

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»**

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

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

Москва – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Политический плюрализм и многопартийность в конституционном правопорядке России: история и современное состояние	
1.1 «Плюралистическая демократия» и «парламентаризм» в категориальном аппарате диссертации: понятие и юридическое содержание.....	15
1.2. Становление политического плюрализма в России начала XX века: социальные условия и правовые основы.....	33
1.3. Монопартийная система в советский период отечественной государственности.....	56
1.4. Действующая Конституция Российской Федерации и многопартийность: цели, функции и задачи.....	85
Глава 2. Фракции политических партий в Парламенте: статус, функции, участие в волеобразовании Парламента	
2.1. Образование, цель, статус и функциональное назначение фракций.....	109
2.2. Фракции политических партий в механизме волеобразования в парламенте.....	128
Глава 3. Депутатский мандат и партийность депутатов: соотношение и конституционные основания	
3.1. Статус депутатов и их партийная принадлежность: действующее правовое регулирование и проблемы, требующие решения.....	151
3.2. Свобода депутатского мандата как средство политического волеобразования в парламенте и гарантия парламентаризма.....	160
Заключение.....	174
Список использованной литературы.....	182

Введение

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.

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.

Обозначая некоторые проблемы становления и формирования плюралистической демократии и парламентаризма, можно отметить, что российский законодатель до сих пор находится в поиске оптимальной формы 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 недолжном 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. Труды, 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. Констана. 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 закрепленный 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 выносятся положения 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.

Глава 1. Политический плюрализм и многопартийность в конституционном правопорядке России: история и современное состояние

§1.1. «Плюралистическая демократия» и «парламентаризм» в категориальном аппарате диссертации: понятие и юридическое содержание

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. В самом общем плане его содержание в отечественной учебной литературе определяется следующим образом: «Идеологическим и *политическим плюрализмом* называется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридического статуса официальной государственной или обязательной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все они действуют на основе (т.е. в рамках, с соблюдением) закона и равны перед законом»¹.

Данное понятие является составной частью категориального аппарата не только юридической науки, но и юридической практики. Это понятие многократно употребляется в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, указанное понятие встречается в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической

¹Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебн. пособие: 2 т./С.А. Авакьян. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014 - С.493.

организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина»¹ и от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»². Оно нашло выражение также в заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»³.

Многочисленно используется данное понятие в актах Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В частности, в постановлениях от 20 мая 1999 г. по делу «Реквеньи против Венгрии»⁴, от 2 октября 2001 г. по делу «Станков и

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина»//СЗ РФ № 51 от 20 декабря 2004 г, ст. 5260.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»//СЗ РФ № 11 от 17 марта 2008 г. ст. 1073.

³ Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»//СЗ РФ №12 ст.1855

⁴ См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 20 мая 1999 г. «Дело Реквеньи против Венгрии» (жалоба№25390/94) //

[https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:\[%22%5C%2225390/94%5C%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-58262%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:[%22%5C%2225390/94%5C%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-58262%22]%7D)

объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии»¹, от 13 февраля 2003 г. по делу «Партия «Рефах» [Партия благоденствия] и другие против Турции»², по делу «Алексеев (Alekseyev) против Российской Федерации» (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09)»³ и многих других.

В указанных судебных решениях принцип политического плюрализма рассматривается, как неотъемлемый элемент демократического правового государства, основанного на принципе многопартийности, признании в обществе свободы самых широких взглядов и толерантности. Плюралистическая демократия при этом противопоставляется тоталитарному государству. Отсюда, в свою очередь, следует, что концепция и понятие плюралистической демократии берет свои истоки и является составной частью проблемы правового государства⁴.

Вопрос определения содержания понятия «правовое государство» является до сих пор дискуссионным⁵. Справедливо будет отметить, что источником многообразия подходов к данному вопросу являются различные типы правопонимания.⁶ Кроме того, нужно учитывать специфику правовых систем: романо-германской и англосаксонской. Так, одним из наиболее актуальных является вопрос о соотношении принципов верховенства права и правового государства, сводящийся, по сути, в самых общих чертах, к определению источников права.

¹ См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 2 октября 2001 г. «Дело Станков и объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии» (жалобы № 29221/95; 29225/95)// <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5B%2229221/95%22%2C%2229225/95%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-59689%22%2D%22%7D>

² См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 13 февраля 2003 г. «Дело Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции» (жалобы № 41340/98; 41342/98; 41343/98; 41344/98)// <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5B%2241340/98%22%2C%2241342/98%22%2C%2241343/98%22%2C%2241344/98%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-60936%22%2D%22%7D>

³ См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 21 октября 2010 г. «Дело Алексеев против Российской Федерации» (жалоба № 4916/07, 25924/08, 14599/09)// <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5B%224916/07%22%2C%2225924/08%22%2C%2214599/09%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-101257%22%2D%22%7D>

⁴ См. подробнее Осавелюк А. М. Правовое государство как конституционная основа / А. М. Осавелюк // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9(82). – С. 47-55.

⁵ См. подробнее Ершов В.В. Правовое государство - концепция или доктрина? / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2015. – № 1(105). – С. 5-12

⁶ См. подробнее Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России//В.Д. Зорькин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.; Корнев В.Н. Правопонимание и правовое государство / В. Н. Корнев // Государство и право. – 2016. – № 6. – С. 5-11.;

Как известно российская правовая система относится к романо-германской правовой системе, где основным источником права является закон, принимаемый законодательными органами государственной власти и обладающий высшей юридической силой. Таким образом, именно на парламенты, формируемые на принципах идеологического, политического многообразия и многопартийности, возлагается функция по выражению общей воли народа.

Понятие и концепция плюралистической демократии получили широкое распространение не только в юриспруденции, но и в политологии. В частности, авторству известного американского политолога Р. Даля принадлежит концепция, именуемая им полиархией, которую, по мнению автора: «...можно рассматривать как вид режима, приспособленного для управления нациями государствами, в которых власть и авторитет над общественными делами распределены среди плюралистического множества организаций и ассоциаций, которые достаточно автономны не только в отношении друг к другу, но и во многих случаях в отношении к управленческой деятельности государства»¹.

Однако ни в юриспруденции, ни в политологии не существует сколько-нибудь однозначного толкования понятия политического плюрализма, в том числе в его взаимосвязи с народным представительством в форме парламента. При этом несомненно, что для понимания содержания и формулирования понятия «плюралистическая демократия» с позиций юриспруденции необходимо рассмотреть исторический процесс становления и развития учений о демократии и демократическом государстве, которые во многом соответствовали развитию общества и общественных отношений.

Точкой отсчета для коренных преобразований и формирования некой устойчивой модели демократического государства, в современном его понимании, в континентальной Европе послужила Великая французская

¹ Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство//Среднерусский вестник общественных наук. №2.(11). 2009. С. 196

революция конца XVIII века. Именно это событие повлекло за собой свержение монархических режимов и переход к республиканской форме правления.

Эпоха Просвещения имела значительное влияние на развитие учения о государственном устройстве и участии народа в его управлении. Долгие годы абсолютизм не подлежал сомнению в силу божественного начала королевской власти. Однако развитие философской и научной мысли, основанной на рациональном представлении о мироустройстве, опровергали эти догматические устои. Если доселе народ ассоциировался с понятием населения или общей массы людей, проживающих на одной территории, то теперь приобрел новую грань: народ – это единственный источник и носитель государственной власти, представляющий собой всю совокупность граждан государства, наделенных политическими правами, свободами и обязанностями. Именно в эпоху Просвещения народ был рассмотрен в качестве единого целого субъекта, наделенного высшей властью, а, следовательно, единственного суверена в государстве. Проявлением же власти народа выступала его общая воля, являющаяся общеобязательной и выраженная в форме закона.

Ш. Монтескье являлся одним из основоположников доктрины представительного правления. В трактате «О духе законов», рассматривая республиканскую форму правления, философ утверждал: «Народ, обладающий верховной властью, должен делать сам все, что он в состоянии хорошо выполнить, а то, чего он не может выполнить, он должен делать через посредство своих уполномоченных»¹. При этом он указывал на то, что уполномоченные лица должны быть избираемыми.

Следует отметить, что наравне с философскими исследованиями Ш. Монтескье, труды Ж.Ж. Руссо «Об Общественном договоре, или принципы политического права», Дж. Локка «Два трактата о правлении», Т. Гоббса «Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского», и др., стали теоретической основой, на которой происходил

¹ Монтескье Ш.Л. О духе законов. Электронная библиотека «Гражданское общество в России». <https://www.civisbook.ru/publ.html?id=535>. С.11.

переход от абсолютизма к народовластию. В вышеуказанных исследованиях были рассмотрены основополагающие идеи и принципы конституционного государства, а именно – принципы народовластия и народного суверенитета, непосредственной и представительной демократии, концепции естественных прав человека, концепции разделения властей и др.

Вместе с тем эти доктрины послужили отправной точкой для дальнейших научных исследований. Идеи, представленные авторами, эволюционировали и подвергались критике, получили совершенно новые интерпретации. Впоследствии, согласно своим философским взглядам вопросы рационального и справедливого устройства общества и государства рассматривались Г. Гегелем, О. Контом, И. Кантом, К. Марксом, Ф. Энгельсом, Дж. Миллем, А. де Токвилем, Л. Дюги, М. Ориу, Г. Еллинеком и многими другими. В результате чего появились новые социальные доктрины, которые, исходя из степени свободы и признания прав человека, условно можно разделить на индивидуалистические и коллективистские, или другими словами – персоноцентристские и системоцентристские.

Индивидуалистический подход наиболее ярко выражен в либерализме, основанном на концепциях естественного права, где права и свободы человека признаются высшей ценностью, личность обособлена от общества и государства. При этом роль государства минимизируется, ограничиваясь охранительными функциями. Довольно продолжительное время либерализм имел успех и способствовал развитию индивидуалистического мировоззрения, становлению индустриального общества и буржуазного государства. Вместе с тем со временем стали проявляться его недостатки, выразившиеся в сильном социальном расслоении и поляризации общества. Как представляется, одним из самых больших заблуждений индивидуалистических концепций было обособление личности от общества и государства, игнорирование того факта, что человек существо социальное, и естественной средой его жизни и развития является именно общество. Современные ученые все чаще обращают внимание на кризис, неэффективность и неуниверсальность модели либеральной

демократии¹. Кроме того, следует отметить, что даже в Соединенных Штатах Америки, являющихся общепризнанным оплотом либеральной демократии, происходит постепенный процесс закрепления конституционного принципа социального государства².

Антагонистическими по отношению к либерализму выступает социалистический тип демократии, основанный на коллективизме и решающей ролью государства в управлении экономикой и обществом. Следует отметить, что учение Ж.Ж. Руссо заложило основы коллективистской демократии, которые выражались в полном отказе каждого из членов общества от своих прав в пользу всей общины. В этом автор видел возможность создания механизма способствующего защите самого члена общества и его собственности. Ж.Ж. Руссо отвергал представительное правление, так как утверждал, что народный суверенитет неделим и неотчуждаем, представители не могут выражать волю представляемых. Таким образом, он был сторонником непосредственной демократии. Вместе с тем такой тип народовластия подразумевал модель демократии большинства без учета мнения меньшинства, которая выражалась в следующем виде: «...каждый, подавая свой голос, высказывается по этому вопросу, и из подсчета голосов вытекает изъявление общей воли. Таким образом, когда мнение, противное моему, побеждает, то это доказывает только то, что я ошибся и то, что я считал общею волей, не было таковой»³. Такой подход в принципе отвергал возможность многообразия взглядов, общая воля представлялась чем-то постоянным, неизменным.

Модель Ж.Ж. Руссо была адаптирована в социалистических доктринах. В частности, эти идеи получили свою реализацию в трудах К. Маркса и Ф. Энгельса, учение которых предполагало искоренение внутренних

¹ См. подробнее Конюхова И. А. Ло Д.С. правовые альтернативы либеральной конституционной демократии// Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. – 2019. – № 3. – С. 59-64.; Сафонов В.Н. И. А. Ильин о применимости в России западного опыта / В. Н. Сафонов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 18(272). – С. 118-126.

² См. подробнее Сафонов, В. Н. Применение Верховным судом США принципа социального государства // В.Н. Сафонов // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2011. – № 4-1. – С. 147-155.

³ Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре принципы политического права. Государственное социально-экономическое издательство. М.: -1938, С.93.

противоречий в обществе путем уничтожения класса эксплуататоров, использующих труд наемных работников для получения прибыли, и установления диктатуры пролетариата с дальнейшим переходом к коммунистическому обществу, в котором не могло быть противоречий, в силу непротиворечивости интересов членов этого класса. Повышенная степень централизации объясняется особой экономической моделью, которая предполагает закрепление исключительно государственной или общественной собственности. Взамен свободной рыночной экономики, построенной на принципах саморегуляции и конкуренции, предлагалось установление плановой экономики, которая предполагает командно-административное распределение ресурсов и благ. Такая модель экономики могла существовать только в условиях повышенной централизации государственного управления, единоначалия. Таким образом, в отличие от либеральной демократии, где равенство всех граждан сводится к формальному равенству перед законом, социалистические учения во главу угла ставили вопрос об экономическом равенстве.

Как показала история, оба подхода – системцентристский и персонцентристский, в их чистом проявлении – показали свою ущербность, поскольку не могли обеспечить устойчивого развития общества. В связи с этим поиск модели общественно-политического устройства, способного примирить частный и общий интерес никогда не прекращался. Таким поиском была вызвана к жизни идея гражданского общества, которое отделившись от государства, должно было стать некой площадкой для решения этой проблемы.¹ Таким образом, все чаще звучала мысль о том, что человек является существом социальным и общество выступает его естественной средой обитания. В свою очередь, общество должно создавать условия для развития личности, а не подавления ее.

Принято считать, что идеи социальной солидарности получили свое развитие и новую интерпретацию в трудах Э. Дюркгейма, Л. Буржуа, Л. Дюги.

¹См. подробнее Гегель Г. Философия права. АН СССР, Ин-т философии. изд. «Мысль» - Москва., 1990. С. 228

Так, Л. Буржуа обращал внимание на то, что «...между любым отдельным индивидом и всеми остальными неизбежно существует связь, основанная на солидарности. И лишь тщательное изучение причин, условий и пределов этой солидарности может подсказать меру прав и обязанностей каждого по отношению ко всем и всех по отношению к каждому, обеспечив научные и моральные выводы для решения социальной проблемы»¹. Л. Дюги полагал, что социальная солидарность проистекает из факта взаимной зависимости членов общества, которая основана на общности потребностей, а также разделении труда.² Общая идея французского ученого сводилась к тому, что каждый член общества выполняет определенную функцию на пути к общей социальной солидарности.

Значительный вклад в развитие концепции солидаризма в форме плюралистической демократии внес автор теории институционализма М. Ориу. В частности, французский ученый исходил из того, что общество так или иначе разделено на корпоративные институты, под которыми понимал различные торговые общества, ассоциации, государство, профсоюзы, религиозные организации. При этом М. Ориу полагал, что объединяющим фактором для различных корпоративных групп является общность идеи, которая придавала им определенную силу. В то же время человека, являясь частью этой корпорации, также получал часть этой силы.

Автор утверждал, что основой для возникновения прав и свобод граждан стало признание равенства всех перед законом, и полагал, что его смысл заключается в том, что: «...все люди должны трудиться для общества в целом, но что не должно быть класса, работающего на другой класс».³ В отличие от Л. Дюги, которые отрицал существования субъективного права, М. Ориу ставил вопрос о поиске баланса между индивидуальным и социальным правом, он

¹ Буржуа Л., Бугле С. Солидаризм во Франции в период Третьей Республики: Сб. переводов/ пер. с франц. РАН. ИНИОН. Центр социал. науч-инф. исслед. Отд. Социологии и соц. психологии; пер. Ушкова Е.Л. – М., 2016. С. 26.

² Дюги Л. Общество, личность и государство. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Спб.: Вестн. знания. – 1914, С. 7.

³ Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу; Пер. с франц. под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челяпова; Москва.: изд-во Ком. акад., 1929. С. 483

указывал на то, что: «Ошибку большинства индивидуалистов составляло убеждение, что индивидуальное право может иметь свое оправдание исключительно в ценности человеческой личности; право никогда не рождается из одностороннего принципа, а осуществляется лишь в социальном целом и практическом равновесии».¹

Глубокое осмысление идеи солидаризма получили в трудах отечественных философов и правоведов. Так, П.И. Новгородцев отмечал, что вопреки всем противоречиям существующим в обществе, в том числе классовым, пока народ един, в нем есть осознание общей связи. Он понимал, что противоречия и противоборство различных общественных сил неизбежно, но при этом должны быть общие цели и стремления всего народа.²

И.А. Ильин, исследуя государство, представлял его абстрактный образ в форме «учреждения» и «корпорации», где, по мнению автора, под учреждением представлялись монархические и деспотические государства, руководство, которыми осуществлялось сверху. Корпорация же была образом демократического государства, построенного снизу равноправными участниками, непосредственно вовлеченными в управление государством. Основу же единства такого корпоративного государства составляли солидарные интересы всех граждан³. Также стоит обратить внимание на то, что сам И.А. Ильин считал, что идеальное государство должно сочетать в себе элементы и «учреждения», и «корпорации».

Нравственная философия В.С. Соловьева также придавала особое значение солидарности, рассматривая вопрос о природе взаимодействия личности и общества, он склонялся к мысли, что нельзя их противопоставлять. Как отмечал автор: «...общество есть дополненная, или расширенная личность, а личность – сжатое, или сосредоточенное, общество»⁴.

¹ Там же. С. 462.

²См. подробнее Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. М.: Типо-лит. Т-ва. И.Н. Кушнерев и ко., 1909. С. 4.

³ См. подробнее Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи/И.А. Ильин – М.: Алгоритм, 2017.

⁴ Соловьев В.С. Оправдание добра. М.: Институт русской цивилизации, Алгоритм, 2012. С.327.

Как видно из вышесказанного, идеи солидаризма получили довольно широкое распространение среди ведущих отечественных мыслителей. Кроме того, эти идеи довольно органично соответствовали мировоззрению российского общества и должны были получить свое закрепление в общественно-политическом устройстве государства. Такие представления о демократии отличались от индивидуалистических, чуждых российскому обществу, и коллективистских концепции, получивших распространение в западной философии.

Приведенный выше краткий обзор основных социально-правовых доктрин продемонстрировал, что содержание понятия демократического государства может не совпадать в различных странах и у различных народов в зависимости от их истории, национального духа и прочих условий. Однако есть и общая для всех теорий демократического государства идея. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев: «Вся современная демократия основывается на идее народного суверенитета, которая приобрела сегодня характер универсального для всякого демократического государства конституционного принципа. Она изначально постулировала, что только воля народа легитимирует государство и составляет государственную основу государственной деятельности»¹.

Если говорить о современно этапе отечественного конституционализма, то следует обратить внимание на то, что: «В Конституции России закреплена синтетическая модель правового статуса человека и гражданина, учитывающая не только частную полезность, но и социальную связанность собственности, и соединяющая ценности либерализма, включая здоровый индивидуализм, предприимчивость и инициативу, с ценностями коллективизма, в т.ч. социальную солидарность и социальную ответственность».² Этот тезис нашел развитие в процессе конституционной реформы 2020 г. Особенно значимо указание статьи 75.1 Основного закона в Российской Федерации создают условия для устойчивого экономического роста страны и повышения

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в Конституционном строе Российской Федерации. – 2-е изд.-М.: Проспект, 2016. - С.322.

² См.: Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента В.В. Путина и новые смыслы Основного закона//Государство и право. № 4. С.7-24

благополучия граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность¹. Из указанной нормы следует, что российское государство переходит к социально-ориентированной модели государства, подразумевающей признание не только формального равенства всех граждан и групп граждан, но и создающего законодательно закрепленные механизмы для гармоничного развития всего многонационального народа Российской Федерации².

Л.А Нудненко рассматривая принцип сочетания частных и публичных интересов, в качестве высшей конституционной ценности, указывает на то, что: «Наиболее близкими к разрешению этой вечной проблемы, к нахождению баланса между противоречащими друг другу полномочиями народа и автономией отдельной личности можно считать плюралистические концепции демократии...»³. Учитывая вышесказанное можно прийти к выводу, что именно идеи социальной солидарности составляют философскую основу концепции плюралистической демократии, так как именно они позволяют приблизиться к решению проблемы баланса частных и публичных интересов, обеспечить гармоничное развитие личности, общества и государства. Основопологающей идеей для концепции плюралистической демократии является признание социальной природы человека, где общество является его естественной и необходимой средой обитания, в котором созданы условия, способствующие реализации его частных интересов в публичной сфере, в том числе путем взаимодействия и вступления в различные объединения. При этом для плюралистической демократии характерно рассмотрение народа, как единого

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² См. например Титова Е.В. К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека//Е.В. Титова//Lex russica (Русский закон). – 2018. - №11(144).-С.69-82.

³ Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1./ под ред. Н.В.Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2010. С.212.

субъекта, состоящего из множества групп и ассоциаций граждан, взаимосвязанных и взаимозависимых разнообразными общественными отношениями и интересами. Одновременно с этим характерно признание возможности и органичности возникновения конфликтов между интересами различных групп и ассоциаций, разрешение которых возможно только в рамках правового поля путем поиска компромиссов и баланса интересов. Такой механизм подразумевает признание и реализацию принципа верховенства права, как всеобщего, транспарентного и эффективного механизма регулирующего общественные отношения, выражающего баланс интересов различных групп граждан в форме законов.

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 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.

Рассмотрение проблем парламентаризма является актуальным не только для отечественного конституционного права, но и для зарубежных ученых.¹ Например, одним из наиболее дискуссионных является вопрос о соотношении конституции и парламентского суверенитета. В общих чертах проблема сводится к тому, что ученые не могут определиться в вопросе ограничен ли парламент в своих законодательных полномочиях конституцией, или же он

¹ См. подробнее Элефтериадес, П. Парламентский суверенитет и Конституция / П. Элефтериадес // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2012. – № 3. – С. 29-55.; Goldsworthy J. The Sovereignty of Parliament. Contemporary Debates. - Cambridge University Press. 2010.; Коновалова Л. Г. Многопартийность и обеспечение связи населения с механизмом государства как признаки парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории / Л. Г. Коновалова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 28-31.; Червинская, А. П. К вопросу о соотношении понятий "парламентаризм" и "народное представительство" / А. П. Червинская // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С. 50-56.

обладает всей полнотой власти и стоит над Основным Законом. Учитывая многовековые традиции западного парламентаризма, особенно английского, наличие таких спорных вопросов свидетельствует о том, что теория «парламентаризма» требует дальнейшего развития и исследования.

В юридической науке до сих пор не сложилось четкого понимания содержания и сущности понятия «парламентаризм». Труды отечественных правоведов дореволюционного периода составили серьезную теоретическую базу по проблематике этого вопроса. Анализ основных научных работ по этому вопросу показал, что долгое время главной отличительной чертой парламентаризма признавалась зависимость исполнительной власти от законодательной. В частности, С.А. Корф указывал на то, что: «Сущность парламентаризма, заключается в зависимости правительства от доверия, оказываемого ему нижней законодательной палатой»¹. По сути, парламентаризм приравнивался к категории «парламентская республика».

Если говорить о современном этапе, то можно отметить, что в российской науке конституционного права встречаются различные подходы к определению понятия «парламентаризм»². Так, ряд авторов рассматривают, «парламентаризм» как особую систему организации государственной власти, основанную на принципах разделения власти, при этом подчеркивается особая ведущая роль, принадлежащая законодательному органу.³

А.Н. Медушевский обращает внимание на то, что парламентаризм рассматривается в узком и широком смысле. По его мнению: «В узком смысле парламентаризм – принцип правления, установленный в Англии (известный как Вестминстерская система монистического парламентаризма), означающий, что власть премьер-министра и членов кабинета зависит от одобрения большинства

¹ Корф С.А. Русское государственное право/ Бар. С.А. Корф, орд. проф. Имп. Александр. ун-та в Гельсингфорсе. Ч. 1-. – М.: скоропеч. А.А. Левенсон, - 1915.С.299.

² См. подробнее Шульженко, Ю. Л. Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке / Ю. Л. Шульженко // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2017. – Т. 12. – № 5. – С. 14-36.

³ См. например Парламентское право: монография/А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред.Т.Я.Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.- М.: Издание Государственной Думы, 2013.; Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М.: изд. Норма, 2010.

легислатуры»¹. В широком смысле автор рассматривает парламентаризм, как: «...порядок управления, основанный на разделении властей, в котором парламенту отводится функция разработки и принятия законов, определения стратегии правовой политики государства, наряду с другими ветвями власти»².

Некоторые другие авторы полагают, что парламентаризм представляет собой особую систему государственного управления, также основанную на принципах разделения властей и закрепленных за законодательным органом контрольных полномочий за правительством.³ Представляется интересной идея А.Д. Керимова, который предлагает собственную модель парламентаризма, по его словам: «Парламентаризм есть принимаемая властью и обществом система взаимодействия определенным образом сформированного, структурированного и реально работающего парламента с другими государственными органами, обеспечивающая его адекватное положение в государственном механизме и выступающая в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии»⁴.

С.А. Авакьян рассматривает парламентаризм как неотъемлемый элемент представительного правления и определяет его как особый вид осуществления власти народа и с участием народа⁵. Согласно авторитетному мнению О.Е. Кутафина: «парламентаризм – особая система государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента»⁶.

Обобщая представленные позиции ведущих отечественных конституционалистов, можно выделить ряд критериев, которые присущи

¹ Медушевский А.Н. Парламентаризм в условиях глобализации: сохранит ли жизнеспособность классическая модель//Сборник научных статей Международной научной конференции. В 2-х частях. под редакцией А.Б. Николаева. 2020 С. 7-20

² Там же.

³ См. подробнее Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. 6-е изд. М.: НОРМА. - 2009.; Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие/ под ред. Г.Н. Комковой – М.: Проспект, 2015. - С.5.

⁴ Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории/А.Д. Керимов. – М.: Норма, 2008. - С.79.

⁵ Авакьян С.А. Конституционное право. I том С.486.

⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд. М.: Проспект. – 2014, С. 394.

парламентаризму. Так, указанные выше авторы делают акцент на принадлежности парламенту ведущей, ключевой роли в организации государственной власти, политической системы, которая функционирует в системе, основанной на принципах разделения власти. Такой подход берет свое начало из концепции правового демократического государства, которое подразумевает обеспечение реализации принципа верховенство закона, как неотъемлемое условие его существования. Как справедливо отмечает В.Н. Корнев: «В демократическом государстве жизнь страны должна определяться законами, принимаемыми парламентом. В системе нормативных правовых актов законы занимают первое место, поскольку обладают высшей юридической силой. В этом смысле парламент как единственный законодательный орган государственной власти поставлен выше всех властных институтов. Именно в этом состоит его ведущая роль»¹. Таким образом, можно сделать вывод, что конституционно закрепленные функции парламента определяют его ведущее положение.

Как было сказано выше, парламентаризм рассматривают, как особую систему организации государственной власти или особую систему государственного управления, при этом авторами упускается одна существенная характеристика, которая, по большому счету, отражает сущность такой системы правления и отражает верховенствующую роль законодательного органа. Речь идет о том, что парламент является органом, призванным отражать все многообразие идеологических и политических взглядов в обществе, его деятельность, основана на принципе многопартийности. По нашему мнению, определение указанного понятия должно содержать отсылку на функционирование парламентаризма не только на принципах разделения власти, но и на принципах политического плюрализма.

¹ Корнев В.Н. Конфронтация и солидарность. Перспективы российского парламентаризма//Научный вестник Омской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2008. № 2(29). С. 35-37.

Представляется любопытной позиция М.В. Баглая, который полагает, что наличие парламента в государстве не свидетельствует о наличии парламентаризма. По мнению известного российского конституционалиста о существовании парламентаризма можно говорить только в том случае, если парламент занимает верховенствующее положение по отношению к другим органам государственной власти.¹ Таким образом, в президентских республиках, по мнению автора, парламентаризм не существует.

С этим едва ли можно согласиться. Безусловно, наличие парламента не говорит о существовании парламентаризма в государстве, так как его реальное существование обусловлено целым рядом функций и полномочий в осуществлении государственного управления. Полагаем целесообразным отметить, 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, можно сделать вывод, о тесной взаимозависимой связи между этими явлениями, а именно утверждать, что вне плюралистической демократии реальный парламентаризм неосуществим, а также что без реального парламентаризма не существует и плюралистической демократии.

Наличие сильной президентской власти, при соблюдении принципа разделения властей, разграничивает конституционные полномочия высших органов государственной власти, не умаляя при этом их роль. В связи с этим законодательный орган, наделенный исключительными полномочиями, занимает одно из ключевых мест в системе государственного управления².

Сложившееся представление о том, что парламентаризм возможен только в случае формирования состава правительства парламентом и, соответственно,

¹ См. подробнее Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов/ М.В. Баглай – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007.

² См. подробнее Могунова, М. А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы / М. А. Могунова // Публично-правовые исследования. – 2008. – Т. 3. – С. 8-71.; Коновалова Л. Г. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента как признак парламентаризма / Л. Г. Коновалова // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3(114). – С. 39-54.

