

На правах рукописи

Малкаров Ахмат Идрисович

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКОЙ
ДЕМОКРАТИИ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2022

Работа выполнена на кафедре конституционного права имени Н.В. Витрука федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Научный руководитель: **Борис Сафарович Эбзеев**
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Заславский Сергей Евгеньевич**
доктор юридических наук, кандидат политических наук, профессор Департамента политологии Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Осавелюк Алексей Михайлович
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится «14» апреля 2022 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 170.003.03, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д.69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru/>.

Автореферат разослан «___» _____ 2022 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Мигачева

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления¹. Эти характеристики, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года, определяют сущность и форму современного Российского государства. Однако при реализации указанных положений возникает множество проблемных вопросов как в теоретической, так и практической сфере, требующих решения на основе научно-обоснованных подходов.

Политический плюрализм является одним из ключевых принципов демократических государств, который обеспечивает выражение всего многообразия политических и идеологических взглядов граждан по вопросам устройства государства и государственного управления. Проблемы, связанные со становлением и развитием политического плюрализма и парламентаризма затрагивают все сферы жизни как отдельных граждан, так и всего общества. От полноты реализации конституционных принципов идеологического многообразия и многопартийности зависит стабильность государства, так как именно в рамках плюралистической демократии обеспечивается баланс интересов личности, общества и государства. Однако реализация указанных конституционных принципов возможна только в случае создания законодательной базы, комплексно регулирующей различные аспекты такой модели общественно-политического устройства.

Поправка, внесенная в Конституцию Российской Федерации в части, касающейся существенного расширения полномочий Государственной Думы Российской Федерации в вопросах формирования Правительства Российской Федерации, свидетельствует об усилении отечественного парламентаризма, а также о повышении роли политических партий, в том числе и оппозиционных, в осуществлении государственной власти.

Обозначая некоторые проблемы становления и формирования плюралистической демократии и парламентаризма, можно отметить, что российский законодатель до сих пор находится в поиске оптимальной формы

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.08.2014, № 31, ст.4398.

многопартийной и избирательной систем. Многочисленные изменения в процедуру выборов, изменение требований к общественным объединениям для получения ими статуса политических партий и многие другие корректировки, вносимые в правовое регулирование, свидетельствуют как о развитии законодательства, так и в недостаточном качестве правового регулирования указанных общественных отношений.

Требуют совершенствования парламентские процедуры и законодательный процесс, в целом повышение эффективности парламента, как законодательного и представительного органа государственной власти,

Остаются недостаточно изученными вопросы внутрипартийной демократии, требует прояснения правовая природа взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями, в которых они состоят, и в составе которых они избираются в Государственную Думу.

Перечисленные вопросы в их различных аспектах неоднократно были объектами и предметом исследования ведущих отечественных ученых конституционалистов, многие вопросы и по сегодняшний день являются в науке конституционного права дискуссионными. Именно по этой причине попытка разработка и научное обоснование концепции плюралистической демократии в ее связи с парламентаризмом с учетом конституционной реформы 2020 г. имеет серьезное научное и практическое значение.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы становления и развития народовластия и представительного правления в России в начале XX века довольно широко рассматривались Б.Н. Чичериным, П.И. Новгородцевым, С.А. Корфом, Н.И. Лазаревским, К.П. Победоносцевым, К.М. Тахтаревым и др. Кроме того, в работе были отражены некоторые взгляды выдающихся русских философов И.А. Ильина и Н.А. Бердяева. Из современных авторов, вопросы дореволюционного периода были исследованы Ю.Л. Шульженко. Трудными, раскрывающими природу однопартийной системы в советский период отечественной истории, являются произведения К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, И.В. Сталина, А.Я. Вышинского, В.Ф. Котока, Я.М. Магазинера, И.Е. Фарбера и др.

Конституционные принципы политического плюрализма, многопартийности и парламентаризма в Российской Федерации явились предметом рассмотрения ведущих отечественных ученых: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, М.В. Варлен, С.Е. Заславского, В.Т. Кабышева, В.В. Комаровой, В.Н. Корнева, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, В.А. Лебедева, А.И. Лукьянова, Л.А. Нудненко, А.М. Осавелюка, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и многих других.

Проблемы правотворчества и законотворчества, в том числе с позиций теории права и государства, а также конституционного права нашли отражение в научных трудах В.В. Ершова, В.Н. Корнева, П.В. Крашенинникова, М.Н. Марченко, Л.А. Морозовой, Б.С. Эбзеева и др.

Исследование политических партий и партийных систем были разработаны в трудах С.Е. Заславского. Правовой статус депутата и природа депутатского мандата были исследованы в трудах М.В. Варлен, Л.А. Нудненко, М.А. Мещеряковой, Б.С. Эбзеева. Также данной проблеме посвящен ряд диссертационных исследований: М.В. Варлен «Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства», С.В. Володиной «Многопартийность как основа конституционного строя», Н.И. Долидзе «Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации», И.В. Михайличенко «Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации» и др.

Затрагиваемые в диссертации проблемные вопросы нашли свое отражение и в трудах зарубежных авторов, в том числе в классических трудах: Ж.Ж. Руссо, Й. Бентама, Дж.Ст. Милля, Ш.М. Монтескье, А. де Токвиля, Б. Константа. В числе работ авторов более позднего периода использовались труды Л. Дюги, Г. Еллинека, М. Ориу, А. Эсмена, А. Дайси. Диссертант опирался также на работы современных авторов Ж. Бюрдо, М. Дюверже, Б. Леони, Дж. Голдсуорси, Г. Ласки, Ф.А. Хайека, П. Элефтериадес и др.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения в сфере осуществления народовластия и народного волеобразования в условиях плюралистического представительного правления в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования является система принципов и норм конституционного права, составляющих основу народовластия, представительного правления, парламентаризма, идеологического и политического многообразия в Российской Федерации, а также законодательные нормы, регулирующие правовой статус политических партий, их фракций, а также правовой статус депутатов.

Методологическую основу исследования составил общенаучный диалектический метод. Конкретно-исторический метод способствовал исследованию и выявлению закономерностей процесса становления и развития народовластия в России. Применение логического метода познания способствовало всестороннему и комплексному изучению конституционных основ плюралистической демократии и парламентаризма в Российской Федерации.

Методы анализа, синтеза и системного подхода позволили сформулировать цели, функции и задачи многопартийности, а также определение понятия фракции.

Формально-юридический подход был использован при анализе действующего законодательства. Сравнительно-правовой метод был применен для изучения и сопоставления российского и зарубежного законодательства по вопросам, рассматриваемым в научном исследовании.

