роль политических партий в процессе формирования органов и наделения полномочиями должностных лиц местного самоуправления на Юге России // Общественные организации Юга России в контексте становления гражданского общества: история, проблемы и перспективы развития материалы Региональной научно-практической конференции (15-16 октября 2009 г.). Ставропольский государственный университет. Ставрополь, 2009. С. 125-130.
72. Берлявский Л. Г. Избирательная система как институт российского муниципального права / Л. Г. Берлявский, Н. А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 8. – С. 26-30.
73. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. – № 3
74. Боков Ю. А. Сравнительно-правовой анализ влияния мажоритарной и пропорциональной избирательных систем на общественное развитие: уроки истории (первая половина XX века) // Фундаментальные исследования. – 2012. – №. 11, ч. 5 – С. 1277-1281.

75. Болховитина Т.С. Праймериз в современной России: перспективы институционализации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2017. № 8 (257). С. 182-186.

76. Болховитина Т.С. Праймериз в современной России: перспективы институционализации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2017. № 8 (257). С. 182-186.

77. Борисов Н. А. Учреждение института Президента России: правила игры в условиях неопределенности // ARS ADMINISTRANDI. – 2016. – № 1. – С.22-44.

78. Быкова Е.А. Президент Соединенных Штатов Америки: особенности избрания // Общество и право. – 2013. – № 2 (44). – С. 29-31.

79. Варлен М. В. Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // Lexrussica. – 2016. – № 3. – С. 35-44.

80. Варлен М.В. Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // Lex russica. 2016. N 3. С. 35 - 44.

81. Васейко А.В. Президентские выборы 2004 г. и 2012 г. Общий анализ изменений избирательной кампании В. Путина // Бизнес. Общество. Власть. – 2013. – № 15. – С. 33-46.

82. Васильев В. И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах / В.И. Васильев, А.Е. Помазанский // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 16-26.

83. Васильев В. И. Пропорциональная или мажоритарная? // Муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 37-40.

84. Веденеев Ю. А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 47-57.

85. Вешняков А.А. Конституционно-правовая ответственность в российском избирательном праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001.
86. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009.
87. Воробьев Н. И. Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 25-29.
88. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2004.
89. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2004.
90. Гагиев А.К. Конституционные органы народного представительства в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 47-50.
91. Гаглоев Д.В. Процедура праймериз как стадия избирательного процесса в России. Перспективы развития // Правовая инициатива. 2012. № 2 С. 51-55.;
92. Голосов Г. В. Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. – 2001. – №. 4. – С. 71-85.
93. Горлачев Р. Ю. Взаимодействие институтов конституционного строя с институтами избирательного права // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 6. – С. 30-35.
94. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 9-12.
95. Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и

процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43-71;

96. Грудинин Н. С. Модели распределения депутатских мандатов в рамках пропорциональной избирательной системы в России и зарубежных странах // Актуальные проблемы права : сб. науч. работ. – М. :АПКиППРО, 2012. – С. 55-60.

97. Гурова А. Н. Особенности правового положения политических партий в условиях использования мажоритарного, пропорционального и смешанного народного представительства // Изв. Юго-Западного гос. ун-та. – 2013. – №. 6 (51), ч.1. – С. 139-147.

98. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 93

99. Дементьев В. А. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Юстиция. – 2016. – № 2. – С. 28-38.

100. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 140-156.

101. Дзидзоев Р.М. Партийная система и вопросы избирательной демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36 - 38.

102. Дзидзоев Р.М. Партийная система и вопросы избирательной демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36-38.

103. Долгих Ф.И. Общественный мониторинг как форма общественного контроля за деятельностью политических партий // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 9-14.

104. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999.

105. Жукова А.Е. Государственная власть Ростовской области как субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. – Ростов-на-Дону. 2019.

106. Забелина М.В. Границы субъектов Российской Федерации: понятие, статус, функции, правовое закрепление // Право и политика. № 1. 2013. С. 18-26.

107. Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. – М.: Институт права и публичной политики, 2003.

108. Захаров И.В. Избирательное право Российской Федерации : учебник для магистров / отв. ред. И. В. Захаров, А. Н. Кокотов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – 444 с.

109. Захарова М.В. Правовой статус главы государства во Французской правовой системе. Конституционное и муниципальное право.-№6.-2006.-с. 20-24

110. Зорькин В.Д. Право против хаоса: Монография. 2-е изд. М.: Норма, 2018. 367 с.