зависимости исполнительной ветви власти от законодательной характерно для ранних этапов становления представительных органов правления. На сегодняшний день следует говорить о том, что в каждом демократическом государстве модель парламентаризма индивидуальна, которая к тому же находится в состоянии динамического развития.

Последние изменения в Конституцию Российской Федерации закрепили расширенные полномочия Федерального Собрания в формировании Правительства Российской Федерации. Государственная Дума Российской Федерации наделена полномочиями утверждения по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а также 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.

К ведению Совета Федерации отнесены вопросы проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), 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 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.

Подводя итог рассмотренному вопросу, следует сказать, что народ осуществляет свою власть непосредственно и посредством формирования представительных органов государственной власти, которые выполняют возложенные на них функции на основе принципа разделения властей, где ведущая роль отводится законодательным органам. Данное утверждение основано на том, что именно закон является основным, универсальным регулятором общественных отношений в правовом государстве. При этом вся система государственной власти подчинена цели по исполнению законов. Монопольным же правом на принятие законов обладает именно парламент.

Таким образом, можно предположить, что *парламентаризм – это конституционно закрепленный механизм государственного управления в условиях плюралистической демократии, обеспечиваемый путем наделения особыми 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.*

§1.2. Становление политического плюрализма в России в начале XX века: социальные условия и правовые основы

События, происходившие в России в начале XX века, имели важнейшее значение для отечественной истории. Во-первых, указанный период ознаменован первыми шагами к становлению конституционализма в России и учреждению соответствующих институтов государственной власти. Во-вторых, к этому периоду произошла значительная трансформация в структуре классового общества, которая требовала адекватных изменений в политической системе государства. В-третьих, именно в этот период начинается активное становление и развитие политического и гражданского общества, а следовательно, и политического плюрализма.

Как известно, в начале XX века обстановка в России характеризуется затяжным политическим и социально-экономическим кризисом. Ряд крупных поражений в Русско-Японской войне 1904-1905 года значительно ослабили доверие к власти. В обществе начало нарастать недовольство существующим государственным устройством, все чаще звучали требования о принятии конституции, учреждении представительного законодательного органа государственной власти, а также о признании основных прав и свобод граждан Российской империи. Целью оппозиционных сил было ограничение или полная ликвидация самодержавия и установление народовластия, как основы государственного устройства. Все это свидетельствовало о коренных преобразованиях, произошедших в коллективном сознании русского народа. Во многом этому способствовало становление и развитие капиталистических отношений, изменение самой структуры экономики. Несмотря на то, что Россия, в своем большинстве, оставалась аграрным государством, происходил стремительный процесс индустриализации.

В Западной Европе эти процессы начали происходить значительно раньше, возвышение капитализма было связано с периодом Первоначального накопления капитала и эпохой Великих географических открытий конца XV – середины XVII вв. Активная торговля с новыми территориями способствовала резкому увеличению доходов, как государственной казны, так и частных предпринимателей. Вместе с увеличением объемов торговли, рос и спрос на производимую продукцию, что в свою очередь стимулировало создание новых технологий в промышленной сфере, позволяющих в разы увеличить объемы производимых товаров. Однако открытие и колонизация новых территорий, расширив рынки сбыта, и способствовавшее увеличению спроса на сельскохозяйственные и промышленные товары привело к значительному росту цен. Кроме того обесценивалась стоимость и драгоценных металлов в связи с их усиленным ввозом в государства Западной Европы из колоний.¹

¹ См. подробнее *Кузнецова О.Д.* Экономическая история: учебник для бакалавров/ О.Д. Кузнецова, И.Н. Шапкин, А.С. Квасов, Л.И. Пермякова. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. - С. 130

Совокупность указанных причин привело к ухудшению экономического положения феодалов и наемных рабочих, но способствовало усилению буржуазии. Рассматриваемый период характеризуется накоплением первоначального капитала, формированием капиталистического уклада, а также стремительному падению феодальной системы. Из вышесказанного следует, что именно экономические причины способствовали отмиранию феодального строя и переходу к капиталистическому.

В эпоху Великих географических открытий лидерами мировой торговли становились такие государства, как Голландия, Англия, Испания, Португалия, Франция - обладавшие сильными военными и торговыми флотами. Именно в этот период происходит расцвет абсолютизма, вызванный укреплением национальных государств, за счет усиления внутренних экономических связей регионов, а также нивелированием самостоятельности феодалов. Однако постепенное развитие капитализма приводит уже к следующему шагу, к падению абсолютизма и становлению демократических форм правления. Как показывает история, именно те государства, у которых были наибольшие успехи в торговле с «новыми землями», стали локомотивами в становлении демократических режимов. Таким образом, в Англии была установлена конституционная монархия. Нидерланды, в результате восстания против испанского господства, продлившегося с 1572 по 1648 гг., приобрели независимость и образовали первую в истории буржуазную республику.

В отличие от европейских государств России для роста экономики, развития промышленности и торговли не было необходимости искать новые рынки, скорее наоборот, Россия нуждалась в освоении собственных территорий и развитии внутреннего рынка. В конце XIX века Россия испытывала мощный экономический подъем, что сопровождалось стремительным развитием капитализма в России, но при этом, следует отметить, что во многом сохранялись пережитки феодального общества. Трансформация экономических отношений, не привела к изменению социально-политического устройства. Именно в этот период буржуазия становится наиболее влиятельным сословием,

которое владело средствами производства, капиталом, но не имела возможности принимать участие в управлении государством. Кроме того, городские жители, работники предприятий формируют новый класс общества – пролетариат - наравне с крестьянством самый многочисленный, но в то же время бесправный, угнетенный слой населения. Тяжелое положение рабочих и крестьян, в совокупности с амбициями буржуазии, сформировало предпосылки к началу революционно-демократического движения в недрах общества. Этот естественный путь, который прошли ранее государства Западной Европы ожидал и Россию.

Вместе с тем следует обратить внимание на некоторые специфические исторические факторы, присущие исключительно Российской действительности. Несмотря на непрерывное противостояние с внешними врагами и внутренними трудностями на протяжении всей своей истории Российское государство укрепляло свою мощь и влияние на мировой арене, территория страны к началу XX века достигла огромного пространства – 21,8 миллион квадратных километров. Россия, расположившись в Европе и Азии, стала колыбелью уникальной цивилизации, основу которой составил русский народ, объединивший вокруг себя поляков, финнов, прибалтийские, кавказские, среднеазиатские, сибирские и многие другие народы. Люди, совершенно непохожие по своей культуре, образу жизни, конфессиональной принадлежности должны были стать единой российской нацией. К указанному периоду в коллективном сознании российского народа уже созрело понимание собственной роли в жизни государства. Однако получив физическую свободу с момента отмены крепостного права, простой люд все еще был лишен свободы воли. Полиэтнический и поликонфессиональный состав российского общества в сочетании с жестким сословным разделением создавал множество точек противоборства и противостояния внутри населения. В условиях сильной централизованной власти самодержца можно было не обращать внимания либо оперативно пресекать эти противоречия, но в условиях политической нестабильности игнорировать брожение в обществе было невозможно.

Внутренняя политика Николая II не отвечала требованиям времени и тем преобразованиям, естественным образом, происходившим в коллективном сознании общества. По мнению Б.С. Эбзеева: «Россия в начале XX в. была единственной в Европе монархией, которая никак не восприняла конституционные идеи Французской революции в области прав человека, а также участия народа во власти».¹ Игнорирование руководством государства указанных вопросов, по сути, спровоцировало социальный взрыв, который привел к необратимым последствиям.

Пик политической активности и демократических преобразований пришелся на период Первой Русской революции 1905 – 1907 г. Событием, спровоцировавшим начало активной части фазы народных волнений, послужил расстрел 9 (22) января 1905 года в Санкт-Петербурге мирных демонстрантов, требовавших созыва Учредительного собрания на принципах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования. Эта трагедия вошла в историю России под названием - «Кровавое воскресенье». В ответ на репрессивные действия власти по стране прокатилась волна протестов трудящихся. В.И. Ленин в начале 1905 года описывал социальную обстановку следующими словами: «Россия переживает новую волну конституционного движения. Современное поколение не видело еще ничего подобного теперешнему политическому оживлению»².

По мнению Ю.Л. Шульженко: «Революция стала важнейшим фактором, катализатором изменения формы правления в России – перехода от неограниченной монархии к конституционной. Царь, правящая верхушка всеми силами и средствами противились данному процессу. Первоначально намечался лишь своего рода «косметический ремонт», не затрагивающий основ абсолютизма. Но мощный рост революционного движения, боязнь полного

¹ Эбзеев Б.С. Великая российская революция, власть и свобода: идейные истоки и конституционное устройство // Государство и право. 2017 г. № 7. С.5-21.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений Т. 9., М.: изд. Политической литературы, 1967.- С.135.

уничтожения монархии заставили царя пойти на установление в стране конституционной монархии, в значительной мере усеченной»¹.

Манифестом 6 августа 1905 года была учреждена Государственная Дума, в качестве законосовещательного органа, а также утверждено Положение о выборах в Государственную Думу. Представительный орган должен был обеспечить участие избранных лиц в предварительном рассмотрении и обсуждении законов. Дума учреждалась с целью снижения уровня конфронтации в обществе путем создания механизмов, обеспечивающих взаимодействие между представителями народа и правительственными органами. Особо подчеркивалась законосовещательная роль Государственной Думы, при полном сохранении самодержавия. Отсутствие реальных законодательных полномочий у представительного органа не отвечало требованиям народа.

Обстановка в обществе накалялась. В октябре 1905 года началась Всероссийская политическая стачка, волнения приобретали массовый характер. Правительство безуспешно пыталось подавить народные выступления. Николай II вынужден был пойти на дальнейшие уступки. В сложившейся обстановке 17 октября 1905 года был издан один из наиболее значимых законодательных актов того времени - Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года (далее - октябрьский Манифест, Манифест 17 октября). В нем закреплялись основные политические права и свободы населения, а именно гарантировалась неприкосновенность личности, свобода совести, свобода слова, свобода собраний и союзов, за всеми слоями населения закреплялось избирательное право². Государственная Дума, учрежденная Манифестом 6 августа 1905 года, приобретала статус полноценного законодательного органа.

Принятие этого правового акта вселяло надежду на начало демократических преобразований, многие ведущие отечественные юристы того

¹ Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905г. – октябрь 1917 г.). М.: Институт государства и права РАН, 2012.- С.12.

² Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года//СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/35000/>

времени положительно оценивали октябрьский Манифест. В.В. Ивановский полагал, что этот акт знаменовал отречение от неограниченной власти и переход к конституционной монархии.¹ Схожую мысль высказывал А.С. Алексеев: «Манифест 17-го октября, определив, что ни один закон не может получить силы без участия народного представительства, этим постановлением упразднил один из главных устоев самодержавия. Он знаменует собою несомненно очень крупный успех в борьбе принципа общественного самоопределения с началом самодержавия»². Как показала история столь оптимистичные выводы были поспешными.

Другой позиции придерживался С.А. Корф: «Манифест этот носит характер правового обещания: 1) нового законодательного порядка (т.е. – Государственной Думы и Конституции) и 2) обеспечения гражданских свобод (т.е. элементов правового государства); обещания эти относятся к будущему, и притом самим манифестом еще не определенному моменту; характеризуют его, поэтому, как иерархический приказ министерству выработать такие-то реформы, - приказ, оставшийся в течение многих лет в одной части (касательно гражданских свобод) не исполненным».³ Автор отмечал, что Манифест 17 октября непосредственно не закрепил переход к конституционному строю. По мнению барона С.А. Корфа началом конституционного строя следует считать 23 апреля 1906 года, когда были изданы Основные законы Российской империи, которые и являются конституцией. Н.И. Лазаревский же считал, что днем перехода к конституционному режиму нужно считать 27 апреля 1906 года - день первого заседания Государственной Думы.⁴ Он обосновывал свою позицию тем обстоятельством, что с момента издания Манифеста 17 октября законодательная деятельность до выборов Государственной Думы

¹ См. подробнее *Ивановский В.В.* Учебник Государственного права. Казань: Типо-литография Императорского Университета, 1908. - С. 321.

² *Алексеев А.С.* Манифест 17 октября 1905 г. и политическое движение, его вызвавшее. Отдельный оттиск из журнала «Юридический вестник» 1915 г. кн. XI (III). М.: Тип-я Г. Лисснера и Д. Совко, 1915.- С.4.

³ Корф С.А. Указ. соч. С. 57.

⁴ См. подробнее Лазаревский Н.И. Лекции по Русскому государственному праву. Том I. Конституционное право. 2-е изд. Спб.: Тип-я акц. общ. «Слово», 1910 г. - С. 107.

приостановлена не была и осуществлялась в прежнем порядке. Таким образом, вся власть оставалась в руках императора.

Историческое значение Манифеста 17 октября сложно переоценить. Действительно, он создал предпосылки к утверждению народовластия, закреплению политического плюрализма и формированию многопартийной системы, закрепив свободу собраний и союзов, а также наделив избирательными правами все слои населения. Как видно современники того периода достаточно высоко оценивали перспективы становление конституционализма в Российской Империи. И именно Октябрьский Манифест был первым шагом на пути к достижению этой цели. Впрочем, говорить о практической реализации декларированных в нем идей не приходится. Дальнейшее развитие отечественной истории продемонстрировало, что трансформации и установления конституционной монархии так и не произошло, в первую очередь, по вине императора и его окружения, что и послужило созданием благодатной почвы к началу Февральской революции 1917 года.

20 февраля 1906 года указом Императора Николая II Государственный Совет был наделен законодательными полномочиями и уравнен в правах с Государственной Думой. Таким образом, в России появился двухпалатный парламент, где Государственный Совет стал верхней палатой, а Государственная Дума – нижней палатой. Ни один закон не мог быть принят без одобрения Государственного Совета, что создавало определенные механизмы противодействия по негодным законам, принимаемым Государственной Думой. Порядок формирования и полномочия Государственного Совета позволяли создавать серьезные препятствия законодательной деятельности Государственной Думы. Само по себе существование двухпалатного парламента не противоречило представлениям о конституционном правовом государстве. Однако учитывая то обстоятельство, что Государственный Совет наполовину формировался из лиц, назначенных Императором, выбранных от Русской Православной Церкви, от дворянства и

земства, а также представителей науки, торговли и промышленности, здесь явно усматривалась сословная структура без учета пролетариата и крестьянства. Такой состав Государственного Совета говорил о высокой степени подконтрольности его монарху и исполнительной власти.

Отдельного внимания заслуживает Положение о выборах от 6 августа 1905 года. Избирательная система, утвержденная им, была пронизана имущественными и сословными цензами, которые не позволяли обеспечить волеизъявления всего народа при формировании Государственной Думы, и не отвечали требованиям формулы всеобщего, равного, прямого, тайного избирательного права. Довольно емко представил суть избирательного процесса именно на таких принципах Н.Чернышев в своем труде «Всеобщее избирательное право». По его мнению: «Формула «всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право» выражает условия, при которых свободные выборы с возможной для непрямого народного законодательства полнотой отражают волю большинства народа в вопросах о желательном для этого большинства составе народного представительства и о желательном для него направлении законодательства в данный момент».¹ Автор справедливо полагал, что именно в рамках системы, основанной на вышеназванных принципах, воля народа могла быть отражена наиболее точно, так как предполагала наделение активным и пассивным избирательным правом всех совершеннолетних граждан, независимо от пола, без различия в национальности и вероисповедании. Также подразумевалось, что каждый избиратель должен иметь не более одного голоса.

Несмотря на незначительные изменения, внесенные в Положение о выборах в Государственную Думу от 11 декабря 1905 года, которые должны были обеспечить приведение его в соответствие с нормами Манифеста 17 октября, они не гарантировали равного доступа граждан для участия в управлении государством. Принятие нового Положения о выборах в

¹ Чернышев И.В. Всеобщее избирательное право: Теория и практика всеобщего избирательного права: Что может дать России всеобщее избирательное право. СПб.: изд. А.Е. Лосицкого, 1906. - С. 25.

Государственную Думу от 3 июня 1907 года последовало с роспуском второй Государственной Думы. Законность принятого акта многократно подвергалась сомнению. Дело в том, что император, распустив вторую Государственную Думу 3 июня 1907 года, в этот же день единолично, без участия Государственного Совета и Государственной Думы, утвердил Положение о выборах в Государственную Думу. Однако это не противоречило Основным Законам, с формальной точки зрения, так как предусматривались случаи, когда кабинет министров был вправе подавать проекты законов на подписание непосредственно Государю. Это обстоятельство касалось тех периодов, когда деятельность Государственной Думы была прекращена.

По мнению историков именно издание нового Положения о выборах следует считать окончанием Первой русской революции 1905 – 1907 гг. Новая избирательная система не только не расширила возможности участия граждан в выборах, но, наоборот, усложнила процедуру и создала механизмы позволяющие императору и правительству формировать куда более лояльный в своих политических устремлениях законодательный орган. Избирательная система представляла собой довольно сложный и запутанный механизм. Так, в пяти городах, обладавших отдельным представительством (Санкт-Петербург, Москва, Киев, Одесса и Рига), проводились прямые выборы в Государственную Думу. В других же частях России выборы были многостепенными. Так, депутаты избирались губернскими избирательными собраниями, состоящими из выборщиков, избранных в свою очередь избирательными съездами, которые сами состояли частично из избирателей, частично из уполномоченных, избранных на предварительных съездах.¹ Создание единого правового пространства и обеспечение монолитности народа в таких условиях было невозможно.

Определялся круг лиц, лишившихся права участвовать в выборах в Государственную Думу. Согласно статье 9 Положения о выборах, избирательного права были лишены: 1) лица женского пола; 2) лица моложе

¹ См. подробнее Лазаревский Н.И. Указ. соч., С. 264.

двадцати пяти лет; 3) обучающиеся в учебных заведениях; 4) воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе; 5) бродячие инородцы и 6) иностранные подданные¹. Также, не могли принимать участия в выборах лица, имевшие проблемы с законом. Не участвовали в выборах: 1) губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и их помощники - в пределах подведомственных им местностей, и 2) лица, занимающие полицейские должности - в губернии, области или городе, по которым производятся выборы. Кроме того, вводились имущественные цензы и ценз оседлости. Таким образом, образовывался довольно большой список лиц, лишенных избирательного права.

Венцом реформы государственного устройства стало принятие 23 апреля 1906 года в новой редакции Основных законов Российской Империи, которые и ознаменовали формальный переход к конституционной монархии. Фактически, явившись первой писанной Конституцией России, Основные Законы вобрали в себя положения Манифеста 17 октября и других изданных в тот период актов, но при этом удивительным образом закрепляли незыблемость абсолютной власти монарха. Так, согласно статье 4 Императору Всероссийскому принадлежала Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти Его, не только за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает². Конституционно-правового закрепления статуса российского народа, как носителя верховной власти в государстве, так и не произошло. Показательным в этом плане является тот факт, что только лишь по инициативе Императора Государственным Советом и Государственной Думой могли быть пересмотрены Основные Законы, что противоречит одному из основных принципов демократического государства - принципу народовластия.

Несмотря на учреждение двухпалатного парламента, полномочия главы государства в законодательных вопросах оставались достаточно обширными и

¹ Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г.// СПС «Гарант» // <https://constitution.garant.ru/>

² Высочайше утвержденные основные государственные законы от 23 апреля 1906 г.// СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5207/>

не ограничивались правом подписывать и публиковать законы. В статье 7 прямо указывалось, что Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой. Важными полномочиями глава государства обладал и в вопросах организации работы Государственного Совета и Государственной Думы. Именно указами Государя Императора ежегодно созывались сессии палаты Парламента, им же определялись продолжительность ежегодных занятий, а также сроки перерывов занятий в течение года. Император был наделен правом роспуска Государственной Думы, которым он активно пользовался. Из четырех созывов законодательного органа три были распущены досрочно, только лишь третья Дума отработала все полные пять лет, предусмотренные Основными Законами. При этом полномочия самой Государственной Думы были существенно ограничены по таким важным вопросам, как внешняя и оборонная политика государства. Кроме того, российский законодательный представительный орган был лишен одной из основных своих функций - контроля за исполнительной властью.

Таким образом, смысл проведенных реформ государственного устройства 1905 – 1906 гг. можно сформулировать следующим образом: «...в России устанавливается не конституционная монархия, а в большей степени монархия конституционная, где главнейшей задачей Основных законов, всех правовых актов является закрепление, поддержание, обеспечение верховенства царя»¹.

Вместе с тем даже частичные реформы привнесли положительные элементы в развитие политической системы общества. В частности, конституционное закрепление прав на объединение граждан, свободу слова, учреждение Государственной Думы способствовало активизации политической жизни населения, выражению всего многообразия политических воззрений и духовной многогранности российского народа. Именно в этот период начался стремительный рост числа политических партий, программы которых основывались на различных идеологических и философских концепциях

¹ Шульженко Ю.Л. Указ соч. С.24.

государственного и общественного устройства, получивших распространение и поддержку широких масс населения.

Вслед за Манифестом 17 октября, в статье 80 Основных законов Российской Империи за российскими подданными было закреплено право создавать общества и союзы в целях, не противоречащих законам. 4 марта 1906 года во исполнение положений Манифеста 17 октября был издан императорский указ: «О временных правилах об обществах и союзах», который, по сути, был первым правовым актом регулирующим, в том числе, и порядок образования политических партий и движений¹. Согласно указу, общества представляли собой объединение нескольких лиц, которые не имеют задачи получить прибыли, но были объединены некоторой иной целью. Под союзом понимали объединение нескольких таких обществ. Для создания обществ и союзов не требовалось каких-то дополнительных разрешений от органов государственной власти. Они имели добровольный характер. В то же время, общества, в которых были образованы отделения, а также союзы, должны были иметь устав.

Для заведывания делами об открытии, регистрации, воспрещении и закрытии обществ и союзов образовывались губернские или областные по делам об обществах присутствия. Лица, желающие образовать общество, обязаны были представить письменное заявление губернатору или градоначальнику, который, в случае обнаружения препятствий к образованию общества, передавал вопрос на рассмотрение губернского или городского по делам об обществах присутствия. Если в течение двух недель со времени получения заявления губернатором или градоначальником лицам, подавшим заявление, не сообщалось определение присутствия об отказе в удовлетворении заявления, с точным указанием оснований этого отказа, общество могло начать осуществлять деятельность.

¹ См подробнее Именной высочайший указ правительствующему сенату о временных правилах об обществах и союзах от 4 марта 1906 г.// СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5205/>

Вместе с тем существовали ограничения для создания таких объединений. Запрещались общества преследовавшие цели, противные общественной нравственности или воспрещенные уголовным законом, или же угрожавшие общественному спокойствию и безопасности, а также управлявшиеся учреждениями или лицами, находящимися за границей, если указанные общества преследовали политические цели. Все ограничения вполне соответствовали демократическим требованиям, в том смысле, что определяли границы политической свободы граждан и обеспечивали безопасность народного суверенитета от иноземного вмешательства во внутренние дела государства.

Во Временных правилах был установлен круг лиц, которым было запрещено участвовать в деятельности обществ, к таковым относились: несовершеннолетние, а также учащиеся в низших и средних учебных заведениях. Учащиеся высших учебных заведений могли быть допущены к образованию обществ, действующих вне учебных заведений, а равно к участию в таких обществах, лишь на основаниях, особо определяемых в уставах подлежащих учебных заведений. Особый порядок создания обществ существовал у лиц, находившихся на военной и военно-морской службе, а также запрещалось создание обществ, преследующих политические цели, различным служащим.

В период с 1900 по 1917 год в Российской империи было создано и существовало более 100 политических партий, как общероссийских, так и национальных. С изданием Манифеста 17 октября этот процесс приобрел намного более интенсивный характер. Многообразие политических партий, отличавшихся программными и идеологическими подходами, позволяет различными способами их классифицировать. В общем виде, партии можно было разделить на правых, левых и центристов. Так, к правым партиям относились – консервативные и националистические, к центристам – либерально-демократические партии, к левым – наиболее радикальные социалистические и анархические партии.

Встречались и иные классификации, в частности С.В. Тютюкин выделял пять основных типов политических партий того периода: «1) консерваторов, выступавших за сохранение самодержавной системы; 2) консервативных либералов «октябристского» типа; 3) либеральных, или конституционных, демократов; 4) неонародников; 5) социал-демократов»¹. В.И. Ленин в своей статье от 30 сентября 1906 года «Опыт классификации русских партий» выделял пять основных типов партий того времени: черносотенцев, октябристов, кадетов, трудовиков и социал-демократов².

Консервативная часть общества являлась опорой самодержавия. По мнению черносотенцев, идеи народовластия и парламентаризма считались чуждыми для России. К.П. Победоносцев писал: «Одно из лживых политических начал есть начало народовластия, та, к сожалению, утвердившаяся со времени французской революции идея, что всякая власть исходит от народа и имеет основание в воле народной. Отсюда истекает теория парламентаризма, которая до сих пор вводит в заблуждение массу так называемой интеллигенции и проникла, к несчастью, в русские безумные головы».³ Аналогичных представлений придерживался М.Н. Катков.⁴ Критикуя идею представительной демократии, консерваторы видели спасение государства, в сохранении существовавшей несколько столетий формы взаимоотношений самодержжца и народа.

Несмотря на отрицание необходимости существования политических партий в 1900 году была создана первая монархическая партия – Русское собрание. Целью ее учреждения было формирование силы, противодействующей, различным радикально-революционным движениям. Издание Манифеста 17 октября 1905 года привело к возникновению и других влиятельных консервативных партий таких, как Союз русского народа, Русская

¹ Тютюкин С.В. История политических партий России под редакцией А.И. Зевелева. М.: Высшая школа, 1994.- С. 58.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 14. Сентябрь 1906 – февраль 1907. М.: Институт Марксизма-Ленинизма при ЦК КПСС изд. Политической литературы, 1972. - С. 33.

³ Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М.: Русская книга, 1993. - С.31.

⁴ См. подробнее Катков М.Н. Русская правовая и политическая мысль: Антология/Ред.- составитель С.Л. Чижков.- М.: Летний сад, 2013. - С. 241.

монархическая партия, Объединенное дворянство и другие. Большинство из этих партий прекратили свое существование в 1917 году.

Наиболее влиятельными и организованными представителями либеральной части общества являлись Партия Народной свободы (Конституционно-демократическая партия (Кадеты)) и Партия Союз 17 октября (Октябристы). Однако в их программах и деятельности существовали принципиальные различия. Если Партия Народной свободы была оппозиционной, то Октябристы в основном защищали интересы правительства.

Конституционно-демократическая партия возникла путем объединения двух полулегальных организаций: Союза земцев конституционалистов и Союза Освобождения. Программа партии была ориентирована на внедрение в России уже опробованных моделей устройства конституционных и парламентских государств. За образец кадеты предполагали взять английскую модель конституционной монархии. Они были сторонниками утверждения принципа разделения властей, признания и закрепления основных демократических прав и свобод. Программа кадетов предполагал мирное реформирование государственного строя.

Действительно, идеи партии были наиболее прогрессивными, в чем-то даже более либеральными, чем у аналогичных буржуазно-демократических партий Западной Европы. В частности, первый пункт программы звучал следующим образом: «Все российские граждане, без различия пола, вероисповедания и национальности, равны перед законом. Всякие сословные различия и всякие ограничения личных и имущественных прав поляков, евреев и всех без исключения других отдельных групп населения должны быть отменены»¹. Подразумевалось наделение избирательным правом всех граждан, в том числе и женщин.

Несмотря на то, что тактика партии была достаточно умеренной, она считалась оппозиционной, тяготела к левой части партийной системы.

¹ Полный сборник платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданнейшего доклада графа Витте. СПб.: Тип. Север, 1906 . - С.58

Благодаря чему в результате выборов в первую и вторую Государственную Думу кадеты получили наибольшее количество мандатов. В первом созыве 179 депутатов принадлежали партии Конституционных демократов и составляли самую большую по численности фракцию. Представители партии заняли руководящие посты в Думе. С.А. Муромцев был избран председателем законодательного органа, его заместителями были избраны П. Долгоруков и Н. Гредескул, секретарем – Д. Шаховский. Лидеры партии не могли не воспользоваться таким политическим успехом и попытаться реализовать собственную программу реформ. В частности, партия выступала за отмену смертной казни, требовали объявления политической амнистии, закрепления ответственности исполнительной власти перед законодательной, а также настаивали на ликвидации Государственного Совета. Одно из главных требований касалось аграрного вопроса, кадеты предлагали наделить малоземельных крестьян землей за счет помещиков.¹ Император и Совет министров не намеревались идти на уступки и выполнять требования кадетов. Возник политический кризис, в результате которого 8 июля 1906 г. Николай II распустил первую Государственную Думу, которая проработала всего лишь 72 дня.