Эмпирическую базу исследования составила практика становления и развития партийного строительства на различных этапах государственно-правового устройства России в период с 1905 года по настоящее время.

Целью исследования является разработка и научное обоснование концепции взаимодействия плюралистической демократии и парламентаризма, в основе которой положения действующей Конституции Российской Федерации, современные социально-правовые доктрины и собственные выводы автора.

Исходя из заданной цели, определены следующие задачи исследования:

1) выявление правовой природы и раскрытие содержания «плюралистическая демократия» и «парламентаризм» как категорий конституционного права и их нормативного выражения в институтах многопартийности и организации законодательной власти;

2) исследование исторических особенностей и закономерностей процесса становления многопартийности и парламентаризма в условиях перехода от абсолютизма к конституционализму в России в дореволюционный период;

3) исследование теоретико-философской, социально-экономической и собственно юридической основы монопартийности советского периода отечественной истории;

4) определение и формулирование целей, функций и задач многопартийности в рамках российского конституционализма в ее взаимодействии с организацией и деятельности парламента России;

5) анализ действующего законодательства, регулирующего порядок образования и деятельности фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, и выработка предложений по его совершенствованию;

6) исследование конституционных основ участия фракций политических партий в законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

7) анализ законодательства, регламентирующего порядок взаимодействия депутата с политической партией и ее фракцией;

8) анализ конституционно-правовой природы депутатского мандата и его роли в процессе волеообразования в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Научная новизна настоящего диссертационного исследования заключается в осуществлении автором комплексного теоретико-правового изучения и анализа сложившейся конституционно-правовой модели плюралистической демократии в Российской Федерации в ее связи и взаимодействии с парламентаризмом. В работе рассмотрены закономерности становления и развития принципов многопартийности и парламентаризма в России. Предложены авторские определения понятий «плюралистическая демократия», «парламентаризм», «фракция». Кроме того, изучены актуальные проблемы правового регулирования деятельности фракций политических партий, проблемы внутрипартийной демократии, а также проанализирована конституционно-правовая природа депутатского мандата. Вынесен ряд предложений о совершенствовании российского законодательства.

Таким образом, по результатам проведенного исследования автором предлагается концептуальное решение одного из аспектов взаимодействия плюралистической демократии, основанной на положениях Конституции Российской Федерации, и парламентаризма, выявляются особенности нормирования такого взаимодействия в процессе формирования выраженной в законе общей воли, присущие отечественному конституционному правопорядку.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Российская модель взаимодействия принципов многопартийности и парламентаризма складывалась под влиянием различных факторов эволюционного и революционного характера. При сохранении основного содержания базовых элементов общеевропейской модели плюралистической демократии она отличается особенностями конституционного регулирования многопартийности и идеологического многообразия и их влияния на организацию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и в целом парламента России и волеобразования в нем.

Это потребовало авторского определения понятия «плюралистическая демократия», которое, несмотря на отсутствие легального определения, давно стало частью категориального аппарата отечественного конституционного права. С учетом этого, можно предположить, что плюралистическая демократия – это форма общественно-политического устройства правового государства, в котором гарантируются равенство, многообразие и солидарность целей, идеалов и интересов всех групп граждан, не противоречащих основам конституционного строя. Предпосылками, условиями и гарантиями плюралистической демократии выступают народовластие, идеологическое, политическое многообразие и многопартийность, признание и защита прав и свобод человека, закрепление и реализация принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

2. Развиваемая автором модель взаимодействия указанных принципов потребовала также в определенной мере нового понимания парламентаризма, выраженного в принципе единства системы публичной власти, получившем

непосредственное закрепление в Основном Законе в результате конституционной реформы 2020 г. Смысл этого понимания во взаимосвязи с целями данного исследования заключается в том, что парламентаризм представляет собой конституционно закреплённый механизм государственного управления в условиях плюралистической демократии, действенность которого обеспечивается посредством наделения исключительными полномочиями законодательного (представительного) органа государственной власти, осуществляемый посредством взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти с другими органами публичной власти и институтами гражданского общества.

3. Новизной отличаются и сформулированные автором на основе исследования представленных в научной литературе взглядов и вытекающие, на его взгляд, из Конституции и конкретизирующего ее законодательства цели, функции и задачи многопартийности.

Задачи многопартийности:

- формирование и выражение воли различных частей народа;
- обеспечение единства многонационального народа Российской Федерации;
- формирование представительных органов государственной власти в соответствии с существующим многообразием в обществе политических и идеологических взглядов и интересов групп граждан;
- обеспечение гарантий легальной оппозиционной деятельности и сменяемости власти;
- обеспечение интересов меньшинства.

Функции многопартийности:

- функция легитимации власти;
- стабилизирующая функция;
- функция самоорганизации общества;
- рекрутирующая функция.

По мнению автора, целью многопартийности является гарантирование единства многонационального народа России в условиях многообразия общественных взглядов и интересов граждан и их объединений. Такое единство достигается посредством урегулирования существующих противоречий и поиска компромиссов в парламентской и внепарламентской деятельности и в процессе формирования выражаемой в законе общей воли народа.

4. В доминирующих в политико-правовом пространстве Европы представлениях, воспринятых конституционным законодательством России, решающую роль в консолидации воли различных частей народа, выражаемых политическими партиями, принадлежит фракциям. В связи с этим предлагается под фракцией политической партии понимать устойчивое организованное объединение депутатов, сформированное на принципах партийной принадлежности, целью которого является участие в выражении и формулировании парламентом общей воли народа в процессе осуществления законодательной и представительной функции.

5. Организация и деятельность фракций политических партий в органах народного представительства основывается на следующих принципах, выводимых автором из Конституции и конкретизирующего ее законодательства:

- принцип конституционности, подразумевающий свободное осуществление фракцией своих прав и полномочий в строгом соответствии с нормами действующей Конституции. Это принцип обязывает фракции парламентских партий к сотрудничеству и поиску компромиссов, вне которых законодательная деятельность парламента невозможна в принципе;
- принцип коллегиальности, проистекающий из самой природы фракций, являющихся объединением депутатов, которые осуществляют совместную деятельность, выражают единую позицию и принимают решения по ключевым вопросам ее деятельности. Этот принцип является необходимым условием для обеспечения внутрипартийной и внутрифракционной демократии;

- принцип равноправия, который имеет двойное значение: с одной стороны он гарантирует равные права и обязанности участия всех членов фракции в ее работе; с другой стороны, это означает, что фракции всех политических партий, образованные и действующие в стенах Государственной Думы, равноправны между собой;
- принцип самоуправления, который выражается в возможности фракций самостоятельно формировать внутреннюю структуру депутатского объединения, избирать руководящие органы и утверждать принципы принятия внутрифракционных решений;
- принцип гласности является отражением представительской функции фракций. Поскольку политические партии призваны формировать и выражать политическую волю народа, фракции должны информировать избирателей и развивать каналы коммуникации с ними, причем не только прямой, но и обратной связи (отчеты депутатов перед избирателями, общественные приемные, работа с обращениями граждан и пр.).