111. Зражевская Т. Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 24-35.

112. Зуйков А. В. Развитие законодательства о выборах Президента РФ в 1993-2008 годах // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 20. – С. 19-25.

113. Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование (История губернаторов): В 2 т. Т. I. В 2 кн.: История: Кн. I. М.: «Издание книг ком», 2019. 600 с.

114. Иванов В.В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах). М.: Территория будущего. 2008. 216 с.

115. Иванов В.В. Путинский федерализм. М.: Территория будущего. 2008. С.18.

116. Иванченко А. В. Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов» // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы Междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. – М., 2006. – С. 52-53.

117. Иванченко А. В. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы / А. В. Иванченко, А. В. Кынев, А. Е. Любарев. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 332 с.

118. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов: Учеб. пособие. Иркутск, 2006.

119. Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). – 2-е изд. // СПС КонсультантПлюс.

120. Избирательное право и процесс: Учебное пособие для магистров / Под общ. ред. Комаровой В.В., Садовниковой Г.Д. М.: Проспект, 2018. 264 с.

121. Избирательное право Российской Федерации и зарубежных стран / Под. ред. Алексеева И.А., Тхабисимовой Л.А. М.: Проспект, 2019. 272 с.

122. Избирательные системы зарубежных стран: сравнительный анализ. Информационно-аналитическая записка Фонда развития парламентаризма. – М, 2008. – 27 с.

123. Ильиных А. В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования



(опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 67-70.

124. История отечественного государства и права: учебник. Часть 2. (3-е издание, переработанное и дополненное) /под ред. О.И. Чистякова. – М.: Юристъ, 2002.

125. Калмурзаева А.Б. Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах // Выборы как форма представительной демократии: вопросы теории и практики : сб. ст. III рег. науч.-практ. конф. – Рязань, 2009. – С. 119-122.

126. Капустина Е.Л. Выборы в сельском Дагестане: политическое событие как элемент социальной жизни // Общество как субъект и объект власти. Очерки политической антропологии Кавказа. СПб., 2012. С.32-60.

127. Климова Ю.Н. Понятие избирательного правонарушения и комплексный подход к анализу мер ответственности, установленных избирательным законодательством // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 2. С. 6 - 8;

128. Колосова Н.М. К вопросу о конституционных санкциях // Журн. рос. права. 2009. N 3. С. 12 - 18;

129. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений : монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 384 с.

130. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999.

131. Комарова В.В. Демократия в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Lex russica (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 94-106.

132. Комарова В.В. Институт референдума в современной России // Сборник выступлений III Всероссийской научно-практической конференции

«Референдум и выборы как высшая форма непосредственной демократии в России» от 12 ноября 2014 года. Воронеж: СТП 2, 2014. С. 142-149.

133. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1999. 304 с.

134. Комкова Г. Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 7. – С. 31-33.

135. Комкова Г.Н. Право граждан на осуществление общественного контроля: проблемы реализации в субъектах РФ // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля Материалы XII Международной научно-практической конференции, посвященной 110-летию Саратовского государственного университета. 2019. С. 121-125.

136. Комкова Г.Н., Бердникова Е.В. Содержание объекта и предмета общественного контроля в Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4. С. 11-19.

137. Комкова Г.Н., Куликова С.А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. № 3. С. 294-301.

138. Комментарий к Закону СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» от 25.06.1980 № 2351-X // Комментарий для системы «ГАРАНТ».

139. Комментарий к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» // Конституционный вестник. 1996. N 18(2). Тема номера: Президентские выборы-96 в России. Неизданный выпуск; <http://www.rumiantsev.ru/archive/49/>.

140. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000. С. 559.

141. Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. Авакьяна С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. – 474 с.

142. Коркунов Н.М., Русское государственное право: Введение и общая часть 6-е изд.. Т. 1 / Под ред. и с доп.: Авалов З.Д., Горенберг М.Б., Соколов К.Н. СПб., 1908 URL: [http:// lawlibrary.ru/izdanie6428.html](http://lawlibrary.ru/izdanie6428.html) Дата: 7.10.2021

143. Кротова К. О. Институт выдвижения и регистрации кандидатов в избирательном законодательстве Австрийской Республики // Международное публичное и частное право. – 2017. – № 3. – С. 41-44.