В отношении многих членов партии последовали репрессии. В дальнейшем влияние и поддержка Конституционно-демократической партии снижалась. Так по результатам выборов во вторую Государственную Думу партия потеряла значительное количество депутатских мест, но, несмотря на это фракция кадетов состояла из 98 депутатов и, по-прежнему, оказалась одной из наиболее крупных. В отличие от первой Думы во втором созыве заметно увеличилось представительство левых партий, на их фоне партия Кадетов выглядела намного более умеренной. В научной литературе отмечается, что: «Тактика кадетской фракции во II Государственной думе сводилась к «бережению Думы». Они прекратили злоупотреблять запросами и сдерживали

¹ См. подробнее Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций/ А.И. Лукьянов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

запросный ажиотаж левых фракций. В результате во II Думу было внесено всего 36 запросов – в 10 раз меньше по сравнению с I Думой. Всю зиму кадетские юристы работали над тем, чтобы сделать более приемлемыми для правительства законопроекты, внесенные в I Государственную думу»¹. Попытки найти компромисс с правительством по аграрному вопросу не увенчались успехом. 3 июня 1907 года Николай II распустил Государственную Думу и утвердил новое Положение о выборах. Данное событие для России ознаменовало окончание Первой русской революции 1905 – 1907 гг., а для Конституционно-демократической партии начало кризиса.

Третья Государственная Дума оказалась намного более лояльной к правительству. Ключевой и самой влиятельной фракцией в этот период становится «Союз 17 октября», фракция, которая состояла из 154 депутатов. История возникновения партии связана непосредственно с изданием октябрьского Манифеста. Октябристы были сторонниками постепенных демократических реформ с сохранением конституционной монархии, их тактика предусматривала в случае необходимости создавать коалиции по тем или иным вопросам то с кадетами, то с правыми партиями. Программа партии призывала к сохранению единства народа и укреплению власти.²

За лояльность существующему режиму и за представление в своей деятельности интересов крупного капитала Союз 17 октября подвергался критике. По мнению Н.В. Романова: «За манифест 17 октября теперешние октябристы не боролись. Он взят усилием рабочего класса. Задача крупного капитала после манифеста 17 октября была в том, чтобы уступки «революционному классу» пролетариату и крестьянству не были слишком велики»³. Вместе с тем программа партии признавала приоритетность решения аграрного и рабочего вопроса.

¹ Степанов С.А. Политические партии России: история и современность: Учеб. пособие. – М.: РУДН, 2008.- С. 57.

² См. подробнее Полный сборник платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданнейшего доклада графа Витте. С.94

³ Романов Н.В. Октябристы и Кадеты.- СПб.: Книгоиздательство «Зерно», 1906. - С.7.

Наиболее радикальными на политическом пространстве Российской империи были левые партии, программы которых были ориентированы на поддержку пролетариата и крестьянства. Наиболее яркими представителями левых партий были Партия социалистов революционеров (эсеры) и Российская социал-демократическая рабочая партия (РСДРП). Являясь участниками второго интернационала – международного объединения социалистических партий, и те, и другие имели программу минимум и программу максимум.

Партия Социалистов революционеров (Эсеры) была одной из самых массовых и радикальных на протяжении долгого времени. Датой образования партии принято считать январь 1902 года, в то же время первый съезд состоялся только лишь в декабре 1905 года, на котором и рассматривались основные организационные и программные вопросы. Эсеры позиционировали себя составной частью международного революционного движения и видели одной из своих задач консолидацию всего трудового и эксплуатируемого народа. Эсеры полагали, что угнетенная часть населения, только осознав себя единым рабочим классом, добьется освобождения. В результате планомерной организованной борьбы планировалось совершить социально-революционный переворот, итогом, которого должно было стать освобождение всех общественных учреждений из-под власти эксплуатирующих классов; уничтожение, вместе с частной собственностью на естественные силы природы и общественные средства производства, самого деления на классы; уничтожение классового принудительно-репрессивного характера общественных учреждений¹. Одной из ключевых задач эсеры состояла в изъятии земли из частной собственности отдельных лиц и перевод ее в общественное владение и в распоряжение демократических организованных общин территориальных союзов общин на началах уравнительного пользования.

¹ См. подробнее Полный сборник платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданнейшего доклада графа Витте. С.22

Следует отметить, что первоочередной своей задачей и социалисты революционеры, и социал-демократы видели в свержении монархического режима. В программе эсеров было указано: «Существование самодержавия становится в непримиримое обостряющееся противоречие со всем хозяйственным, общественно-политическим и культурным ростом страны. Являясь надежным союзником и опорой наиболее эксплуатирующих и паразитических классов внутри России, русское самодержавие становится и за ее пределами одним из главных оплотов реакции и сильнейшей угрозой делу освободительной борьбы рабочих партий других стран»¹. Аналогичных позиций придерживались и социал-демократы, утверждавшие, что из множества пережитков докапиталистического строя, сохранившиеся в Российском государстве, самодержавная власть является самым значительным из пережитков.

Существовало небольшое отличие, заключавшееся в том, что эсеры были уверены, что основу той силы, которая сметет самодержавие, составят - пролетариат, трудовое крестьянство и революционно-социалистическая интеллигенция, в то время как, социал-демократы рассчитывали исключительно на пролетариат. В.И. Ленин критиковал эсеров за это неоднократно, в то же время, подчеркивая, что только партия социал-демократов: «...единственная рабочая партия, партия пролетариата и по своему составу и по своей строго выдержанной пролетарской точке зрения»².

Социалистические партии во многом совпадали в своих политических взглядах. Так, в частности, левые партии видели в развитии буржуазно-капиталистического строя причины тяжелого зависимого положения пролетариата и крестьянства. По их мнению, несправедливое распределение результатов производства приводило к обогащению небольшой группы лиц, обладавших капиталом и правом частной собственности на средства производства, вследствие чего усиливалась зависимость рабочих и крестьян.

¹ Там же С. 24

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений Т.14. 5-е изд. М.: изд. Политической литературы, 1972. - С. 22.

Разрыв в уровне доходов между буржуазией и трудовым классом рос неукоснительно. В программе эсеров сложившаяся ситуация характеризовалась следующим образом: «Классы эксплуататоров стремятся увековечить основу своего существования – эксплуатацию путем ренты, прибыли на капитал во всех его формах и податного отягощения трудовой массы. Посредством синдикатов, картелей и трестов они стремятся овладеть, в своих эгоистических видах, условиями производства и сбыта. Они стремятся приспособить к своим классовым интересам все учреждения современного государства и превратить его всецело в орудие своего господства и порабощения эксплуатируемых. Наконец, они стремятся подчинить себе духовно и материально литературу, искусство, науку, ораторскую трибуну, чтобы держать трудящиеся массы не только в экономическом, но и в умственном рабстве»¹. Вместе с тем социалисты революционеры видели определенные положительные черты в капиталистическом строе: «Поскольку в тесных рамках буржуазно-капиталистических отношений развиваются, хотя односторонне и неполно, формы коллективного труда и производство в крупных общественных размерах – постольку современное хозяйственное развитие обнаруживает свои положительные творческие стороны, подготавливая некоторые материальные элементы для высшего социалистического строя жизни и объединяя в компактную социальную силу промышленные армии наемных рабочих»². Таким образом, эсеры видели в капитализме очередную стадию общественного развития, которая, непременно приведет государства к социализму.

Надо признать, что структура самой партии была достаточно сложной, она образовалась в результате объединения различных организаций. В том числе зарубежных, к которым относились: 1) «Аграрно-социалистическая Лига», 2) «Союз русских социалистов-революционеров», 3) группа теоретиков, объединившихся вокруг журнала «Русское богатство». Наиболее значительными эсеровскими организациями, действовавшими в самой России,

¹ Полный сборник платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданейшего доклада графа Витте. С.21.

² Там же. С. 20.

являлись: 1) «Северный союз социалистов революционеров», 2) «Южная партия социалистов-революционеров», 3) «Рабочая партия политического освобождения России» (РППОР)»¹. Перечисленные организации имели разные взгляды на программу партии, в связи с чем, возникли проблемы с ее утверждением и выборе тактики действий. В результате чего, первый же съезд эсеров привел к расколу на три течения. Из партии выделились «Союз социалистов-революционеров максималистов», которые не принимали программу-минимум, а считали необходимым добиваться реализации программы-максимум, при этом любыми методами, в частности, они практиковали террористические акты. Другой силой, выделившейся из партии эсеров, была Трудовая народно-социалистическая партия (энэсы), которые напротив, стремились к достижению своих целей легальным путем: «Энесы говорили об особом «русском социализме», который будет создан путем приспособления общеполитической схемы и западноевропейского опыта к российским условиям»².

Особо пристального внимания, учитывая дальнейшие события, происходившие в отечественной истории, требует процесс возникновения и возвышения Российской социал-демократической рабочей партии. Первый съезд, провозгласивший создание РСДРП, состоялся 1-3 марта 1898 г. в Минске. При этом программа партии принята не была. Куда более судьбоносным оказался II-й съезд партии в 1903 г., в результате которого были приняты программа-максимум и программа-минимум, а также устав организации, но тогда же произошел внутривнутрипартийный раскол на фракцию большевиков и меньшевиков. Несмотря на противоречия, вплоть до 1917 года партия сохраняла свое единство.

Как известно различия подходов заключались в том, что большевики были сторонниками более стремительного перехода к построению социализма, предусматривающего перерастание буржуазно-демократической революции в

¹ Степанов С.А, Указ. соч., С. 23.

² Там же С. 31.

социалистическую. В отличие от них меньшевики предполагали, что должен пройти некий период, в течение которого российское государство должно пройти стадию капиталистического развития.¹ Программа-максимум подразумевала строительство социалистического общества путем осуществления социалистической революции и установления диктатуры пролетариата. Программа-минимум первоочередной задачей, как было сказано выше, ставила свержение самодержавия.

Значимое место в политическом пространстве Российской империи отводилось и национальным партиям, депутаты которых периодически образовывали фракции автономистов в четырех созывах Государственной Думы. Представляя интересы национальных, конфессиональных меньшинств, они отстаивали идеи децентрализации и федерализации государства. В то же время, сам факт существования национальных партий говорил о несовершенстве общественного представления о демократии. Наличие партий, отстаивающих интересы определенной этнической, конфессиональной группы или даже части территории, не может отвечать требованиям общего блага, достижение общей народной воли в таких условиях невозможно. Уже в тот отдаленный период Н.А. Бердяев предостерегал: «Кроме жизни отдельных людей, отдельных социальных групп и классов существует еще огромная жизнь целого народа и она не простое сложение жизней этих отдельных людей, групп и классов, она имеет свою душу и свои задачи в мире. Отыскать эту общенациональную линию, идти по ней и оставаться ей верным и значит держаться истинно народной и истинно государственной политики, значит служить своему отечеству, спасти его от разложения и гибели, организовать в нем новую лучшую жизнь. И во имя этой великой цели, к которой зовут нас не только потребности народного самосохранения, но и порыв к историческому творчеству, все классы призваны к ограничению своих интересов, к согласованию их с интересами, целями, потребностями и нуждами России»².

¹ См. подробнее Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 41

² Бердяев Н.А. Народ и класс в русской революции. М.: Тип. Т-ва Рябушинскихъ. 1917. - С. 4.

Постепенные либеральные реформы в начале XX века не позволили сохранить существовавшее государственное устройство в Российской Империи. Народ и политические партии, получив ограниченную политическую свободу, встали на защиту своих узкословных интересов. Участь самодержавия была предопределена, как в силу собственного упрямства и отрицания существующей действительности, которая выражалась в значительной трансформации общества, нуждавшегося в установлении конституционализма и демократии, так и в силу существования таких политических групп, которые не собирались ни в коем случае идти на уступки существующей власти.

Государственная Дума не справилась с задачей консолидации общества. Во многом это связано с тем, что, несмотря на формальное учреждение законодательного органа, реального разделения властей так и не произошло. Исполнительная власть, поддерживаемая императором, не готова была стать подконтрольной законодательной ветви власти. Этим объясняется досрочный роспуск первого, второго и четвертого созыва законодательного органа. В таких условиях установление народовластия на принципах плюралистического начала оказалось невозможным, как и оказалось невозможным выживание прежнего государственного строя.

§ 1.3. Монопартийная система в советский период отечественной государственности

Государство, возникшее на осколках Российской империи, в результате двух революций, Гражданской войны 1918-1920 гг. и иностранной военной интервенции, явилось уникальным явлением в мировой истории, феномен которого заключался в совершенно новой форме политического, экономического, социального устройства государства на принципах учения К. Маркса и Ф. Энгельса. Исторический и диалектический материализм, предложенный указанными авторами в качестве основной теории и методологии к исследованию развития человечества, предполагал первичность экономических отношений, природа которых и создавала условия для

существования внутренних конфликтов и противоречий в обществе. Как отмечали марксисты: «История всех до сих пор существовавших обществ была историей борьбы классов»¹, которая заключалась в противостоянии, антагонизме угнетающих и угнетенных классов. Руководствуясь этим тезисом, а также выделяя определенные способы материального производства, характерные для каждого конкретного исторического периода, марксисты разработали концепцию общественно-экономических формаций, согласно которой человеческий род в результате естественно-исторического развития переходил последовательно от одной формации к следующей.

Выделялись такие общественно-экономические формации, как: первобытно-общинная, рабовладельческая или античная, феодальная, буржуазная, коммунистическая. Переход из одной общественной формации в другую происходил в силу достижения максимального уровня развития того типа производственных отношений, который был характерен указанному этапу истории человечества, что в свою очередь способствовало достижению максимального уровня противоречий между эксплуататорской и эксплуатируемой частью населения. Марксисты видели закономерность в том, что развитие общества происходило не эволюционно, а скачкообразно, определенная социальная революция способствовала переходу к новой форме общественного устройства.

Понимание сущности и причин возникновения государства у марксистов происходило, также, сквозь призму концепции общественно-экономических формаций. Согласно историческому материализму возникновение государства связано с появлением классового разделения, следовательно, с момента перехода к рабовладельческому строю. Как отмечал Ф. Энгельс в произведении «Происхождение семьи, частной собственности и государства»: «Так как государство возникло из потребности держать в узде противоположность классов; так как оно в то же время возникло в самих столкновениях этих классов, то оно по общему правилу является государством самого

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии. М.: изд. Политической литературы, 1974. - С.24.

могущественного, экономически господствующего класса, который при помощи государства становится также политически господствующим классом и приобретает таким образом новые средства для подавления и эксплуатации угнетенного класса»¹. Отсюда резюмируется вывод: «...государство есть не что иное, как машина для подавления одного класса другим..»².

Буржуазное государство характеризовалось, как последняя форма эксплуататорского общества. Эта формация признавалась необходимой, так как должна была стать промежуточной, переходной от феодального строя к коммунистическому. Ее необходимость заключалась в том, что развитие и укрепление буржуазии явилось фактором, способствовавшим возникновению пролетариата, как класса, который, в свою очередь, объединившись и достигнув наивысшей точки собственного развития, должен был стать силой, которая уничтожит классовое разделение. В центре марксистской теории находился рабочий класс. По мнению В.П. Черткова: «Диалектический материализм, являясь единственно научным мировоззрением, служит и может служить только передовому, последовательно революционному классу современного общества – пролетариату, его марксистской партии»³. Автор утверждал: «Партийность диалектического материализма состоит в том, что он является методом познания и революционного преобразования общества на началах социализма и коммунизма».⁴

В представлении марксистов, капиталистическая демократия не могла в действительности обеспечить социальную справедливость, как не могли этому способствовать и институты такого государства. Как писал В.И. Ленин: «Буржуазия вынуждена лицемерить и называть «общенародной властью» или демократией вообще, или чистой демократией (буржуазную) демократическую

¹ Маркс К. Энгельс Ф. Сочинения. Т. 21. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961- С. 171.

² Маркс К. Энгельс Ф. Сочинения. Т. 22. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1962. - С 200.

³ Чертков В.П. Диалектический материализм – мировоззрение марксистско-ленинской партии//О диалектическом материализме. Сборник статей. Изд. 2-е. - Гос. изд. Политической литературы, 1953. С. 19.

⁴ Там же. С.20

республику, на деле представлявшую из себя диктатуру буржуазии, диктатуру эксплуататоров над трудящимися массами».¹

Марксисты относились критически к идеям Великой французской буржуазной революции, в том смысле, что одно из главных ее достижений - провозглашение политических прав и свобод человека, на самом деле, не привели к равенству в общественном положении представителей всех классов. Как писал Ф. Энгельс: «...равенство свелось к гражданскому равенству перед законом, а одним из самых существенных прав человека провозглашена была...буржуазная собственность»². Именно частная собственность на средства производства являлась главным источником и фактором, способствующим сохранению классового разделения, она создавала классовые привилегии для меньшинства и являлась основной причиной зависимого положения пролетариата по отношению к буржуазии. Освобождение пролетариата, уничтожение классовых противоречий могло быть осуществлено только путем отмены и ликвидации частной собственности, что должно было, в свою очередь, ознаменовать переход к коммунистическому обществу, в котором «...публичная власть теряет свой политический характер»³. Таким образом, такие важные институты демократического государства, как парламент, политические партии теряли свой всяческий смысл.

Образцом или прототипом идеального государства, по мнению К. Маркса, была Парижская коммуна 1871 г. Философ противопоставлял ее всем другим прежним правительствам, называя их угнетательскими. При этом он подчеркивал, что уникальность коммуны заключалась в том, что она была в высшей степени гибкой политической формой, так как смогла объединить в себе множество различных интересов.⁴ По мнению же Ф. Энгельса именно Коммуна была диктатурой пролетариата, установление которой и являлось необходимым условием для перехода от капиталистического к

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37. 5-е изд. М.: изд. Политической литературы, 1969. - С. 390.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 20. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. - С. 17.

³ См. подробнее Маркс К. Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии С. 47.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения Т. 17. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960.- С.346.

коммунистическому общественному строю. При этом сама эта идея не предполагала существования плюрализма идей и интересов всего народа. В центре коммунистического государства находились только интересы рабочего класса, который и являлся источником и носителем власти.

Несмотря на всю свою привлекательность для наиболее бедных слоев населения капиталистических государств Западной Европы, марксизм получил свое практическое воплощение именно в России в виде нового типа государства - республики Советов, которые, так же как и Парижская коммуна 1871 года, признавались формой диктатуры пролетариата. Следует отметить, что изначально Советы рабочих депутатов возникли в ходе Первой русской революции 1905 – 1907 гг., а также стали образовываться по всей стране с первых дней Февральской революции 1917 г. Они выступали в качестве центров революционного восстания против самодержавной власти. Несмотря на преобладание в составах Советов пролетариата и беднейшего крестьянства их цели не сводились только лишь к отстаиванию собственных классовых интересов, скорее это была форма участия этих классов в общенародной борьбе с существующим режимом. Во многом это было predetermined влиянием левых партий – социалистов-революционеров и меньшевиков, которые пользовались наибольшей поддержкой в среде пролетариата и крестьянства.

В юридической литературе советского периода подчеркивалась близость Советов к народу, что обеспечивало высшую степень их демократичности, так как являясь органами массовой борьбы, возникли из самих масс под руководством пролетариата.¹ При этом Советы, как утверждалось, являясь примером высочайшего уровня самоорганизации беднейших слоев населения, не представляли собой некой единой централизованной системы. Фактически объединение советов рабочих и солдатских депутатов с советами крестьянских депутатов произошел только после установления советской власти.²

¹ См. подробнее Исторический материализм под общей редакцией проф. Ф.В. Константинова. М.: Гос-е изд. Политической литературы, 1951.

² См. подробнее Аверьев В.Н. Советы перед Октябрьской социалистической революцией (сентябрь – октябрь 1917 г.)//Советское государство и право. 1941. № 1. С. 27.

Идея о преобразовании Советов из органов революционного восстания в органы государственной власти и новую форму политического устройства государства принадлежала В.И. Ленину, который разглядел в них реальную платформу для осуществления социалистической революции и установления диктатуры пролетариата. Основная задача большевиков заключалась в том, чтобы захватить контроль над Советами и придать революционному движению характер классового противостояния.

Следует отметить, что вся история возникновения, становления, расцвета и падения СССР неразрывно связана с большевистской партией, которая играла определяющую роль во всех сферах жизни общества. Справедливо сказать, что в марксистском учении партии пролетариата уделялось особое значение. Марксисты не противопоставляли коммунистическую другим рабочим партиям, подчеркивая совпадение их интересов с интересами самого этого класса.¹ В то же время, они отмечали: «Коммунисты отличаются от остальных пролетарских партий лишь тем, что, с одной стороны, в борьбе пролетариев различных наций они выделяют и отстаивают общие, не зависящие от национальности интересы всего пролетариата; с другой стороны, тем, что на различных ступенях развития, через которые проходит борьба пролетариата с буржуазией, они всегда являются представителями интересов движения в целом»². Именно по этой причине К. Маркс и Ф. Энгельс предполагали, что: «Коммунисты, следовательно, на практике являются самой решительной, всегда побуждающей к движению вперед частью рабочих партий всех стран, а в теоретическом отношении у них перед остальной массой пролетариата преимущество в понимании условий, хода и общих результатов пролетарского движения»³.

Взгляды классиков марксизма по вопросу роли партии получили свое значительное развитие, а где-то и собственную интерпретацию в трудах В.И. Ленина. Вождь мирового пролетариата очень внимательно относился к

¹ См. подробнее Маркс К. Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии. С.39

² Там же. С. 38

³ Там же.

вопросу организации партии. В статье «Как В. Засулич убивает ликвидаторство» он утверждал: «Партия есть сумма связанных воедино организаций. Партия есть организация рабочего класса, расчлененная на целую сеть всяческих местных и специальных, центральных и общих организаций»¹. При этом В.И. Ленин не отождествлял партию и весь класс пролетариата: «Посредником между партией и классом является «широкий слой» (шире партии, но уже класса) – слой голосующих за с.-д., слой помогающих, слой сочувствующих и т.д.»². Примечательно, что первый раскол РСДРП на большевиков и меньшевиков произошел именно по причине разных взглядов на порядок формирования состава партии.

В представлениях В.И. Ленина численность политического объединения не имела ключевого значения, куда важнее была организованность, сплоченность: «Партия – сознательный, передовой слой класса, его авангард. Сила этого авангарда в 10, 100 раз и более велика, чем его численность»³. Развивая свою мысль, он утверждал: «Сознательность передового отряда в том, между прочим, и проявляется, что он умеет организоваться. А организуясь, он получает единую волю, и эта единая воля передовой тысячи, сотни тысяч, миллиона становится волей класса»⁴.

Принципы, на которых была организована и осуществляла свою деятельность партия, в итоге явились одним из ключевых факторов, позволивших большевикам подготовить Октябрьскую социалистическую революцию 1917 года, в результате, которой им удалось захватить и удержать власть в государстве. Именно строгая организованность и дисциплина обеспечивали планомерную реализацию программ партии. Так, принцип демократического централизма, предполагавший выборность всех без исключения руководящих органов партии, а также строгое подчинение и исполнение решений вышестоящих органов нижестоящими, стал руководящим в деятельности партии и получил закрепление в уставе партии. К слову, в

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений Т. 24. М.: изд. Политической литературы. 1973. - С. 30

² Там же С. 35

³ Там же. С. 34.

⁴ Там же.

дальнейшем, после захвата власти, большевики перенесли этот принцип и на управление государством.

Как было указано выше первая программа РСДРП, утвержденная в 1903 году на II съезде партии, была разделена на программу-минимум и программу-максимум. Первоочередной задачей большевики видели свержение самодержавия, которая была осуществлена в результате Февральской революции 1917 года. Следует отметить, что эта задача была решена не только и не столько силами большевиков, сколько коллективными усилиями различных политических сил, находившихся в оппозиции монаршей власти. В целом, буржуазно-демократическая революция в России рано или поздно была неизбежна в силу противодействия, оказываемого руководством государства в части реформирования политической системы, пренебрежительного отношения к Государственной Думе, а самое главное – игнорирования потребностей народа. В условиях, когда в Европе уже стремительно развивались и воплощались в жизнь идеи конституционного правового государства, произошла целая череда революций, направленных на низвержение абсолютистских режимов, Россия не могла остаться в стороне.

Другой вопрос в том, какие результаты принесла Февральская буржуазная революция. Свержение самодержавия не решило одномоментно проблем существовавших в обществе. Возник вакуум власти, который перевоплотился в двоевластие – Временного правительства и Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, где каждый из них претендовал на верховную власть в государстве. 27 февраля 1917 г. депутатами Государственной Думы, распущенной указом Николая II, в целях поддержания правопорядка и обеспечения законности, был образован Временный комитет Государственной Думы, утвердивший 1 марта первый состав Временного правительства, которое и должно было осуществлять функции высшего органа государственной власти. Основной задачей было постепенное формирование институтов нового демократического государства и подготовка к Учредительному Собранию. Первый состав Временного правительства,

преимущественно состоял из представителей демократических партий, сторонников конституционной демократии.

27 февраля был образован Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов, который фактически выступал в роли главного из Советов. Несмотря на различные идеологические платформы, взаимоотношения демократических и социалистических партий можно назвать договороспособными. Как отмечал П. Милюков, бывший лидер Конституционно-демократической партии и министр иностранных дел Временного правительства утверждал, что именно оно было признано всеми силами законностью, что было засвидетельствовано заключением соглашения.¹ Дело в том, что эсеры и меньшевики были убеждены в том, что Россия еще не готова к социалистической революции, что оставляло возможность для поиска компромиссов. Кроме того, на более поздних этапах представители эсеров и меньшевиков входили в коалиционный состав Временного правительства, а А.Ф. Керенский (эсер) даже его возглавлял. В сложившейся обстановке созыв Учредительного Собрания являлся первоочередной задачей. Оно должно было создать механизмы разрешения существующих в обществе конфликтов и противоречий, а также предложить такое устройство государства, которое отражало бы интересы всех групп населения. Россия находилась в шаге от перехода к парламентской форме правления, но затягивание созыва Учредительного Собрания и продолжавшаяся Первая мировая война, нагнетали социально-политическую обстановку.

Именно в этот момент начинается возвышение РСДРП (б). В апреле 1917 г. В.И. Ленин возвратился из эмиграции в Россию и начал активную политическую деятельность. Им был опубликован программный документ, получивший название «Апрельские тезисы», предусматривавший переход к

¹ См. подробнее Милюков П.Н. Россия на переломе: большевистский период русской революции. Т.1. Париж [б/и], 1927. С.47.

подготовке социалистической революции, целью, которой было установление диктатуры пролетариата.¹

В вышеуказанном историческом документе В.И. Ленин высказывал позицию большевиков по целому ряду актуальных вопросов, но были два ключевых, которые создали предпосылки к росту поддержки партии среди широких масс населения. Так, один из основных пунктов «Апрельских тезисов» гласил о необходимости выхода России из империалистической войны с Германией и заключения мира, в силу того, что она была инициирована исключительно в интересах международных финансовых кругов и не имела никакого смысла для пролетариата и крестьянства. Учитывая то обстоятельство, что наиболее бедные слои населения несли на себе все тяготы войны, позиция большевиков находила отклики в умах и сердцах пролетариата и крестьянства. В то время как члены Временного правительства стояли на том, что Россия должна выполнять обязательства перед союзниками.

Отдельное внимание было уделено земельному вопросу. Речь шла о конфискации помещичьих и национализации всех земель, с дальнейшей их передачей в распоряжение местным Советам батрацких депутатов. Этот ход позволил большевикам перехватить инициативу у эсеров, которые были наиболее популярной партией в среде крестьянства. Кроме того, национализация земли и ликвидация частной собственности на средства производства вполне соответствовала той новой модели экономических отношений, которая предлагалась и навязывалась большевиками. Примечательно, что именно Декрет о мире и Декрет о земле стали первыми актами советской власти, принятыми на II съезде Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов.

Тактика коммунистов в итоге привела к успеху. 25 октября (7 ноября) 1917 года в результате Великой Октябрьской социалистической революции было свергнуто Временное правительство. В этот же день начал работу II

¹ См. подробнее Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т 31. М.: Издательство политической литературы, 1969.- С. 114.

Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, который провозгласил себя высшим органом государственной власти. Был переизбран Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и сформировано новое правительство, получившее название Совет народных комиссаров. Съездом было принято решение о переходе всей власти к Советам на территории государства.

Ю.Л. Шульженко выделяет ряд причин, которые привели их к успеху. В частности, к таковым он относит отсутствие у Временного правительства реальной программы деятельности, отвечавшей интересам народа, затягивание вопроса с избранием и созывом Учредительного Собрания, частые изменения в составе правительства и внутренние противоречия в этом органе. Как указывает автор: «...Временное правительство не было тем монолитом, которым оно должно было быть в тех сложнейших условиях, а следовательно, не могло стать реальной сильной властью, а тем более удержать ее»¹. Кроме того, называются и другие причины, а именно, незавершенность организационного оформления земств и невозможность их участия в борьбе за власть. Не обходит стороной автор эффективность и гибкость политики большевиков, как в среде широких масс населения, так и по отношению к Петроградскому Совету. Так же, отмечается такой факт, как недооценка большевиков другими политическими партиями и силами, что в итоге и привело, практически, к беспрепятственному захвату власти в Октябре 1917 г.

Представляется справедливой позиция В.Е. Сафонова, который отмечает, что: «Коренное отличие политической системы Российской империи от европейских государств заключалось в том, что в нашей стране политический класс так и не сформировался»². И приходит к выводу, что: «Именно отсутствие в России полноценного политического класса и привело к тому, что

¹ Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 95.

