

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ НА ПРИМЕРЕ ФРГ И РФ

*Работа представлена кафедрой государственного и административного права
Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор И. Г. Дудко*

В статье проводится сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и РФ. Особое внимание уделено анализу специфики правового статуса политических партий в федеративном государстве и влиянию федеративной системы государственного устройства на избирательную систему.

Ключевые слова: *политическая партия, правовой статус, федеративное государство, избирательная система, выборы.*

D. Dolenko

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGAL STATUS OF POLITICAL PARTIES IN FEDERATIVE STATES BY THE EXAMPLE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND THE RUSSIAN FEDERATION

The article presents a comparative analysis of the legal status of political parties in federal states by the example of the Federal Republic of Germany and the Russian Federation. Special attention is given to the analysis of specificity of political parties' legal status in a federative state and influence of the federal form of government on the electoral system.

Key words: *political party, legal status, federative state, electoral system, elections.*

В современных условиях глобализации отчетливо проявляется тенденция к сближению различных правовых систем, их взаимодействию и взаимопроникновению. «В законодательной деятельности большинства государств

учитывается положительный опыт правовой регламентации важнейших общественных отношений в зарубежных странах. Вполне понятно, что с наибольшей эффективностью такой опыт может быть использован теми

странами, которые имеют много общего в своем историческом развитии, решаемых задачах, формах и методах их осуществления» [4, с. 3].

Россия в конце прошлого столетия и послевоенная Германия переживали схожие системные трансформации. И Российская Федерация, и ФРГ оказались в разное время перед необходимостью создания новой государственности и основ федерализма, возврата к принципам многопартийности и парламентаризма. Общей особенностью этих стран является их федеративное устройство, которое накладывает свой отпечаток на все сферы общественных отношений в государстве, в том числе и на политические отношения. В этом контексте и интересен опыт ФРГ, в которой партии действуют на надежной правовой основе в течение уже ряда десятилетий.

ФРГ является одним из пионеров в правовом регулировании положения политических партий. Современное их правовое положение сложилось после Второй мировой войны. При создании западногерманской конституции 1949 г. был учтен трагический опыт национальной истории. В результате впервые в истории Германии роль политических партий была столь высоко оценена и подробно прописана в Основном законе.

Согласно ст. 21 Основного закона ФРГ учреждение партий в Германии является свободным. Ограничения свободы создания партий связаны с требованием о том, что внутренняя организация в партии должна соответствовать демократическим принципам (ст. 21, абз. 1), что она не должна преследовать цель устранить свободный демократический конституционный строй или подвергать опасности существование ФРГ.

Как отмечает Ю. А. Юдин, ни одна современная конституция не может исключить из предмета своего регулирования политические партии, не рискуя оказаться в значительной своей части фиктивной [5, с. 23]. В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, которая провозгласила, что «каждый имеет право на объединение... Свобода деятельности общественных объединений гарантируется»

(ч. 1, ст. 30), при этом «в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность» (ч. 3, ст. 13). Конституция гарантировала деятельность всех общественных объединений, хотя в отличие от Конституции ФРГ не упоминала самого понятия «политическая партия». Тем не менее закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. демократического принципа политического многообразия и многопартийности повлекло за собой принципиальное обновление правовой базы. В этот же период установилась принципиально новая для Российской Федерации пропорционально-мажоритарная избирательная система.

Новый этап партийной реформы начался в 2001 г. с принятием Федерального закона «О политических партиях». Данный Закон можно охарактеризовать, как комплексный, распространяющийся на все аспекты деятельности партий, в том числе в сфере выборов.

Согласно п. 1 ст. 3 закона политическая партия определяется как общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Федеральный закон «О политических партиях» ужесточил требования, предъявляемые к политическим партиям: наличие региональных отделений более чем в половине субъектов Федерации; общая численность членов политической партии устанавливалась – не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии.

В соответствии с положениями нового Закона в России не предусматривается создание и деятельность межрегиональных, региональных и местных политических партий. В п. 3 ст. 9 Закона устанавливается

запрет на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Таким образом, новый закон не позволил бы зарегистрировать ни ХДС/ХСС Германии (конфессиональная плюс объединенная), ни Христианско-социальный союз, действующий только на территории земли Бавария (региональная), ни партию датского меньшинства земли Шлезвиг-Гольштейн Южно-шлезвигский союз избирателей (национальная плюс региональная) и т. д.

Нужно отметить, что при разработке Федерального закона РФ «О политических партиях» была использована концепция Закона о партиях ФРГ 1967 г., что заметно и по схеме изложения соответствующих статей, и даже по их конкретному содержанию.

Закон ФРГ «О политических партиях», принятый 24 июня 1967 г., является одним из наиболее полных, подробных и всесторонних законодательных актов, регулирующих порядок создания и деятельности политических партий. Определение политической партии в немецком законодательстве содержится в параграфе 2 данного Закона, который звучит следующим образом: «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».