144. Крутов А.В., Фирюлина А.А. Мажоритарная избирательная система / // Современный взгляд на будущее науки : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. – Уфа : АЭТЕРНА, 2016. – Ч. 3. – С. 140-142.

145. Крюков В. Оптимальная пропорциональность // Журнал о выборах. – 2009. – № 4/5. – С. 111-112.

146. Кунекова Р. Избирательная система 2013-2014 // ЭЖ-Юрист. – 2014. – N 16/17. – С. 1, 8.

147. Курникова С.С. Правовое регулирование статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации. Дисс...к.ю.н. – Казань, 2007.

148. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002.

149. Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003-2009: первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. – М. : Панорама, 2009. – 516 с.

150. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988. 318 с.

151. Лазарев В.В. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева // <http://constitution.garant.ru/>.

152. Лапаева В.В. Новеллы избирательного законодательства на стадии регистрации кандидатов: достоинства и недостатки // Адвокат. 2000. N 5.

153. Лапшина А.И. К вопросу об унификации правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015, № 6. С. 525-529.

154. Лебедев В.А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 26 - 30.

155. Луканина Т.И. Отказ в регистрации кандидата как вид конституционно-правовой ответственности в сфере выборов // Бюл. Санкт-Петербургской избирательной комиссии. 2010. N 1. С. 57 - 87.

156. Любарев А. Е. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: российский опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2015. – № 3, т. 11. – С. 74-86.

157. Любарев А. Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 68-72.

158. Любарев А. Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4. – С. 76-82.

159. Любарев А.Е. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / под ред. А. Е. Любарева. – М. : ГОЛОС, 2011. – 460 с.

160. Майборода Э.Т., Цапко М.И. Республика Дагестан в информационном пространстве: современное состояние и перспективы позитивных трансформаций // Этнические проблемы современности: Выпуск 16. – Ставрополь: Издательство СГУ, 2011.

161. Макогон Б.В. Компонент юридической ответственности в процессуально-ограничительной деятельности публичных властных

субъектов//Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 6 (49). С. 74-80.

162. Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды//Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4 (60). С. 17-22.

163. Макогон Б.В. Процессы глобализации в современном праве и их проявление в российском законодательстве: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук/Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2007. -26 с.

164. Мамсуров Т.Д., Цалиев А.М. Республика Северная Осетия-Алания в составе Российской Федерации. – Москва, Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В. Гассиева, 2013. – С. 281-282.

165. Марданшин М.Р. Становление и развитие института президентства в Республике Татарстан: 1991-2008 гг. Автореферат...канд.ист.н. Казань, 2008.

166. Маросейкина М.Н. История политических партий и движений // Интернет-сайт «Социальное гуманитарное образование». URL: <http://humanities.edu.ru/db/msg/1223> Дата: 7.10.2021

167. Мириджанян Д.М. Конституционно-правовой статус законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: монография. Ставрополь, 2004.

168. Михалёва Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013.

169. Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 304 с.

170. Мицкевич А.В. Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. 304 с.

171. Морозова О. С. Влияние типа избирательной системы на функционирование политической системы общества // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 2. – С. 175-179.

172. Мухаметов Р.С. Политические партии в Свердловской области: этапы развития // Studia Humanitatis. 2013. №3.

173. Мухачев И.В., Цапко М.И. Конституционно-правовой статус как категория юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // Общество и право. 2012. №5 (42), С. 66-72.

174. Назарова И. С. Наиболее важные аспекты развития избирательной системы в контексте теории народного представительства // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 12. – С. 41-43.

175. Нарутто С.В. К вопросу об изменении государственной границы // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 12. С.35-50.

176. Нарутто С.В. Отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом РФ // Lex russica (Русский закон). 2013. Т. 95. № 7. С. 698-705.

177. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.

178. Несмеянова С.Э. К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2002. N 4. С. 21.

179. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс (2-е издание). М.: Издательский Центр РИОР, 2018. 199 с.

180. Несмеянова С.Э. О расширении конституционных избирательных стандартов // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 2 (86). С. 13-15.

181. Несмеянова С.Э. Роль Конституционного Суда в развитии конституционного законодательства // Государство и правовые системы стран Азиатско-Тихоокеанского региона: становление полицентрического

миропорядка и потенциал международного права и сравнительного правоведения Материалы VII Международной научно-практической конференции. Научный редактор Ю.И. Скуратов. 2018. С. 67-73.