6. В диссертационной работе предлагается установить требования к минимальной численности депутатского объединения в Государственной Думе Российской Федерации – не менее 22 депутатов, что составляет 5 % от общего числа депутатов указанной палаты, для получения статуса фракции в нижней палате Федерального Собрания.

По мнению автора, также нуждается в уточнении и законодательном закреплении право создавать фракцию политической партии за депутатами, избранными по одномандатным округам и выдвинутыми политическими партиями, чей федеральный список кандидатов не допущен к распределению мандатов в Государственной Думе, в случае если их минимальная численность соответствует указанным выше требованиям.

Одновременно предлагается в целях большей определенности политического структурирования общества лишить права вхождения в состав фракций политических партий депутатов, выдвинутых и избранных от других политических партий, федеральный список кандидатов которых не был допущен к распределению

депутатских мандатов. При этом, закрепив за указанными депутатами право на вхождение в состав депутатской группы, которая будет формироваться по принципу непартийной принадлежности.

7. Выдвинуто предложение о наделении фракций правом законодательной инициативы. Как представляется, такой подход позволит более четко обозначать позиции политических партий в вопросах законодательных инициатив и освободит парламент от псевдоинициатив, выдвигаемых депутатами из-за «дефицита» внимания, особенно в преддверии очередных выборов.

8. Опыт партийного строительства в России свидетельствует о том, что действующее законодательство не содержит гарантий от создания партий вождистского типа либо трансформации существующих партий в таковые. В связи с этим на защиту выносится положение о необходимости признания внутрипартийной демократии в качестве одного из критериев признания конституционности политических партий. В практическом контексте предлагается законодательно установить требования к сменяемости лиц, занимающих руководящие должности в политических партиях, особенно парламентских. В частности, возможен запрет занимать руководящие должности в партии более двух – трех электоральных циклов подряд. Частью механизма, гарантирующего внутрипартийную демократию и равенство всех членов общественного объединения, может стать процедура предварительного отбора – «праймериз», если эта процедура будет признана юридически обязательной.

9. Плюралистической демократии как сердцевине конституционного строя России соответствует свободный депутатский мандат. Именно свободный депутатский мандат является, с одной стороны, условием и фактором дееспособности парламента, с другой стороны – единства и целостности Российского государства. В свою очередь, императивный мандат может привести к неспособности парламента осуществлять свою законодательную функцию и даже угрожать (в условиях гражданского конфликта, от которого не гарантировано ни одно государство) единству и целостности многонациональной и многоконфессиональной России.

Теоретическая значимость результатов исследования. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы для дальнейших теоретических исследований в области общей теории права и науке конституционного права, а также для совершенствования законодательной и правоприменительной практики.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности использования содержащихся в нем научных положений и выработанных предложений в правотворческой, правоприменительной и в научной деятельности. Полученные результаты могут также применяться образовательными организациями высшего образования в процессе преподавания дисциплин «Конституционное право», «Парламентское право».

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре конституционного права им. Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия. Часть положений научного исследования опубликована в научных статьях диссертанта, а также представлены на IX Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей, магистров и молодых ученых «Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: проблемы теории и практики» (г. Москва, 25 апреля 2018 г.). Кроме того, некоторые положения были опубликованы в монографии «Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд» (под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова – М.: РЦОИТ, 2018).

Степень достоверности результатов исследования обеспечивается вовлечением в исследование обширной практики партийного строительства в России, а также разносторонним анализом достижений юридической науки в предметной области исследования, а также разнообразием избранной методики научного осмысления теоретической, правовой и эмпирической основы диссертации.

Структура работы определена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают восемь параграфов, заключения, списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обоснована актуальность темы исследования, обозначены цели и задачи, а также объект и предмет диссертационной работы, проанализировано состояние научной разработанности темы. Кроме того, отражены методические и методологические основы, обоснована научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту, а также представлены сведения об апробации основных выводов диссертанта.

Первая глава **«Политический плюрализм и многопартийность в конституционном правопорядке России: история и современное состояние»** состоит из четырех параграфов, в которых автором рассмотрены и сформулированы основные термины категориального аппарата диссертации. Кроме того, исследованы исторический процесс и правовые основы становления многопартийности в дореволюционный период, а также теоретико-философские и правовые основы монопартийной системы, установившейся в советский период отечественной истории. Четвертый параграф первой главы диссертации посвящен раскрытию целей, функций и задач многопартийности исходя из положений действующей Конституции Российской Федерации.

В первом параграфе первой главы **«Плюралистическая демократия» и «парламентаризм» в категориальном аппарате диссертации: понятие и юридическое содержание»** рассматриваются различные подходы к пониманию демократии в разрезе основных общественно-правовых доктрин и конституционных ценностей. Автор приходит к выводу, что одна из ключевых проблем – поиск баланса индивидуальных или коллективных интересов, выраженная в противопоставлении прав и свобод человека интересам общества и государства, не может быть решена в рамках крайних форм либерализма или этатизма. Таким образом, ни персоноцентристские, ни системоцентристские доктрины не отвечают требованиям плюралистической демократии. По мнению автора, наиболее полно вопрос признания человека, его прав и свобод высшей ценностью в условиях сильного государства решается именно в рамках правового государства, основанного на принципах социальной солидарности, которая способствует

признанию интересов и целей всех групп граждан, составляющих единый многонациональный народ Российской Федерации. С оговоркой, что эти цели и интересы не противоречат основам конституционного строя.

В параграфе обозначена проблема отсутствия легальных определений понятий «плюралистическая демократия», «политический плюрализм». При этом представлен целый ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, в практике которых данные термины неоднократно применялись, что свидетельствует об их юридической природе и принадлежности к науке конституционного права. Тем самым, автором опровергается утверждение, что указанные понятия имеют отношение только к политологии, но не к юриспруденции.