В отличие от российского законодательства, нормы Закона ФРГ «О политических партиях» хоть и содержат требования к определенной численности партии, подтверждающей серьезность ее намерений, однако саму эту численность не устанавливают. Объединение утрачивает правовое положение партии, если оно в течение шести лет не участвует в выборах бундестага или одного из ландтагов путем выдвижения своих кандидатов.

В партийном законодательстве ФРГ запреты на создание и деятельность политических партий, образованных по признакам национальной и религиозной принадлежности отсутствуют. Причем партии национальных меньшинств в ФРГ даже обладают определенными льготами. Согласно § 22 Закона о партиях возмещение расходов на избирательные кампании в землях партиям, представляющим национальные меньшинства, не должно зависеть от какого-либо минимума полученных ими голосов.

Одной из особенностей правового положения политических партий характерной для федеративных государств является наличие региональных политических партий.

Введение запрета на деятельность региональных партий в РФ стало причиной разбирательства в Конституционном суде РФ. В жалобе, поданной «Балтийской республиканской партией», утверждалось, что требования к политическим партиям, содержащиеся в абзацах втором и третьем п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», «ущемляют право каждого на объединение и свободу деятельности общественных объединений, установленные ст. 30 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, а также нарушают ее ст. 1 (ч. 1), закрепляющую федеративный характер российского государства, ст. 13 (ч. 3), признающую политическое многообразие...» [2].

Однако суд оставил эти доводы без внимания и в своем Постановлении от 1 февраля 2005 г. постановил, что положения Федерального закона «О политических партиях» не противоречат Конституции РФ.

Суд указал, что федеральный законодатель может в развитие конституционных положений о праве на объединение вводить дополнительные требования к политическим партиям, в том числе на создание и деятельность региональных и межрегиональных политических партий. Суд также указал, что «в современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических

партий – поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов – могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России» [2].

Данный аргумент не является достаточно обоснованным с точки зрения права и определенно не лишен политической предвзятости. Само по себе существование региональных политических партий, по нашему мнению, не является угрозой целостности страны. Как справедливо отмечает В. В. Лапаева, «даже если, как полагает Суд, существование региональных партий в нынешних условиях создает угрозу целостности страны, то это еще не является достаточным основанием для запрета региональных партий, потому что в ч. 5 ст. 13 (Конституции РФ) запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации. Поэтому Суд должен был бы доказать, что существование региональных политических партий чревато именно насильственным изменением целостности страны» [1].

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать вывод, что запрет региональных политических партий в РФ является чрезмерно жестким в условиях федеративного государства и может иметь весьма негативные последствия, в частности перемещение политической активности регионов во внепарламентское русло. Существование региональных партий является нормальным явлением не только в большинстве федеративных (ФРГ, Австрия), но и в ряде унитарных государств (Испания, Италия), поскольку они позволяют при принятии политических решений учитывать интересы регионов и избежать чрезмерного перекаса в сторону интересов федерального центра.

Важным элементом правового статуса политических партий является их участие в выборах. Участие в выборах – это не только право партий, но их конституирующий при-

знак, а следовательно, их обязанность перед обществом – подтверждать свой статус путем обязательного участия в выборах.

Избирательная система страны также относится к важным элементам федеративного устройства, поскольку именно через нее проводятся интересы как федерации в целом, так и конкретных субъектов федерации. В российском и немецком избирательном праве, несмотря на различия в форме организации государственной власти, существует большое количество общих черт. Это обуславливается тем, что РФ и ФРГ являются федеративными государствами.

Как отмечалось ранее, избирательное законодательство РФ и ФРГ делает основным субъектом избирательных отношений политические партии. Главная обязанность политической партии, которую она обязана выполнять под угрозой ликвидации, – участие в избирательном процессе, что способствует упрочению роли политических партий в общественно-политической жизни.

Вслед за введением новых законодательных требований к созданию новых и функционированию действующих партий в РФ произошло и обновление избирательного законодательства. В 2005 г. был принят Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ», важной новеллой которого стал отказ от одномандатных округов и переход к сугубо пропорциональной системе при выборах депутатов Государственной думы (п. 2, ст. 3). При наличии определенных преимуществ, например создания более равномерного представительства партий в парламенте в соответствии со структурой электоральных предпочтений, пропорциональная система несет в себе и ряд негативных последствий. В частности, депутаты, избранные по партийным спискам, не зависят напрямую от избирателей.

Еще одним новшеством стало увеличение барьера прохождения политических партий в Государственную думу с 5 до 7% (п. 7, ст. 82). Для большинства демократических стран Европы, «где проводятся выборы по партийным спискам (на основе смешанной или полностью пропорциональной системы),

7% считается дискриминационным заградительным барьером» [3].

Принципы проведения выборов в ФРГ определены в Положении о федеральных выборах. Однако в иерархии нормативно-правовых актов в области избирательного права данный документ стоит лишь на третьем месте (после Основного закона и Федерального закона о выборах).

