

УДК 342.4

ПРОБЛЕМЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ФРАКЦИЙ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ РОССИИ

Комарова В.В.

ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина»
(МГЮА), Москва, e-mail: tina66@bk.ru

Роль и значение политических партии существенно возрастают в условиях пропорциональной избирательной системы, используемой в России. Тенденцией последних лет можно назвать постоянное расширение сферы применения этой избирательной системы. В статье автором анализируются проблемы регулирования фракций, как формы деятельности политической партии, победившей на выборах, и, одновременно, как структурного элемента представительного органа. По твердому убеждению автора, правовое регулирование формирования и деятельности фракций в представительных органах публичной власти должно учитывать эту двойственность. Актуален вопрос: какой акт должен содержать основные положения правового статуса фракций: законодательство о партиях, поскольку фракция – это форма работы партии, победившей на выборах; законодательство о выборах, от которого напрямую зависит количество фракций в представительном органе; или акты, регулирующие деятельность представительного органа, поскольку фракция, это его структурный элемент.

Ключевые слова: фракция, политическая партия, представительный орган, публичная власть, представительство

THE ROLE AND IMPORTANCE OF POLITICAL PARTIES INCREASE SIGNIFICANTLY UNDER THE PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM IS USED IN RUSSIA

Komarova V.V.

Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), Moscow, e-mail: tina66@bk.ru

The trend of recent years can be called a permanent extension of the scope of the electoral system. The author analyzes the management of fractions as a form of a political party, won the elections, and at the same time as a structural element of the representative body. According to the firm conviction of the author, legal regulation of formation and activity of the fractions in the representative bodies of public authority must take account of this duality. Crucial issue: how the act should contain the basic provisions of the legal status of the factions: the law on political parties, as a fraction – a form of work of the party which won the elections; electoral laws, which directly affect the number of factions in the representative body; or acts regulating the activities of the representative body, as a fraction, it is a structural element.

Keywords: faction, political party representative body, public authority, agency

Механизм реализации демократизма российской государственности предполагает взаимосвязь избирательной и партийной систем; находит свое выражение во взаимоотношенности и взаимопроникновении норм избирательного законодательства и законодательства, регулирующего деятельность политических партий, представительных органов публичной власти. Цель статьи – с использованием методов сравнительно-правового анализа действующего законодательства России в обозначенной сфере, выявить проблемы и предложить пути их решения закрепления правового статуса фракций в представительных органах публичной власти.

Как указал Конституционный Суд, «в отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осу-

ществлять управление государством, а через него – всем обществом» [7].

Политические партии наделяются специфическими средствами для реализации своих целей (формирование и выражение политической воли граждан, участие в политических акциях, выборах и референдумах, парламентская работа и др.) [1. с. 9]. Фракция – одна из особых форм работы партии, победившей на выборах в представительном органе публичной власти.

Возврат к смешанной системе формирования представительных органов в современной России, по мнению автора, повлечет сокращение численности политических фракций и численности их состава. Не имея доминирующего положения, фракции вынуждены будут бороться за привлечение на свою сторону независимых депутатов, а также будут вынуждены взаимодействовать между собой. В таком случае придется идти на компромисс и учитывать разные мнения при подготовке и принятии законов. Именно в такой ситуации значимость фрак-

ций возрастет в несколько раз, так как члены фракция и аппарат ее должны будут работать слаженнее, активнее и качественнее для реализации программы партии.

Особенностью регулирования правового статуса фракций в современной России является многоуровневость и разнообразие актов, выражающиеся не только в регулировании актами различной юридической силы, но и нормативными правовыми актами, принимаемые на различных уровнях публичной власти; актами, регулирующими не только непосредственно деятельность представительного органа, поскольку фракция, это его структурный элемент; законодательством о политических партиях, поскольку фракция – это форма работы партии, победившей на выборах; законодательством о выборах, от которого напрямую зависит количество фракций в представительном органе.

