

М. В. Варлен\*

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**Аннотация.** Большинство современных демократических государств политические партии признаются необходимым элементом механизма реализации народовластия, в связи с чем партиям должна обеспечиваться возможность быть представленными в выборных органах государственной власти. Теория и практика представительного народовластия являются такой же неисчерпаемой темой для исследователей, как и сам исторический процесс постоянного поиска в динамичном мире новых форм наиболее гармоничного сосуществования общества и государства, гражданина (их объединений) и власти. Политические партии отделены от государства. Деятельность политических партий распространяется на всю территорию страны. Любая политическая партия организуется для того, чтобы отстаивать власть легальным способом, через выборы. Как в России, так и в других государствах партии являются ключевым участником избирательных правоотношений. Основная тенденция современного российского избирательного законодательства связана с расширением основ участия в выборах политических партий не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Реальным подтверждением возрастающей роли партий в избирательном процессе является растущее число выборов, проводимых на основании распределения мандатов между партийными списками пропорционально числу поданных голосов. Реформа федерального законодательства, проведенная в 2012 г., стала основанием указанного процесса. Интересен опыт применения зарубежного законодательства, предлагающего разнообразные модели правовой регламентации региональных отделений и структур политических партий. Помимо общих ориентиров в избирательной сфере и выработанных единых избирательных стандартов каждое государство находит собственный, самобытный путь к обеспечению демократических, легитимных выборов. В статье затрагиваются дискуссионные вопросы избирательного процесса, правовой регламентации политических партий и их отделений и др.

**Ключевые слова:** Россия, зарубежные страны, конституция, народовластие, политическая партия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, выборы, правовое регулирование.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.035-044**

Демократизм Российской Федерации находит свое выражение в закреплении принадлежности всей власти народу. Политическая воля народа имеет различные формы объек-

тивизации, выступает на разных уровнях своей организации<sup>1</sup>. Одной из форм осуществления гражданами принадлежащей им власти служат выборы. Точно подмечает О. Е. Кутафин: «Наи-

<sup>1</sup> Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 4.

© Варлен М. В., 2016

\* Варлен Мария Викторовна, директор Института магистратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент  
mvvarlen@msal.ru  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

более существенный признак выборов — прямое волеизъявление граждан и выдвижение ими из своей среды представителей для осуществления народовластия»<sup>2</sup>.

Политические партии, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают участниками электоральных правоотношений, обеспечивают участие граждан в политической жизни общества, способствуют росту правосознания, гражданской активности и социальной свободы населения, его информированности, взаимодействия гражданского общества и государства и тем самым способствуют сохранению целостности, стабильности и устойчивости политической системы<sup>3</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что «именно политические партии <...> содействуют по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, процессу волеобразования народа <...>, что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества как в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований»<sup>4</sup>.

Становление партийной системы в федеративном государстве в силу его сложного территориально-политического устройства имеет определенную специфику. В аспекте участия политических партий в региональном и муниципальном избирательных процессах имеет значение и законодательно установленный порядок создания партий, поскольку основная их цель — выражение политической воли граждан, в том числе и специфических региональных интересов.

В Российской Федерации не предусматривается возможность создания и деятельности межрегиональных, региональных и местных политических партий (вывод основан на требованиях части второй статьи 3 Федерального закона «О политических партиях»<sup>5</sup>). Кроме того, существует однозначный запрет на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (часть третья статьи 9 Федерального закона «О политических партиях»). Правовая позиция по этому вопросу выражена и Конституционным Судом РФ, который не усмотрел нарушений Конституции со стороны федерального законодателя<sup>6</sup>.

В юридической литературе соответствующие нормы оцениваются неоднозначно. Интересной представляется предложенная Д. Д. Доленко проекция такого законодательного решения на политическую действительность ФРГ: «Закон не позволил бы зарегистрировать ни ХДС/ХСС Германии (конфессиональная плюс объединенная), ни Христианско-социальный

<sup>2</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2012. С. 108.

