

ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

Курманов М.М.¹

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПЕРВЫЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ ИТОГИ

Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию — Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Одним из обязательных признаков существования такого государства является участие политических партий в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (далее — законодательный орган субъекта РФ).

В последние полгода происходит формирование законодательных органов субъектов РФ по новому законодательству, закрепляющему правовые основания участия политических партий в деятельности законодательных органов субъектов РФ. В связи с этим возникают новые правоотношения между фракциями и законодательным органом субъекта РФ, между фракциями и депутатскими группами, между фракциями и депутатами, между фракциями и избирателями. Реализация принципа многопартийности предусматривает обеспечение равенства фракций, депутатских групп в законодательном органе субъекта РФ. Исходя из этого в рамках данной статьи предлагается анализ этих правоотношений и вносятся предложения по их регулированию в конституциях (уставах), законах субъектов РФ, регламентах законодательных органов субъектов РФ. Представляет также научный и практический интерес процесс выражения воли и законных интересов избирателей в законодательном органе субъекта РФ депутатами — представителями политических партий.

Правовые основания участия политических партий в деятельности законодательных органов субъектов РФ закреплены в Конституции РФ, федеральных законах «О политических партиях», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в законодательстве субъектов РФ.

Политическая партия в установленном законодательством Российской Федерации порядке вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и в объеме, установленных Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 26 ФЗ от 11 июля 2001г.).

Устанавливается норма: «Не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Фе-

дерации либо в одной из его палат распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов». Анализ положений конституций (уставов) субъектов РФ позволяет сделать вывод: законодательные органы субъектов РФ будут формироваться с соблюдением следующей пропорции: половина депутатов по одномандатным избирательным округам, а вторая половина — пропорционально числу голосов избирателей, полученных

каждым из списков кандидатов (Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Московская, Нижегородская, Ульяновская области и др.).

Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Законами субъектов РФ установлены различные проценты. Например, в Республике Татарстан — 7 процентов, в Республике Мордовия, Удмуртской Республике, Нижегородской, Ульяновской областях — 5 процентов, в Московской области — 4 процента.

Для реализации данной нормы федеральный законодатель закрепил обязательный порядок выдвижения кандидатов (списков кандидатов): «Решения о выдвиже-

В последние полгода происходит формирование законодательных органов субъектов РФ по новому законодательству, закрепляющему правовые основания участия политических партий в деятельности законодательных органов субъектов РФ.

¹ Курманов Мидхат Мазгутович — Министр юстиции Республики Татарстан, депутат Государственного Совета Республики Татарстан трех созывов, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Республики Татарстан.

нии региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии.

Выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления осуществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации» (ст. 22 ФЗ от 11 июля 2001г.).

Данный порядок, на наш взгляд, имеет недостатки.

Во-первых, политические партии лишены права участия в выборах, в том числе и на выдвижение кандидатов по одномандатным избирательным округам в случае отсутствия регионального отделения партии.

Во-вторых, выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления осуществляется только на съезде политической партии.

Тут комментарии излишни, можно согласиться с В.В. Лапаевой, которая отмечает: «Лишение региональных общественных объединений возможности самостоятельно участвовать в выборах может направить политическую активность регионов во внепартийное русло»¹.

Считаем, нет необходимости подробно останавливаться на самом процессе выборов. Как отмечают С.И. Каспэ, А.М. Салмин: «С точки зрения расхожей политической философии цель любых выборов проста и прозрачна. Это приведение соотношения политических сил в избираемом органе власти в максимальное соответствие с тем состоянием общественного мнения, которое существует на момент голосования»². Хочу напомнить, что в соответствии со статьей 22 ФЗ от 11 июля 2001г. политическая партия должна иметь программу, определяющую принципы деятельности политической партии, ее цели и задачи, а также методы реализации целей и решения задач. Обычно люди, как подчеркивает З. Зотова, отдают предпочтение одной политической партии перед другими, поскольку выбранная ими партия выступает за то, во что они сами верят, потому что им нравится лидер партии или она состоит из людей, с которыми они солидарны. Иными словами, у каждой партии есть свой имидж»³.