Правовой статус фракций в представительных органах публичной власти, по мнению автора, включает в себя следующие элементы: правосубъектность фракций; принципы правового статуса фракций; права и обязанности фракций; гарантии жизнедеятельности фракций; юридическая ответственность. Увы, не все перечисленные элементы правового статуса фракций полно и логично отражены в действующем законодательстве.

Сегодня в Российской Федерации фракция в законодательстве о представительном органе публичной власти закрепляется посредством перечня полномочий; легального ее определения во взаимосвязи с избирательным законодательством. Так, фракция это:

«Объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, образуют фракцию. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов» [3];

«Депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, входят в депутатские объединения (во фракции)» [4]. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий, со дня

внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации или реорганизации такой политической партии;

«Депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции)» [5]. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты (депутат), избранные (избранный) в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения), со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации или реорганизации такой политической партии.

Нужно отметить законодательное усиление связи депутата, избранного по партийному списку, с фракцией. Так, депутаты Государственной Думы могут быть членами только той политической партии, в составе федерального списка кандидатов которой они были избраны в Государственную Думу. За депутатом осталось право выйти из состава фракции, подав в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы письменное заявление о выходе из состава фракции. Однако в случае выхода депутата Государственной Думы из состава фракции полномочия депутата Государственной Думы прекращаются.

Аналогичные правила закреплены в отношении депутатов представительных органов субъектов Федеральным законом от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

По сути, закон запрещает переход депутатов из одной фракции в другую. Некоторые авторы полагают, что такой запрет есть безусловное положительное явление. Действительно, кандидат в депутаты, в период избирательной кампании придерживался каких-то политических взглядов и определенной позиции, на которую ориентировались избиратели, определяя свой выбор. Однако избиратели голосуют не за конкретного кандидата в депутаты, а за ту партию, в список которой входит кандидат. Однако с течением времени позиция партии по тем или иным вопросам может изменяться, и эта изменившаяся позиция партии не всегда может соответствовать взглядам депутата. Но он лишен теперь права выхода

в этом случае из фракции, и перехода в другую фракцию, позиция которой, возможно, соответствует его собственной. В следствие этого резко ограничивается возможность свободного выражения депутатом своего мнения, отличного от установок партии и его фракции в парламенте.

Существует иная позиция, согласно которой такой запрет есть безусловное положительное явление [2. с. 25]. В случае выхода депутата из состава фракции по личному заявлению его полномочия должны быть прекращены – это совершенно логично, поскольку он уже не разделяет позицию партии, за которую голосовали избиратели.

При этом стоит обратить внимание на то, что депутат может выйти из партии, но это не является основанием для лишения его мандата и исключения из фракции. Данная правовая позиция закреплена в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 №4-П По делу о проверке конституционности пункта 1.1. статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой [8]. Система действующего правового регулирования – не предполагает возможность исключения из фракции за выход депутата из политической партии. Положение «депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран» означает, что депутат не вправе поменять свою партийную принадлежность, но не исключает беспартийности депутата, вышедшего из партии, по списку которой он избран. Депутат не вправе выйти из фракции. Нарушение депутатом именно этого запрета и является основанием лишения его депутатского мандата – иное означает лишение мандата по усмотрению фракции политической партии в парламенте, т.е. независимо от воли самого депутата.

Современное парламентское право признает фракции важнейшим структурным подразделением парламента. Фракциям предоставляется ряд прав и привилегий, реализация которых обеспечивает их активное участие в организации и деятельности палаты, так же работа фракций упорядочивает деятельность современного российского парламента. В настоящее время регулирование правового статуса фракций Государственной Думы, процедур их деятельности в общем виде осуществляется Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и положениями о фракциях.

Можно сделать вывод о том, что федеральный законодатель в законодательстве о статусе представительного органа и его членов, регламентирует правовой статус фракций: в меньшей мере закрепляет формы ее деятельности, права и обязанности, в большей степени – основные элементы партийной дисциплины (взаимодействие парламентария и партии в реализации партийных установлений), что, по логике вещей, должно содержаться в законодательстве о политических партиях. Между тем, Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях», используя отсылочный метод регулирования, умалчивает как о партийной дисциплине, так и о такой форме работы партии, представленной в представительных органах публичной власти, как фракция.