² Сафонов В.Е. Зачем и для чего нужны политические партии в современной России?//Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2010. № 4(47)/10. С.35-42.

Ленину удалось захватить власть в стране, где его ключевые идеи (в частности, уничтожение исторической России) были нужны одному проценту населения».¹

Нельзя обойти стороной и взгляд выдающегося русского философа современника тех событий И.А. Ильина: «Народ часто бредет в политике ощупью, недостаточно понимая свою задачу и не зная, кому верить и за что стоять. И поэтому в его среде легко распространяется уверенность, что в политике надо и можно стоять только за себя, да разве еще за свой класс; что политическая жизнь есть простое состязание частных и классовых интересов; и что средняя линия государственного дела слагается сама в этой борьбе неограниченных притязаний; что надо всегда «требовать» как можно больше и что всякая ссылка на государственный интерес есть простое лицемерие»². Продолжая свою мысль, И.А. Ильин делал вывод: «Неспособность подняться до правильного понимания политической жизни заставляет темного, несознательного человека верить только тому, кто отстаивает его личный и его классовый интерес без всяких ограничений и голосовать за ту партию, которая «обещает» ему больше других»³. Большевики активно пользовались непросвещенностью населения, адаптируя марксистко-ленинскую идеологию под запросы пролетариата и, в меньшей степени, крестьянства.

Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеева: «Именно марксизм - один из главных источников революционного мировоззрения в России»⁴. Дело в том, что Российское общество остро нуждалось в преобразованиях, но наталкивалось на противодействие со стороны консервативно настроенного руководства государства. Как отмечал В.И. Ленин: «В течение около полувека, примерно с 40-х и до 90-х годов прошлого века, передовая мысль в России, под гнетом невиданно дикого и реакционного царизма, жадно искала правильной революционной теории, следя с удивительным усердием и тщательностью за всяким и каждым «последним словом» Европы и Америки в этой области.

¹ Там же.

² Ильин И.А. Демагогия и провокация. М.: Изд. Народное право, 1917. - С.4.

³ Там же.

⁴ Эбзеев Б.С. Великая Российская революция, власть и свобода: идейные истоки и конституционное устройство//Государство и право 2017. № 7. С. 5-21

Марксизм, как единственно правильную революционную теорию, Россия поистине выстрадала полувековой историей неслыханных мук и жертв, невиданного революционного героизма, невероятной энергии и беззаветности исканий, обучения, испытания на практике, разочарований, проверки, сопоставления опыта Европы»¹.

Представляется интересной и позиция выдающегося русского философа Н.А. Бердяева: «Первоначально марксизм на русской почве был крайней формой русского западничества. Первые поколения русских марксистов, прежде всего, боролись со старыми направлениями революционной интеллигенции, с народничеством и нанесли ему непоправимые удары. Русский марксизм ждал освобождения от индустриального развития России, которого народничество как раз хотело избежать. Капиталистическая индустрия должна привести к образованию и развитию рабочего класса, который и есть класс освободитель. Поэтому марксисты стояли за пролетаризацию крестьянства, которой народники хотели не допустить. Марксисты думали, что они, наконец, нашли реальную социальную базу для революционной освободительной борьбы. Единственная реальная социальная сила, на которую можно опереться, это образующийся пролетариат. Нужно развивать классовое революционное сознание этого пролетариата. Нужно идти не к крестьянству, которое отвергало революционную интеллигенцию, а к рабочим на фабрику»².

И здесь Н.А. Бердяев приходит к совершенно верному выводу: «Марксизм есть не только учение исторического или экономического материализма о полной зависимости человека от экономики, марксизм есть также учение об избавлении, о мессианском призвании пролетариата, о грядущем совершенном обществе, в котором человек не будет уже зависеть от экономики, о мощи и победе человека над иррациональными силами природы и общества. Душа марксизма тут, а не в экономическом детерминизме. Человек целиком детерминирован экономикой в капиталистическом обществе, это

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 41. 5-е изд. М.: изд. Политической литературы, 1981. - С.7.

² Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наук, 1990 - С. 78.

относится к прошлому. Определимость человека экономикой может быть истолкована как грех прошлого. Но в будущем может быть иначе, человек может быть освобожден от рабства. И активным субъектом, который освободит человека от рабства и создаст лучшую жизнь, является пролетариат»¹. Именно эта идея могла вдохновить русский народ на принятие на себя особой исторической роли. В данном случае идея о построении совершенного общества, которая и стала основным смыслом существования Советского государства.

Вместе с тем свержение Временного правительства еще не означало получение большевиками полного контроля над государством и установления диктатуры пролетариата. Представители других политических партий и значительной части населения не признавали их власть и результатов Октябрьской революции. В этих условиях, вопреки негативному отношению к идее проведения Учредительного Собрания, большевики решились на его созыв. 27 октября 1917 г. Совет народных комиссаров издает постановление «О созыве Учредительного Собрания в назначенный срок». Согласно этому документу выборы должны были начаться в дату, назначенную ранее Временным правительством - 12 ноября. Однако результаты выборов были для большевиков неприемлемыми. Наибольшее представительство получила коалиция эсеров и меньшевиков. Кроме того, довольно внушительным представительством обладали кадеты, которые на тот момент стали представителями не только либерально-демократической части общества, но и консервативных сил. Такой распределение сил свидетельствовало об угрозе власти большевиков. В связи с этим 28 ноября 1917 г. СНК издает Декрет об аресте вождей гражданской войны против революции, в котором партия кадетов была объявлена врагом народа и все члены руководящих учреждений партии подлежали аресту и передаче суду революционных трибуналов. 30 ноября СНК опубликовал обращение «О подавлении контрреволюционного восстания буржуазии, руководимого кадетской партией», в котором обвинял

¹Там же С. 81

Конституционных демократов в подготовке переворота в период созыва Учредительного Собрания.

Большевики не признавали итогов выборов в Учредительное Собрание, обосновывая свою точку зрения тем, что списки, по которым проводились выборы, были составлены Временным правительством и на новом этапе не отражали действительное соотношение сил, сложившихся в обществе. 5 января 1918 г., в день открытия Учредительного Собрания, ВЦИК издает постановление «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти», которым подтверждалась принадлежность всей власти в Российской Республике Советам и Советским учреждениям. Любая попытка со стороны кого бы то ни было, или какого бы то ни было учреждения присвоить себе те или иные функции государственной власти рассматривались как контрреволюционные действия. В случае осуществления таких действий, советская власть оставляла за собой право любыми средствами, в том числе применением вооруженной силы, подавить контрреволюционеров.

Несмотря на это 5 января 1918 г. Учредительное Собрание начало свою деятельность. Большевики устроили провокацию и вынесли вопрос о принятии Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа, заведомо понимая, что Учредительное Собрание ее не примет, так как в обратном случае, это означало бы юридическое закрепление результатов Октябрьской революции и утверждение власти большевиков. Положения Декларации предусматривали целый ряд мер, направленных на изменение экономических основ государственного устройства, а именно отмену права частной собственности на средства производства и постепенное изъятие этого имущества у владельцев в пользу государства, ликвидацию банковской системы, установление всеобщей трудовой повинности. Главным же пунктом должно было стать признание того факта, что вся власть принадлежит: «...целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству - Советам Рабочих, Солдатских

и Крестьянских Депутатов»¹. В таком случае, само Учредительное Собрание теряло всякий смысл. В итоге Декларация ожидаемо была отклонена. В знак протеста большевики покинули Учредительное Собрание. Вслед за большевиками покинули его и левые эсеры, которые были наиболее им близки. Кворум был потерян, Учредительное Собрание потеряло свою легитимность. Советом народных комиссаров была издана Декларация о роспуске Учредительного Собрания, что послужило основанием к началу Гражданской войны. Большевики понимали, что установление диктатуры пролетариата без открытого вооруженного противостояния становилось невозможным.

10 января 1918 г. состоялся III Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, который имел важное историческое значение для установления и укрепления советской власти и свидетельствовал об усилении влияния большевиков не только в среде пролетариев и солдат, но и в среде крестьян. Дело в том, что до этого съезды Советов крестьянских депутатов проводились отдельно, основной политической силой, поддерживающей и отстаивающей их интересы, были эсеры. В ходе работы съезда был принят ряд важных решений и документов, в том числе Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа, которая в дальнейшем стала составной частью первой советской Конституции. Этот документ имел чрезвычайно важное значение для всего дальнейшего хода отечественной истории, в том числе и в вопросе установления монопартийной системы в советском государстве. Как отмечает Б.С. Эбзеев: «Манифестом нового социального строя, явившимся одновременно концентрированным выражением Великой российской революции, явилась принятая в январе 1918 года Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, подобно тому, как манифестом Великой французской революции явилась Декларация прав человека и гражданина 1789 года. Но если смысл французской Декларации заключался в утверждении в организации общества персонцентризма,

¹ Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа 25 (12) января 1918 г.// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5320/>

русская Декларация знаменовала пришествие эпохи системоцентризма. Именно Декларация 1918 года, включенная позднее в Конституцию РСФСР в качестве ее первого раздела, явилась моделью коллективистской организации социума, которая с фанатичной последовательностью, не терпящей никакого сопротивления и не останавливающейся перед насилием, осуществлялась одержавшей победу партией. За «трудящимся и эксплуатируемым народом» Революция не видела человека в его индивидуальном бытии»¹.

Кроме того, Съездом было принято решение о необходимости разработки проекта Основного закона государства, реализация этой задачи была возложена на вновь избранный ВЦИК, который и сформировал Конституционную комиссию, в состав которой вошли представители большевиков, левых эсеров, эсеров максималистов. Работа над проектом первой советской Конституции продолжалась четыре месяца и завершилась принятием 10 июля 1918 г. V Всероссийским съездом Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов.

Следует обратить внимание на тот факт, что именно V Съезд стал последним, где значительное представительство имели депутаты иных, кроме коммунистической, социалистических партий. Так, согласно данным, представленным в докладе мандатной комиссии, в работе Съезда принимали участие 350 депутатов от коммунистов, 197 от левых эсеров, 17 депутатов от других партий². Несмотря на близость взглядов левых эсеров с большевиками по целому ряду вопросов, противоречия в их взаимоотношениях нарастали. В дни проведения V Съезда левыми эсерами была совершена попытка государственного переворота и захвата власти, которая в итоге была подавлена большевиками. Фракции всех оппозиционных партий были арестованы. Таким образом, фактически оформилась однопартийная система, но учитывая продолжавшуюся Гражданскую войну, большевики не решились закрепить этот факт юридически, так как существовала необходимость сохранения единства

¹ Эбзеев Б.С. Великая Российская революция, власть и свобода // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1-2. С. 17.

² См. подробнее Пятый всероссийский Съезд советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов. Стенографический отчет. М.: Изд. ВЦИК Советов Р.,С.,К. и К. депутатов, 1918 г. - С. 254.

пролетариата и беднейшего крестьянства независимо от партийной принадлежности. Именно по этой причине первая советская Конституция имела временный характер, и ее основная задача заключалась: «...в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти»¹.

Демократия большевиков, наполненная по содержанию идеями К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина, по форме своей была воплощением концепции Ж.Ж. Руссо, который формулировал универсальную формулу справедливого государственного устройства, подразумевавшую: «... полное отчуждение каждого из членов ассоциации со всеми его правами в пользу всей общины; ибо, во-первых, если каждый отдает себя всецело, то создаются условия, равные для всех; а раз условия равны для всех, то никто не заинтересован в том, чтобы делать их обременительными для других»². Основу такого государства составляла неизменная постоянная общая воля народа, смысл, которой, согласно марксистско-ленинской теории, заключался в строительстве идеального социалистического общества, власть в котором принадлежала бы рабочему классу. Такая система государственного устройства, ставя во главу угла интересы некоего коллективного субъекта – пролетариата, не оставляла пространства для интересов личности, которые могли отличаться от общих интересов. Государство приобрело всепоглощающий характер. Все другие классы и группы граждан, выступавшие противниками установления диктатуры пролетариата, несли угрозу советскому государству. Их частная воля противоречила той самой общей воле, навязываемой большевиками. Таким образом, все противники

¹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.)// <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>

² Руссо Ж-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права. Электронная библиотека Гражданское общество в России. С.11 https://www.civisbook.ru/files/File/Russo_O_dogovore.pdf

Коммунистической партии и тех идей, которые она отстаивала, должны были быть искоренены с территории государства путем принуждения к эмиграции или полного физического уничтожения.

Конституция 1918 г. закрепила новую структуру органов государственной власти. В соответствии со статьей 10 Основного закона вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах, в то же время, согласно статье 12 верховная власть в Российской Социалистической Федеративной Советской Республике принадлежала Всероссийскому Съезду Советов, а в период между Съездами - Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов.

Государственное устройство РСФСР не предусматривало разделения властей. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов обладал широкими полномочиями, являясь высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом. ВЦИК избирался Всероссийским Съездом Советов. Учитывая доминирование большевиков в городских и сельских Советах, Российская коммунистическая партия уже тогда получала возможность формировать высший орган государственной власти и влиять на все сферы деятельности государственного аппарата. Согласно статье 32 Конституции Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов давал общее направление деятельности Рабоче-Крестьянского Правительства и всех органов Советской власти в стране, объединял и согласовывал работы по законодательству и управлению, и наблюдал за проведением в жизнь Советской Конституции, постановлений Всероссийских Съездов Советов и центральных органов Советской власти. Кроме того, ВЦИК формировал Совет народных комиссаров, который осуществлял общее управление делами, но будет неверным утверждение, что СНК был только органом исполнительной власти, так как он обладал широкими и законодательными полномочиями. Так, он мог издавать декреты,

распоряжения, инструкции и вообще принимать все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни.

Таким образом, контролируя работу Всероссийского Съезда Советов, большевики без особых проблем получали абсолютную власть в свои руки. Способствовала этому и закрепленная в Конституции избирательная система, которая наделяла активным и пассивным избирательным правом не всех граждан государства. Так, согласно статье 64 Конституции: «Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п., следующие обоюбого пола граждане Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, коим ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет:

а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли.

б) солдаты Советской армии и флота.

в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность»¹.

В следующей статье Конституции закреплялся перечень лиц, которые не имели права принимать участие в выборах. К ним относились: лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход, как-то проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; лица, признанные в

¹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // СПС «Гарант»

установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором¹.

Впрочем, вторая программа РКП (б) принятая в 1919 г. объясняла, что ограничение политических прав части населения имели временный характер, как мера, направленная на предотвращение попыток эксплуататорских классов восстановить или отстоять свои привилегии. С установлением абсолютной власти пролетариата и беднейшего крестьянства, необходимость в таких ограничениях естественным образом отпала бы. Действительно, уже в Конституции СССР 1936 г. таких ограничений не было.

В декабре 1922 г. I съезд Советов СССР утвердил Декларацию и Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик, которые в дальнейшем стали составной частью первой Конституции СССР 1924 г. Новое государство было образовано путем объединения РСФСР, Украины, Белоруссии и ЗСФСР. Система органов государственной власти, утвержденная новым Основным законом, не сильно отличалась от ранее, утвержденной в Конституции РСФСР. По-прежнему верховным органом власти являлся Съезд Советов, но примечателен тот факт, что Центральный исполнительный комитет СССР был разделен на две палаты – Союзный Совет и Совет Национальностей. Кроме того, был образован Президиум Центрального исполнительного комитета СССР.

По сути, начинался новый период строительства советского государства, который включил в себя промежуток времени с 1922 по 1936 гг. Несмотря на окончание Гражданской войны и уничтожение всех иных политических партий, борьба с контрреволюцией продолжалась, но теперь не только на территории России, но и всего Союза. Об этом свидетельствовало и учреждение при Совете народных комиссаров Объединенного государственного политического управления (ОГПУ), в задачи которого входили вопросы по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом.

¹ Там же

Кроме того, внутри самой РКП (б) возникали противоречия, которые периодически приводили к разделению ее на фракции. В.И. Ленин понимал, что раскол в партии чреват новым витком борьбы за власть в государстве. Учитывая эти обстоятельства, X съезд принял резолюцию «О единстве партии», согласно которой запрещались любые фракционные и иные внутрипартийные разделения. Кроме того, монолитность партии гарантировала непререкаемость авторитета и власти лидера партии, что было важно непосредственно для самого В.И. Ленина.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР. Необходимость принятия нового Основного Закона была обусловлена значительными изменениями, произошедшими с 1924 г. в сфере народного хозяйства, которые повлекли и классовые изменения в структуре советского общества. Как указывал И.В. Сталин в докладе «О проекте Конституции Союза ССР» на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 года: «Класс помещиков, как известно, был уже ликвидирован в результате победоносного окончания гражданской войны. Что касается других эксплуататорских классов, то они разделили судьбу класса помещиков. Не стало класса капиталистов в области промышленности. Не стало класса кулаков в области сельского хозяйства. Не стало купцов и спекулянтов, в области товарооборота. Все эксплуататорские классы оказались, таким образом, ликвидированы»¹. Как отмечал А.Я. Вышинский: «Если в условиях существования эксплуататорских классов воля рабочего класса и крестьянства, а также и трудовой советской интеллигенции, была волей большинства народа, то в нынешних условиях это воля всего советского народа»². Обосновывая единство интересов всего рабочего класса, трудового крестьянства и трудовой интеллигенции, И.В. Сталин отрицал необходимость закрепления многопартийной системы. Подавление всех враждебных рабочему классу и крестьянству групп населения

¹ Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. М.: ОГИЗ Государственное издательство политической литературы, 1946. - С.7

² Советское государственное право под общей редакцией А.Я. Вышинского. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1938. - С.165.

ознаменовало переход от диктатуры пролетариата к диктатуре Коммунистической партии.

Произошли изменения и в системе органов государственной власти, где статус высшего из них приобрел Верховный Совет, который состоял из двух палат и обладал исключительными полномочиями по осуществлению законодательной власти. И даже Президиум Верховного Совета, обладая широкими полномочиями, законотворчеством заниматься не имел право. Обращает на себя внимание тот факт, что предыдущие конституции наделяли законодательными полномочиями различные органы власти – это и Центральный исполнительный комитет, Президиум Центрального Исполнительного Комитета, Совет народных комиссаров.

Кроме того, в статье 64 Конституции было установлено, что высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Союза Советских Социалистических Республик является Совет Народных Комиссаров СССР. Вопреки отрицанию коммунистической теорией принципа разделения властей, можно сказать, что некоторые признаки такого разделения, безусловно, появились. Закреплялся принцип парламентского контроля, выразившийся в ответственности и подотчетности СНК перед Верховным Советом, который обладал существенными правовыми механизмами, позволявшими влиять на деятельность высшего исполнительного органа государственной власти.

Преобразованная Конституцией 1936 г. система органов государственной власти имела общие черты с классической парламентской республикой, однако существовавшая однопартийная система, где партия возвышалась над государством, нивелировала преимущества такого политического устройства. И Верховный Совет, и Совет народных комиссаров исполняли не волю всего народа, а только лишь Коммунистической партии.

В новой Конституции СССР были выделены главы, посвященные общественному и государственному устройству. Примечательно, что такое разделение в принципе производилось, так как советское государство и

советское общество были неотделимы. Впрочем, само содержание главы, посвященной общественному устройству, отражало идеологические основы марксистско-ленинской теории, в то время как, глава, посвященная государственному устройству, закрепляла основы федеративных отношений в государстве.

Как отмечал И.Е. Фарбер: «В политическую систему советского общества входят три главных звена: КПСС, государственные организации и общественные организации. Все они вместе олицетворяют механизм социалистического народовластия».¹ В связи с этим, впервые в соответствии с интересами трудящихся и в целях развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс гражданам СССР обеспечивалось конституционное право на объединения в общественные организации. Так, согласно статье 126 Основного закона были перечислены и виды таких организаций: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества. Отдельно подчеркивалось, что наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся могли присоединиться к Всесоюзной коммунистической партии (большевиков), которая являлась руководящим ядром всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных.

Избирательная система также претерпела изменения. Выборы осуществлялись избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Все эти преобразования стали возможны в силу кардинального изменения структуры общества, которые коснулись не только класса эксплуататоров, но и рабочего класса, крестьян и интеллигенции. Как отмечал И.В. Сталин: «Пролетариат – это класс эксплуатируемый капиталистами. Но у нас класс капиталистов, как известно, уже ликвидирован, орудия и средства производства отобраны у капиталистов и

¹ Фарбер И.Е., Миронов О.О., Кабышев В.Т. Советское государственное право под редакцией И.Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. - С. 91.

переданы государству, руководящей силой которого является рабочий класс»¹. Приводя такие аргументы, И.В. Сталин приходил к выводу: «...рабочий класс СССР – это совершенно новый, освобожденный от эксплуатации, рабочий класс, подобного которому не знала еще история человечества»². Аналогичные выводы он делал в отношении крестьянства и трудовой интеллигенции.

Планомерное развитие советского общества, стремившегося к построению коммунизма, было прервано Великой Отечественной войной 1941 – 1945 гг. Тяжелейшее испытание, не имевшее аналогов в истории человечества, поставило под угрозу существования не только СССР, но и всего населения страны. Победа, добытая ценой десятков миллионов человеческих жизней, героизмом, самоотверженностью и единением всего народа, явилась самым существенным достижением в истории советского государства. С политической точки зрения победа СССР в войне должна была свидетельствовать о силе коммунистического государства. Народ победитель продолжал строить свое великое советское государство, точно следуя идеям марксистско-ленинской теории.

Одним из важнейших итогов войны стало изменение международного положения СССР, который стал одной из сверхдержав на мировой арене и флагманом социалистического мира. Советский Союз значительно расширил свое влияние в государствах Центральной и особенно Восточной Европы, где были установлены лояльные и подконтрольные социалистические режимы. Продолжалась борьба и за укрепление собственного присутствия в государствах Ближнего Востока, Африки, Южной Америки, которые долгие годы находились под колониальным гнетом ведущих европейских держав. Столь стремительный рост влияния СССР в мировой политике вызывал обеспокоенность у США и государств Западной Европы. Данное обстоятельство, неизбежно, должно было привести к противостоянию двух политических систем – коммунистической и капиталистической, что в итоге и

¹ Сталин И.В. Указ. соч. С.7.

² Там же С.8.

произошло. Новое военное столкновение казалось лишь вопросом времени, но появление ядерного оружия как у одной, так и у противоположной стороны стало сдерживающим фактором. Тем не менее состояние «холодной войны» оказывало существенное влияние на внутреннюю политику государства. Это касалось всех сфер жизни советского общества.

В экономической сфере перед СССР стояла сложнейшая задача: восстановление полуразрушенной инфраструктуры государства как можно в короткий срок. В то же время, в условиях «холодной войны» стояла задача не только восстанавливать экономику к довоенному уровню, но и развивать различные сферы экономики. В частности, технологическое равенство в военной сфере являлось приоритетным условием выживания каждой из политических систем. Именно этот фактор способствовал достижению больших успехов советского государства в сфере оборонной промышленности, космической сфере, но командно-административная экономика развивалась не гармонично – страдала сфера производства товаров гражданского назначения. Кроме того, активная внешняя политика требовала значительных финансовых ресурсов.

В 1961 году XXII съездом Коммунистической партии Советского Союза в условиях построенного социализма была принята очередная программа КПСС, которая предусматривала, переход к третьему этапу - строительству коммунизма. Программа отражала сложившуюся международную обстановку и декларировала необходимость прекращения «холодной войны», выстраивание доверительных отношений с государствами капиталистического мира. В то же время, было отмечено, что капитализм непременно будет повержен и во всех государствах Земного шара установится коммунистический строй. Уделялось особое внимание вопросам развития советской экономики, где главной задачей указывалась необходимость создания в течение двух десятилетий материально-технической базы коммунизма. Кроме того, одной из основных задач стояло опережение США по уровню промышленного производства в несколько раз,

предстояли ликвидация разрыва между городом и деревней, обеспечение роста уровня жизни населения.

Однако дальнейший ход истории показал утопичность третьей программы Коммунистической партии и невозможность построить коммунизм. Во многом это было обусловлено негативными явлениями, происходившими в экономической сфере. Планово-административная экономика не могла обеспечить потребности граждан, все сильнее распространялась коррупция во всех сферах государственной и общественной жизни. В то же время, западный мир, основу которого составляли рыночные отношения, обеспечивал развитие не только военной промышленности, но и гражданской. Свобода предпринимательской деятельности, частная собственность, уважение и признание прав и свобод личности создавали предпосылки к развитию индивидуальной инициативы. Частные предприятия, существующие в условиях конкуренции, и нацеленные на завоевание новых рынков сбыта, создавали новые более технологичные продукты. Советский тип государственного устройства был наиболее эффективным в условиях кризисов, когда требовалась мобилизация больших человеческих ресурсов для восстановления государства и обеспечения масштабных преобразований. Однако в условиях мирного существования система, построенная на безальтернативной основе, как в политической, так и в экономической сфере, была обречена на постепенное разрушение. Е.М. Примаков, анализируя причины нежизнеспособности некоторых положений марксистско-ленинской теории, указывал на то, что: «Лишь после XX съезда КПСС в новой Программе партии был сделан вывод о переходе диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство. Однако при этом отсутствовал критический анализ теории диктатуры пролетариата как универсальной системы насилия для стран, выбравших социалистический путь развития, пока не разрушится мировой капитализм»¹.

¹ *Примаков Е.М.* В чем постулаты марксизма-ленинизма не выдержали столкновения с реальностью, с жизнью? (лекция прочитанная 27 апреля 2011 г. на факультете политологии МГУ)// Вестник Московского Университета. 2011. №2. С. 3-11.

Как отмечает Б.С. Эбзеев: «Социализм на более поздних этапах своего развития не мог не считаться с потребностью в свободе, а само государство, изначально выступавшее в качестве средства тотального контроля и принуждения во имя выраженного в идеологеме социализма общего блага, в общественном сознании стало слугой, ответственным за равенство граждан в их социальном и материальном благополучии. Но более умеренные начала, привнесенные в политическую систему нашей страны на волне разоблачения «культы личности», оказались не в состоянии дать большую прочность конституционным учреждениям и застывшим в своем развитии институциональным формам. Объективная необходимость поиска новых соотношений между коллективным и индивидуальным, обусловленная ростом благосостояния людей, развитием образования и культуры, научно-технической революцией и становлением информационного общества, была проигнорирована. Общество оказалось в той точке, за которой начиналась нисходящая линия его развития. В результате КПСС утратила монопольное право на истину, а изначально нереалистичный проект построения коммунизма в течение двух десятилетий постепенно разрушил в общественном сознании саму идею».¹ Развивая эту мысль можно сказать, что исторический и диалектический материализм, предполагавший переход к идеальному коммунистическому обществу в результате уничтожения эксплуатирующих и освобождением эксплуатируемых классов, оказалась несостоятельна перед новым внутренним противоречием, заключавшемся в антагонизме коллективных и индивидуальных интересов человека.

В 1977 году была принята последняя Конституция СССР, которую многие авторы именуют «конституцией развитого социализма». Предполагалось, что развитое социалистическое общество являлось промежуточным звеном между социализмом и коммунизмом. Примечательно, что в статье 6 нового Основного закона получил закрепление квазигосударственный статус Коммунистической партии, которая

¹ Эбзеев Б.С. Великая Российская революция, власть и свобода.// Государство и право № 7 2017 г. – С. 5 - 21

признавалась: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций»¹. Всепоглощающая роль партии заключалась в том, что именно она определяла генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководила великой созидательной деятельностью советского народа, придавала планомерный научно обоснованный характер борьбе последнего за победу коммунизма. Таким образом, впервые, однопартийная система в СССР получила юридическое закрепление.

Как показал дальнейший ход отечественной истории, Конституция не отражала изменений происходивших в обществе. Сама коммунистическая идеология испытывала кризис. Первое поколение большевиков, захвативших власть в результате Октябрьской революции, умело адаптировало марксистско-ленинскую теорию к потребностям общества. Новые руководители же государства действовали шаблонно, прикрываясь идеями коммунизма. Партийная верхушка была оторвана от проблем и интересов простых людей. В то же время, в государстве не было предусмотрено правовых механизмов, которые обеспечивали бы коммуникацию общества и государства. Устройство СССР подразумевало всепоглощающее влияние государства на жизнь человека. Доминирование интересов коллектива над интересами индивида в итоге привели к деградации общественного строя. Пророческими выглядят слова великого русского философа И.А. Ильина: «Огосударствление жизни означает бюрократизацию жизни, т.е. подчинение ее мелким государственным чиновникам, их произвольному усмотрению и их обывательской глупости. Все они руководятся убеждением, что для счастья народа государственные чиновники должны регулировать жизнь, не только хозяйственную, но и культурную, вплоть до последнего получаса вечернего досуга. В этом и состоит тоталитарное посягательство государства на гражданина. Всюду возникает

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/>

чрезмерная организованность, всепроникающий контроль, контроль над контролем, неповоротливость, тяжелодумие, медленность, и в результате – особый социалистический паралич жизни»¹.