В результате проведенного исследования, автор полагает, что под плюралистической демократией понимается форма общественно-политического устройства правового государства, в котором гарантируются равенство, многообразие и солидарность целей, идеалов и интересов всех групп граждан, не противоречащих основам конституционного строя. Предпосылками, условиями и гарантией плюралистической демократии выступают народовластие, идеологическое, политическое многообразие и многопартийность, признание и защита прав и свобод человека, закрепление и реализация принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

В параграфе рассмотрены различные подходы к понятию и содержанию парламентаризма. Автор полагает, что наличие парламента не говорит о существовании парламентаризма в государстве, так как его реальное существование обусловлено целым рядом функций и полномочий в осуществлении государственного управления. Так же отмечается, что парламентаризм существует только в условиях плюралистической демократии и является ее неотъемлемым элементом. С другой стороны, именно качественное выполнение парламентом своих функций, полноценная реализация конституционных полномочий законодательным органом обеспечивает существование и самой плюралистической демократии. Таким образом, автор приходит к выводу о тесной взаимозависимой связи между этими явлениями и утверждает, что вне плюралистической демократии реальный

парламентаризм неосуществим, а также что без реального парламентаризма не существует и плюралистической демократии.

Обобщив сведения, представленные в научной литературе, а также проанализировав отечественную и зарубежную законодательную практику, автор критически оценивает положение о том, что парламентаризм возможен только в случае наделения законодательного органа конституционными полномочиями по формированию состава правительства, что, соответственно, ведет к зависимости исполнительной ветви власти от законодательной. На сегодняшний день следует говорить о том, что в каждом демократическом государстве модель парламентаризма индивидуальна, которая к тому же находится в состоянии динамического развития.

При этом отмечается, что поправки в Конституцию Российской Федерации закрепили расширенные полномочия Федерального Собрания в формировании Правительства Российской Федерации. В частности, Государственная Дума Российской Федерации наделена полномочиями утверждения по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а также полномочиями утверждать по представлению Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Указанные изменения свидетельствуют о значительном усилении российского парламента, в то же время они не свидетельствуют о переходе к парламентской республике, так как баланс между ветвями власти не изменился. В равной мере они не дают оснований для отождествления парламентаризма и парламентской республики.

В результате проведенного исследования, автор полагает, что парламентаризм – это конституционно закрепленный механизм государственного управления в условиях плюралистической демократии, обеспечиваемый путем

наделения исключительными полномочиями законодательного (представительного) органа государственной власти, и осуществляемый посредством взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Во втором параграфе первой главы **«Становление политического плюрализма в России начала XX века: социальные условия и правовые основы»** рассмотрены исторические аспекты процесса перехода от абсолютизма к народовластию и становлению конституционализма в Российской Империи.

Проведен анализ социально-экономических процессов, явившихся естественными предпосылками изменений, произошедших в общественном устройстве, которые привели к активизации различных социальных групп и стимулировали их участие в борьбе за власть. Происходило формирование новых классов – буржуазии и пролетариата, которые заявляли о собственных интересах и праве участвовать в управлении государством. В то же время политическое устройство и существовавшая форма государственного правления не соответствовала, происходившим коренным преобразованиям в социуме, интересы народа и различных классов игнорировались действующей властью, что, в свою очередь, способствовало нарастанию противоречий в обществе.

Исследованы правовые акты, которые создали нормативную основу к становлению многопартийности и парламентаризма в Российской Империи. Кроме того, в указанном параграфе проведен анализ программ и структурирования политических партий, что позволяет отразить основные направления идеологических и политических взглядов, сложившихся в обществе на том историческом этапе.

В результате исследования автор пришел к выводу, что народ и политические партии, получив ограниченную политическую свободу, встали на защиту своих узкословных интересов. Государственная Дума не справилась с задачей консолидации общества, так как была ограничена в полномочиях, а реального разделения властей так и не произошло. В таких условиях установление народовластия на принципах плюрализма оказалось невозможным, как оказалось невозможным и выживание прежнего государственного строя.

В третьем параграфе первой главы **«Монопартийная система в советский период отечественной государственности»** изучена система и принципы организации государственной власти в СССР и роль Коммунистической партии в этой системе.

В параграфе рассмотрены теоретико-философские взгляды К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина, которые составили идеологическую основу советского государства. Установление монопартийной системы в СССР явилось логическим продолжением той модели экономического устройства, которая была реализована в государстве.

Разделив советский период отечественной истории на несколько периодов, автор пришел к выводу, что на ранних периодах идеология, основанная на приоритете коллективных интересов над индивидуальными, отвечала потребностям общества и государства. Однако с развитием и усилением государства, ростом образования и культуры населения частные интересы и потребности граждан требовали признания. При этом неповоротливость государственного аппарата, управляемого партийной номенклатурой, и неэффективность экономической модели привели к падению СССР.

Автор приходит к выводу, что падение коммунистической системы представляется закономерным. Российское общество, пройдя трансформацию, в начале XX века, совершив значительный рывок в экономической сфере, пришло к той стадии развития, когда требовало значительной индивидуальной свободы. Советский тип государственного устройства, в силу догматического идеологического однообразия, обеспечить ее не мог. Первые же попытки на пути к реформам вызвали крах всей системы.

Четвертый параграф первой главы **«Действующая Конституция Российской Федерации и многопартийность: цели, функции и задачи»** посвящен рассмотрению современного этапа российского конституционализма, а именно становлению многопартийности в Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации отсутствует понятие политической партии, но её конституционный статус проистекает из права граждан на объединение, принципов идеологического, политического многообразия и

многопартийности, закрепленных в статье 13 Конституции Российской Федерации и отнесенных к основам конституционного строя.

На основе исследованного обширного научного материала актов конституционного правосудия сформулированы цели, функции и задачи многопартийности. Учитывая тот факт, что на современном этапе еще не сложилась устойчивая многопартийная и избирательная система, неоднократно изменялось законодательство о политических партиях и требования к указанным общественным объединениям, такая научная разработка призвана способствовать совершенствованию и укреплению указанных институтов демократии.

На основе проведенного исследования автор приходит к выводу, что целью многопартийности является сохранение и обеспечение единства многонационального народа России посредством выражения и формирования общей воли народа с учетом всего многообразия общественных взглядов и интересов граждан Российской Федерации, урегулирования существующих противоречий и поиска компромиссов посредством парламентской и внепарламентской деятельности.

Также автором сформулированы задачи многопартийности. Одна из важнейших таких задач заключается в обеспечении единства всего многонационального народа Российской Федерации, как коллективного субъекта. Народ, обладающий учредительной властью в государстве, представляет собой неоднородную разрозненную массу граждан, интересы и взгляды которых отличаются, а зачастую бывают ровно противоположными, что является фактором конфликтности, который присущ плюралистической демократии. В связи с этим в идеале именно политические партии способствуют гармоничной организации и структуризации общественного мнения, как в рамках парламентской, так и внепарламентской деятельности.

Также к задачам многопартийности следует отнести формирование представительных органов государственной власти в соответствии с существующими в обществе политическими взглядами.