Итак, первые выборы состоялись. Например, прошедшие в Республике Татарстан 14 марта 2004 года выборы депутатов Государственного Совета Республики Татарстан принесли следующие результаты: к распределению депутатских мандатов допущены партии «Единая Россия» и КПРФ. Всего в Государственном Совете Республики Татарстан 85 депутатов представляют «Единую Россию», 4 депутата — КПРФ, остальные депутаты — прошедшие по территориальным округам самовыдвиженцы. Далее возникает необходимость закрепления прав, обязанностей фракций, депутатских групп в регламентах законодательных органов субъектов РФ. Анализ статей Регламента Государственной Думы РФ, законодательства субъектов

РФ, обобщение практики работы Государственной Думы РФ по регулированию деятельности фракций, депутатских групп, причем как положительной, так и отрицательной, позволит законодательным органам субъектов РФ закрепить аналогичные положения в пределах своих полномочий.

В законодательном органе субъекта РФ фракция в первую очередь должна пройти регистрацию. Депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения и прошедшее в законодательный орган субъекта РФ по единому избирательному округу субъекта РФ, а также из депутатов законодательного органа субъекта РФ, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения, именуется фракцией и подлежит регистрации, на наш взгляд, независимо от числа ее членов. В связи с этим нельзя признать обоснованной норму, закрепленную в Регламенте Государственного Совета Удмуртской Республики, о численности фракции — не менее 20 членов. Необходимо предусмотреть процедуру регистрации фракции с учетом сообщения избирательной комиссии субъекта РФ о результатах выборов депутатов по единому избирательному округу субъекта РФ от соответствующего избирательного объединения. При этом для реализации данного права руководитель фракции должен уведомить законодательный орган субъекта РФ об образовании фракции с приложением протокола организационного собрания фракции, включающего в себя решение о целях ее образования, официальном названии, списочном составе (в том числе письменных заявлений депутатов о вхождении во фракцию), а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях.

Депутаты законодательного органа субъекта РФ, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы. Минимальное количество депутатов для регистрации депутатской группы устанавливается регламентом законодательного органа. Например, в Государственном Совете Удмуртской Республики — 10 депутатов, в Государственном Совете Республики Татарстан — 7 депутатов, в Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Якутия — 5 депутатов, в Московской областной Думе — 5 депутатов. Порядок регистрации депутатской группы аналогичный регистрации фракции. В случае, если число членов депутатской группы становится менее необходимого числа, деятельность этой депутатской группы может быть прекращена.

Депутаты, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения.

Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении. Депутат входит в состав депутатского объединения на основании решения большинства от общего числа членов депутатского объединения по его письменному заявлению. Депутат выводится из состава депутатского объединения на основании решения большинства от общего числа членов депутатского объединения об исключении его из депутатского объединения, а также в случае подачи им письменного заявления:

¹ Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели: К принятию Закона о партиях // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 23.

² Каспэ С.И., Салмин А.М. Граждане — электорат — фракции: преобразования политических мнений на выборах в Государственную Думу Российской Федерации в 1993, 1995 и 1999 гг. — Полития. — 1999—2000. — № 4 (14). — С. 23.

³ См.: Зотова З. Партии и выборы. — Государственная служба. — 2002. — № 1. — С. 108.

- а) о выходе из депутатского объединения;
- б) о переходе в другое зарегистрированное депутатское объединение;
- в) о вхождении во вновь образуемую депутатскую группу.

В случае досрочного выбытия депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между списками кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков, законодательный орган принимает постановление о прекращении полномочий указанного депутата.

Деятельность фракции в законодательном органе субъекта РФ должна быть гарантирована. При установлении гарантий необходимо исходить из того, что фракции (в их составе не менее половины от установленного числа депутатов законодательного органа субъекта РФ) осуществляют свои функции в рамках полномочий законодательного органа субъекта РФ.