<sup>3</sup> Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. М., 2007. С. 67.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 23.05.2015) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 5260 ; постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

союз, действующий только на территории земли Бавария (региональная), ни партию датского меньшинства земли Шлезвиг-Гольштейн Южно-шлезвигский союз избирателей (национальная плюс региональная)<sup>7</sup>. В других федеративных и регионалистских государствах (Австрии, Индии, США, Италии, Испании) существование региональных партий тоже допускается. Умышленно игнорируя унитарный характер государства, можно, ввиду сложной системы регионализма, в список примеров включить и Великобританию, где существуют регистры партий Уэльса, Северной Ирландии и Шотландии (в них включены, например, Уэльская национальная партия, Шинн Фейн (североирландская националистическая партия), Шотландская национальная партия<sup>8</sup>; последние имеют достаточно серьезную сепаратистскую направленность, однако представлены даже в британском парламенте).

Российскими учеными часто критикуется именно выраженная политическая мотивированность указанного выше итогового решения Конституционного Суда РФ: существованием серьезных вызовов со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил<sup>9</sup>. Тем не менее исторические факторы конституирования политических партий в названных зарубежных государствах также нельзя полностью оставлять без внимания.

В Российской Федерации отмечается тенденция к тому, что политические партии становятся не только основным, но и зачастую единственным участником избирательного процесса, поскольку при определенных условиях право участия кандидата в выборах путем выдвижения может быть фактически реализовано только в составе списка, выдвинутого избирательным объединением<sup>10</sup>. Но если на

выборах федерального уровня выдвигать кандидатов и списки кандидатов во всех случаях имеет право только политическая партия, то на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — еще и ее региональное отделение (если оно создано в данном субъекте РФ), а на выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований — дополнительно местное отделение партии (при условии создания в соответствующем субъекте РФ и соответствующем муниципальном образовании). При этом для муниципального уровня федеральный законодатель предусмотрел очень важное льготное правило о возможности участия в выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований также иного общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом (абзац 25 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>).

Учитывая существующие законодательные ограничения, основными участниками избирательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации становятся именно региональные и местные отделения политических партий, что актуализирует вопрос о правовом регулировании их статуса.

Зарубежное законодательство предлагает разнообразные модели правовой регламентации региональных отделений и структур политических партий<sup>12</sup>. Особенности отчасти обусловлены принадлежностью той или иной

<sup>7</sup> Доленко Д. Д. Сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и РФ // Известия Рос. гос. педагогич. ун-та им. А.И. Герцена. 2009. № 101. С. 214.

<sup>8</sup> Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 50 ; Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании // Политэк. 2008. Т. 4. № 4. С. 264–265.

<sup>9</sup> Лапаева В. В. Конституционные гарантии защиты политических прав и свобод (к разработке правовой доктрины) // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru> (дата обращения: 18.10.2014).

<sup>10</sup> Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 46—50.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>12</sup> Цапко М. И. Модели конституционно-правового закрепления статуса региональных отделений политических партий // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 12–15.

правовой системы к определенному типу правовой семьи и, как следствие, своеобразием юридической техники (например, законодательство стран англосаксонского типа — Великобритании, США — содержит лишь нормы общего характера, касающиеся свободы объединений и избирательных прав, а региональные отделения в своей деятельности опираются на правовые обычаи; в то же время законодательство о политических партиях ФРГ в целом отличается детальной проработкой всех аспектов их деятельности, в том числе на региональном уровне). С другой стороны, модель правовой регламентации создания и деятельности региональных отделений политических партий обусловлена уровнем развития соответствующих структур. Так, при всей полноте регулирования правового статуса политических партий немецкое законодательство никак не связывает их институционализацию с общей численностью и количеством региональных отделений<sup>13</sup>. В Российской Федерации, напротив, законодательством устанавливается специальное требование о наличии региональных отделений политических партий и требования к их минимальному количеству и численности, хотя и отмечается существенная либерализация этих положений в последние годы.