Следующая задача многопартийности - гарантия оппозиционной деятельности и сменяемости власти. Общество является динамической системой, и изменение

превалирующих в нем взглядов, в зависимости от конкретного исторического периода, вполне естественны. Здесь так же важно учитывать следующее обстоятельство, большая часть граждан, наделенных активным избирательным правом, относится к категории не определившихся, то есть они не являются членами той или иной политической партии, не являются их сторонниками. Именно за голоса этой части населения разворачивается основная борьба в период избирательной кампании. Если программа партии, получившей ранее поддержку, не отвечает взглядам и интересам граждан, то их поддержка и симпатии будут перемещаться к другим политическим силам.

Вслед за задачами, сформулированы следующие функции многопартийности:

1) функция - легитимация власти. В условиях плюралистической демократии именно многопартийность и всеобщее избирательное право призваны гарантировать отражение всего многообразия взглядов и интересов граждан и групп граждан. Причем это обстоятельство имеет значение как при формировании законодательных и представительных органов государственной власти, так и при осуществлении ими в дальнейшем своих непосредственных обязанностей, а именно в процессе принятия законов;

2) самоорганизующая функция, выраженная в возможности общества и его частей самостоятельно формировать свои политические взгляды исходя из собственных идеалов и представлений. Граждане и группы граждан Российской Федерации, обладая в полной мере политической свободой, самостоятельно определяют пути развития государства;

3) саморегулирующая функция многопартийности заключается в создании правовых и политических механизмов, способствующих разрешению конфликтов, возникающих в обществе, а также достижению социального компромисса. Многопартийность создает необходимые условия для диалога и общения различных частей внутри самого социума. Взаимодействие политических партий не противоречит конституционным принципам идеологического и политического многообразия, а, наоборот, выступает тем самым механизмом, который способствует как разрешению конфликтов, неизбежно возникающих в условиях плюралистической демократии, так и координации и объединению различных

политических сил для решения государственно важных вопросах, в случае совпадения этих взглядов;

4) рекрутирующая функция способствует формированию и обновлению политической элиты. Многопартийность обеспечивает возможность выдвижения на политическую арену новых лиц, чьи идеи и активная гражданская позиция, личностные черты характера позволяют получить широкую общественную поддержку и в последующем способствуют избранию в законодательные органы государственной власти.

Вторая глава исследования **«Фракции политических партий в парламенте: статус, функции, участие в волеобразовании парламента»** посвящена порядку образования фракций в Государственной Думе, а также их участию в механизме волеобразования в парламенте.

В первом параграфе второй главы **«Образование, цель, статус и функциональное назначение фракций»** предложено определение понятия фракции, выявлены противоречия в законодательстве, регулирующем порядок образования данных депутатских объединений, выдвинуты предложения по установлению требований к минимальной численности депутатского объединения для получения статуса фракции политической партии. Кроме того, рассмотрен вопрос о праве депутатов-одномандатников, выдвинутых политической партией образовывать фракцию, в том случае, если федеральный список кандидатов указанной политической партии не был допущен к распределению депутатских мандатов.

В результате проведенного анализа выявлено, что в российском законодательстве существует несколько определений понятия фракции, которые имеют отличия, влияющие на порядок образования фракций в Государственной Думе. Так, согласно ч. 1 ст. 16 Регламента Государственной Думы фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, выдвигавшиеся политической партией в

качестве кандидатов в составе федерального списка кандидатов, и все депутаты Государственной Думы, выдвигавшиеся этой политической партией в качестве кандидатов по одномандатным избирательным округам.²

В то же время, в соответствии со ст. 7.1. Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов³.

Из положений приведенных легальных определений понятия «фракция» следует, что при образовании фракции ядром данного депутатского объединения выступают депутаты, избранные в составе федерального списка кандидатов, то есть избранные по пропорциональной избирательной системе. При этом действующее законодательство устанавливает жесткую связь депутатов, избранных в составе федерального списка кандидатов с политической партией и ее фракцией путем установления нормы, предусматривающей автоматическое прекращение депутатских полномочий в случае выхода из состава фракции.

Вместе с тем в законодательстве возникает правовой пробел, так как нет единого подхода и четкого представления о правовой природе связи и взаимоотношениях, возникающих между политической партией и депутатами-одномандатниками, выдвинутыми политической партией, что получает свое отражение и в порядке образования фракций. Регламент Государственной Думы устанавливает императивный порядок вхождения указанной категории депутатов в состав фракции той политической партии, которой они были выдвинуты. В то же время Федеральным законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.07.2019, № 29, ст. 4004.

³ Федеральный закон от 8 мая 1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//«Собрание законодательства Российской Федерации», 2020, № 52, ст. 8586.

депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такое обязательство не закреплено.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что депутаты, избранные по одномандатному избирательному округу имеют такую же связь с политической партией, как и те, которые выдвигались по федеральному списку кандидатов, а значит, вхождение их в состав фракции политической партии, от которой они выдвигались, является императивным. Обосновывается целесообразность нормативного закрепления не только в действующем Регламенте Государственной Думы, но и в соответствующих федеральных законах. При этом важно обратить внимание на тот факт, что вхождение в состав фракции никак не влияет на свободу действий депутатов в вопросе осуществления депутатских полномочий в силу закрепленного свободного мандата.

Кроме того, в параграфе рассматривается вопрос о правомочии депутатов-одномандатников, выдвинутых политической партией образовывать фракцию, в том случае, если федеральный список кандидатов указанной политической партии не был допущен к распределению депутатских мандатов. Действующие нормативные правовые акты, регламентирующие порядок образования и деятельности фракций исходят из того, что ядром такого депутатского объединения выступает именно та часть депутатов, которая была избрана по федеральному списку кандидатов. Анализируя приведенную норму, исходя из понятия фракции, закрепленного в Регламенте Государственной Думы, следует вывод о том, что депутаты-одномандатники не вправе самостоятельно образовывать фракцию. По мнению автора, независимо от результатов выборов, связь с политической партией депутата-одномандатника и депутата, избранного по федеральному списку кандидатов, остается неизменной. Каждый из них является представителем именно той политической силы, которая его выдвинула, соответственно и права у них должны быть равными, в том числе и в вопросах образования фракций. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в российское законодательство.

В параграфе рассматривается правомочие депутатов, избранных по одномандатным округам, при этом выдвинутых от политических партий, федеральный список кандидатов которой не допущен к распределению депутатских

мандатов, входить в состав фракций других политических партий. Автор обосновывается ошибочность указанного подхода, так как он может привести к нарушению отражения результатов волеизъявления народа. Именно на этих депутатах возлагается реализация одной из ключевых идей действительно демократического государства - отстаивание и представление интересов меньшинства. В этом смысле Государственная Дума должна отражать все многообразие политических и идеологических интересов народа Российской Федерации, причем не только в рамках законодательного процесса, но и в своей структуре, где фракции, как раз, выступают основной организованной политической единицей.