В области конституционного строительства к ведению законодательных органов субъектов РФ относятся принятие конституции (устава) и поправок к ней; обеспечение соответствия конституции (устава) и законов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам; осуществление законодательной инициативы в Государственной Думе РФ; обращение в Конституционный Суд РФ, конституционный (уставный) суд субъекта РФ; контроль за исполнением законодательства субъектов РФ и законодательства РФ; правовое регулирование по вопросам ведения органов государственной власти РФ и субъектов РФ; установление порядка организации, формирования и деятельности государственных органов субъекта РФ (законодательной, исполнительной и судебной власти), органов местного самоуправления в пределах своей компетенции.

При осуществлении организационных полномочий к ведению законодательных органов субъектов РФ в первую очередь относятся избрание председателя законодательного органа субъекта РФ, его заместителей и освобождение их от должности; избрание президиума, совета, комитетов (комиссий); досрочное прекращение полномочий депутатов; установление структуры исполнительных органов субъектов РФ; согласование кандидатуры председателя правительства; согласование представленной Генеральным прокурором РФ кандидатуры для назначения на должность прокурора субъекта РФ; назначение представителей общественности в квалификационную коллегию судей субъекта РФ; избрание представителей в квалификационную комиссию при адвокатской палате субъекта РФ.

Важное значение в деятельности фракций придается их участию в формировании избирательных комиссий субъектов РФ. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законодательный орган субъекта РФ назначает половину членов избирательной комиссии субъекта РФ из числа кандидатов, предлагаемых депутатами, депутатскими объединениями.

В области экономического и социально-культурного строительства законодательные органы субъектов РФ осуществляют правовое регулирование вопросов владения, пользования, распоряжения и управления объектами, находящимися в собственности субъектов РФ; уста-

навливают налоги, сборы, пошлины, тарифы, ставки, платежи в случаях, когда это отнесено федеральными законами к ведению субъекта РФ; утверждают по представлению высшего должностного лица субъекта РФ бюджет субъекта РФ, его изменения и отчет о его исполнении; осуществляют контроль за исполнением бюджета субъекта РФ; утверждают по представлению высшего должностного лица субъекта РФ программы социально-экономического развития субъекта РФ.

В области внешних сношений к ведению субъектов РФ отнесено утверждение заключения и расторжения договоров субъектов РФ. Здесь можно выделить участие фракций в принятии планов межпарламентского сотрудничества с парламентами других субъектов РФ. Проекты таких планов подготавливаются с учетом мнений фракций, депутатских групп.

Законодательный орган субъекта РФ, как известно, осуществляет и контрольные полномочия. Он наделен правом выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ. Фракции могут выступить с предложением о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, участвовать в работе специальной комиссии, образуемой законодательным органом субъекта

РФ, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, которая может быть создана с учетом пропорционального представительства фракций, групп.

Гарантии деятельности депутата устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта РФ (ст. 13 ФЗ от 6 октября 1999 г.) и признают равенство депутатов независимо от системы избрания. Соответственно данные гарантии распространяются и на депутатов, входящих во фракции. Независимо от численности фракции должны обладать равными правами и обязанностями и в парламентской деятельности. Вместе с тем, на наш взгляд, фракции могли бы иметь и преимущества, например:

- обязательное рассмотрение на заседании законодательного органа субъекта РФ законодательной инициативы фракции;

- включение представителей фракций в президиум, совет законодательного органа субъекта РФ. В некоторых законодательных органах субъектов РФ (Ростовская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская области и др.) созыв сессии, предварительные вопросы повестки сессии определяются председателем законодательного органа субъекта РФ. В этом случае необходимо создание коллегиального органа;

- наделение фракций правом требования созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта РФ;

- возможность выступления по мотивам голосования представителей депутатских фракций и групп при прекращении прений;

- преимущество на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений при избрании председателей комитетов;

- установление обязательной квоты для избрания депутатов представителей депутатских фракций для работы на постоянной основе;

- возможность создания аппарата фракции и др.