Порядок наполнения, подтверждения права на участие в составе фракции и выхода из нее регулируется так же избирательным законодательством. Так, регистрация депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, замещение вакантных депутатских мандатов по федеральному избирательному округу, исключение зарегистрированного кандидата из федерального списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов регулируется нормами Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6].

Логика законодателя в закреплении правового статуса фракций в представительном органе власти не безупречна. Существует, по мнению автора, несколько способов приведения действующего законодательства, регулирующего процедуры создания и деятельности фракций к единообразию и логичному, завершенному виду. Например, не первый год некоторые конституционалисты настаивают на необходимости создания для российского парламента федерального закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации». В этом законе, по их мнению, обязательно должна содержаться глава, посвященная парламентским фракциям в Государственной Думе, так как фракции в настоящее время по существу определяют и направляют деятельность Государственной Думы.

Однако, по мнению автора статьи, это не решит проблему единообразного закрепления статуса фракций в представительных органах публичной власти в современной России, поскольку предлагаемый акт направлен на регулирование статуса фракций одного из трех уровней публичной власти.

В большей степени решит обозначенную проблему специальный федеральный закон о статусе фракций. Анализ законодательства субъектов федерации в обозначенной сфере показал многообразие подходов и незавершенность регулирования правового статуса фракций.

В субъектах Российской Федерации порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются специальными законами и (или) регламентами, иным актом представительного органа государственной власти субъекта.

В Уставах субъектов фракция закрепляется как структурный элемент представительного органа субъекта Российской Федерации и его полномочия (например, ст. 19 и 43 Устава Калужской области, ст. 41-42 Устав Московской области, ст. 26, 31-32 Устава Санкт-Петербурга); элемент, влияющий на статус депутата (ст. 25 Устава Санкт-Петербурга); как форма деятельности представительного органа (ст. 17 Устава Пермского края).

Практически во всех субъектах федерации деятельность фракций регламентируется специальными Положениями о фракциях (например, в Московской областной Думе, Государственном Совете Республики Коми, Законодательном Собрании Вологодской области, Законодательном собрании Ленинградской области). Принимаются точечные акты по учету и обеспечению деятельности фракций в представительных органах («Положение о порядке ведения Реестра депутатских объединений (фракций)» принято, например, в Тюменской областной Думе; устанавливается порядок обеспечения деятельности депутатских фракций, как, например, в Государственном Совете Удмуртской Республики).

Законодатели субъектов федерации регламентируют специальными законами деятельности фракций в представительном органе муниципального образования (такие

законы приняты в Брянской, Владимирской, Псковской областях, Краснодарском крае).

В заключение можно утверждать, что фракции политических партий играют ведущую роль в организации деятельности депутатов законодательных (представительных) органов власти путем обеспечения согласованности действий своих членов, а также в части контроля выполнением депутатами возложенных на них обязанностей с использованием инструментов обеспечения партийной дисциплины. Однако законодательное закрепление статуса фракций требует дополнительной проработки.

Список литературы

1. Комарова В.В. Политические партии в современной России (проблемы институционализации) // Проблемы права: Южно-Уральский юридический вестник. – Челябинск, 2014. – №2. – С. 9-15.
2. Советников И.В. Новеллы законодательства о статусе депутата Государственной Думы // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 1. – С. 24 – 29.
3. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994, N 2, ст. 74, 28.07.2014, N 30 (Часть 1), ст. 4217.
4. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999, N 42, ст. 5005, «Российская газета», N 144, 03.07.2015.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003, N 40, ст. 3822, <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2015.
6. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014, N 8, ст. 740; 2014, N 48, ст. 6636.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П // Вестник КС РФ. – 2005. – № 1.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 N 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // СЗ РФ. 2012, N 11, ст. 1365.