Право выдвигать кандидатов на выборах в бундестаг имеют политические партии и лица, обладающие избирательным правом. Подавать земельные списки могут только партии. Для выдвижения кандидата, не зависящего ни от одной партии, требуется не менее 200 подписей избирателей данного избирательного округа. Это относится и к партиям, еще не представленным в парламенте. Земельные списки этих партий должны быть дополнительно поддержаны 2000 подписей избирателей земли, где выдвигаются списки кандидатов (исключение составляют политические партии национальных меньшинств).

Выборы в Германский бундестаг проводятся на основе комбинации мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, т. е. по смешанной системе. В соответствии с этой избирательной системой германский избиратель имеет два совершенно самостоятельных голоса, которые можно отдать независимо друг от друга: первый голос отдается за кандидата по избирательному округу, второй голос – за земельный список партии. В избирательном округе считается избранным кандидат, получивший наибольшее количество первых голосов (мажоритарная система относительного большинства). Вторым голосом избиратель голосует за земельный список одной из партий, который составляется внутри соответствующей партии в каждой из шестнадцати федеральных земель.

Порядок распределения мест после выборов по методу Нимайера следующий: учитываются лишь партии, получившие по всей территории Германии не менее 5% вторых голосов или не менее 3 мест в бундестаге по прямым мандатам.

Одним из звеньев, связывающих Федерацию с ее субъектами, способствующим субъ-

ектам воздействовать на центр в Германии является бундесрат, а в России – Совет Федерации. Их правовое положение определено Конституциями, они имеют схожие задачи. Однако имеют и принципиальные различия. Если через бундесрат земли участвуют не только в законодательстве, но и в управлении федерацией, то российский Совет Федерации является лишь одной из палат парламента, осуществляющей исключительно представительские и законодательные функции.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона РФ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем. Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

Вместе с тем законодательно не предусмотрено право политических партий, представленных в законодательном органе государственной власти субъекта РФ, самостоятельно вносить на рассмотрение данного органа кандидатуру представителя для избрания в Совет Федерации от законодательного органа государственной власти соответствующего субъекта РФ. Таким образом, Совет Федерации не является сферой деятельности политических партий, выпадая из электорального поля России.

Согласно Основному закону ФРГ бундесрат является одним из пяти постоянных конституционных органов страны, наряду с федеральным президентом, бундестагом, федеральным правительством и федеральным конституционным судом. Бундесрат состоит из членов земельных правительств. Он не является выборным органом и не связан какими-

то сроками полномочий. Состав бундесрата ротировается постепенно, по мере выборов в ландтаги земель и формирования земельных правительств. Поскольку выборы в ландтаги проходят в разное время с общефедеральными выборами, то партийный состав палаты может не совпадать с составом бундестага. Партии, которые на земельном уровне остались в оппозиции, в принципе не имеют никаких шансов на то, чтобы их голос был услышан в бундесрате. Таким образом, бундесрат в известной степени уравнивает напрямую избираемый бундестаг.

Постоянные члены бундесрата и их заместители подчинены своему земельному правительству и при голосовании обязаны отражать его точку зрения. Таким образом, члены бундесрата решают двуединую задачу: на земельном уровне исполнительную, а на федеральном – законодательную. Порой бундесрат даже называют «парламентом земельных правительств».

Подводя итог всему вышесказанному, стоит отметить, что нынешнее правовое регулирование деятельности политических партий в РФ в целом соответствует международным стандартам и механизмам в области обеспечения прав и основных свобод человека. Однако ужесточение требований к численности

партий, введение 7% заградительного барьера на выборах в Государственную думу РФ, установление запрета на создание и деятельность региональных и межрегиональных партий, а вследствие этого – сосредоточение деятельности партий (и особенно их руководства) в едином столичном центре, не способствуют естественной эволюции российской партийной системы. Кроме того, действующая в настоящее время в России правовая регламентация политических партий не в полной мере отражает специфику политических отношений в федеративном государстве и нуждается в совершенствовании.

Партийное законодательство ФРГ, регулирующее деятельность политических партий в течение уже ряда десятилетий, является одним из наиболее подробных, всесторонних и в полной мере отражает основы федеративного устройства Германии. Германское федеративное устройство создает необходимые условия для реализации партийных предпочтений избирателей, обеспечивает благоприятную почву для формирования и ротации политической элиты, которая рекрутируется из состава не только партий, победивших на федеральных выборах, но и тех, которые получили большинство в отдельных землях, взяв на себя таким образом правительственную ответственность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Лапаева В. В.* Конституционные гарантии защиты политических прав и свобод (к разработке правовой доктрины): материалы международной конференции // URL: <http://www.vibori.ru/Publikat/RVKMIS/lapaeva.htm>
2. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абз. 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Российская газета. 2005. 8 февраля.
3. *Сафаров М.* Реформа партийной системы в России сквозь призму демократии и федерализма // Казанский федералист. 2006; Федерализм в России: современный этап // URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n17-18/5/>
4. *Шмелер-Май А.* Сущность основ конституционного строя Российской Федерации и Федеративной Республики Германии (сравнительно-правовое исследование): дис. на соис. учен. степ. канд. юрид. наук. 2002. 205 с.
5. *Юдин Ю. А.* Политические партии и право в современном государстве. М: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 288 с.