Важно учитывать, что объем полномочий политической партии и ее региональных отделений законодательством напрямую увязывается с уровнем выборов (федеральном, региональном или местном), на котором происходит выдвижение кандидатов (формирование партийного списка), и статусом самого избирательного объединения (партией в целом, ее региональным или местным отделением). Ограничения полномочий проявляются в правах представлять избирательное объединение во взаимоотношениях с другими участниками избирательного процесса, участвовать в агитационной деятельности, осуществлять финансирование избирательной кампании, а также участвовать в отзыве выдвинутых им кандидатов, списка кандидатов.

В связи с участием политических партий в избирательном процессе интересна трансформация правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в части порядка наделения полномочиями. В первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был установлен выборный порядок замещения соответствующей должности. В период 2004–2012 гг. гражданин Российской Федерации мог быть наделен полномочиями соответствующего должностного лица по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта. Такое законодательное нововведение выдержало немало критики в юридической литературе и было предметом неоднократного оспаривания в Конституционном Суде РФ, однако его противоречия Конституции установлено не было. Порядок участия политических партий в этом процессе законодательно не регулировался и, если и допускался, то был в значительной части неясным.

В 2012 году произошел возврат к выборной процедуре, что отчасти соответствует общей тенденции, существующей в зарубежных странах, когда форма правления в субъектах отвечает принятой в федеральном центре<sup>14</sup>, поскольку промежуточный порядок замещения должности в большей степени соответствовал парламентскому типу организации власти. Специфика участия политических партий в избирательном процессе проявилась в том, что на основании измененного Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup>, а также Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

<sup>13</sup> Доленко Д. Д. Указ. соч. С. 215.

<sup>14</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М. : БЕК, 2000. Т. 1–2. Часть общая. С. 717.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

выдвижение кандидатов на соответствующую должность, осуществляемое политическими партиями, должно быть поддержано депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Конкретное количество лиц, необходимое для поддержки кандидата (в рамках определенного федеральным законодателем коридора от 5 до 10 %) надлежит устанавливать субъектам Российской Федерации самостоятельно. Одновременно Президенту РФ было предоставлено право проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ названные положения законодательства были оспорены в Конституционном Суде РФ с указанием на необоснованность ограничения таким образом избирательных прав граждан, а также возложением на местное самоуправление не свойственных ему полномочий. Появившееся же полномочие Президента РФ заявители охарактеризовали как возможность произвольного вмешательства во внутрипартийные дела.

Тем не менее Конституционный Суд признал соответствующие положения законодательства не противоречащими Конституции Российской Федерации и оценил их как дополнительные гарантии представительности соответствующих должностных лиц<sup>16</sup>.

В определенной степени подтверждением возрастающей роли партий в избирательном

процессе является растущее число выборов, проводимых на основании распределения мандатов между партийными списками пропорционально числу поданных голосов. Основанием для этого стала реформа федерального законодательства, проведенная в 2012 году. В соответствии с частью четвертой статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее 50 % депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50 % депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Нельзя сказать, что это определяющее направление развития избирательного законодательства во всем мире. Формирование выборных региональных органов государственной власти может как подчиняться общегосударственным принципам избирательной системы, так и иметь существенные отличия. Так, например, в ФРГ проблемы реализации партийного представительства в законодательных органах на федеральном уровне и уровне земель практически идентичны в силу использования одних и тех же принципов пропорциональной избирательной системы<sup>17</sup>. То же можно сказать и о региональном избирательном процессе в США, хотя там и используется принципиально иной тип избирательной системы. В то же время в Великобритании, несмотря на традиционность мажоритаризма, отмечается тенденция

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 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» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

<sup>17</sup> См. подробнее: Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 5–15; Он же. «Избыточные» мандаты — 2: региональная победа принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6 (79). С. 101–106.