182. Нигметзянов Т. И. Избирательные системы современности: сравнительный анализ // Вестн. Костромского гос. ун-та. – 2015. – № 3, т. 21. – С. 186-190.

183. Нодари Р. Противоречия международного и российского избирательного законодательства // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы Междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. – М., 2006. – С. 170-171.

184. Нудненко Л. А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 48-54.

185. Нудненко Л.А. Влияние избирательной системы на реализацию принципа всеобщего избирательного права в России / Л. А. Нудненко, Л. А. Тхабисимова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7. – С. 26-31.

186. Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 50 - 56.

187. Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Государство и право. 2012. № 7. С. 13-21.

188. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавриата / Л.А. Нудненко. – М.: Издательство Юрайт, 2011.

189. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы соблюдения принципа равного избирательного права при регистрации кандидатов в депутаты // Государство и право. 2016. № 5. С. 46-55.

190. Нудненко Л.А. Некоторые тенденции правового регулирования наказов избирателей в системе местного самоуправления // Государство и право. 2018. № 10. С. 86-94.

191. Нудненко Л.А. Принцип альтернативности в содержании пассивного избирательного права // Вопросы правообразования. 2014. № 3 (24). С. 141-154.

192. Нудненко Л.А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право, 2016, № 9. С.51-55.

193. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в российской федерации. М.: Юрилитинформ, 2020. 280 с.

194. Нудненко П. В. К вопросу об определении понятия избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2008 – № 5. – С. 23-27.

195. Ныrkова Т. Ю. Избирательная система субъектов Российской Федерации: некоторые актуальные проблемы // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 13-19.

196. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право: Учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2017. 361с.

197. Петрова О.Ю. Многопартийность в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис...к.ю.н. – Волгоград, 2004.

198. Пирбудагова Д.Ш. Положительные и отрицательные аспекты мажоритарной и пропорциональной систем как составляющих смешанной избирательной системы / Д.Ш. Пирбудагова, Т.Б. Савзиева // Юрид. вестник ДГУ. – 2015. – №. 2. – С. 44-48.

199. Писарев А. Н. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации. М.: РГУП, 2017. 220 с.



200. Писарев А.Н. Актуальные проблемы конституционного (государственного) права Российской Федерации: учебник. М.: Моск. гор. ун-т управл. Правительства Москвы, 2009. 352 с.

201. Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы определения основных направлений административной реформы в субъектах Российской Федерации (на примере г. Москвы) // Вестник Академии права и управления. 2014. № 34. С. 22-29.

202. Попова А. В. Мажоритарная избирательная система: плюсы и минусы / А.В. Попова, А.С. Трусова // Науч. альманах. – 2015. – № 9 (11). – С. 1243-1246.

203. Постников А.Е. Актуальные проблемы развития избирательного законодательства // Журнал российского права. – 2004. - №4.

204. Постников А.Е. Пропорциональная избирательная система в контексте российской политической практики (рецензия на книгу «Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы») // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 39-40.

205. Пресняков М. В. Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 58-63.

206. Прокофьев В.Н. Конституционно-правовой опыт регламентации президентской власти во французской республике (история и современность) // Конституционное и муниципальное право.-№4.-2017

207. Рид Э. Эволюция шотландского права как смешанной правовой системы // Вестник гражданского права. – 2015. – № 4. – С. 144-178.

208. Сабаева С. В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 99-106.

209. Савченко М.С. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / под общ. ред М. С. Савченко, Т. Ю. Дьякова. – Краснодар :КубГАУ, 2015. – 159 с.

210. Саликов М. С. Избирательный цикл 2011-2016 гг.: первичный анализ правового регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 47-50.

211. Сгро Ф. Финансирование выборов и политических партий в Италии / Ф. Сгро, В. М. Никитина / Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 63-68.

212. Сербин М. В. Проблемы избирательного права России // Lexrussica. – 2017. – № 2. – С. 217-222.

213. Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

214. Симонова Е.С. Отличительные особенности организации и порядка проведения выборов Президента страны в РФ и США / Е. С. Симонова, П. С. Склянов, В. С. Хамидулин // Современные тенденции, перспективы развития экономики и управления в странах АТР : материалы III Евразийской науч.-практ. конф. с международным участием. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Приморский филиал. – Владивосток. 2016. – С. 140-148.