Падение коммунистической системы представляется закономерным. Российское общество, пройдя трансформацию, столь необходимую в начале XX века, совершив значительный рывок в экономической сфере, пришло к той стадии развития, когда требовало значительной 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.

§1.4. Действующая Конституция Российской Федерации и многопартийность: цели, функции и задачи

Распад Союза Советских Социалистических Республик и падение монопольной власти Коммунистической партии ознаменовали переход к третьему за XX век политическому режиму, установившемуся в Российском государстве. В исторически сложившихся границах многонациональному народу России фактически предстояло строительство нового демократического общества и государства. Коренные изменения коснулись всех сфер жизни общества. На смену марксистско-ленинской идеологии пришла новая парадигма плюралистической демократии, в рамках которой ведущее место отводилось человеку, его правам и свободам, которые признавались в качестве высшей ценности². В целях гарантии обеспечения реализации указанных прав предполагалось изменение не только общественно-политического строя, но и экономической модели, а также всего механизма государственного устройства.

¹ Ильин И.А. Наши задачи. Т.1. М.: Айрис пресс, 2008. С.201.

² См .подробнее: Примаков Е.М. Пределы либерализма для России//Вестник Московского университета. 2012. №6. С. 3-15. Писарев А.Н. От коллективистской к либеральной демократии – переходное состояние Российского государства и общества: конституционно-правовые аспекты//Государство и право. 2006. №12. С.88-91. Так же см. подробнее Корнев В.Н., Ломтев С.П. Современное Российское государство: от деградации к возрождению// Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 4(23). С. 13-14.

Концепция плюралистической демократии получила свое закрепление в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года. Об этом свидетельствует закрепление таких важных конституционных принципов, как признание идеологического многообразия, запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной, признание политического многообразия и многопартийности, признание равенства общественных объединений, в том числе политических партий, перед законом, а также светский характер государства.

Следует отметить, что разработка проекта Основного Закона проводилась в условиях жесткого политического кризиса, выраженного в противостоянии законодательной и исполнительной власти. Рассматривая те события, сквозь призму прошедших лет, можно совершенно точно утверждать, что причиной кровавого противостояния являлось отсутствие сложившихся институтов демократического государства, призванных обеспечивать разрешение конфликтных ситуаций, возникающих в обществе, а также позволяющих правовыми способами ограничивать амбиции отдельных политиков, способных ради собственной власти жертвовать интересами всего народа и государства. Во многом это было отражением процессов, происходивших в Российском обществе. Коллективизм, доминировавший в советской модели общества, стремительно уступал свои позиции ярко выраженному индивидуализму, развитию которого способствовали политическая и гражданская свобода, обеспечиваемая переходом к рыночной экономике, признанием права частной собственности, закреплением права свободно распоряжаться собственным трудом и осуществлять предпринимательскую деятельность. В то же время для одной части населения данные изменения явились возможностью для самореализации и обогащения, в то время как другая часть не была готова к столь стремительному преобразованию уклада жизни. Равенство, столь привычное для советских граждан не только перед законом, но и с точки зрения экономической субъектности, было разрушено. И в этом смысле был прав А. де Токвиль, который утверждал: «...для борьбы с бедствиями,

порождаемыми равенством, есть только одно действительное средство: это политическая свобода»¹, но в сложившейся обстановке разрушительная сила политической и гражданской свободы, обрушившаяся на головы Российских граждан, несла довольно существенные риски для государственности. Как отмечает Б.С. Эбзеев: «Для общества одинаково опасна гипертрофия как коллективного, так и индивидуального начала. Всякое преувеличение коллективного начала ведет к тоталитарным формам организации общества и отказу от индивидуальности, подавлению инакомыслия, игнорированию, а нередко и прямому отрицанию прав и интересов меньшинства, основных прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, всякая гиперболизация роли индивидуального начала в организации общественной жизни инициирует анархическое своеволие, чреватое разрушением государственности и принятых в обществе норм человеческого общежития»².

Именно по этой причине большие надежды возлагались на новую Конституцию. Основной Закон должен был стать неким актом всеобщего примирения и согласия, обеспечить условия для стабилизации социальной обстановки, сохранения государства и постепенного выхода на путь развития. Следует отметить, что все чаще в научной среде встречается представление конституций, как актов, выполняющих стабилизирующие и примирительные функции. Так, по мнению И.А. Конюховой: «Новая или обновленная конституция рассматривается как средство спасения от катаклизмов и потрясений, как начало новой стабильной и мирной жизни, как способ гармонизации межнациональных, межрелигиозных и других общественных отношений, дестабилизация которых грозит безопасности государства, общества и человека. В контексте урегулирования конфликтов, в которых в современном мире тесно переплетаются национальные, религиозные, политические, социокультурные, экономические интересы и взгляды, именно с помощью принятия или обновления конституции ставятся задачи укрепления

¹ Токвиль А. О демократии в Америке. М.: изд. Книжное дело, 1897. С. - 415.

² Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Изд. Норма, 2008. - С. 49.

национального единства; обеспечения мирного сосуществования в рамках одного государства различных народов, этносов и религиозных групп; решения проблем национального и социального неравенства и несправедливости; учета законных интересов и прав национальных и религиозных меньшинств, преодоления воинственного трайбализма, геноцида малых народов и т.п»¹.

Одним из важных достижений авторов текста Конституции Российской Федерации следует признать отражение в его структуре баланса коллективных и индивидуальных интересов, который можно увидеть на примере 1 и 2 глав Конституции. Так, первая глава посвящена основам конституционного строя, положения, закрепляемые в этой части Конституции, по своей сути, являются сущностной характеристикой современного российского государства. Следует отметить, что в части 2 статьи 16 Конституции закреплено, что никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации². Именно в первой главе закреплено коллективное начало российского общества, выражающееся в единстве многонационального народа, в признании его носителем и единственным источником власти, закреплены формы правления, территориального устройства и т.д. Таким образом, положения первой главы Основного Закона, по сути, являются отражением формы совместного проживания, принимаемого и признаваемого всеми гражданами Российской Федерации.

Вторая глава Конституции Российской Федерации посвящена правам и свободам человека и гражданина. Исходя из того обстоятельства, что в концепции плюралистической демократии, признание многообразия и многогранности интересов человека, как в публичной, так и в частной сфере, является одной из ключевых идей, именно защита прав и свобод личности, его индивидуальная автономия представляются главной ценностью, так как

¹ Колюхова (Умнова) И.А. Тенденции конституционного развития и конституционного правоприменения в условиях глобализации угроз и вызовов человечеству//Государство и право. 2018. №2, С. 19-26

² 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 РФ», 04.08.2014, № 31, ст.4398.

призвана создавать максимально комфортные условия для самореализации человека во всех сферах жизни общества. Довольно четко смысл этой концепции излагал В.Ф. Гумбольдт: «Настоящая цель человека, которую ставят ему не переменчивые наклонности, а вечно неизменный разум – есть высшее и наиболее соразмерное развитие его сил в одно целое. Для этого развития свобода есть первое и необходимое условие. Однако помимо свободы развитие человеческих сил требует еще другого условия, хотя и тесно связанного со свободой – т.е. разнообразие положений. Даже самые свободные и независимые люди, поставленные в однообразные положения, не вполне развиваются»¹.

Вместе с тем с момента возникновения учения о народовластии одним из актуальных и дискуссионных был вопрос об ограничении влияния и вмешательства государства в жизнь общества и отдельного взятого человека. Такие выдающиеся представители либерализма, как Й. Бентам, Дж. Ст. Милль, А. де Токвиль, В.Ф. Гумбольдт и многие другие планомерно доказывали необходимость минимизировать роль государства, так как только таким образом можно было обеспечить свободу человека. Указанные авторы совершенно точно подмечали, что «тирания большинства», порождаемая в условиях демократического государства, где власть правительства не ограничена соответствующими правовыми механизмами, является не менее опасной, чем деспотизм, существовавший при абсолютистских режимах. Как правильно отмечал Дж. Ст. Милль: «Мнение, что народу будто бы нет надобности ограничивать власть правителей, избранных им же самим, могло бы считаться неопровержимой истиной только в то время, когда народное правление было недостижимой мечтой или пока о нем читали в книгах как о чем то, существовавшем в давно уже прошедшие времена».² При этом английский философ отмечал, что: «Свобода личности должна быть ограничиваема в таких

¹ Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности. СПб.: Изд. В.Ф. Лугинина, 1908. - С. 9.

² Милль Дж. Ст. О гражданской свободе: пер. с англ. М.: изд. Стереотип. Книжный дом «Либроком», 2017.- С.10.

пределах, чтобы не смогла служить нарушением общественного благополучия»¹.

В то же время, представления адептов либерализма о том, что единственная цель и функция государства ограничивается обеспечением безопасности народа и охраной прав и свобод граждан от посягательства иных субъектов, представляются несколько неоправданными. В таком случае индивидуальные интересы получают приоритет над коллективными, и государство снимает с себя социальную ответственность, что в свою очередь приводит к еще большей разобщенности, существующей в обществе. Как показала недавняя история российского государства, перекося в пользу, как коллективизма, так и индивидуализма, непременно приводят к угрозе существования самого государства.

Г. Еллинек рассматривал цели государства шире. Он утверждал: «Задачами государства мы признали самосохранение его, безопасность и развитие могущества, правообразование и защиту права, содействие культурным интересам. Руководящей идеей в этом определении целей является познание того, что планомерная организация попечения о солидарных народных интересах, поскольку они требуют центрального руководства и могут быть удовлетворены внешними средствами, может исходить только от наиболее сильного из социальных факторов, каковым является государство»². Автор полагал, что высшим принципом деятельности государства является содействие развитию, как отдельной личности, так и всего народа. Данные идеи в полной мере соответствуют представлениям о плюралистической демократии.

Действующая Конституция России, смогла в себе довольно органично соблюсти баланс общественных и частных интересов. Это стало возможным, в том числе, в связи с изменением типа правопонимания, существующего в государстве. Так, если советский коллективизм обеспечивался путем преобладания юридического позитивизма, то постсоветский период

¹ Там же. С. 108.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. испр. и допол. по второму немецкому изд. С.И. Гессеном. Спб.: Изд. Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. - С. 191.

характеризуется переходом к интегративному типу правопонимания¹. Положения, закрепленные в нормах Основного Закона, создают правовую основу, которая позволяет отчетливо определить пределы государственного вмешательства в жизнь общества и человека. Этому способствует четкое конституционное закрепление полномочий высших органов государственной власти, за пределы которых они не имеют право выходить. Принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную создает систему сдержек и противовесов, которые не позволяют одной из ветвей взять контроль над другими. Кроме того, этот принцип реализуется не только во взаимодействии разных ветвей власти, но и в рамках одной. Так, двухпалатная структура парламента способствует сдерживанию законодательной власти, которая в условиях однопалатной структуры, при доминировании в ее составе одной политической силы, могла бы значительно усилить своё влияние на весь механизм государственного управления.

Вместе с тем отделение государства от общества не говорит о разрыве их взаимосвязи. В связи с этим, представляется, не менее значимым механизм обратного влияния народа и граждан на государство. В концепции плюралистической демократии уменьшение роли государства компенсируется повышением самоорганизации общества, обеспечиваемой путем признания права граждан на объединение. А. де Токвиль утверждал: «После свободы действовать самому, наиболее естественное право человека есть свобода соединять свои усилия с усилиями других людей и действовать сообща. Поэтому право ассоциации мне кажется по природе своей почти столь же неотъемлемым, как и право личной свободы»². В многообразии интересов, возникающих в свободном обществе, одиночное отстаивание собственных интересов оказывается довольно проблематичным и малоэффективным. В особенности это касается вопросов, касающихся публичных правоотношений. В связи с этим, объединение граждан на основе совпадения и близости взглядов

¹ См. подробнее Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018.

² Токвиль А. Указ. соч. С. 155.

является естественным и логическим продолжением индивидуальной свободы. Именно это право способствует созданию механизма, обеспечивающему обратное влияние общества и граждан на государство, и в конечном итоге гарантирует реализацию народом права на осуществление власти и конституционного права граждан на участие в управлении государством. В публичной сфере связующую функцию между государством и обществом выполняют политические партии. М.Я. Острогорский, являясь автором одного из самых крупных и основательных исследований, посвященных политическим партиям, выступал жесточайшим их критиком, но и он признавал: «Возрастающая сложность социальной жизни сделала больше чем когда бы, то ни было необходимым объединение индивидуальных усилий. Развитие политической жизни, призывая каждого гражданина к участию в управлении, заставляет его, для выполнения своего гражданского долга, входить в соглашение со своими гражданами. Одним словом, осуществление каждым своих собственных целей в обществе и государстве предполагает кооперацию, которая невозможна без организации. Группировки граждан во имя политических целей, которые называют партиями, необходимы везде, где граждане имеют право и обязаны выражать свои мнения и действовать; но нужно, чтобы партия перестала быть орудием тирании и коррупции»¹.

Однако развитие и укрепление, возрастающая роль партийных организаций стимулировали усиление внутрипартийной дисциплины, роль и мнение отдельных индивидов, являющихся членами организации, нивелировалось, а то и подавлялось. Сам автор описывал эту ситуацию следующим образом: «Разница между управлением, считающимся свободным, и управлением, которое таковым не является, заключается в характере движущей силы общественного мнения: в несвободных государствах общественное мнение, прежде всего, определяется предрассудками и чувствами, застывшими в традициях, в то время как при демократическом

¹ *Острогорский М.Я.* Демократия и политические партии. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. - С.661.

режиме – если он действительно таков – оно определяется прежде всего разумом, который утверждается в дискуссии. Но вот снова выступает на сцену условное понятие партии; оно не позволяет дискутировать. Не потому, что оно уничтожает материальную свободу дискуссии, но потому, что оно ее заглушает, подавляя моральную свободу. Хотя гражданин и пользуется полным правом говорить и писать, однако ему затыкают рот, объявляя, что его мнение является оскорблением чести партии, ее славного знамени и угрозой «регулярности»¹. Таким образом, политические партии, являясь важнейшим элементом представительной демократии, призванные способствовать выражению мнения и взглядов ее членов по важнейшим государственным и общественным вопросам, превратились в организации по продвижению и отстаиванию частных интересов не большой группы лиц, а именно партийного олигархата. Этот проблемный вопрос актуален и по сегодняшний день. В то же время, несмотря на все недостатки, присущие политическим партиям, именно они выполняют ту самую опосредующую роль между государством и обществом².

В Конституции Российской Федерации отсутствует закрепление понятия политической партии, но их 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 строя³. Указанные принципы тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. По мнению Б.С. Эбзеева: «..многопартийность является структурированным выражением идеологического многообразия»⁴. С.В. Володина отмечает: «...в системе политических основ конституционного строя наиболее тесно связаны между собой многопартийность, идеологическое и политическое многообразие,

¹ Там же С.653

² См. подробнее Лебедев, В. А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 26-30.

³ См. подробнее Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов/Ж. И. Овсепян// Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 31-38.; Долгих Ф. И. Политические партии и отечественный опыт конституционного строительства / Ф. И. Долгих // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 53-57.

⁴ Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в Конституционном строе Российской Федерации. Изд. 2-е, перераб. и допол. М.: Проспект, 2016. - С.409.

поскольку их взаимодействие и взаимовлияние обеспечивает демократическое построение государства, возможность реализовать политическую волю различных групп населения на законных основаниях»¹.

По мнению Н.И. Долидзе: «..содержание конституционно-правового института многопартийности направлено на закрепление основ правового статуса политической партии. Понятие «основы» отражают, прежде всего, систему взаимоотношения государства и политической партии. Оно включает в себя следующие элементы: юридическое обоснование политической партии как субъекта конституционно-правовых отношений; права, свободы и обязанности, которые принадлежат ей как субъекту права и составляют неотъемлемую черту (они составляют ядро правового статуса политической партии, определяемого совокупностью норм различных отраслей российского права); правовые основания и порядок образования и прекращения деятельности политических партий, включая меры ответственности, применяемые государством к политической партии в случае, если она, как субъект правоотношений, нарушает законодательство Российской Федерации»².

Как следует из вышесказанного ядром, основным элементом многопартийности являются политические партии. С.Е. Заславский выделяет следующие основные признаки политической партии:

«1. Партия является разновидностью общественного объединения. Это означает, что партии, равно, как и иные виды общественных объединений (профсоюзы, молодежные, женские, национально-культурные объединения), являются добровольными, самоуправляемыми формированиями, созданными по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей. В российской правовой системе юридическая значимость соотнесения политической партии с родовым понятием общественного объединения выражается в том, что на партии

¹ Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России: монография. М.: Проспект, 2016. - С.48.

² Долидзе Н.И. Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации. Дисс. кан. юрид. наук. - Волгоград, 2009. - С. 153.

распространяются требования законодательства об общественных объединениях в части, не урегулированной специальным законом о политических партиях.

2. По своей организационно-правовой форме партия представляет собой общественную организацию, основанную на институте членства. Таким образом, в основе партийной организации лежит система взаимоотношений между членами политической партии, предусматривающая наличие определенных иерархических отношений между различными звеньями организации, партийной дисциплины и субординации, добровольно соблюдаемых ее членами. Кроме того, партию отличают устойчивость организации во времени – она создается на длительный, как правило, неопределенный срок, в этом их отличие от неинституционализированных (лобби) и институционализированных (избирательный блок) коллективных политических субъектов, состав и длительность существования которых меняется в зависимости от поставленной задачи.

3. Партия является субъектом публичной политики, которому присущ идеологический образ действий. Партийные цели и задачи формулируются в программных документах и предвыборных платформах и реализуются в ее политической деятельности. Сочетание программно-мировоззренческого и активно-деятельностного компонентов отличает политическую партию, с одной стороны, от сообщества единомышленников (клубов, кружковых объединений), а с другой – от лоббистских структур, руководствующихся в основном конъюнктурными интересами.

4. Партия нацелена на обретение своего политического представительства в органах государственной власти посредством использования институтов непосредственной демократии и на участие в управлении государством через своих представителей. Способом обеспечивающим политическое влияние

партии, является обращение к поддержке граждан, осуществляемое открыто и на состязательной основе»¹.

Кроме того, автором были выделены основные функции политических партий, а именно:

1) электоральная функция, то есть деятельность, направленная на продвижение кандидатов в органы представительной и исполнительной власти путем их выдвижения и поддержки на выборах;

2) функции политического рекрутирования и социализации, посредством которых в политическом процессе осуществляется вовлечение, первичная селекция и последующая циркуляция политической активной части граждан;

3) инновационная функция – выработка политическими партиями альтернативных предложений о возможном решении проблем, а также методов реализации предлагаемых решений;

4) аккумулятивная функция – усвоение, синтез и последующее политическое выражение интересов социальных, этнических, возрастных категорий населения в разрабатываемых партией идеологических доктринах и политических программах;

5) конституирующая функция – обеспечение институциональных гарантий идеологического и политического многообразия, а также мирного разрешения социальных противоречий посредством деятельности по формированию и деятельности органов государственной власти².

Следует отметить, что на протяжении довольно продолжительного периода в отечественном законодательстве отсутствовал специальный закон, регулировавший правовой статус и особое положение политических партий. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации общественного объединения и при

¹ Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. - С.88.

² Там же С.96.

наличии в уставе данного общественного объединения положения об участии его в выборах) обладали любые общественные объединения. Кроме того, Федеральным законом от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» правом выдвигать кандидатов на выборные должности обладали избирательные объединения и избирательные блоки, которые, по сути, выполняли функции политических партий. Как видно из приведенных норм, законодательство не устанавливало каких-либо жестких требований к этим организациям, что способствовало их многочисленности, которая, в свою очередь, являлась препятствием к становлению устойчивой партийной системы в Российской Федерации.

Ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», в котором впервые законодательно было закреплено понятие политической партии, под которой понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления¹. Кроме того, указанным Федеральным закон были определены цели политических партий, а именно:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной

¹ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 29.07. 2019, № 30, ст. 4137.

Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Существенными явились требования, которым должно соответствовать общественное объединение для признания его в качестве политической партии. Так, в первой редакции указанного Федерального закона было установлено требование к минимальной численности таких организаций и составляло десять тысяч человек, при этом региональные отделения партии должны были быть представлены более чем в половине субъектов Российской Федерации и численность этих отделений должна составлять не менее ста членов. Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» эти требования изменились и было установлено, что: «...в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии»¹. Кроме того, было закреплено, что: «В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии...»². Таким образом, было установлено, что политические партии должны выполнять функцию общенационального представительства. Именно этим способом выполняется одна из задач многопартийности – это обеспечение единства народа. Такое

¹ Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»//Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2004, № 52, Ст. 5272.

² Там же.

требование вполне логично проистекает из принципа народного суверенитета и такой его характеристики как неделимости.

Однако положения, закрепленные в Федеральном законе «О политических партиях» вызвали дискуссию в научном сообществе, так как, по мнению ряда авторов, оказались необоснованно завышенными и создавали условия, препятствующие образованию политических партий, что в свою очередь приводит к нарушению конституционного права на объединение и принципа многопартийности. В связи с возникшей острой общественной дискуссией, указанные вопросы явились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по целому ряду дел. Следует отметить, что позиция Суда была последовательна и оспариваемые положения были признаны конституционными. Так, в Постановлении Конституционного Суда от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» было указано: «Политические партии - особый вид общественных объединений. Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать - в развитие конституционных положений о праве на объединение - дополнительные требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению

уставной деятельности»¹. Кроме того, было указано: «Федеральный законодатель, таким образом, принимая Федеральный закон «О политических партиях», связывал получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории Российской Федерации. Такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время, и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества»².

Аналогичная правовая позиция была изложена и в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов»: «Поскольку политические партии создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления (пункт 1 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях»), установление этих критериев федеральный законодатель правомерно связывает с реальной способностью политической партии выражать интересы значительной части общества и выполнять возложенную на нее публичную функцию»³. В то же

¹ Постановлении Конституционного Суда от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»//СЗ № 6 от 7 февраля 2005. ст. 491.

² Там же.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических

время, Конституционный Суд в указанном решении отмечал, что требования к численности политических партий можем изменяться, в зависимости от конкретно-исторических условий.

С установлением более устойчивой политической системы минимальные требования к политическим партиям были значительно снижены. Так, Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» минимальная численность политических партий была закреплена в размере пятисот членов. Кроме того, изменились требования к региональным отделениям, отныне они должны присутствовать не менее чем в половине субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, если говорить о целях политических партий, сформулированных в соответствующем Федеральном законе, то, можно предположить, что они являются и их обязанностью. Справедливой представляется позиция В.В. Лапаевой, которая утверждает: «Политические объединения как специфические институты общества выступают в качестве посредников, обязанных надлежащим образом распорядиться правом самого общества на демократический процесс формирования власти, предполагающий политический плюрализм и многопартийность. Здесь мы имеем дело с одним из частных проявлений общего принципа, согласно которому в публичном праве, регулирующем сферу общезначимых интересов, любое правомочие предполагает необходимость выполнения соответствующих публичных функций. Реализация права в публичной сфере (в отличие от сферы частных интересов) не есть частное дело субъекта этих прав: публичная значимость приданных ему функций по сути дела превращает всякое публичное право в обязанность. Применительно к политическим объединениям это означает, что они обязаны участвовать в выборах, чтобы обеспечить реальный характер демократического процесса формирования власти».¹ Именно такой подход представляется наиболее адекватным в условиях плюралистической

партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов»//СЗ РФ № 30 от 23 июля 2007 г. ст. 3989.

¹ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: изд. Норма, 1998. - С. 48.

демократии. Дело в том, что если политические партии не ведут реальную политическую борьбу, а только ее имитируют, то, по сути, происходит нарушение конституционных принципов народовластия, а также связанных с ним политического, идеологического многообразия и многопартийности. Происходит сращивание доминирующей политической силы с государством, в то время как оппозиция, призванная отстаивать интересы меньшинства не выполняет эту функцию в полной мере. Как верно отмечает П.А. Астафичев: «Оппозиция вредна, если она посягает на саму суть демократической государственности; в равной мере она неэффективна, когда лидеры оппозиционных партий придерживаются излишне радикальных политических концепций либо, напротив, чрезмерно пассивны»¹. Таким образом, плюралистический характер демократии заключается не только в большом количестве политических партий, а в их способности отразить все многообразие взглядов существующих в обществе.

Именно из этой позиции проистекает одна из важнейших задач многопартийности, которая 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, именно политические партии способствуют гармоничной организации и структуризации общественного мнения, как в рамках парламентской, так и внепарламентской деятельности.

Б.Н. Чичерин обращал внимание на неразрывность связи между политической свободой и борьбой политических партий, так как именно в этом процессе неизбежно проявляется различие взглядов на государственное управление. В то же время известный российский правовед отмечал, что в

¹ Астафичев П.А. Право граждан на парламентскую оппозицию как основа демократического народного представительства//Среднерусский вестник общественных наук. 2006. № 1. С. 41-46

зависимости от характера борьбы политических сил, она может быть плодотворна или пагубна. Как полагал автор: «Она плодотворна, если она выражает собою только неизбежное разномыслие при стремлении совокупными силами достигнуть общей государственной цели. Напротив, она становится источником неисцелимого расклада, как скоро оно доходит до размеров крайнего ожесточения, и в особенности, если оно касается не подробностей управления, а самих основ государственного или общественного строя. Именно в свойствах этой борьбы проявляется политическая способность общества, от которой зависит и возможность политической свободы»¹.

В докладе Венецианской комиссии «Об участии политических партий в выборах» сказано, что: «...избирательные системы и партийные системы во многом зависят от конкретных – исторических, культурных, политических и социальных - факторов в каждой отдельной стране. В этих областях невозможно найти две похожие политические системы».² В различных государствах степень дробления и расхождения политических взглядов неодинаково, что и определяет условия борьбы политических партий. Исходя из этого положения выделяют различные партийные системы³. Так, М. Дюверже выделял три таких типа: «борьба без принципов, борьба по второстепенным принципам и борьба вокруг принципов фундаментальных»⁴. К первой категории автор относил борьбу партий в Соединенных Штатах Америки, где, по сути, противостояние демократов и республиканцев сводилось к борьбе за определение политического курса, так как у политических партий отсутствует какая-либо доктрина или общий принцип. Во главу угла поставлены интересы частные и локальные.

Ко второй категории государств М. Дюверже относил Великобританию и Северную Европу, указывая на то, что: «Различие партий соответствует там

¹ Чичерин Б.Н. Свобода в государстве. М.: Русская правовая и политическая мысль, 2013. - С. 490.

² Доклад Венецианской комиссии «Об участии политических партий в выборах» утвержденный на Совете по демократическим выборам на 16-ом заседании (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года) на основе комментариев Анхеля Санчеса-Наварро (заместителя члена Комиссии, Испания) Ханса-Хайнриха Фогеля (члена Комиссии, Швеция). С.511.

³ См. подробнее Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем: Учеб.пособие для студентов вузов/Б.А. Исаев. - М.: Аспект Пресс, 2008.

⁴ Дюверже М. Политические партии. пер. с франц. М.: Академический проект, 2002.- С. 503.

доктринальному и социальному делению»¹. При этом он отмечал, что: «...эти партии сохраняют согласие в отношении фундаментальных принципов политического строя: для них не являются предметом дискуссии его общие демократические рамки, право каждого на свободное самовыражение, необходимость свободных и честных выборов, включающих плюрализм партий»². К третьей категории были отнесены государства, в которых, в политической борьбе участвуют такие партии, победа, которых может привести к изменению всего политического режима. М. Дюверже относил к таким государствам Францию и Италию, в силу наличия и высокой популярности коммунистических партий.

Если говорить о постсоветской действительности в Российской Федерации, она наиболее близка к третьей категории. На политическом пространстве в различные периоды были представлены самые разные политические партии, как левого, так и правого толка, множество либеральных партий, которые имея близкие взгляды, так и не смогли, по разным причинам, объединиться и создать более или менее влиятельную политическую силу, обладающую поддержкой широких масс населения. Столь богатая палитра политических взглядов объясняется естественно-исторически сложившейся, уникальной неоднородностью российского государства и его народа, который, являясь многонациональным и поликонфессиональным по своей структуре, синтезирует в себе все богатство и многообразие культурных и мировоззренческих идеалов различных частей одного общества. Кроме указанных выше факторов, не менее существенное значение имеет и социально-экономическая неоднородность граждан, выраженная существенным различием в уровне благосостояния, степени образованности и иных факторов. Совокупность этих факторов подтверждает высокую степень разобщенности в обществе. Достижение социального компромисса, отражающего коллективные интересы всего общества, в таких условиях является достаточно сложной

¹ Там же С.504

² Там же С. 504

задачей, а, как известно, именно общая воля народа, выражаемая в законах, принимаемых представительными органами, является основой народовластия.

В связи с этим обращает на себя внимание то обстоятельство, что политические партии не только призваны выразить все многообразие взглядов существующих в обществе, но и формировать эти взгляды. По мнению М. Дюверже: «Общественное мнение с большим основанием можно назвать проекцией системы партий, нежели систему партий – точным отражением общественного мнения»¹. Ранее схожую мысль высказывал П.И. Новгородцев: «...и при наилучшей, чисто принципиальной постановке партий, существу этого рода организаций соответствует самостоятельное и даже руководящее значение по отношению к общественному мнению. Подобно другим органам общественного мнения, но еще в большей степени, чем все они, партии не столько выражают это мнение, сколько формулируют и создают его»². Таким образом, очередной задачей многопартийности является формирование и выражение общественного мнения.