Кроме того, в параграфе рассматривается проблема излишнего дробления депутатского корпуса. В связи с этим предлагается нормативное закрепление требования к минимальной численности депутатского объединения для получения статуса фракции политической партии в количестве 22 депутатов, что приблизительно составляет 5% от численности депутатского корпуса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, что будет способствовать более четкому позиционированию политических сил, как в целом обществе, так и в законодательном органе в частности.

В параграфе рассматривается вопрос о возникновении правосубъектности фракции политической партии в Государственной Думе Российской Федерации. В частности, исследован вопрос о регистрации фракции, которую осуществляет Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. С формальной точки зрения, именно с этого момента указанное депутатское объединение приобретает права и обязанности, а значит и становится субъектом права. Такой подход справедлив, в том случае, если рассматривать фракцию исключительно в качестве структурной единицы или структурного подразделения Государственной Думы. Вместе с тем автор обращает внимание на то, что фракция в первую очередь является частью политической партии, причем именно той частью, которая наделена государственно-властными полномочиями, полученными в результате прямого волеизъявления народа. И в этом статусе фракция политической партии выступает субъектом конституционно-

правовых отношений, связанных с участием в осуществлении законодательной власти и представительных функций. Таким образом, возникновение правосубъектности фракций связано с результатами выборов, по итогам которых политическая партия и получает право на участие в осуществлении власти.

Исходя из положений действующей Конституции Российской Федерации, иных законодательных актов и целей, задач и функций многопартийности, сформулированных в первой главе диссертации, автор пришел к выводу, что основной целью фракций является участие в осуществлении законодательной власти и представительной функции Государственной Думы, которое проявляется в формировании и выражении общей воли народа в процессе законодательной деятельности. При этом основной задачей указанных депутатских объединений является отражение всего многообразия политических и идеологических взглядов общества, то есть обеспечение реализации конституционных принципов политического плюрализма и многопартийности в деятельности нижней палаты Федерального Собрания.

Кроме того, сформулированы основные принципы, определяющие правовой статус фракций политических партий. К их числу относятся:

- принцип конституционности, подразумевающий свободное осуществление фракцией своих прав и полномочий, в строгом соответствии с нормами действующей Конституции;
- принцип коллегиальности, проистекающий из самой природы фракций, являющихся объединением депутатов, которые осуществляют совместную деятельность, выражают единую позицию и принимают решения по ключевым вопросам ее деятельности. Этот принцип является необходимым условием для обеспечения внутрипартийной и внутрифракционной демократии;
- с предыдущим тесно связан принцип равноправия, который гарантирует равные права и обязанности участия всех членов фракции в ее работе. Принцип равноправия проявляется и в другом контексте. Все фракции, образованные и действующие в стенах Государственной Думы равноправны;

- принцип самоуправления выражается в возможности фракций самостоятельно формировать внутреннюю структуру депутатского объединения, избирать руководящие органы и утверждать принципы принятия внутрифракционных решений;

- принцип гласности является отражением представительской функции фракций. Учитывая то обстоятельство, что политические партии призваны формировать и выражать политическую волю народа, фракции должны информировать избирателей и развивать каналы коммуникации с ними.

В результате проведенного исследования автором предложено определение понятия фракция, под которым понимается устойчивое, организованное объединение депутатов, сформированное на принципах партийной принадлежности, с целью участия в выражении и формулировании общей воли народа, в рамках осуществляемой законодательной и представительной власти.

В параграфе 2.2 **«Фракции политических партий в механизме волеообразования в парламенте»** рассматривается система правового регулирования в сфере формирования и выражения общей воли народа, а также порядок придание ей силы государственного предписания. В параграфе рассмотрены основные стадии законодательного процесса, а также его субъекты.

В параграфе рассматривается дискуссионный вопрос о том, что действующей Конституцией Российской Федерации правом законодательной инициативы наделен слишком широкий круг субъектов. По мнению автора, наличие широкого круга лиц, обладающих конституционным правом выступать с законодательными инициативами, имеет позитивные последствия, в том смысле, что это позволяет всесторонне и многогранно отражать интересы и актуальные проблемы многонационального народа Российской Федерации, требующие установления либо усовершенствования законодательного регулирования. В то же время, следует признать, что злоупотребление таким правом вредит качеству принимаемых Федеральным Собранием законов.

В связи с этим предлагается наделить фракции политических партий правом законодательной инициативы. В среде российских ученых встречаются позиции, которые критически оценивают возможность участия фракций в реализации или

непосредственного наделения их правом законодательной инициативы. В частности, высказывается мнение, что фракции, представляя интересы только определенной части населения или группы интересов будут инициировать законопроекты, которые не будут отражать интересы всего народа. В диссертации указанные аргументы оспариваются. По мнению автора, фракция, как представитель политической партии, призвана как раз, отстаивать интересы народа и своих избирателей, исходя из собственных представлений об общем благе, а плюралистический характер парламентского устройства предполагает обсуждение и отстаивание различными политическими силами своих интересов. Именно в условиях конфликта, возникающего при обсуждении той или иной законодательной инициативы, и возникают возможности для формирования и выражения общей воли народа. Кроме того, сама суть законодательного процесса, его многоступенчатость способствует поиску этого компромисса. Тенденции развития представительной демократии и парламентаризма показывают, что влияние и роль фракций политических партий неуклонно растет. Наличие конституционного права законодательной инициативы у фракций политических партий, представленных в законодательном органе, будет способствовать реализации принципа многопартийности. Кроме того, разделение фракций и депутатов, являющихся членами фракции, как субъектов законодательной инициативы будет способствовать развитию внутрипартийной демократии и поддержанию свободного мандата депутата.

В параграфе рассматривается опыт законодательного процесса в Федеративной Республике Германия, где для внесения законопроекта депутатом Бундестага требуется поддержка фракции или минимум 5 % от членов палаты. Как представляется, опыт немецкого парламента может быть полезным для применения в российской практике. Дело в том, что указанный механизм взаимодействия депутата и фракции при реализации права законодательной инициативы народными избранниками отвечает требованиям рациональной организации парламента. При этом необходимость поиска депутатом поддержки у других членов фракции политической партии не будет ограничивать его конституционное право на выступление с законодательной инициативой, а будет необходимым условием для реализации указанного права.