215. Соболева Л.Б. Исполнительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: особенности правовой природы и статуса. Дисс. ... к.ю.н. – М, 2006.

216. Стенькин Д. С. Особенности Основного закона Венгрии 2011 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 12. – С. 70-75.

217. Страшун Б.А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: К75 В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник/Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. - 784 с.

218. Теперик А. В. Конституционные проблемы реформирования российской избирательной системы // Право и власть, – 2001. – № 1. – С. 36-50.

219. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: «Формула права», 2007. 485 с.

220. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: «Формула права», 2007. 485 с.

221. Турченко М. С. От смешанных к мажоритарным? (о логике изменения региональных избирательных систем в современной России) // Полития. – 2014. – №2 (73). – С. 84-96.

222. Тхабисимова Л.А. Цели и функции политических партий: теоретические основы и конституционно-правовая интерпретация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 25-29.

223. Тхабисимова Л.А., Ахъядов Э.С.-М. О конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с учетом нормотворчества и правоприменительной практики по Северо-Кавказскому федеральному округу): монография. М.: Проспект, 2020. 136 с.

224. Тхабисимова Л.А., Гацולהва А.Х., Цапко М.И. Конституционно-правовая регламентация народовластия в субъектах Российской Федерации: современные тенденции. М.: Проспект, 2021.

225. Тхабисимова Л.А., Махов А.Р. Становление института конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 20-25.

226. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Защита избирательных прав в контексте перспективных направлений совершенствования нормативной регламентации электоральных процедур и технологий // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 1. С. 14-19.

227. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Концептуальные подходы к формированию правовой культуры: прозрачность современных выборов // Человек в интернет-пространстве Материалы научно-практической конференции. 2019. С. 195-205.

228. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Общественный контроль в институциональной системе антикоррупционной политики: от новой методологии к новым технологиям // Современная наука и инновации. 2017. № 3 (19). С. 270-272.

229. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Участие населения в решении вопросов изменения территорий муниципальных образований: тенденции отказа от прямого волеизъявления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 31-33.

230. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Учет мнения населения при преобразовании и изменении границ территорий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2019. № 3. С. 14 -17.

231. Уоллерстайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // Полис. – 1992. – №. 5/6. – С. 156-162.

232. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. М., 1974.

233. Хамидуллин, К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2015. 32 с. (С. 25)

234. Хертуев Р.Ю. Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации. Автореферат...к.ю.н. – Тюмень, 2012.

235. Цабрия Д.Д. Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. №2.

236. Цалиев А.М. Конституционно-правовые основы и проблемы региональной политики (на примере республик Северного Кавказа) // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 8. С. 26-30.

237. Цалиев А.М., Басиев М.С. Конституционно-правовая ответственность (современное состояние и проблемы совершенствования. М.; Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В. Гасиева, 2009.

238. Цапко М.И. Конституционно-правовой статус региональных отделений политических партий в России. Автореферат...канд.юрид.наук. – Ставрополь, 2011.

239. Цапко М.И. Общественный контроль на муниципальном и региональном уровне: особенности становления и перспективы совершенствования (на примере Ставропольского края) // Актуальные проблемы конституционного и международного права. Материалы Второй ежегодной конференции. 2018. С. 168-174.

240. Цапко М.И. Перспективы создания механизмов общественного контроля и общественного участия в системе муниципального управления // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе. Межуниверситетский сборник научных статей студентов, аспирантов и преподавателей. Выпуск 3. Пятигорск: ПГЛУ, 2011. С. 317-321.

241. Цапко М.И. Модели конституционно-правового закрепления статуса региональных отделений политических партий // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 12-15.

242. Черепанов В. А. Право выдвижения кандидатов в структуре избирательных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 48-53.

243. Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 87-98.

244. Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35 - 40.

245. Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35 - 40.

246. Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права, 2009, № 9. С. 17-26.

247. Чиркин В. Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С. 11-15.

248. Чиркин В. Е. Избирательная система России в контексте международного опыта // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы Междунар. конф. / под ред. А. В. Иванченко, А. Е. Любарева. – М., 2006. – С. 264-268.

249. Чиркин В. Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 80-87.