Задача многопартийности – формирование представительных органов государственной власти в соответствии с существующими в обществе политическими взглядами. Как справедливо отмечает М.В. Баглай: «Гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не в состоянии обеспечить добровольное законопослушание граждан, избежать острых социальных взрывов, а может, и кровавых столкновений, если органы государственной власти не будут образованы на справедливой выборной основе с участием самих граждан. Демократические выборы – это антипод гражданской войны и силового решения вопроса о власти»³.

Существенными задачами многопартийности являются обеспечение оппозиционной деятельности и сменяемости власти. Как отмечает П.А. Астафичев: «Получив статус оппозиционной, партия стремится к критике

¹ Там же С. 509.

² *Новгородцев П.И.* Кризис современного правосознания. М.: Типо-лит. Т-ва. И.Н. Кушнерев и ко., 1909. - С. 139.

³ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. изм. и допол. М.: изд. Норма, 2007. - С. 404.

правлящих политических сил. В отличие от сравнительно пассивной народной массы, оппозиционная партия систематически на профессиональной основе анализирует деятельность правящей партии, обнаруживает просчеты и недостатки проводимой политики».¹ Это способствует сдерживанию правящей партии. В дальнейшем в результате такой политической борьбы может произойти трансформация в результате, которой правящая и оппозиционная политические партии поменяются ролями.

Говоря о практике оппозиционной деятельности в Российской Федерации некоторые авторы обращают внимание на необходимость законодательных гарантий в данной сфере общественно-политической деятельности. Так, Л.А. Нудненко полагает целесообразным принять отдельный федеральный закон, в котором будут детально прописаны гарантии оппозиционной деятельности².

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, можно выделить следующие функции многопартийности:

- 1) функция - легитимация власти. В условиях плюралистической демократии, именно, многопартийность и всеобщее избирательное

¹ Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства//Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19-23.

² См. подробнее Нудненко, Л. А. Правовые гарантии парламентской оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / Л. А. Нудненко // Государство и право. – 2011. – № 8. – С. 12-19.

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) следующей является самоорганизующая функция многопартийности, 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 выдвижению 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.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что целью многопартийности является сохранение и обеспечение единства многонационального народа России, путем 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.

Глава 2. Фракции политических партий в Парламенте: статус, функции, участие в волеобразовании Парламента

§ 2.1. Образование, цель, статус и функциональное назначение фракций

В соответствии со статьей 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации¹. Российский парламент является единым постоянно действующим органом, состоящим из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Нормы Конституции закрепляют общую структуру и принципы организации каждой из палат Федерального Собрания, в то время как сама процедура формирования Совета Федерации и Государственной Думы регулируется соответствующими федеральными законами. В настоящее время такими нормативными правовыми актами являются Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Так, в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции России в Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти - на срок полномочий соответствующего органа;

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.

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, - пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Дискуссия о природе и целесообразности установления двухпалатного парламента имеет длительную историю и берет свое начало с момента возникновения идеи о представительной демократии. Ведущие ученые-юристы разных эпох отмечали необходимость именно такой организации законодательного органа власти. И. Бентам, Н.И. Лазаревский, С.А. Корф и др. в своих трудах обращали внимание на то, что любая власть требует действенных механизмов ограничения, в том числе и законодательная, и наличие двухпалатной структуры позволяет создавать баланс и сдерживать каждую из палат. Как отмечал Л. Дюги: «Тирания единого выборного собрания столь же страшна, как и тирания наследственного государя».¹ Автор справедливо отмечал, что первоначально конституции провозглашались в целях охраны индивида от неограниченной королевской власти, в связи с чем, отдавалось предпочтение выборному парламента. Однако однопалатная структура парламента создавала не меньшие угрозы для защиты прав и свобод человека. Таким образом, именно двухпалатная структура признается лучшей и рациональной с точки зрения дифференциации властных полномочий.

В соответствии с действующим законодательством палаты российского парламента равнозначны и выполняют две основные функции: законодательную и представительную, но имеют различия в компетенции, исходя из конституционных полномочий. Эти различия проявляются как в

¹ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. С. 468.

рамках законодательного процесса, так и в вопросах, связанных с реализацией полномочий по формированию различных органов государственной власти и назначением высших должностных лиц. Сосредоточение всех этих полномочий в компетенции однопалатного парламента создало бы ряд рисков для демократического устройства государства, в частности, нарушение принципа разделения властей и их равнозначности. Кроме того, в условиях доминирования одной политической партии, получившей квалифицированное большинство на свободных выборах, привело бы к ограничению принципа политического плюрализма и идеологического многообразия. Именно в связи с этим, деятельность Совета Федерации лишена окраса политического противостояния, так как он формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения.¹ Указанное обстоятельство позволяет обеспечивать гарантированное выражение Федеральным Собранием надпартийной общей воли народа.

Государственная Дума, согласно части 5 статьи 95 и части 1 статьи 96 Основного Закона, состоит из 450 депутатов, избираемых сроком на пять лет. В отличие от Совета Федерации нижняя палата российского парламента структурируется по фракционному принципу и формируется в результате свободных выборов. Так же, как и порядок формирования Совета Федерации, неоднократно изменялась процедура выборов депутатов Государственной Думы, что связано с различными этапами формирования отечественной партийной системы. Ведущие отечественные правоведы и политологи предлагают различные классификации указанных этапов, выделяя существенные черты каждого периода².

12 декабря 1993 года был избран первый созыв нижней палаты Федерального Собрания. Порядок проведения избирательной процедуры,

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»//«Собрание законодательства Российской Федерации»/СЗ РФ № 52 от 28.12. 2020, ст. 8585.

² См. подробнее Заславский, С. Е. Партийная система России: современное состояние и динамика развития // С. Е. Заславский // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10. – № 8(60). – С. 2524-2541

который предусматривал избрание 225 депутатов по мажоритарным одномандатным округам и 225 депутатов на основе пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу, был закреплен Положением о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 года № 1557. Обращает на себя внимание тот факт, что выборы в Государственную Думу проводились в один день с днем проведения референдума о принятии Конституции Российской Федерации, по сути, проводились выборы в законодательный и представительный орган государственной власти, который не был предусмотрен действующей на тот момент Конституцией.

Принятый во исполнение Конституции 1993 года Федеральный закон от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепил мажоритарно-пропорциональную избирательную систему, затем с принятием Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была изменена процедура выборов, согласно которой, все 450 депутатов избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Таким образом, в Российской Федерации утвердилась пропорциональная избирательная система, которая применялась при проведении выборов депутатов V и VI созывов нижней палаты парламента.

Кроме того, в новом законе право выдвижения кандидатов в составе федерального списка кандидатов было закреплено исключительно за политическими партиями, что явилось логически завершением формирования законодательной базы в сфере строительства многопартийной системы. Дело в том, что до принятия указанного выше федерального закона, правом выдвижения кандидатов в депутаты обладали избиратели, избирательные объединения и избирательные блоки, что свидетельствовало об отсутствии в

государстве устойчивой многопартийной системы. Законодательное регулирование политической системы требовало дальнейшего развития, в результате чего, в 2001 году был принят Федеральный закон «О политических партиях», который явился первым шагом на пути к установлению статуса политических партий в качестве единственной формы общественных объединений, правомочных участвовать в политической жизни общества.

По мнению ряда авторов, переход к формированию Государственной Думы исключительно по партийным спискам привел к негативным последствиям. В частности, В.В. Лапаева к таким относит снижение участия избирателей в деятельности партий, кристаллизацию партийной элиты, а также разрыв коммуникационных связей между лидерами и рядовыми членами партии.¹ Следует согласиться с некоторыми замечаниями Валентины Викторовны, но, стоит отметить и положительные изменения, произошедшие в указанный период времени. В частности, именно благодаря пропорциональной системе в России сложилась устойчивая многопартийная система, ядром которой, стали такие партии, как «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия». Подтверждением тому выступают результаты выборов в Государственную Думу VII созыва, которые в связи с принятием нового Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вновь проводились по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, засвидетельствовали устойчивое положение большой четверки партий. По результатам избирательной кампании «Единая Россия» получила 343 депутатских мандата, КПРФ - 42, ЛДПР - 39, «Справедливая Россия» - 23. В сумме указанные политические партии получили 447 мандатов. Кроме того, в нижнюю палату парламента прошли два представителя непарламентских партий и один самовыдвиженец.

Длительные поиски оптимальной формы устройства избирательной системы обусловлены историческими реалиями, окружавшими российскую

¹ См подробнее Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: Норма, 1998. - С. 34

действительность¹. Первоначальный этап можно охарактеризовать, как период хаотичной демократии, за которым последовал период структурирования и установления устойчивой партийной системы. Современный же этап, ознаменованный возвратом к мажоритарно-пропорциональной системе, призван придать вариативности уже сложившейся многопартийной системе. Согласно действующему российскому законодательству нижняя палата парламента формируется путем избрания 450 депутатов, 225 из которых избираются в составе федерального списка кандидатов в депутаты по федеральному избирательному округу. Правом выдвижения таких списков наделены исключительно политические партии, которые вправе включать в указанные списки, как граждан, являющихся членами партии, так и беспартийных кандидатов. Оставшиеся 225 депутатов, избираются по одномандатным избирательным округам, где право участия в выборах принадлежит как самовыдвиженцам, так и кандидатам, выдвинутым от политических партий.

Возвращение к мажоритарно-пропорциональной избирательной системы получило свое отражение и во внутренней организации Государственной Думы, а именно в порядке образования фракций, что имеет крайне важное значение с точки зрения осуществления представительных и законодательных полномочий Государственной Думой. Численное представительство фракций, по сути, является отражением значимости и влияния той или иной политической силы в обществе и позволяет с соответствующей степенью успешности реализовывать законодательные инициативы и участвовать в политической жизни государства.

В российском законодательстве закреплено 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

¹ См. подробнее Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России[1] / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 1-12.; Михайличенко И. В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Михайличенко Илья Викторович. – Челябинск, 2011. – 248 с.

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.¹

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 кандидатов².

Как видно из приведенных выше определений понятия, при образовании фракции ядром последней выступают депутаты, избранные в составе федерального списка кандидатов, то есть избранных 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. Согласно правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в постановлении от 28 февраля 2012 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.07.2019, № 29, ст. 4004.

² 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.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» введение данного правоограничения в отношении депутатов, избранных в составе списков, выдвинутых политической партией, имеет целью воспрепятствовать возможности использования ими депутатской независимости в отступление от условий своего избрания и не допустить произвольного распоряжения депутатским мандатом, вопреки конституционным началам народовластия и многопартийности, которые оказываются нарушенными, если депутат, следуя чужому давлению, в том числе связанному с попытками обессилить оппозицию путем поощрения перехода ее участников на сторону партии, имеющей большинство в законодательном органе, переходит в другую фракцию или политическую партию, изменяя тем самым послевыборные фракционные соотношения, а значит, и баланс политических сил в законодательном органе.¹

Вместе с тем законодательство не дает единого подхода и четкого представления о 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 депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такое обязательство не закреплено.

Выборы, проводимые по мажоритарной системе, предполагают большую степень самостоятельности кандидата, голосование проводится персонализировано. Кандидат имеет непосредственное общение с

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 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//Собрание законодательства Российской Федерации № 11 от 12 марта 2012 г. С. 1365

избирателями своего округа, в отличие от голосования по партийным спискам, где электорат не в состоянии влиять на предложенный партией список кандидатов. Здесь политическая партия выступает неким посредником, связующим звеном между избирателями и кандидатами. Отсюда возникает мнение о том, что депутаты-одномандатники не имеют каких-либо обязательств перед политической партией, так как голоса отданы лично за них.

Однако такое предположение представляется ошибочным. Дело в том, что членство в политической партии является добровольным для граждан Российской Федерации. При этом политическая партия по своей конституционной природе призвана обеспечивать коллективное участие граждан в осуществлении государственной власти, которое реализуется путем ее участия в выборах. Причем участие в выборах является не только правом, но и обязанностью политической партии. И в части осуществления этого права-обязанности, выдвижение кандидатов по мажоритарной избирательной системе по смыслу не отличается от выдвижения кандидатов по пропорциональной системе. Ко всему прочему, выдвижение депутата по одномандатному избирательному округу предполагает прохождение определенных внутрипартийных процедур, в результате которых утверждается та или иная кандидатура для выдвижения. Учитывая, то обстоятельство, что партия вправе выдвинуть только одного кандидата в каждом одномандатном избирательном округе, условием такого выдвижения может быть только лишь уверенность в дальнейшей лояльности депутата к политической партии и вхождение в состав ее фракции.

Таким образом, 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. Представляется целесообразным отразить указанную позицию 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.

Учитывая предложенную позицию, необходимо рассмотреть следующий вопрос, который также влияет на процесс образования фракций в нижней палате парламента, а именно, вправе ли депутаты-одномандатники, выдвинутые политической партией образовывать фракцию, в том случае, если федеральный список кандидатов указанной фракции не был допущен к распределению депутатских мандатов. Указанный вопрос может приобрести большую актуальность в связи с возникшим в среде отечественных политологов обсуждением возможности изменения порядка выборов в Государственную Думу. В частности, предлагается идея, сохранив мажоритарно-пропорциональную систему выборов, изменить пропорции распределение депутатских мандатов в виде 25 % по партийным спискам и 75 % по одномандатным избирательным округам. Таким образом, в случае внесения соответствующих изменений, число депутатов-одномандатников значительно увеличится.

Как было сказано выше, 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. В то же время, согласно пункту 1.1 статьи 16 Регламента Государственной Думы во фракцию могут входить также депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам, если в качестве кандидатов они были выдвинуты политической партией, федеральный список кандидатов которой не был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе.¹ Анализируя приведенную норму в связи с понятием фракции, закрепленным в Регламенте Государственной Думы, следует сделать вывод о

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.07.2019, № 29, ст. 4004.

том, что депутаты-одномандатники не вправе самостоятельно образовывать фракцию. Существующий в настоящее время подход во многом объясняется результатами выборов в VII созыв нижней палаты Федерального Собрания, по итогам которых депутатские мандаты получили по одному представителю от таких партий, как «Родина» и «Гражданская платформа». Учитывая то обстоятельство, что российское законодательство не закрепляет требование к минимальной численности депутатского объединения, логично предположить, что фракция должна состоять минимум из двух народных избранников. Однако указанные партии не отвечают и этим скромным требованиям. Таким образом, Регламент Государственной Думы, в первую очередь, являясь нормативным правовым актом, призванным максимально эффективно организовать работу палаты и руководствуясь принципом рациональности, предоставил указанным депутатам возможность войти в состав существующих фракций.

Вместе с тем вопрос о праве образовывать фракции депутатами-одномандатниками, выдвинутыми политической партией, чей федеральный список кандидатов не был допущен к распределению депутатских мандатов, является принципиальным и требует закрепления на уровне федерального закона. Дело в том, что 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.

Представляется спорным возможность вхождения указанных депутатов в состав фракций других политических партий, так как это 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, присутствие даже минимального количества депутатов от определенной политической партии не говорит о ее поражении, скорее наоборот, это возможность привлечь большее количество сторонников к следующей избирательной кампании.

В то же время, излишнее дробление депутатского корпуса несет угрозы для эффективности и стабильности работы законодательного органа государственной власти. Законодательством не установлены требования к минимальной численности фракции политической партии. В предыдущих редакциях Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была установлена возможность образования иных форм депутатских объединений. Достаточно распространенной формой такого объединения выступали депутатские группы, в состав которых входили как депутаты-самовыдвиженцы, избранные по одномандатным избирательным округам, так и депутаты, не пожелавшие войти в состав фракции политической партии. Также были установлены минимальные требования к численности депутатских объединений, так фракция могла быть образована при численности не менее 12 депутатов, в то время как депутатская группа должна была включать в свой состав не менее 35 народных избранников. Действующее законодательство не устанавливает таких требований к численности фракций. Таким образом, можно сделать вывод, что для получения статуса фракции, депутатскому объединению достаточно наличия двух депутатов, избранных по федеральному списку кандидатов от политической партии. Однако фракция, состоящая из двух человек, не может сколь-нибудь эффективно выполнять те задачи, которые перед ней поставлены. Образование большого количества малых фракций, как было указано выше, приведет к недееспособности всей палаты. Представляется целесообразным установление требований к минимальной численности депутатского объединения для получения им

статуса фракции в размере 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 том случае, если депутаты, выдвинутые политической партией как в составе федерального списка кандидатов, так и по одномандатным избирательным округам, представлены в недостаточном количестве для образования фракции в нижней палате Федерального Собрания, они должны иметь право образовывать и входить в состав депутатских групп, которые не будут отражать какой-то партийной принадлежности, но будут обеспечивать интересы меньшинства. Следует отметить, что согласно части 8 статьи 7.1. Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусмотрена возможность образования иных, кроме фракций, депутатских образований, порядок деятельности которых должен быть установлен в Регламенте палаты. В то же время в действующей редакции Регламента иных форм депутатских объединений не предусмотрено, в силу отсутствия в них необходимости в нынешнем составе нижней палаты парламента.

Официальное закрепление за депутатским объединением статуса фракции осуществляется путем его регистрации, 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 мы рассматриваем фракцию исключительно в качестве структурной единицы или структурного подразделения Государственной Думы. Вместе с тем не следует упускать из виду того обстоятельства, 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.

Примечательно, что в конституциях ряда европейских государств, таких как ФРГ, Франция, Италия, есть прямое упоминание фракций, таким образом, признается их конституционно-правовой статус. В Конституции Российской Федерации такого закрепления нет, что, впрочем, не влияет на их конституционно-правовую природу.

Как отмечает В.В. Комарова: «Правовой статус фракций в представительных органах публичной власти включает в себя следующие элементы: правосубъектность фракций; принципы правового статуса фракций; права и обязанности фракций; гарантии жизнедеятельности фракций; юридическая ответственность».¹ Рассмотрим предложенные автором элементы.

Под правосубъектностью понимается способность лица быть субъектом права. В теории права: «Содержание правосубъектности характеризуется тремя уровнями: общим, предметно-отраслевым и индивидуальным. Общий уровень правосубъектности состоит из трех элементов: правоспособности, дееспособности и деликтоспособности»². В свою очередь принято выделять общую, отраслевую и специальную правоспособность. Фракции обладают специальной правоспособностью, под которой принято понимать: «...способность лица или организации быть участником правоотношений, возникающих в связи с занятием определенных должностей, осуществлением определенных видов деятельности или с принадлежностью лица к

¹ Комарова В.В. Проблемы закрепления правового статуса фракций в представительных органах России// Международный журнал экспериментального образования. – 2015. № 11-2. С. 274-277.

² Проблемы теории государства и права: учебник/под ред. В.М. Сырых. – М.: Эксмо, 2008. - С. 420.

определенным категориям субъектов права...»¹. Как отмечается далее: «Специальной правоспособностью наделены органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица. Эту правовую наделенность принято называть компетенцией, которая включает в себя не только субъективные права в широком смысле (правомочие, полномочия), но и связанные с ними цели, задачи, функции этих субъектов. Только на основе и с учетом этих целей, задач, функций, а также напрямую связанных с ними правомочий, полномочий и в их пределах данные субъекты могут выступать участниками определенных правоотношений...»². В этом смысле, целью фракций является участие в осуществлении законодательной власти и представительной функции Государственной Думы, которое проявляется в формировании и выражении общей воли народа в рамках законодательной деятельности. При этом основной задачей указанных депутатских объединений является отражение всего многообразия политических и идеологических взглядов общества, иными словами, обеспечение реализации конституционных принципов политического плюрализма и многопартийности в деятельности нижней палаты Федерального Собрания.

К основным принципам правового статуса фракций политических партий следует отнести:

- принцип конституционности - подразумевает свободное осуществление фракцией своих прав и полномочий, в строгом соответствии с нормами действующей Конституции.
- принцип коллегиальности проистекает 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.

¹ Там же С. 421

² Там же

- 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, естественным образом, должны информировать избирателей и развивать каналы коммуникации с ними.

Права и обязанности фракций можно разделить на группы. Так, согласно действующему Регламенту Государственной Думы за фракциями закреплена группа прав, связанных с формированием руководящих и структурных органов нижней палаты парламента, к которым следует отнести право выдвигать кандидатов на должность Председателя и заместителей Председателя Государственной Думы, также указанные депутатские объединения участвуют в формировании Совета Государственной Думы, а также комитетов и комиссий пропорциональному представительству.

Другая группа прав связана непосредственно с участием в законодательном процессе. Фракции вправе вносить предложения в примерную программу законопроектной деятельности, участвовать в обсуждении рассматриваемых законопроектов. Кроме того, фракции самостоятельно определяют порядок уведомления о внесении законопроекта входящими в ее состав депутатами. Фракции вправе вносить проекты постановлений в Государственную Думу.

Учитывая важность коммуникации законодательного корпуса с избирателями и экспертным сообществом, а также в целях повышения качества и эффективности, осуществляемой деятельности, фракция вправе инициировать проведение парламентских слушаний, совещаний, «круглых столов», семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Одной из наиболее значимых является группа прав, обусловленных участием фракций в осуществлении полномочий Государственной Думы, связанных с назначением и утверждением целого ряда должностных лиц, а именно Председателя Правительства Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, Председателя и аудиторов Счетной Палаты, Председателя Центрального Банка.

В Регламенте Государственной Думы не закреплены какие-либо обязанности фракций, но, следует отметить, что исходя из целей, задач и функций, указанных депутатских объединений, права одновременно и являются их обязанностью, проистекающей из их конституционной природы. Основным конституционным правом и обязанностью фракций является участие в осуществлении законодательной и представительной власти¹.

Следующий, выделяемый В.В. Комаровой элемент правового статуса является гарантия жизнедеятельности фракции. Согласно действующему законодательству существуют два основания прекращения деятельности фракции: 1) прекращение срока полномочий созыва Государственной Думы; 2) ликвидация или реорганизация политической партии. Такой подход призван обеспечить независимость фракций от какого-либо постороннего давления и обеспечить неизменность результатов волеизъявления народа. Данная гарантия является одной из важнейших с точки зрения обеспечения реализации конституционных принципов народовластия, многопартийности, а также политического и идеологического многообразия.

¹ См. подробнее Лашманкин Е.А. Компетенция фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / Е. А. Лашманкин // Юридическая мысль. – 2011. – № 3(65). – С. 93-96.

Российским законодательством, регулирующим порядок организации и деятельность фракций политических партий, не предусмотрена какая-либо юридическая ответственность. Вместе с тем исходя из конституционной природы фракций, как части политических партий, запрещается осуществление действий, противоречащих конституционному строю Российской Федерации.

Ведущие отечественные конституционалисты сходятся во мнении об основном назначении фракций с организационной точки зрения. С.А. Авакьян полагает, что к положительной стороне фракционной структуры относится то, что она усиливает связь депутатов с фракцией и политической партией. Кроме того, отмечается политическая значимость, выраженная в том, что единство фракции позволяет выступать ей внутри Государственной Думы в качестве силы, которая отстаивает интересы граждан в противоборстве с другими субъектами политического процесса. Также отмечена координирующая роль депутатского объединения по отношению к народным избранникам.¹ Аналогичной позиции придерживается Ю.В. Чепрасова: «Работа фракций, безусловно, упорядочивает деятельность парламента, поскольку позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию. Парламент, организованный по фракционному принципу, всегда более предсказуем в своих решениях и действиях».² Кроме того, автор относит функционирование фракций к одной из гарантий политических прав граждан, так как фракционная структура призвана отражать убеждения избирателей.

Как отмечает Б.С. Эбзеев: «Именно фракции обеспечивают функционирование палаты и выполнение ею своего конституционного предназначения, поскольку именно они играют решающую роль в волеобразовании парламента в результате согласования позиций

¹ См. подробнее Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России.- Москва. Норма, 2011. С.273

² Чепрасова Ю.В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Дис.; Москва, 2003. С. 42

представленных в нем партий».¹ Придерживаясь предложенной идеи, следует сделать вывод о том, что основным предназначением фракций является консолидация общества, которая достигается путем диалога и совместного осуществления законодательной и представительной власти в стенах нижней палаты парламента представителей основных политических и идеологических течений, существующих в обществе.

На основе проведенного исследования фракций, представляется возможным сформулировать определение данного понятия. В науке конституционного права такие попытки предпринимались ранее. Так, по мнению Е. А. Лашманкина: «Фракция – это организованная группа депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственную Думу, созданная в целях выражения интересов соответствующей политической партии и зарегистрированная в соответствующем порядке»². Безусловно, данное определение отражает основные сущностные черты понятия фракции, однако, обращает на себя внимание некое сужение содержания смыслового значения. Фракции создаются не только в Государственной Думе, но и в законодательных органах субъектов Российской Федерации. Таким образом, акцент именно на нижней палате Федерального Собрания несколько ограничивает содержание термина в научном смысле. Кроме того, фракция, являясь неким ведущим неотъемлемым элементом политической партии в законодательном органе государственной власти, представляет интересы не политической партии, а всего многонационального народа Российской Федерации с точки зрения программы и идеологических основ политической партии.

Учитывая вышеизложенное, представляется возможным предложить следующее определение данного понятия. *Фракция – это устойчивое,*

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. –Москва: Проспект, 2014. С. 222

² Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дисс.. канд. юрид. наук: М., 2012.- С.9

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.

§ 2.2. Фракции политических партий в механизме волеобразования в Парламенте

Основной сферой деятельности парламента, безусловно, выступает законотворчество. В период абсолютистских режимов отделить законы от указов и распоряжений монарха представлялось достаточно сложной задачей, в обоих случаях имело место выражения воли одного лица – монарха. В советский период отечественной истории существовала другая проблема, связанная с наличием законотворческих полномочий у множества различных органов государственной власти. За исключением Конституции СССР 1936 года, где эти полномочия были закреплены исключительно за Верховным Советом СССР. С распадом СССР и переходом Российской Федерации на демократический путь развития ситуация изменилась, разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную, создание представительных органов государственной власти, наделенных законодательными полномочиями и выражающими волю народа, привело к установлению четкой иерархии нормативных правовых актов, которая также проистекает из принципа правового государства.

Законы приобретают особый юридический статус в силу того, что являются выражением общей воли народа, а также в связи с соблюдением особой процедурой их принятия. Как отмечает П.В. Крашенинников: «Именно в законотворческом процессе шаг за шагом проявляются те правила, по которым общество будет развиваться, по которым будет регулироваться жизнь граждан, юридических лиц, Российской Федерации, ее субъектов, а также муниципальных образований»¹.

¹ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. – М.: Статут, 2017. – С.50.

В науке конституционного права встречается множество различных определений указанного понятия. По мнению Н.В. Витрука: «..законодательный процесс можно определить как конституционно установленную последовательность сменяющих друг друга этапов (стадий) по внесению, рассмотрению, принятию, опубликованию и вступлению в силу законодательных актов»¹. С.А. Авакьян определяет законодательный процесс: «...как совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства»².

А.М. Осавелюк делает акцент на том, что: «Законодательный процесс – это урегулированный правовыми нормами порядок деятельности управомоченных субъектов по созданию закона»³. А.И. Абрамова указывает на то, что: «Законодательная деятельность парламента осуществляется в рамках законодательного процесса, представляющего собой строго упорядоченную процедуру, установленную процессуально-правовыми нормами и обязательную для выполнения всеми участниками указанной деятельности»⁴.

Кроме того, предлагается и следующий вариант: «Законодательный процесс – это процесс создания закона. В узком смысле он представляет собой совокупность действий, посредством которых парламент осуществляет свою законодательную деятельность. При понимании в широком смысле законодательный процесс не ограничивается рамками парламента и охватывает также подписание закона главой государства и его обнародование»⁵.

Как видно, вышеназванные определения понятия рассматривают законодательный процесс сквозь процедурную сторону. С формально-юридической точки зрения принятие законов состоит из целого ряда последовательных самостоятельных стадий, реализация которых в итоге и

¹ Витрук Н.В. Конституционное право России. М.: изд. НОРМА, 2010.- С. 531.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебн. пособие: в 2 т. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 603.

³ Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С.228

⁴ Парламентское право России: монография/ А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – М.; изд. Государственной Думы, 2013. С.207

⁵ Конституционное право: учебник для бакалавров отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2015. - С. 448.

способствует всестороннему изучению общественного мнения и выявлению потребностей, по тому или иному вопросу, профессиональному обсуждению и возведению общей воли народа в ранг государственного предписания. Нарушение любой из стадий является основанием для признания правового акта неконституционным. Однако в науке конституционного права существуют различные подходы к определению стадий законодательного процесса. Так, ряд авторов полагает, что законодательный процесс состоит из: законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, принятие законопроекта в качестве закона и опубликование (обнародование) закона.¹

По мнению И.А. Алешковой стадиями законодательного процесса выступают: «1) реализация права законодательной инициативы; 2) рассмотрение законопроекта в Государственной Думе; 3) рассмотрение и одобрение закона в Совете Федерации; 4) подписание закона Президентом РФ; 5) опубликование закона и вступление его в силу»². С.А. Зенкин выделяет большее количество стадий законодательного процесса: «1) Законодательная инициатива; 2) подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой (предварительное рассмотрение); 3) рассмотрение законопроекта Государственной Думой и принятие (одобрение) закона; 4) прохождение закона в Совете Федерации и его одобрение; 4а) повторное рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации; 5) подписание закона Президентом РФ и его обнародование; 5а) повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации закона, отклоненного Президентом РФ»³.