Один из важных вопросов, рассмотренных в параграфе, это процедура голосования. В соответствии с частью 2 статьи 105 Конституции Российской Федерации: «Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации»⁴. В ходе правоприменительной практики возник вопрос о толковании содержания понятия «общее число депутатов». Периодически возникают ситуации, когда, в силу различных причин, некоторые депутатские мандаты оказываются вакантными, фактическое число депутатов оказывается меньше 450. В связи с этим возник вопрос, следует ли отождествлять понятие «общее число депутатов» с конституционно установленным численным составом нижней палаты парламента, либо это понятие подразумевает фактическое число наделенных мандатами депутатов.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. №2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» изложил следующей правовую позицию: «Положение об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащееся в статьях 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации, следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы статьей 95 (часть 3) Конституции Российской Федерации, - 450 депутатов»⁵.

По мнению автора, такая позиция представляется спорной. Голосование депутатов по вопросам, отнесенным к компетенции парламента, фактически является венцом механизма волеобразования всего народа, которое проистекает из представительной природы законодательного органа. Именно результаты этой процедуры определяют не только настоящее, но и будущее всего народа и государства, соответственно должно быть отражено реальное соотношение

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.08.2014, № 31, ст.4398

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от от 12 апреля 1995 г. №2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации»// СЗ РФ №16 от 17 апреля 1995 года, ст. 1451.

народных избранников и результатов вотирования того или иного вопроса, так как именно такой подход позволяет отразить действительное соотношение интересов и представлений существующих в обществе.

При этом Конституция Российской Федерации не регламентирует требования к минимальной численности фактически избранных депутатов для признания легитимности деятельности Государственной Думы, что также несет существенные риски для адекватного осуществления представительного народовластия. Предложение о необходимости законодательного закрепления такого критерия было высказано Б.С. Эбзеевым в Особом мнении к вышеназванному постановлению. В исследовании выдвигается предположение, что для отражения действительного соотношения взглядов, сложившихся в обществе, представляется рациональным разделить понятия общее число депутатов и состав Государственной Думы. И в процедуре голосования должно отражаться именно соотношение голосов депутатов, реально наделенных мандатами.

Третья глава **«Депутатский мандат и партийность депутатов: соотношение и конституционные основания»** посвящена рассмотрению о конституционной природе и правовых основаниях взаимодействия депутатов с избирателями, политическими партиями и их фракциями

В первом параграфе третьей главы **«Статус депутатов и их партийная принадлежность: действующее правовое регулирование и проблемы, требующие решения»** рассмотрены правовые основы, регулирующие отношения депутата с фракцией и политической партией.

В результате проведенного анализа выявлено, что планомерное развитие и рост влияния политических партий, как институтов политической системы демократических государств, привело к трансформации этих общественных объединений в сложные корпоративные структуры с многоступенчатой вертикальной системой управления. Усиление организационной структуры партий создало предпосылки к возникновению ситуации, способствующей искажению самой сути этих общественных объединений. Возникшая партийная элита получила значительные возможности и ресурсы по управлению всей организацией, возможность навязывать собственную волю другим членам организации, в том

числе по вопросам, связанным с непосредственным осуществлением депутатских функций. Таким образом, сформировалась практика, благодаря которой политические партии стали выразителями интересов не широких масс и групп населения, а узкого круга лица.

В связи с этим, автором рассмотрен вопрос о признании внутрипартийной демократии в качестве одного из критериев легитимности политической партии. Следует отметить, что этот проблемный вопрос был обозначен в процессе принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР», где было указано: «Представляется, что проблема конституционности может и должна рассматриваться не только с точки зрения взаимоотношений партии с другими участниками политического процесса, но и с точки зрения ее внутренней организации, основных принципов организационного построения и функционирования».

Политические партии обладают автономией и защищены от вмешательства государства в их деятельность, особенно это касается их внутренней организации. Указанные вопросы регулируются локальными документами, главным из которых является устав политической партии. Такая позиция традиционно признавалась неотъемлемой для демократических государств. Однако в последнее время все чаще поднимается вопрос о необходимости определенного вмешательства государства в дела политических партии. Так, в п. 98 Положения о правовом регулировании деятельности политических партий под редакцией ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской комиссии, принятых Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании 15-16 октября 2010 г., отмечено: «...постольку поскольку партии способствуют выражению политических взглядов граждан и представляют собой организационные структуры, наделённые правом выдвижения кандидатов на выборах, некоторые положения правового регулирования внутрипартийной

деятельности могут рассматриваться как необходимые для обеспечения должного функционирования демократического общества. Наиболее широко приемлемые меры такого регулирования ограничиваются требованием гласности в вопросах, касающихся внутрипартийного порядка разработки и принятия решений, учёта мнения рядовых членов партии при выработке и пересмотре партийного устава, а также при выдвижении кандидатов от партии»⁶.

Проведен анализ российского законодательства, на основании которого сделан вывод о том, что взаимоотношения депутата с политической партией практически не регулируются конкретными законодательными нормами. При этом отмечено, что статус депутата во взаимоотношениях с общественным объединением имеет двойственный характер. С одной стороны, являясь членом политической партии, депутат, как и любой иной гражданин, состоящий в рядах указанного общественного объединения, обязан соблюдать требования, установленные нормами федеральных законов и положениями устава партии, так как добровольное участие гражданина в деятельности политической партии не только обеспечивает реализацию конституционных прав, но и возлагает на него целый ряд обязательств, невыполнение которых может повлечь определенные последствия, вплоть до исключения из ее рядов. Таким образом, игнорировать влияние политической партии на депутата, не является правильным.

Исследование уставов крупнейших российских политических партий свидетельствует о закреплении довольно жестких требований к членам указанных общественных объединений в части следования принятым решениям, что свидетельствует о том, что они внутрипартийную дисциплину ставят выше внутрипартийной демократии.

В то же время, депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти наделены специальным публично-правовым статусом. В основе конституционно-правового статуса положен принцип свободного мандата, то есть депутат, осуществляя свои полномочия, руководствуется исключительно Конституцией Российской Федерации и собственными убеждениями. Как

⁶ Положение о правовом регулировании деятельности политических партий под редакцией ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской комиссии, принятых Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании 15-16 октября 2010 г. // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus)

представляется, взаимоотношения депутата и политической партии должны основываться на балансе коллективных и индивидуальных интересов, так как переко́с в пользу внутрипартийной дисциплины или же в пользу внутрипартийной демократии имеет негативные последствия для плюралистической демократии. Депутат, уполномочен представлять весь народ. Одновременно являясь членом политической партии, реализует целый ряд личных конституционных прав, а именно право на участие в управлении делами государства, право на объединение. В то же время, являясь частью такого общественного объединения, действия члена партии не должны быть направлены на причинение вреда, дискредитацию самой партии в силу того, что они могут нарушить интересы остальных членов политической партии.