Вызывает озабоченность ситуация, когда одна фракция или несколько солидарных фракций могут иметь большинство от установленного числа депутатов законодательного органа. Здесь уместно вспомнить, что закон субъекта РФ принимается большинством голосов от установленного

Важное значение в деятельности фракций придается их участию в формировании избирательных комиссий субъектов РФ.

числа депутатов, а постановление — большинством голосов от избранного числа депутатов (ст. 7 ФЗ от 6 октября 1999 г.). Представляется, что в этом случае остальные депутаты будут присутствовать только для кворума, поэтому, на наш взгляд, надо закреплять гарантии деятельности непартийных депутатов, малочисленных фракций, депутатских групп в законодательных органах субъектов РФ.

Заслуживает поддержки суждение Т.А. Анчуткиной: «... чрезвычайно важно выделить оппозицию как политическое явление, как одну из характерных черт правового государства, как элемент демократии, определив основные принципы, обеспечивающие возможность оппозиционной деятельности в России, и установив законодательные рамки такой деятельности»¹.

Актуальна проблема взаимоотношений фракций с избирателями. Можно приветствовать закрепление определенных избирательных округов за депутатами, избранными по единым избирательным округам, депутатскими объединениями. Однако следует иметь в виду и то обстоятельство, что внутренняя деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно.

Одной из наиболее важных научно-практических проблем является выражение воли и законных интересов избирателей фракцией, депутатом, входящим во фракцию. При голосовании по каждому вопросу депутат имеет один голос и подает его за принятие решения или против него либо воздерживается от принятия решения. В связи с этим не хотелось бы, чтобы в законодательном органе субъекта РФ повторялась грустная картина работы Государственной Думы РФ, когда один депутат от фракции нажимал кнопки, т.е. голосовал, за нескольких депутатов, (например, 19 марта 2004 года во время моего выступления на пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законодательной инициативы Государственного Совета Республики Татарстан (О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») присутствовало 92 депутата из 450 депутатов Государственной Думы).

Уместно привести мнение В.В. Лапаевой: «Депутаты ... должны выражать интересы всего народа, а не отдельных политических партий»². При этом не надо забывать о том, что депутаты должны выражать не узкогрупповые интересы верхушки партии, а избирателей, за них прого-

лосовавших. Ведь партии в парламенте — это выразители интересов населения, которое делегирует им свое право руководить общими делами государства путем принятия законов³.

Данная проблема получила разрешение в Федеральном законе от 21 июля 2001 года, где оговаривается: «Лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей», то есть депутаты могут быть связаны решениями партии при исполнении своих депутатских обязанностей. Эта проблема требует изучения для выработки оптимальных рекомендаций.

В последнее время в Российской Федерации выдвигается лозунг — «Победившая партия формирует правительство». Правда, на уровне субъектов РФ данный лозунг претворить в жизнь практически невозможно, так как высшее должностное лицо субъекта РФ избирается населением. Однако председатели правительств субъектов РФ вполне могли бы согласовываться с учетом мнений фракций и депутатских групп.

Рамки данной статьи не позволяют обозначить весь спектр вопросов, имеющих непосредственное отношение к данной проблеме, например, роль фракций при досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта в случае роспуска последнего за неисполнение решения суда о признании противоречащим нормативных правовых актов субъекта РФ федеральному законодательству, о правах так называемых независимых от фракций и групп депутатов и др. Это предмет самостоятельного исследования.

Надеемся, что предлагаемые выводы и практические рекомендации получат признание и поддержку со стороны федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ и будут реализованы на практике.

Одной из наиболее важных научно-практических проблем является выражение воли и законных интересов избирателей фракцией, депутатом, входящим во фракцию.

¹ Анчуткина Т.А. Правовые основы парламентской деятельности политических партий в Российской Федерации: Теоретические проблемы российского конституционализма. — М., 2000. — С. 185.

² Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 21.

³ Комкова Г.Н. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности // Конституция и законодательство. Международная научно-практическая конференция: М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 29 октября 2003. — С. 112.