к появлению элементов пропорциональности именно на уровне региональных выборов при общей консервативности процедур формирования общегосударственного парламента. При этом важно, что соответствующие элементы вводятся в правовую систему именно на местном уровне<sup>18</sup>.

В России устойчивой является позиция о переходном характере решения об обязательном введении пропорционального представительства на уровне законодательных органов субъектов РФ. По мнению авторов Концепции развития российского законодательства, подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, «оно в большей степени продиктовано желанием федерального законодателя усилить представительство федеральных политических партий в региональных парламентах... Принцип федерализма предполагает, чтобы избирательные системы субъектов Российской Федерации строились на основе не унификации их главных параметров, а максимального учета особенностей субъектов Федерации»<sup>19</sup>.

Первоначально федеральным законодателем устанавливалось исключительно рамочное правовое регулирование вопросов формирования государственных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в связи с чем названные субъекты были уполномочены самостоятельно определять избирательную систему, а следовательно — регулировать вопросы партийного участия в избирательном процессе. Некоторыми учеными поддерживается именно такой подход на том основании, что соответствующая область общественных отношений является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а местная специфика может весьма существенным образом отражаться на практике реализации той или иной избирательной системы<sup>20</sup>.

Действительно, многочисленные юридические и политологические исследования демонстрируют, что для субъектов Российской Федерации новое законодательное решение не во всех случаях оказалось эффективным и целесообразным. До 2003 года при выборах в региональные законодательные собрания доминировала мажоритарная избирательная система. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается уже более 10 субъектов, перешедших на выборах представительных органов власти на полностью пропорциональную избирательную систему. Ранее других к пропорциональной системе перешли 9 субъектов: Санкт-Петербург, Дагестан, Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Амурская и Московская области и Ненецкий автономный округ<sup>21</sup>.

Дело в том, что недостатки пропорциональной системы естественным образом проявляются как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Особенно это актуально для тех регионов, где исполнительные органы формируются законодательными (представительными). В таких условиях значительная пропорционализация региональных и муниципальных выборов может приводить к кризисным явлениям в процессе функционирования государственных органов, поскольку способна породить их неустойчивость. Одновременно пропорциональная избирательная система несовместима с институтом отзыва депутатов, в связи с чем этот институт упраздняется в случае, если все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (часть 2.1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Это означает, что население данного муниципального образования лишается одной из

<sup>18</sup> Берляевский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 51.

<sup>19</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М. : Городец, 2004. С. 132.

<sup>20</sup> См. подробнее: Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87–98 ; Тхабисимова Л. А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 13–15.

<sup>21</sup> Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009 : Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М. : Панорама, 2009. С. 7–8.

форм непосредственного осуществления местного самоуправления<sup>22</sup>.

Помимо этого, пропорциональная избирательная система во всех случаях требует наличия влиятельных партий, способных сформировать устойчивое большинство, что в условиях региона (на местах) представляется более сложным, нежели на федеральном уровне. Так, исследование, проведенное Д. С. Михеевым, свидетельствует о том, что на муниципальном уровне действуют главным образом непартийные территориальные общественные объединения, в том числе организации территориального общественного самоуправления, которые тесным образом связаны с интересами и нуждами избирателей. На практике именно они выдвигают большинство кандидатов в депутаты муниципальных выборных органов, защищающих эти интересы и нужды<sup>23</sup>, поэтому применение пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) может создавать угрозу искажения волеизъявления избирателей. Кроме того, на местном уровне, несомненно, в первую очередь решаются проблемы населения муниципального образования. По справедливому замечанию Е. С. Шугриной, если решение вопросов местного значения предоставляется лишь федеральным коллективным субъектам с условием представительства более чем в половине регионов России (т.е. политическим партиям), это означает централизацию управления на местах, и таким образом «происходит выхолащивание права на местное самоуправление, подмена местных интересов общефедеральными; решение бытовых вопросов заменяется политическими целями»<sup>24</sup>. Одновременно не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе

муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Возможная неэффективность пропорциональной системы связывается также и с особенностями электорального поведения, характеризующегося отсутствием доверия к политическим партиям во многих регионах и на муниципальном уровне в Российской Федерации. Вероятно, в российской правовой системе многие проблемы, связанные с реализацией законодательства об участии политических партий в выборах, связаны сугубо с национальными особенностями функционирования партийной системы, которые не всегда возможно решить исключительно путем правового регулирования. В частности, Конституционный Суд РФ указал, что применение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне, особенно на поселенческом, связано с соблюдением ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления. К таким условиям Конституционный Суд отнес:

- 1) наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей в том числе участие в осуществлении местного самоуправления;
- 2) наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе;
- 3) эффективное партийное функционирование членом местного сообщества<sup>25</sup>. Все указанные факторы напрямую связаны прежде всего с политической активностью обще-

<sup>22</sup> Шугрина Е. С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне // Муниципальное право. 2011. № 11. С. 4.

<sup>23</sup> Михеев Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 2–3.

<sup>24</sup> Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 4.

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

ственных объединений на местах. Между тем в целом уровень взаимодействия политических партий и муниципальной власти в России оценивается почти всеми экспертами как весьма низкий<sup>26</sup>. Как отмечает В. А. Борисов, на современном этапе и международный опыт местного самоуправления свидетельствует о кризисе участия партий в муниципальной власти<sup>27</sup>.

Согласимся с Н. А. Михалевой, что федеральный законодатель, к ведению которого отнесена защита прав и свобод человека и гражданина, определяет не только основы реализации гражданами России конституционного права на объединение в политические партии, условия признания общественного объединения политической партией, их статуса, но и введе-

ние ограничений, необходимых и соразмерных конституционно значимым целям<sup>28</sup>.

Вероятно, наиболее обоснованной будет передача решения вопроса о выборе избирательной системы при формировании региональных и местных выборных государственных органов в ведение субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований. При сохранении правового регулирования деятельности региональных партийных подразделений на уровне федерального законодательства порядок их участия в выборах должен отвечать местной специфике. Без учета таких особенностей не всегда будет действенным применение пусть даже апробированных и эффективных иностранных законодательных решений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 4 (83).
2. Борисов В. А. Роль партийной идентификации в формировании конкурентных политических стратегий // Связи с общественностью в политике / под ред. В. Э. Гончарова. — СПб., 2000.
3. Доленко Д. Д. Сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и РФ // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. — 2009. — № 101.
4. Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании // Политэкс. — 2008. — Т. 4. — № 4.
5. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2012. — 592 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — М., 2000. — Т. 1—2 : Часть общая.
7. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М., 2004.
8. Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003—2009 : Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. — М., 2009.
9. Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. — М., 2007.
10. Михеев Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2013. — № 1.
11. Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. — 2009. — № 6 (73).
12. Румянцев А. «Избыточные» мандаты — 2: региональная победа принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. — 2010. — № 6 (79).
12. Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 4.
13. Тхабисимова Л. А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 9.

<sup>26</sup> Измаилова Д. Н. Вопросы оптимизации взаимодействия муниципальной власти с политическими партиями // Астраханский государственный университет. URL: <http://www.aspu.ru> (дата обращения: 18.10.2014).

<sup>27</sup> Борисов В. А. Роль партийной идентификации в формировании конкурентных политических стратегий // Связи с общественностью в политике / под ред. В. Э. Гончарова. СПб., 2000. С. 61.

<sup>28</sup> Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. М., 2007. С. 69.