Исходя из вышеизложенного, автор пришел к выводу о том, что, несмотря на конституционное закрепление свободного депутатского мандата в России, требуется более четкое законодательное регулирование вопросов, взаимоотношений депутатов и политических партий. Таким правовым механизмом может стать признание внутрипартийной демократии одним из критериев конституционности политических партий. Если говорить о практических механизмах можно предложить установить требования к сменяемости лиц, занимающих руководящие посты в партиях. В частности, запретить занимать эти должности более двух электоральных циклов подряд. Кроме того, одним из правовых механизмов, гарантирующих обеспечение внутрипартийной демократии и равенства всех членов общественного объединения должна стать процедура предварительного отбора, так называемых «праймериз». Учитывая, что некоторые политические партии уже применяют указанную процедуру, представляется целесообразным закрепить законодательно это требование в качестве обязательного для всех политических партий.

В параграфе 3.2. «Свобода депутатского мандата как средство политического волеобразования в парламенте и гарантия парламентаризма» рассмотрен один из наиболее дискуссионных вопросов конституционного права, касающийся природы депутатского мандата.

В параграфе рассмотрены различные теоретические подходы, из которых проистекает императивный и свободный депутатский мандат.

В результате исследования установлено, что императивный мандат имеет общие черты с представительством гражданско-правового характера, так как подразумевает строгое подчинение наказам избирателей, подотчетность и возможность досрочного отзыва депутата за неисполнение поручений. Все эти элементы находятся в неразрывном взаимодействии. Такая конструкция обеспечивает жесткую и непосредственную связь избранного лица с избирателями. В данном случае персональная роль депутата минимизируется, он выступает в качестве инструмента донесения взглядов своих непосредственных избирателей до законодательного собрания. Таким образом, императивный мандат является элементом непосредственного народовластия, но он не эффективен в условиях плюралистической демократии.

Из плюралистической демократии вытекает, что представители народа в законодательных органах власти должны обладать более широкими полномочиями, чем простое озвучивание мнений, взглядов, точек зрения своих непосредственных избирателей и избирательных округов. Именно отсюда возникает концепция свободного депутатского мандата, который, в отличие от императивного мандата, предполагает наделение депутата правом и обязанностью представлять весь народ, а не его часть. Депутат не может быть связан строгими предписаниями со своими избирателями. Именно такой подход позволяет обеспечить неделимость народного суверенитета, а не дробление его на части согласно избирательным округам. Кроме того, свободный депутатский мандат является гарантией представительства интересов не только большинства, но и меньшинства.

В Конституции Российской Федерации отсутствует норма, напрямую определяющая природу действующего депутатского мандата. Вместе с тем в параграфе приводятся постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в которых были высказаны правовые позиции, которые свидетельствуют о признании свободного депутатского мандата.

Также в параграфе отмечено, что в научном сообществе имеется иная точка зрения, которая заключается в том, что современное отечественное законодательство устанавливает полусвободный или иначе называемый партийный императивный мандат. Так, считается, что основанием, не позволяющим признать

депутатский мандат свободным в полной мере, является зависимость депутата от воли фракции и партии, под угрозой лишения поддержки и возможности выдвижения депутата в качестве кандидата от политической партии на будущих выборах, как по партийным спискам, так и в одномандатном избирательном округе. Такие аргументы вполне можно считать обоснованными, но противопоставление депутата и фракции политической партии, в которой он состоит, не выглядит оправданным. По мнению автора, невозможно представить критерии, позволяющие отделить ситуации, в которых воля депутата является свободной и при этом совпадает с позицией фракции, от тех, в которых воля депутата замещается волей фракции. Если проводить аналогии с императивным мандатом, для которого такие критерии вполне осязаемы и выражены в невыполнении или игнорировании наказов избирателей, что является основанием для отзыва депутата. В случае же если депутат, наделенный повелительным мандатом, действует строго в соответствии с инструкцией, то он выражает не собственные убеждения, а волю его непосредственных избирателей и избирательного округа.

Второй аргумент, высказываемый в научной литературе, в пользу полусвободного мандата - это запрет на выход из состава фракции под угрозой лишения депутатского мандата. Однако такая позиция представляется спорной, так как переход члена одной фракции, в стан конкурирующей, приведет к нарушению представительства партий в законодательном органе, а значит и к нарушению непосредственной воли народа, выраженной в результате проведенных выборов. При этом отмечено, что выход из состава членов политической партии не является основанием для прекращения депутатских полномочий. Таким образом, указанное выше условие никаким образом не влияет на волеизъявление депутата при осуществлении собственных полномочий.

По мнению автора, свободный депутатский мандат является важным элементом в механизме российской представительной демократии. Учитывая, что Государственная Дума, формируемая исходя из принципов идеологического и политического многообразия, выраженных в закреплении многопартийной системы, является концентрированным отражением всего многонационального народа в его политическом проявлении. При этом цель нижней палаты Федерального Собрания

заключается в формировании надпартийной общей воли народа путем поиска компромиссов, которые будут отражать интересы не только большинства, но и меньшинства. Достижение указанной цели без свободного депутатского мандата будет невозможно.

На основе вышесказанного сделан вывод о важности признания свободного депутатского мандата в качестве основополагающего принципа плюралистической представительной демократии. Следует отметить, что в европейских государствах эта норма закреплена конституционно. В частности, согласно статье 27 Конституции Франции любой императивный мандат признается недействительным. В статье 38 Основного Закона ФРГ установлено, что депутаты Бундестага являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести. Таким образом, представляется целесообразным закрепление этого принципа в российском законодательстве.

В **заключении диссертации** подведены итоги исследования, сформулированы основные теоретические выводы и практические предложения.

По теме исследования опубликованы следующие работы:

I. В ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Малкаров А.И. Становление политического плюрализма в России в начале XX века: правовые основы сквозь призму общесоциальной картины// Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 2. С.131-156.
2. Малкаров А.И. Свобода депутатского мандата, как средство политического волеобразования в Парламенте// Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4. С. 30-34.
3. Малкаров А.И. Образование и назначение фракций политических партий //Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С.4-9.
4. Малкаров А.И. Конституция и многопартийность: цели, функции и задачи// Избирательное законодательство и практика. 2019. № 4. С. 43-48.

5. Малкаров А.И. Монопартийность в советском конституционном порядке: становление и крах// Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1. С. 159-172.

6. Малкаров А.И. «Плюралистическая демократия» в конституционном правопорядке России: к вопросу о понятии// Избирательное законодательство и практика. 2021 № 3. С. 44-48.

II. В монографиях

7. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд. Коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова – М.: РЦОИТ, 2018.– 480 с. (с. 350-378).