250. Шапошникова Е. А. Исследование развития пропорциональной избирательной системы на примере Итальянской Республики // Актуальные проблемы современного права и политики : межрег. сб. науч. трудов. – Рязань: Изд-во Рязан. гос. ун-та им. С.А. Есенина, 2009. – Вып. 10. – С. 200-202.

251. Шапошникова Е. А. Компаративный анализ использования пропорциональной избирательной системы в зарубежных странах // Выборы как форма представительной демократии: вопросы теории и практики : сб. ст. III рег. науч.-практ. конф. – Рязань, 2009. – С. 99-105.

252. Шапошникова Е. А. Сравнительное исследование российской муниципальной избирательной системы и немецкой модели организации местных выборов // Национальные приоритеты России. – 2012. – № 2 (7). – С. 36-43.

253. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для академического бакалавриата и магистратуры. – 4-е изд., изм. и доп. – М. : Статут, 2017. – 624 с.

254. Швейцер В.Я. Политические проблемы современной Австрии. М.: Ин-т Европы РАН, 2022. С. 57.

255. Шемелин А. В. Избирательная система как инструмент воздействия на процессы демократических преобразований в странах Латинской Америки / А. В. Шемелин, Н. А. Никонова // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 5. – С. 33-36.

256. Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США: Миссури, Техас, Флорида // Вестник Российского университета кооперации. 2019. № 3 (37). С. 136-142;

257. Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США (Вермонт, Вирджиния, Округ Колумбия) // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 4. С. 26-31.

258. Шидловский А. В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 4. С. 108-122.

259. Шин А.Г. Избирательный кодекс штата Калифорния: особенности структуры и предмета регулирования // Избирательное право. 2007. №3.

260. Шишкина Н.Э. Праймериз как предстация избирательного процесса // Сибирский юридический вестник. 2008. № 1. С. 25-31;

261. Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации: общеправовая характеристика и юридическая природа мер: Дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2004.

262. Шугрина Е. С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по

делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. – 2011. – 3. – С. 33-58.

263. Шугрина Е.С. Изменение границ субъекта РФ: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Lex russica (Русский закон). 2012. Т. 71. № 5. С. 938-957.

264. Шугрина Е.С. Особенности изменения границ субъектов Российской Федерации в материалах правоприменительной практики // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Иркутск, Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2013. С. 97-115.

265. Эбзеев Б.С. Избирательное право : учебник / под ред. Б. С. Эбзеева, К. К. Гасанова, Е. Н. Хазовой. – М., 2013. – 687 с.

266. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. М.: Проспект, 2018. 128 с.

267. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.

268. Яргомская Н. Б. Избирательная система и уровень партийной фрагментации в России // Полис. – 1999. – №. 4. – С. 122-129.

269. Baldassare M., Katz C. The Coming of Age of Direct Democracy: California's Recall and Beyond. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Press. 2007. 260 pp.

270. Garrett E. Democracy in the Wake of the California Recall // University of Pennsylvania Law Review. Vol. 153, No. 1, Symposium: The Law of Democracy (Nov., 2004), pp. 239-284.

271. Gstalter M. Dems gain veto-proof supermajority in California legislature // The Hill. 2019. URL: <https://thehill.com/homenews/state-watch/416351->



dems-gain-veto-proof-supermajority-in-california-state-senate-after/  
12.04.2022.

Дата:

272. Cronin, T.E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendums, and Recall. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989. Pp. 289.

273. Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. Party Politics, 1995. №1(1), pp. 5-28.

274. Lawson K. The Comparative Study of Political Parties. N. Y.: St. Martin's, 1976.

275. Marvick D. The Comparative Study of Political Parties by Kay Lawson (Review) // The American Political Science Review. Vol.72, №.3 (Sep., 1978), pp. 1111-1113.

276. Meret S. The Danish People's Party, the Italian Northern League and the Austrian Freedom Party in a Comparative Perspective: Party Ideology and Electoral Support. – Aalborg: Aalborg University, Institute of History and International Social Studies AMID, Academy for Migration Studies in Denmark 2009. p. 93-95.

277. Nesmeyanova S.E., Ryabova T.V., Tkhabisimova L.A., Tsapko M.I., Makogon B.V. Modern Paradigms of Legal Understanding and the Development of Legal Consciousness in Supply Chain (Case Study of Russia) // International Journal of Supply Chain Management. 2018. T. 7. № 5. C. 796-800.