В то же время, с точки зрения содержания законотворческой деятельности, наиболее полным представляется следующее определение понятия, предложенное Б.С. Эбзеевым, согласно которому: «Под законодательным процессом понимается юридически упорядоченный процесс

¹ См. подробнее Парламентское право России: монография под ред. Т.Я. Хабриевой.; Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие/Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И.Лейбо – М.: МГИМО-Университет, 2012.

² Умнова И.А., Алешкова И.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: изд. Юрайт, 2015. - С. 385.

³ Конституционное право: учебник для бакалавров отв. Ред. В.И. Фадеев. - С. 449.

принятия законов, состоящих из ряда последовательных, логически завершенных этапов от разработки законопроекта до введения его в действие в качестве закона»¹. Отличительной чертой представленной формулировки является прямое указание на включение в содержание понятия «законодательный процесс» этапа подготовки законопроекта.

Анализ положений Конституции Российской Федерации, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также Регламента Государственной Думы свидетельствует об обоснованности данного подхода. Так, согласно ч. 2 ст. 104 Конституции Российской Федерации законопроекты вносятся в Государственную Думу. В то же время согласно ч. 3. статьи 104 Основного Закона законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Таким образом, в Конституции Российской Федерации устанавливаются обязательные условия и порядок подготовки вышеназванных законопроектов, предшествующие их внесению в Государственную Думу.

Как следует из постановления Конституционного Суда от 29 ноября 2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» содержание понятия «внесение законопроекта» – по смыслу Конституции Российской Федерации и с учетом презюмируемых ею добросовестности субъектов права законодательной инициативы и рациональности самого законодательного процесса – не может сводиться к представлению в Государственную Думу текста законопроекта: реализуя право законодательной инициативы, субъект законодательной инициативы вступает в процесс принятия федерального закона, в котором также участвуют другие субъекты этого процесса, права и обязанности которых взаимосвязаны, а их осуществление влечет определенные последствия, при том

¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. С.630.

что само принятие федерального закона обусловлено выполнением всеми участниками данного процесса своих обязанностей, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации либо проистекающих из логики конституционного регулирования. Из этого следует допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя¹.

Законодательный процесс представляет собой более широкое понятие относительно понятия законодательной деятельности парламента, поскольку охватывает большое количество субъектов, управомоченных участвовать в нем, а также множество различных процедур². Однако для целей настоящего исследования представляется целесообразным рассмотреть следующие стадии законодательного процесса: 1) реализация права законодательной инициативы; 2) рассмотрение законопроекта; 3) принятие закона; 4) подписание и обнародование закона Президентом Российской Федерации.

Участие нижней палаты парламента в законодательном процессе начинается именно с момента реализации уполномоченным субъектом права законодательной инициативы, которая предусматривает внесение законопроекта в Государственную Думу. Именно с этого момента возникают правоотношения, приводящие механизм народного волеобразования в движение. Как отмечает М.В. Баглай: «Внесение законопроекта в парламента, порождающий обязанность парламента начать рассмотрение данного законопроекта в соответствии с принятой процедурой, называется законодательной инициативой»³. Конституцией Российской Федерации установлен закрытый перечень субъектов, наделенных указанным правом.

¹ См. подробнее Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» //СЗ РФ №50 от 11 декабря 2006 года, ст. 5371

² См. подробнее Чиркин, В. Е. О порядке принятия федерального закона в России (Верна Ли формулировка ч.1 ст. 105 Конституции РФ?) / В. Е. Чиркин // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 2(75). – С. 116-125.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: изд. Норма, 2007. - С. 568.

О.Е. Кутафин, исходя из положений Конституция Российской Федерации, разделял субъектов права законодательной инициативы. К первой он относил тех субъектов, чье право не было ограничено какими-либо компетенционными рамками. Во вторую группу были включены те субъекты, которые обладают правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения.¹ Согласно части 1 статьи 104 российского Основного Закона правом законодательной инициативы обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения. Таким образом, все эти субъекты являются участниками законодательного процесса.

По мнению П.В. Крашенинникова, такое количество субъектов, наделенных правом законодательной инициативы, неоправданно расширено и требует сокращения, так как, полагает, что большую значимость имеет не количество субъектов, наделенных правом законодательной инициативы, а их профессионализм.² Для сравнения можно привести аналогичные данные по зарубежным государствам. Так, согласно статье 76 Основного закона Федеративной Республики Германия законопроекты вносятся Федеральным правительством, членами Бундестага либо Бундесратом³. Во Франции, согласно статье 39 Конституции, таким правом обладают Премьер-министр и члены Парламента⁴. Как видно, Россия действительно является одним из лидеров по количеству субъектов права законодательной инициативы. Признавая существующую проблему низкого качества вносимых законопроектов, нельзя согласиться с идеей о сокращении субъектов данного права. В сложившейся ситуации представляется более логичным осуществлять методическую и

¹ См. подробнее *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2014. – С. 445.

² См. подробнее *Крашенинников П.В.* Федеральный законотворческий процесс. М.: изд. Статут, 2009. – С. 7.

³ *Маклаков В.В.* Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. БЕК, 2000. – С.91.

⁴ Там же. С.41.

образовательную работу по повышению компетентности сотрудников, уполномоченных осуществлять подготовку законодательных проектов.

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, злоупотребление таким правом вредит качеству принимаемых Федеральным Собранием законов. В подтверждение указанной позиции можно привести данные, представленные на официальном сайте Государственной Думы Российской Федерации. Так, в период с 2012 по 2016 года, за время работы 6 созыва Государственной Думы, в нижнюю палату парламента всеми субъектами законодательной инициативы было внесено 7129 законопроектов, принято 2207.

Кроме того, согласно информации, представленной в докладе Аналитического управления Государственной Думы Российской Федерации «Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва», 45 % законопроектов было внесено депутатами нижней палаты Федерального Собрания, 25 % - законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 18 % - Правительством Российской Федерации, 8 % - членами Совета Федерации, 2,6 % - Президентом Российской Федерации, 0,4 % - Верховным Судом Российской Федерации, 0,06 % - Советом Федерации.¹ Обращает на себя внимание то обстоятельство, что практически все законопроекты, вносимые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, принимаются нижней палатой парламента, 99,2 % и 93,2 % соответственно, реже всего принимались

¹ Доклад Аналитического управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва»// Аналитический вестник. – М., 2016.- С.9. http://iam.duma.gov.ru/upload/iblock/mer_19-05-16.pdf

инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – 9,2 %. Следует отметить, что такая тенденция характерна не только для России. Так, в ФРГ: «Из 4853 законопроектов, внесенных правительством в парламент в период с 1949 по 1998 гг. было принято 4117 (84,8%). Соответствующие цифры для инициатив из среды Бундестага существенно меньше – 2954, из них принято законодательное решение по 1018 (34,5 %), что касается Бундесрата, соответствующие цифры там еще меньше – внесено 793 законопроекта, законом стало 196 (24,7 %)»¹.

На основании представленных данных можно сделать ряд выводов. Во-первых, большое количество вносимых законопроектов не позволяет качественно прорабатывать их содержание. Во-вторых, обращает на себя внимание доля принимаемых законодательных инициатив, вносимых Президентом и Правительством Российской Федерации. В рамках деятельности VI созыва нижней палаты российского парламента данное обстоятельство легко объяснить наличием большинства мандатов у всероссийской политической партии «Единая Россия» - 49,32 %, которая поддерживает политику Президента Российской Федерации. С.А. Авакьян обращает внимание на то, что наделение главы государства правом законодательной инициативы вызывает сомнение. Приводя следующие доводы: «Во-первых, Президент по Конституции обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ст.80). И если он вносит законопроект от своего имени, то тем самым невольно оказывает давление на другие органы, вынуждая их согласиться с его вариантом понимания проблемы, ставшей предметом законодательной инициативы. Во-вторых, Президент должен подписывать и обнародовать законы. На данном этапе они получают его оценку. Внося законопроект, он как бы освобождает себя от последующего выполнения данной функции. Наложение им вето на такой закон, поступивший из палат, будет вообще несурезицей. В-третьих, Президент при желании может поручить

¹ Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие/ Ю.И. Лейбо [и др.] под ред. Ю. Лейбо. – М.: МГИМО- Университет, 2012. - С. 21.

Правительству осуществление права законодательной инициативы, поскольку по Конституции оно полностью зависимо от Президента»¹.

Изложенная выше позиция представляется спорной. Как справедливо отмечает В.Н. Корнев: «Нельзя не заметить, что центр тяжести в правовой практике может смещаться в сторону законодательной или исполнительной власти. Тем не менее парламент всегда будет оставаться парламентом и занимать особое место. Даже урезанный в правах, он сохраняет свой статус, если осуществляет представительные, законодательные и контрольные функции»². Сама по себе высокая активность главы государства и высшего исполнительного органа власти в сфере инициирования законов не нарушает принципов разделения власти, скорее наоборот отвечает нуждам и интересам народа и государства, так как именно исполнительная власть, осуществляя правоприменение в сфере административного управления, в сфере народного хозяйства сталкивается с пробелами в правовом регулировании. Возникновение новых экономических и социальных форм отношений, новых рынков требует активного участия государства в создании правовой базы. Таким образом, наличие права законодательной инициативы у Президента и Правительства Российской Федерации является обоснованным. Кроме того, законодательный процесс, как было указано выше, состоит из нескольких стадий, где внесение законопроекта является первой. Затем законопроект проходит всестороннюю экспертную оценку, в него вносятся поправки, и принимается он или отклоняется Государственной Думой в трех чтениях. Текст законопроекта, внесенный Президентом Российской Федерации, проходит такие же процедуры, как и все иные законопроекты, и он может претерпевать существенные изменения. В то же время, безоговорочная поддержка депутатами всех законопроектов, вносимых вышеуказанными субъектами, является признаком некой не самостоятельности парламента. Как абсолютное единение законодательной и исполнительной власти, так и их противостояние

¹ Авакьян С.А. Указ. соч. С.605.

² Корнев В.Н. Конфронтация и солидарность. Перспективы российского парламентаризма//Научный вестник Омской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2008. № 2(29). С. 35-37.

несет риски для государства связанные с искажением общей воли народа при осуществлении законотворческой деятельности.

Отдельно стоит рассмотреть вопрос об участии фракций политических партий в процессе внесения законодательных инициатив. Следует отметить, что Конституция Российской Федерации не закрепляет такого права непосредственно за фракциями. Вместе с тем согласно подпункту 1.2. пункта 1 статьи 107 Регламента Государственной Думы депутат, входящий во фракцию, в установленном соответствующей фракцией порядке уведомляет фракцию о законопроекте, подготовленном им (в том числе совместно с депутатами Государственной Думы, входящими в другие фракции) к внесению в Государственную Думу¹, в то же время, обязанности согласования с фракцией вносимого законопроекта эта норма не закрепляет. Данное обстоятельство объясняется тем, что право законодательной инициативы закреплено за депутатами в Конституции Российской Федерации.

Анализируя опыт зарубежных государств можно обратить внимание на особенности законодательного процесса в ФРГ. Депутаты Бундестага наделены правом законодательной инициативы, но при этом реализация этого права обусловлена необходимостью поддержки законопроекта фракцией политической партии или, по меньшей мере, 5 % членов палаты. Такой подход представляется рациональным, с точки зрения повышения эффективности работы законодательного органа власти и избегания излишних популистских инициатив.

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

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.07.2019, № 29, ст. 4004.

ограничивать его конституционного права на выступление с законодательной инициативой, а будет необходимым условием для его реализации указанного права.

В среде российских ученых встречаются позиции, которые критически оценивают возможность участия фракций в реализации или непосредственного наделения их правом законодательной инициативы. Так, А.И. Абрамова полагает, что приверженность фракций политических партий определенным взглядам может привести к ущербу для общих интересов. Желание выразить свои идеологические установки в иницируемом законопроекте, по мнению А.И. Абрамовой, могут создать конфликтную ситуацию и препятствовать принятию единого решения.¹ Высказанные аргументы нельзя признать обоснованными. 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.

¹ См. подробнее Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Научно-практическое пособие. М.: Юрист, 2005. - С.37.

После внесения законопроекта наступает следующая стадия законодательного процесса, предусматривающая его рассмотрение Государственной Думой. В рамках указанной процедуры проводится целый ряд действий, осуществляемых различными органами и структурными единицами нижней палаты парламента, что в конечном итоге позволяет депутатам вынести свое решение о дальнейшей судьбе внесенной законодательной инициативы. В рамках этой стадии происходит всестороннее изучение и обсуждение представленного проекта. По меткому замечанию С.А. Корфа: «Как бы прекрасно ни были разработаны вносимые в палаты законопроекты, палатам всегда необходимо не только собиране и обсуждение дальнейших материалов, но и подробное ознакомление с проектами»¹. Важность этой работы отмечают и современные ведущие отечественные правоведы. Так, по мнению Л.А. Морозовой: «Стадия обсуждения законопроекта включает в себя работу над законопроектом, как на пленарных заседаниях палат, так и в специальных комитетах и комиссиях. Это наиболее ответственная, но в то же время объемная работа».² Законопроект направляется в комитеты, комиссии, фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Счетную палату Российской Федерации, в Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. Кроме того, на стадии подготовки законопроекта к рассмотрению могут привлекаться эксперты по вопросам законодательного регулирования. Как видно, законотворческая работа нижней палаты парламента имеет две составные части работы. Первая – это профессиональная оценка, которая проводится в рамках работы профильных комитетов. Вторая – это политическая, которая подразумевает отстаивание своих позиций и интересов фракциями политических партий.

¹ Корф С.А. Русское государственное право. - С. 258.

² Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник/Л.А. Морозова.- 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. - С.226.

Как известно, парламент является коллегиальным органом государственной власти, обладающим определенной внутренней структурой, позволяющей членам Федерального Собрания в полной мере выполнять возложенные на них обязанности и осуществлять полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. При этом механизм функционирования законодательного органа представляет собой сложную систему, включающую в себя множество взаимозависимых элементов. Н.И. Лазаревский отмечал: «Ввиду особой важности дел, разрешаемых парламентом, правила определяющие его внутреннюю организацию, представляют громадное практическое значение»¹. Схожую позицию высказывает М.В. Варлен: «Парламент - это самоорганизующаяся система, в которой каждый компонент выполняет свою функцию, подчиняется общим правилам и требованиям. Комплексность предполагает всесторонность организации работы парламента, равнозначное отношение ко всем компонентам системы, формам и методам её регулирования (управления). В структуре парламента нет неважных подразделений, нет форм и методов работы, одни из которых были бы более значимы, а другие менее. Все одинаково важны и значимы».²

В целях организации деятельности, каждая из палат Федерального Собрания избирает из своего состава председателя и заместителей председателя. Правом выдвижения кандидатов на указанные должности в Государственной Думе обладают фракции политических партий. Важную функцию в деятельности нижней палаты парламента выполняет Совет Государственной Думы, который, согласно п.1 ст. 13 Регламента Государственной Думы создается для предварительной подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты³. Если говорить непосредственно о законотворческой деятельности, то следует отметить, что на указанный орган

¹ Лазаревский Н.И. Указ. соч. - С. 372.

² Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России. Дисс. д-ра. юрид. наук. - М., 2012. - С.40.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 22.07.2019, № 29, ст. 4004.

возлагается ряд полномочий. В частности, Совет Государственной Думы формирует проект примерной программы законопроектной работы на очередную сессию; принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы на текущую сессию; назначает соответствующий комитет ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы, к рассмотрению Государственной Думой, а в случае, если вопросы, регулируемые законопроектом, относятся к ведению и другого комитета Государственной Думы, назначает данный комитет соисполнителем по законопроекту (далее - комитет-соисполнитель); направляет законопроект и материалы к нему для рассмотрения в комитеты палаты, во фракции, субъектам права законодательной инициативы с указанием срока подготовки отзывов, предложений и замечаний (поправок) к законопроекту, а также в Общественную палату и т.д.

Кроме того, и в Совете Федерации и Государственной Думе образуются комитеты и комиссии. Принципы, согласно которым формируются эти структуры, различны. Так, если в Совете Федерации комитеты формируются из числа членов верхней палаты, то в Государственной Думе, во имя исполнения принципов политического многообразия и многопартийности, они формируются, как правило, на основе пропорционального представительства фракций политических партий. Перечень комитетов и комиссий каждая из палат российского парламента закрепляет самостоятельно в Регламентах. К компетенции комитетов и комиссий, как правило, относятся профильные вопросы из одной или нескольких смежных сфер законодательного регулирования.

Роль данных депутатских объединений в законодательном процессе имеет важное значение, так как именно в комитетах законопроект проходит предварительное рассмотрение, подготовку к заседанию палаты, здесь же и происходит доработка законопроекта с учетом поправок, внесенных при обсуждении. Во многом от работы комитета зависит дальнейшая судьба

законопроекта при рассмотрении его в рамках заседания нижней палаты Федерального Собрания. В то же время, важно четко определить пределы влияния комитетов на законодательный процесс. Спорной представляется позиция А.И. Абрамовой, которая полагает, что именно позиция и рекомендации комитетов при рассмотрении законопроектов должны играть решающую роль, дабы избежать лишних дебатов по тем или иным вопросам.¹ Безусловно, выводы комитета имеют весомое значение, однако, надо исходить из того, что данная организационно-структурная единица, состоит из небольшой части депутатского корпуса, при этом механизм принятия решений в рамках деятельности комитетов не является открытым и доступным для широких масс населения. Кроме того, надо исходить из того, что выразителем воли народа является весь парламент, а не какая-то его часть. Таким образом, решение комитета не должно иметь довлеющего характера при выражении воли всего парламента.

Сама процедура обсуждения законопроекта нижней палатой парламента проходит в трех чтениях. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что от соблюдения процедуры рассмотрения законопроекта зависит признание его конституционности. Здесь важно отметить, что предполагается не просто формального соблюдение последовательности каждого этапа, но и выполнение соответствующей работы над законопроектом с целью точного отражения воли законодателя и участников законодательного процесса.²

В первом чтении рассматривается целесообразность рассматриваемого законопроекта, его концепция, основные принципы. Результатом первого

¹ См. подробнее Парламентское право под ред. Т.Я. Хабриевой. - С. 209.

² См. подробнее Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.2001 №11-П по делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД "О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан"//СЗ РФ №29 от 16 июля 2001 года, ст. 3059; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко»//СЗ РФ №8 от 25 февраля 2013 года, ст. 868

чтения является принятие или одобрение законопроекта, в таком случае работа над ним продолжается в последующих чтениях, в случае отклонения - такая работа прекращается. Второе чтение подразумевает обсуждение, принятие или отклонение поправок к законопроекту. Третье чтение, иногда также именуется техническим, в силу того, что ему предшествует работа ответственного комитета по устранению с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении. Обычно принятый во втором чтении законопроект принимается и в третьем. Завершается законодательная функция нижней палаты парламента тем, что одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы и иными материалами в течение пяти дней направляются в Совет Федерации.

Обсуждение законопроекта в рамках заседания палаты всегда имеет ярко выраженный политический окрас. На это обращал внимание П.Н. Новгородцев, который считал, что политика представляет борьбу различных групп за правильное истолкование воли народа. И в этой борьбе группы стремятся убедить остальных в своей правоте. Он приходил к выводу, что: «Все это потому, что народная воля не есть готовый факт, а лишь руководящая задача, разрешить которую мы должны соответственно с нашей совестью и общественным долгом».¹

С этим следует согласиться, так как именно в процессе дискуссии депутатов и фракций получает высшую форму выражения парламентская демократия, которая призвана быть механизмом урегулирования общественного конфликта, который неизбежен при столкновении интересов различных социальных групп. В этом противоборстве различных взглядов проявляются таланты народных избранников не только упорно отстаивать

¹ Новгородцев П. Кризис современного правосознания. - С. 131.

собственную точку зрения, но и находить компромисс со своими коллегами-оппонентами, так как только парламент в силах солидаризировать и консолидировать общество и сохранить единство народа. Б.Н. Чичерин утверждал: «Парламент не выражает в себе бесчисленных оттенков политической мысли, разъясненных в народ; он должен быть не пестрым сбором разноречащих мнений, каким является общество, а центром, где сходятся главные политические направления, успевшие приобрести силу в народе, а потому имеющие значение и для государства»¹.

С.А. Корф выделял задачи и цели стадии обсуждения законопроектов. Так, по его мнению, одной из важнейших задач законодательного органа в данной стадии законодательной деятельности является установление социального равновесия, соотнесение охраняемых с нарушаемыми интересами и обсуждением того, насколько подобное нарушение оправдывается необходимостью обеспечения нужд и интересов большинства населения.² Цель же обсуждения, известный отечественный правовед, видел: «...во всестороннем освещении каждого законопроекта и согласовании его с интересами и нуждами народа»³.

Наличие политической партии, обладающей абсолютным большинством в Государственной Думе нельзя признать не легитимным, так как большинство это получено в результате демократических выборов, которые отражают волю и интересы народа. В то же время сложно говорить о том, что в условиях доминирования одной фракции в парламенте, последний в состоянии выполнять, в полной мере, возложенную на него функцию. Как справедливо замечал Г. Еллинек: «Воля народа, как и воля монарха и его учреждений, должна быть внепартийной, выражающей только общий интерес, хотя отнюдь не всегда действительно является таковой. Но и несоответствующей идеалу государственная воля все же остается волею государства»⁴.

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. - С. 8.

² См. подробнее Корф С.А. Русское государственное право. С. 258.

³ Там же. С. 258

⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве. Т.1. - С. 427.

Современными отечественными учеными рассматриваются проблемы снижения конкурентоспособности российских оппозиционных политических партий, в связи с чем, предлагаются конституционно-правовые механизмы, гарантирующие интересы меньшинства в Государственной Думе¹. Представляется любопытной позиция В.А. Лебедева, который предлагает ввести правовое регулирование, которое не позволит фракциям политических партий получать не только конституционное, но и простое большинство в Государственной Думе. Как указывает автор: «Парламент должен быть не партийным органом, в который он превратился сейчас у нас, а законодательной ветвью государственной власти. И законы должны приниматься не партийными фракциями или партийным большинством, а большинством голосов депутатов независимо от их партийной принадлежности»².

С данным утверждением можно согласиться частично. Представляется справедливым установление законодательного ограничения возможности одной фракции политической партии на получения конституционного большинства. Это будет важный шаг в части обеспечения гарантий прав меньшинства, а значит он будет способствовать реализации конституционных принципов плюралистической демократии. В условиях, когда законодательный орган представлен из нескольких фракций, среди которых нет доминирующей, депутатское объединение в целях достижения собственных инициатив будет вынуждено искать возможности для создания коалиции. Учитывая, что коалиции создаются между партиями, схожими по политическим и идеологическим взглядам, такие союзы могут создаваться на весь период работы очередного созыва, но могут иметь временный характер, для принятия какого-то одного закона. В условиях конкурентного парламента недостаточно

¹ Дзидзоев Р. М. Политический плюрализм как конституционный принцип и вопросы его реализации в России / Р. М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 11. – С. 23-26.; Кошель, А. С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) / А. С. Кошель // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 54-60.

² Лебедев В.А. Конституционный идеал и политическая реальность: парадоксы российской многопартийности// Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С.23-27.

простого инициирования законопроекта, от депутатов и фракций требуется определенная гибкость, учет мнения коллег.

Умение и способность фракций политических партий в Государственной Думе Российской Федерации находить компромисс и выступать с консолидированным надпартийным мнением имеет очень важное общегосударственное значение. Государственной Думе отводится особая исключительная роль в системе государственной власти. Конституция предусматривает правовые механизмы, позволяющие ей принимать законы, даже в случае их отклонения Советом Федерации. Так, согласно части 5 статьи 105 Конституции в случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы¹.

Кроме того, Конституция закрепляет правовые механизмы, позволяющие Федеральному Собранию принять законы даже в том случае, если на них было наложено вето Президента Российской Федерации. Так, согласно части 3 статьи 107 Конституции, если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию². Конституционное закрепление таких норм является отражением механизма сдержек и противовесов между тремя ветвями единой

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.

² 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.

власти, в данном случае, призвана уравновесить исполнительную и законодательную власть. В то же время возникновение на практике такой ситуации будет, в большей степени, свидетельствовать о наличии политического кризиса в государстве, чем о гармоничном демократическом существовании общества.

Один из важных вопросов в процессе осуществления законодательной деятельности - это процедура голосования. В соответствии с частью 2 статьи 105 Основного закона Российской Федерации: «Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации»¹. Как известно предельная численность нижней палаты Федерально Собрания составляет 450 депутатов. В ходе правоприменительной практики возник вопрос о толковании содержания понятия «общее число депутатов». Дело в том, что периодически возникают ситуации, когда, в силу различных причин, некоторые депутатские мандаты оказываются вакантными, фактическое число депутатов оказывается меньше 450. Таким образом, возникает закономерный 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. В связи с возникшей неопределенностью, Государственной Думой Российской Федерации был направлен соответствующий запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, который Постановлением 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

¹ Там же

для Государственной Думы статьей 95 (часть 3) Конституции Российской Федерации, - 450 депутатов»¹.

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 народных избранников и результатов вотирования того или иного вопроса, так как именно такой подход позволяет отразить действительное соотношение интересов и представлений существующих в обществе. Как справедливо указывал Й. Бентам: «Что сказать о мнении, которое не высказано? Оно не принадлежит ни той, ни другой стороне и потому не может быть принято в расчет. Считать решение собрания ничтожным на том лишь основании, что некоторые из его членов отсутствовали, было бы равносильно признанию того, что они высказались в пользу меньшинства, а этого на самом деле не было»².

Следует исходить из того, что в статье 95 Конституции Российской Федерации установлена максимально возможная численность состава нижней палаты Федерального Собрания, равная 450 депутатским мандатам, которые подлежат избранию. Как было отмечено Б.С. Эбзеевым в Особом мнении по указанному делу: «Вопреки выраженной в Постановлении позиции, проблема не сводится только к лексическим особенностям изложения конституционного текста, различно юридическое содержание понятий, которые этими терминами обозначаются. Это различие было несомненно для составителей проекта Конституции Российской Федерации, в частности, членов Рабочей группы Конституционного совещания, которая специально касалась данного вопроса и согласилась с тем, что понятие общего числа депутатов Государственной Думы не тождественно понятию состава Государственной Думы и в своем

¹ 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.

² Бентам Й. Тактика законодательных собраний. пер. с англ. — Челябинск: Социум, 2006. - С.8.

арифметическом выражении может отличаться от конституционно установленного числа депутатов Государственной Думы - 450 депутатов»¹.

При этом Основной Закон 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 указанном выше Особом мнении. Также можно отметить, что в конституциях зарубежных государств есть практика установления минимальной и максимальной численности депутатского корпуса. Так, например, для признания легитимности Ассамблеи Португалии в ее состав должно входить от 180 до 230 депутатов.

Таким образом, для отражения действительного соотношения взглядов, сложившихся в обществе, представляется рациональным разделение понятий общее число депутатов и состав Государственной Думы. При этом в процедуре голосования должно отражаться именно соотношение голосов депутатов, реально наделенных мандатами.

¹ 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.

Глава 3. Депутатский мандат и партийность депутатов: соотношение и конституционные основания

3.1. Статус депутатов и их партийная принадлежность: действующее правовое регулирование и проблемы, требующие решения

Представительное парламентское правление являет собой довольно сложный механизм, включающий в себя взаимодействие и взаимосвязь различных субъектов, уполномоченных выполнять указанную конституционную функцию. Такими элементами являются депутаты и фракции политических партий.

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 лиц. М. Дюверже указывал на то, что: «...господствующей идеей современной эпохи остается демократия, именно она определяет легитимность власти»¹. При этом автор отмечал, что эти представления о легитимности находят отражение во всех социальных явлениях, в особенности связанных с государством и механизмами

¹ Дюверже М. Указ. соч. С. 187.

осуществления государственной власти. Развивая свою мысль, французский ученый полагал, что политические партии должны заботиться о реализации вышеназванных принципов и в собственной организации. Таким образом, М. Дюверже поднимал важнейший вопрос о внутрипартийной демократии, как одного из критериев легитимности политических партий.