14. Цапко М. И. Модели конституционно-правового закрепления статуса региональных отделений политических партий // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 5.
15. Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. — 2013. — № 6.
16. Шугрина Е. С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне // Муниципальное право. — 2011. — № 11.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

## PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF POLITICAL PARTIES PARTICIPATION IN REGIONAL AND MUNICIPAL ELECTIONS IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

**VARLEN Marina Viktorovna** — Head of the Master's Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Doctor of Law, Associate Professor.  
[mvvarlen@msal.ru]  
123995, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** *The majority of modern democratic states recognize political parties as a necessary element of implementation of the rule of the people (democracy). Therefore, they should be provided with the opportunity to be represented in elected bodies of the government. The theory and practice of representative democracy are inexhaustible sources for researchers, as well as the historical process of continuous search for new forms of the most harmonious coexistence of the state and law, the citizen (their associations) and the government. Political parties are independent from the state. Political parties activity work within the territory of the whole country. Any political party is founded to assert power in a legitimate way by means of elections. Both in Russia and in other countries political parties are key participants of electoral legal relations. The main tendency of the contemporary Russian electoral legislature is the expansion of the foundations of participation of political parties in the elections held not only at the federal level, but also at regional and municipal levels. The real proof of the increasing role of political parties in the electoral process is the growing number of elections held on the basis of the distribution of seats between party lists in proportion to the number of votes cast. The federal legislation reform carried out in 2012 became the basis of this process. The experience of application of foreign laws offering a variety of forms of legal regulation of regional branches and structures of political parties has evolved. In addition to the general guidelines in the sphere of elections and generally accepted unified election standards, each state finds its own distinctive way to ensure democratic, legitimate elections. The article addresses controversial issues of the electoral process, legal regulation of political parties and their branches, etc.*

**Keywords:** *Russia, foreign countries, constitution, rule of the people (democracy), political party, state authorities, local self-government agencies, elections, political governance.*

### BIBLIOGRAPHY

1. *Berlyavsky, L.* Transformation of the UK electoral system // Comparative Constitutional Review. 2011. № 4 (83).
2. *Borisob, V. A.* The role of party identification in the formation of competitive political strategies // Public Relations in Politics / Ed. by B.E. Goncharova. SPb., 2000.
3. *Dolenko, D. D.* Comparative analysis of the legal status of political parties in the federal states on the example of the FRG and the RF // Proceedings of the Herzen Russian State Pedagogical University. 2009. № 101.
4. *Isaev, B. A.* The development of the UK party system // Politeks. 2008. Volume 4. № 4.
5. *Kozlova, E. I., Kutafin, O. E.* Constitutional Law of Russia. M., 2012. P. – 592.
6. Constitutional (State) Law of Foreign Countries. In 4 volumes. V. 1-2. General part / Ed. by Prof. B.A. Strashun, M., 2000.
7. The concept of development of the Russian legislation / Ed. by T.Y. Habrieva, Y.A. Tikhomirov, Y.P. Orlovsky, M., 2004.

8. *Kynev, A.* Parliamentary elections of Russian regions in 2003-2009: The first stage of implementation of the proportional electoral system. М., 2009.
9. *Mikhaleva, N. A.* Parliamentary and Presidential Elections in Russia. М., 2007.
10. *Mikheev, D.S.* Ways of Democratization of the Municipal Electoral Process // *Municipal Service: Legal Issues.* 2013. № 1.
11. *Rumyantsev, A.* "Excessive" mandates and the problem of legitimacy in German electoral law // *Comparative Constitutional Review.* 2009. №6(73).
12. *Rumyantsev, A.* "Excessive" mandates-2: Regional Victory of the Principle of Proportionality // *Comparative Constitutional Review.* 2010. № 6 (79).
13. *Turischeva, N. Y.* Proportionalization of: General Trends and peculiarities // *Constitutional and Municipal Law.* 2012. № 4.
14. *Tkhabisimova, L. A.* Contemporary Russian electoral process under federalization // *Constitutional and Municipal Law.* 2007. № 9.
15. *Tsapko, M. I.* Models of constitutional law consolidation of the status of regional branches of political parties // *Administrative and Municipal Law.* 2011. № 5.
16. *Cherepanov, V. A.* Proportional electoral system: pros and cons // *Journal of Russian Law.* 2013. № 6.
17. *Shugrina, E.C.* Whether the implementation of proportional electoral system at the municipal level violates the Constitution // *Municipal Law.* 2011. №11.