Следует отметить, что этот проблемный вопрос был обозначен в Особом мнении Б.С. Эбзеева к Постановлению 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».¹

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 партий. 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

¹ Постановлению 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»//СПС «Консультант Плюс»

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».¹ Приемлемыми мерами правового регулирования внутрипартийной деятельности признаются установление требований гласности по вопросам порядка разработки и принятия решений в политической партии, а также учета мнения членов партии при подготовке и пересмотре устава общественного объединения, а также, что особенно важно, при выдвижении кандидатов. Об этом говорят и отечественные авторы: «Институт членства в политической партии представляет собой совокупность политико-организационных связей, прав и обязанностей, вытекающих из принадлежности индивида к политической партии, членом которой он является. Такие связи регулируются преимущественно корпоративными нормами, закрепляемыми в уставах партии, однако ряд правовых требований, которым, безусловно, должны соответствовать уставные положения, могут содержаться и в национальном законодательстве. Это позволяет говорить о членстве в партии и в правовом отношении»².

Проанализировав российское законодательство, можно обратить внимание на то, что взаимоотношения депутата с политической партией практически не регулируются конкретными законодательными нормами. При этом 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

¹ 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)

² Основы теории политических партий: Учебное пособие/ под ред. Заславского С.Е. – М.: «Европа», 2007. С. 172.

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. М.А. Мещерякова справедливо указывает на то, что: «Правовой статус парламентария может испытывать влияние корпоративных норм. Например, поведение депутатов – членов депутатских фракций, групп в составе парламента в известной мере определяются нормами документов политических партий, членами которых они являются».¹

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. Следует отметить, что такой подход согласуется с правовой позицией, выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 4-П/2012 по делу о проверке конституционности пункта 11 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», где указано, что: «...в Российской Федерации депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти становятся носителями государственной власти в силу принципов народного суверенитета и многопартийности, в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и осуществляют свои полномочия на основе принципа независимости

¹ Парламентское право России: монография под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 139.

парламентария – в пределах и формах, определяемых Конституцией Российской Федерации и конкретизирующими ее законами»¹

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая принцип независимости депутата, полагает, что он гарантирует народному избраннику свободу при осуществлении конституционных полномочий от вмешательства различных групп давления, к которым, например, относят партийное, корпоративное, региональное и другие. Наделение депутата независимостью обусловлено необходимостью адекватного отражения политической воли всего народа. В указанном постановлении подчеркивается важность взаимосвязи депутата с гражданами, чьи интересы он представляет, опосредуемой деятельностью политической партии, но и в этом случае Конституционный Суд утверждает, что это не является основанием для подчинения депутата, той политической партии, по списку которой он был избран. Любой императивный мандат противоречил бы конституционному определению парламента Российской Федерации как законодательного органа Российской Федерации, представляющего интересы всего российского народа, и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как представляющего интересы всех граждан, проживающих в данном субъекте Российской Федерации.²

Исследование уставов крупнейших российских политических партий свидетельствует о закреплении довольно жестких требований к членам указанных общественных объединений в части следования принятым решениям. Так согласно п. 5.3.6. устава Всероссийской политической партии «Единая Россия» член партии вправе открыто высказывать и отстаивать свою позицию в ходе партийной дискуссии, в то же время после принятия окончательного решения член партии обязан придерживаться коллегиальной

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 4-П/2012 по делу о проверке конституционности пункта 11 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//СЗРФ ст. 1365.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 4-П/2012 по делу о проверке конституционности пункта 11 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//СЗРФ ст. 1365

партийной позиции¹. Согласно п. 2.16 устава КПРФ установлено, что: «Члены партии, избранные депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований и (или) входящие в составы фракций КПРФ соответствующих законодательных (представительных) органов, обязаны руководствоваться в своей работе решениями партии и её руководящих органов и осуществлять свою депутатскую деятельность на основе Устава и Программы КПРФ»². В соответствии с п. 4.13 устава ЛДПР член партии может быть исключен из ее состава за публичное выражение несогласия члена партии с предвыборной программой или Программой ЛДПР, позицией Высшего Совета и других руководящих органов партии по каким-либо вопросам³. В уставе Социалистической политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ-ПАТРИОТЫ-ЗА ПРАВДУ» также установлена обязанность членов партии выполнять решения руководящих, контрольно-ревизионных и иных органов, должностных лиц партии и ее структурных подразделений⁴.

Как видно из вышеприведенных примеров, ведущие российские партии внутрипартийную дисциплину ставят выше внутрипартийной демократии. Логика такой позиции ясна, политическая борьба партий требует внутреннего единства, которая и придает им соответствующую силу. Единство фракции и политической партии обеспечивается лидерами общественного объединения, а также ее руководящими органами и аппаратом. Основная задача заключается в поддержании связи между членами, структурными подразделениями партии. Кроме того, политическая борьба предполагает постоянную работу по

¹ Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия» (в редакции принятой на XX Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» 19 июня 2021 г.) // <https://minjust.gov.ru/ru/pages/programma-i-ustav-vserossijskoj-politicheskoy-partii-edinaya-rossiya/>

² Устав политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» (в редакции принятой XVII Съездом КПРФ 27 мая 2017 г.) // <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7768/>

³ Устав политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России (в редакции, принятой на XXVIII съезде ЛДПР 26 марта 2016 года) // <https://minjust.gov.ru/ru/pages/programma-i-ustav/>

⁴ См. подробнее Устав Социалистической политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ-ПАТРИОТЫ-ЗА ПРАВДУ» (в редакции принятой XI Съездом Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ) // <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7772/>

привлечению на свою сторону широких масс населения, не проявляющих политической активности. Таким образом, российские политические партии все чаще приобретают вождистский характер. Ю.С. Гамбаров утверждал, что: «Подчинение вожакам и дисциплине не угрожает партии опасностью, так как вожаки сохраняют свое влияние лишь до тех пор, пока они верны доктрине и интересам партии, а дисциплина основана здесь не на слепом повиновении, как в войске, а на добровольном самоограничении»¹. Однако полагаться исключительно на то, что лидеры политических партий, сознательно откажутся от рычагов давления на рядовых членов общественного объединения и менее влиятельных депутатов, в ущерб своим частным интересам представляется ошибочным.

Как представляется, взаимоотношения депутата и политической партии должны основываться на балансе коллективных и индивидуальных интересов, так как перекося 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.

Отдельный вопрос это взаимоотношения депутатов и фракции. Следует отметить, что законодательных норм, регулирующих эти правоотношения, немного, и закреплены они в Федеральном законе «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Регламенте Государственной Думы. Кроме того, документом, регулирующим

¹ Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. 2-е изд. Спб.: Типогр. Альтшулера, 1905. - С. 10.

взаимоотношения депутата и политической партии, является положение о фракции, которое определяет, как порядок функционирования указанного депутатского объединения, так и порядок взаимодействия фракции с депутатами, входящими в ее состав. Так, например, согласно п. 6 ст. 16 Регламента Государственной Думы Российской Федерации в положении о фракции устанавливаются структура фракции, порядок избрания руководителя фракции и заместителя (заместителей) руководителя фракции, порядок избрания руководящих органов фракции (если они имеются), порядок избрания (назначения) лиц, уполномоченных представлять фракцию на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях, порядок принятия решений фракции и другие вопросы.

К наиболее существенным из законодательных норм можно отнести те, что устанавливают обязанность депутатов Государственной Думы, избранных в составе соответствующего федерального списка кандидатов, войти в состав фракции политической партии, а также прекращение полномочий депутата в связи с его выходом из состава фракции. При этом выход из членов партии таких последствий не несет. Указанные ограничения были введены в связи с участвовавшими случаями перехода депутатов из фракции одной политической партии в другую, на заре современного отечественного парламентаризма. Данная проблема характерна не только для российской практики, но и для зарубежных государств. В связи с чем, этот вопрос был рассмотрен в докладе Венецианской комиссии, и был отмечен в качестве одной из угроз парламентской стабильности.¹

Анализ законодательства зарубежных государств в регулировании вопроса перехода депутатов из одной фракции в другую свидетельствует о различных подходах. Например, для депутатов Франции и Италии такой запрета не установлен. Представляется интересным опыт Испании, где

¹ См. подробнее Доклад Венецианской комиссии об императивном мандате и аналогичной практике утвержденный на Совете по демократическим выборам на 28-ом заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-ой пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года) на основе комментариев г-на Карлоса Клоса Монтеро (член Совета Испании) С.7. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-rus).

политические партии достигли соглашения не сотрудничать с депутатами, которые меняют партийную принадлежность при создании, поддержании или изменении правительственного большинства в любом публичном органе.¹

Намного более жесткое правовое регулирование закреплено в Конституции Португалии, которая устанавливает, что факт перехода депутата в состав политической партии, от которой он не баллотировался на выборах, является основанием для утраты депутатского мандата². Представляется интересным опыт Бразилии. Одним из условий избираемости граждан на государственные должности в Бразилии является требование состоять в политической партии (ст. 14 Конституция Федеративной Республики Бразилия). При этом статья 17 Конституции этого государства устанавливает требования к уставам политических партий, которые должны содержать норму о верности партийной дисциплине³. Кроме того, встречается практика, когда на депутата возлагается обязанность голосовать в соответствии с позицией фракции, в противном случае парламентарий может быть исключен из политической партии и лишен депутатского мандата. В частности, в докладе Венецианской комиссии упоминалось о наличии такой практики в Индии.

В докладе Венецианской комиссии указано, что: «Действительно в системах пропорционального представительства член парламента связан с определенной партией, даже если его или ее сознание и мнение как народного представителя заставили бы действовать иначе, партия ожидает от него поддержки общей позиции. Это может быть обнаружено в ряде избирательных систем. На самом деле, в этих системах член парламента является представителем партии, а не избирателей, поскольку избиратели не имеют выбора между кандидатами от партии. В этом смысле данный тип избирательной системы, которая отказывает в выборе, может привести к такой ситуации, когда парламент просто штампует решения, и при этом значительно

¹ Там же. С.8.

² См. подробнее Конституция Португальской Республики// СПС «Консультант Плюс»

³ См. подробнее Конституция Федеративной Республики Бразилия//СПС «Консультант Плюс»

снижает контроль над исполнительной властью со стороны членов парламента этих партий, представленных в правительстве, а также со стороны оппозиции»¹.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод 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 внутривпартийной 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 внутривпартийной демократии и равенства всех членов общественного объединения должна стать процедура предварительного отбора, так называемых «праймериз»². Некоторые политические партии уже применяют указанную процедуру, но представляется целесообразным закрепить законодательно это требование в качестве обязательного для всех политических партий.

§ 3.2. Свобода депутатского мандата как средство политического волеобразования в парламенте и гарантия парламентаризма

С возникновением доктрины представительного правления одним из наиболее острых и ключевых стал вопрос о природе депутатского мандата, который и отражает сущность правовых отношений между избранным лицом и избирателями, степень свободы действий при принятии тех или иных решений.

¹ Доклад Венецианской комиссии об императивном мандате и аналогичной практике утвержденный на Совете по демократическим выборам на 28-ом заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-ой пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года) на основе комментариев г-на Карлоса Клоса Монтеро (член Совета Испании) С.7. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-rus)

² См. подробнее Нудненко Л. А. Праймериз в России - партийная политехнология или инструмент реальной внутривпартийной конкуренции? / Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 51-55.

Исторически сложились две основные концепции – императивного (повелительного) и свободного депутатского мандата. Истоки этого дуализма берут свое начало в возникновении и развитии теории народного суверенитета и представительного правления. Принцип полноты власти народа, утверждая учредительную власть народа в государстве, предполагает ее неделимость, о чем говорил Ж.Ж. Руссо, который также предполагал, что: «...суверенитет, который есть только осуществление общей воли, не может никогда отчуждаться и что суверен, который есть не что иное, как коллективное существо, может быть представляем только самим собою. Передаваться может власть, но никак не воля»¹. Таким образом, выдающийся философ отвергал представительное правление, предполагая, что каждый член общества должен непосредственно выражать свою волю. Ж.Ж. Руссо отрицал, что депутаты могут быть представителями народа, так как принятые ими решения не могут иметь характер окончательного, пока их не одобрит народ. Он утверждал, что законы, которые не были утверждены народом непосредственно, недействительны.

Довольно подробно данный вопрос был рассмотрен и К.М. Тахтаревым, который разделял представительное правление и народовластие. В его понимании: «Представительное правление и правление демократическое представляют собою не менее различные политические системы, чем конституционная монархия и парламентская республика. И смешение последней с демократией, с народовластием, может быть объяснено или полным незнанием с самой сущностью народовластия и демократической республики, или крайне непростительным политическим недомыслием; или, наконец, сознательным желанием политически образованных писателей из господствующих классов затемнить народное сознание, помешать распространению правильных демократических понятий и таким путем хоть несколько замедлить развитие истинной демократии, действительного

¹ Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права. С. 19.

народовластия»¹. Развивая свою мысль, автор утверждает: «Только в странах, где прежнее господство самодержавных парламентов все более и более начинает ограничиваться народом, где народ обладает верховной властью и имеет возможность непосредственно решать важнейшие политические дела, - только в этих демократических странах политические писатели резко различают демократию от парламентаризма и противопоставляют их друг другу, как две различные политические системы»². К.М. Тахтарев, развивая идеи Ж.Ж. Руссо, также, склонялся к мысли о невозможности передачи воли гражданами представителю, так как воля каждого отдельного человека неразрывно связана с самой личностью, выразившую эту волю. По этой причине автор настаивал на том, что депутат, избранный определенной группой избирателей, не может являться представителем всего народа.

Именно из этих представлений берет свое начало природа императивного мандата, который 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, так как ограничивая возможности представителя, не позволяет участвовать в поиске компромиссных решений, которые и являются в итоге той самой искомой общей волей всего народа, которая была поставлена во главу угла всего учения Ж.Ж. Руссо и стала главной идеей всей демократической доктрины. Императивный мандат

¹ *Тахтарев К.М.* От представительства к народовластию: К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. Изд. 2-е. – М.: ЛЕНАНД, 2015. С.9.

² Там же.

способствует отражению воли большинства, но не учитывает мнения меньшинства.

Конституционно-правовая теория и сама жизнь требовали некоторой универсальной формулы, которая обеспечила бы эффективный механизм волеобразования народа для всех государств и демократических обществ. Возможность реализации этой идеи заключалась в установлении представительного правления. Развитие этой мысли привело к пониманию того, 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. 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.

Следует отметить, что в отечественной и зарубежной доктрине государственного права достаточно глубоко была исследована природа свободного мандата. Так, Б.Н. Чичерин утверждал, что на депутатов возлагается не исполнение частной воли неких лиц, а участие в обсуждении вопросов общегосударственного значения. Так же автор обращал внимание на то, что в силу своих властных полномочий на участие в политических делах, полученных от избирателей и исходя из важности этих дел, депутат несколько возвышается над своими избирателями. Этим обосновывалась его независимость от избирателей. Еще более важной представляется мысль о том, что иногда представитель народа обязан поступать несогласно с их волей, так как частные интересы могут противоречить общему благу. Кроме того, Б.Н. Чичерин подчеркивал, что представители не могут быть связаны

обещаниями с избирателями. Участвуя в работе законодательного органа, депутаты непременно сталкиваются с различными точками зрения, их взгляды могут изменяться, приходится идти на уступки и компромиссы. Автором отмечалось, что представитель не подлежит отчетности и ответственности.¹ Такой же позиции придерживался Л. Дюги, который указывал, что любые инструкции депутату ничтожны, так как попытка следования им непременно привело бы к попытке навязывания одной части избирателей всему коллективному целому. Французский правовед отмечал, что полномочия депутата никак не связаны обещаниями об отставке в случае неисполнения наказов.²

Представительное правление предполагает ситуацию, когда позиция депутата может отличаться, противоречить позиции избирателей и именно свободный мандат обеспечивает право народному избраннику руководствоваться собственными взглядами об общем благе. Интересную мысль по этому поводу высказал Дж. Ст. Милль, который полагал, что народные представители должны обладать более высокими умственными способностями и глубокими знаниями по вопросам общегосударственного значения, чем избиратели. В связи с этим он полагал, что мнения и выводы депутатов, по тем или иным вопросам, могут и периодически должны отличаться от мнения и выводов большинства избирателей, при этом точка зрения представителя будет более верной. Таким образом, Дж. Ст. Милль полагал, что избиратели будут поступать неверно, если будут требовать полного подчинения под угрозой потери депутатом его мандата.³

Принято считать, что императивный депутатский мандат был закреплен в СССР, вопреки тому обстоятельству, что юридически он не был закреплен ни в советских конституциях, ни в законодательстве. При этом в законодательстве были закреплены элементы, характерные такой природе депутатского мандата.

¹ См. подробнее Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. Тов-ва И.Д. Сытина, 1899.

² См. подробнее Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. Тип. Т-ва И.Д. Сытина - Москва, 1908. С. 418.

³ См. подробнее Милль Дж.Ст. Представительное правление: публицистические очерки. СПб.: Изд. Ф. Павленкова, 1897. - С.124.

Так, А.И. Лукьянов утверждает: «Важнейшей основой работы советских депутатов был императивный (обязательный) характер выполнения ими своих обязанностей перед населением. Обязательства депутатов находили отражение в их предвыборных программах, в принимаемых ими к исполнению наказах избирателей, а также в периодической отчетности депутатов перед населением»¹.

В.Ф. Коток отмечал: «Наказы служат совершенствованию социалистической демократии, поскольку в них воплощаются интересы и воля миллионов граждан. Наказы вырабатываются и принимаются народными собраниями (собраниями избирателей), что определяет природу этой формы социалистической демократии как демократии непосредственной».² В то же время автор рассматривал указы в качестве директивы избирателей своим представителям и представительным органам государственной власти. И приходил к выводу, что такой механизм способствовал интеграции указов в систему представительной демократии. Кроме того, В.Ф. Коток рассматривал указы, как инструмент установления диктатуры пролетариата на первоначальном этапе, а затем и для укрепления социалистического государства и улучшения работы его аппарата. Партия большевиков активно использовала указы в механизме государственного управления. Партийные органы вырабатывали указы Советам, которые обсуждались, дополнялись и принимались на собраниях избирателей. В результате указы партии превращались в программу работы Советов. Таким образом, происходило сращивание воли партии и государственного аппарата.

Рассмотрение и учет указов избирателей действительно являлись обязанностями советских депутатов, но при осуществлении своих полномочий депутаты должны были руководствоваться общегосударственными интересами. В частности, данное положение было закреплено в статье 2 Закона СССР от 20 сентября 1972 г. № 3352-VIII «О статусе депутатов Советов депутатов

¹ Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. - С.208.

² Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М.: изд. «Наука», 1967. - С. 11.

трудящихся в СССР»¹. В статье 103 Конституции СССР 1977 г. и вовсе было закреплено, что депутаты являются полномочными представителями народа в Советах народных депутатов². Действительно, советские депутаты, наделенные обширным перечнем обязательств по взаимодействию с избирателями, тем не менее, не были непосредственно связаны с их волей. В условиях политического и идеологического доминирования одной партии механизм предполагал закрепление и навязывание единой воли, сформированной руководством коммунистической партии. В свою очередь многоступенчатая система Советов придавала этой партийной воле общеобязательный характер в виде законов. Таким образом, советские депутаты, обязанные принимать во внимание наказания избирателей, были связаны с волей Коммунистической партии и ее марксистско-ленинской идеологией, но никак не волей избирателей.

Следующий важный элемент - подотчетность депутатов перед своими избирателями. Здесь целесообразно отметить, что следуя логике законодательства того периода, если наказания должны были быть учтены и рассмотрены, но не имели ключевой роли для законодательной деятельности, то соответственно предполагалось, что депутат должен отчитываться о собственной работе в целом, а не только об исполнении наказов. Императивный мандат же предполагает именно прямую зависимость. В то же время для свободного мандата данный инструмент, также не чужд, в силу того, что позволяет народному избраннику поддерживать связь с собственным электоратом.

Другим важным элементом императивного мандата является право отзыва депутатов избирателями. Однако и это право необходимо рассматривать именно во взаимосвязи с невыполнением депутатами прямых предписаний избирателей. Впервые право отзыва избранных лиц в советский период

¹ Закон СССР от 20.09.1972 N 3352-VIII(ред. от 19.04.1979) «О статусе народных депутатов в СССР»// Вестник ВС СССР", 1972, N 39, ст. 347.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.)
<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/>

отечественной истории было закреплено Декретом ВЦИК «О праве отзыва делегатов» от 21 ноября (4 декабря) 1917 г., согласно которому: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем без исключения собраниям представителей, относится также и к Учредительному Собранию»¹. Природа этого акта проистекала из сложившейся политической обстановки. В.И. Ленин, являясь автором вышеуказанного Декрета, несомненно, понимал, что этот механизм позволит очистить политическое пространство от представителей оппозиционных к большевикам политических сил, в первую очередь, в Учредительном Собрании, но это право никак не было связано с невыполнением наказов - прямых предписаний избирателей.

В дальнейшем право отзыва депутатов избирателями последовательно закреплялось в советских конституциях и соответствующих законах, на основании не оправдания доверия избирателей или совершения действий, не достойных высокого звания депутата. Как отмечал В.Ф. Коток: «Если в период становления советского типа государственности и народного представительства право отзыва служило средством «очищения» Советов от «классово чуждых элементов, то в последующем главным основанием отзыва стали плохое выполнение депутатских обязанностей и совершение действий, недостойных высокого звания депутата (преступление, серьезный административный проступок, грубое нарушение норм социалистической морали)»².

Подводя итог вышесказанному, следует сделать вывод о том, что существование императивного мандата в СССР является спорным. Действительно, элементы присущие такого рода мандату были законодательно

¹ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (О праве отзыва делегатов)//СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5311/>

² Коток В.Ф. Указ. соч. С.25.

закреплены, но их взаимосвязь не очевидна и не связана с механизмом волеобразования в государстве.

На сегодняшний день вопрос о природе депутатского мандата является одним из актуальных и наиболее дискуссионных в отечественной конституционно-правовой науке. В Конституции Российской Федерации отсутствует норма, напрямую определяющая природу действующего депутатского мандата. В то же время, по указанному вопросу в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации были высказаны правовые позиции, которые свидетельствуют о признании свободного депутатского мандата.

Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» высказана позиция, согласно которой: «...депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата)».¹

Кроме того, в практике Конституционного Суда Российской Федерации встречается другая правовая позиция, которая также, свидетельствует о признании свободного депутатского мандата, но трактуется представителями научного сообщества с противоположных взглядов. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда

¹ Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края»// Собрание законодательства Российской Федерации № 16 от 22 апреля 2002 г. С. 1601.

Российской Федерации», в котором был рассмотрен вопрос о конституционности закрепления законом субъекта Российской Федерации института отзыва депутата, который, как известно, является одним из элементов императивного мандата. Следует отметить, что к моменту рассмотрения обращения, в Российской Федерации не был принят федеральный закон, устанавливающий основные принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с чем, Конституционный Суд постановил, что законодательное установление субъектами Российской Федерации института отзыва депутата представительного органа не противоречит действующей Конституции Российской Федерации.¹

Признание Конституционным Судом права субъектов Российской Федерации устанавливать институт отзыва депутата, до принятия федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, привел к предположению об ограничении свободного депутатского мандата. Такая позиция могла бы быть справедлива, но в этом же постановлении была приведена существенная оговорка, которая совершенно четко позволяет понять, что на территории Российской Федерации признается свободный депутатский мандат: «по смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.».²

Следует отметить, что Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлен закрытый

¹ См. подробнее Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. N 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» // Собрание законодательства Российской Федерации № 2 от 13 января 1997. С. 348.

² Там же

перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутата нижней палаты парламента, при этом, отзыв депутата избирателями не предусмотрен. В то же время, ч. 3.1. ст. 8 указанного Федерального закона гласит, что полномочия депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно решением Государственной Думы по инициативе фракции, в которой он состоит, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения депутатом в течение 30 и более календарных дней своих непосредственных обязанностей¹.

Однако в научном сообществе имеется и иная точка зрения, которая довольно популярна и заключается в том, что де-факто современное отечественное законодательство устанавливает полусвободный или иначе называемый партийный императивный мандат. Так, по мнению М.В. Баглая: «Свободный мандат не означает полную свободу действий парламентария, он зависит от установок своего партийного руководства во фракции, связан желанием снова баллотироваться на предстоящих выборах в парламент в своем избирательном округе».² При этом автор подчеркивает, что юридических ограничений в отношении права депутата голосовать при решении тех или иных вопросов нет. А.И. Лукьянов связывает установление императивного партийного мандата с введением в 2007 г. пропорциональной системой выборов, так как с ее введением в нижней палате парламента не осталось беспартийных и независимых депутатов. Из этого автор делает вывод, что депутат не связан более со своими избирателями, а должен точно выполнять директивы партии, которая его направила в парламента.³

По мнению М.В. Варлен: «Мандат депутата имеет смешанную конституционно-правовую природу, которая заключается в сочетании императивных и свободных свойств поручения народа осуществлять отдельные властные полномочия и публично-значимые функции от его имени и в его

¹ 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.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. измененное и дополненное. - С. 587.

³ См. подробнее Лукьянов А.И. Указ. соч. С. 215.

интересах. Концепция свободного мандата не может рассматриваться как аксиома демократии, конституционализма и парламентаризма в той же мере, в какой концепция императивного мандата».¹ Автор обращает внимание на то, что в Конституции Российской Федерации прямо не определена природа депутатского мандата. При этом приводятся противоречия в законодательстве, которые не позволяют, по мнению М.В. Варлен, признать свободным мандат депутатов Государственной Думы Российской Федерации. В частности, отмечаются, что в соответствии с действующим законодательством депутат является представителем народа, но он также имеет некие обязательства перед фракцией, которые выражаются в запрете перехода из состава одной фракции в другую под угрозой лишения депутатского мандата.

Резюмируя вышесказанное, следует вывод о том, 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. Авторы не предлагают критериев, позволяющих 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.

¹ Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М.: изд. Проспект, 2014.- С.58.

Второй аргумент в пользу полусвободного мандата - это запрет на выход из состава фракции под угрозой лишения депутатского мандата. Здесь следует отметить, что прекращение депутатских полномочий в связи с выходом депутата из состава фракции и/или переходом в состав другой имеют свои вполне логически обоснованные аргументы, и берут свои истоки из самой системы формирования нижней палаты Федерального Собрания. Как известно, V и VI созывы избирались по пропорциональной системе выборов, то есть голосование проводилось по партийным спискам. Таким образом, голоса избирателей отдавались за ту или иную политическую силу, что в итоге отражалось на результатах выборов пропорциональным распределением мест в составе палаты между победившими политическими партиями. Переход члена одной фракции, в стан конкурирующей, привел бы к нарушению представительства партий в законодательном органе, а значит и к нарушению непосредственной воли народа, выраженной в результате проведенных выборов. При этом следует отметить, что выход из состава членов политической партии не является основанием для прекращения депутатских полномочий. Таким образом, указанное выше ограничение никаким образом не влияет на волеизъявление депутата при осуществлении собственных полномочий.

Свободный депутатский мандат является важным элементом в механизме Российской представительной демократии. По мнению Б.С. Эбзеева: «..свободный мандат служит достижению по меньшей мере двух целей: во-первых, он призван гарантировать свободу депутата в его отношениях с партией или фракцией, способствует развитию внутрипартийной демократии как основы функционирования многопартийности, являющейся атрибутом демократического конституционного строя; во-вторых, служит развитию политического процесса, в частности, формированию общей воли, в рамках конституционного строя»¹. Государственная Дума, формируемая исходя из

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е издание. М.: изд. Проспект, 2016. С.443.

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. В связи с этим Б.С. Эбзеев выделяет две основные функции свободного депутатского мандата. Первая из них обеспечивает взаимодействие и сотрудничество депутатов и фракций политических партий в процессе осуществления их конституционных полномочий, а вторая функция призвана обезопасить депутата от юридической ответственности за невыполнение им прямых указаний фракции и политической партии.¹ Именно выполнение двух указанных функций обеспечивает функционирование парламента в условиях плюралистической демократии.

На основе вышесказанного следует сделать 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.

¹ См. подробнее Эбзеев Б.С. Там же С.443

Заключение

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Основопологающей идеей для концепции плюралистической демократии является признание социальной природы человека, где общество является его естественной и необходимой средой обитания, в которой созданы условия, способствующие реализации его частных интересов в публичной сфере, в том числе путем взаимодействия и вступления в различные объединения. При этом для плюралистической демократии характерно рассмотрение народа, как единого субъекта, состоящего из множества групп и ассоциаций граждан, взаимосвязанных и взаимозависимых разнообразными общественными отношениями и интересами. Одновременно с этим характерно признание возможности и органичности возникновения конфликтов между интересами различных групп и ассоциаций, разрешение которых возможно только в рамках правового поля путем поиска компромиссов и баланса интересов. Такой механизм подразумевает признание и реализацию принципа верховенства права, как всеобщего, транспарентного и эффективного механизма регулирующего общественные отношения, выражающего баланс интересов различных групп граждан в форме законов.

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. 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

многообразии и многопартийности, признание и защита прав и свобод человека, закрепление и реализация принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно и посредством формирования представительных органов государственной власти, которые выполняют возложенные на них функции на основе принципа разделения властей, где ведущая роль отводится законодательным органам. Данное утверждение основано на том, что именно закон является основным, универсальным регулятором общественных отношений в правовом государстве. При этом вся система государственной власти подчинена цели по исполнению законов. Монопольным же правом на принятие законов обладает именно парламент. Таким образом, *парламентаризм – это конституционно закрепленный механизм государственного управления в условиях плюралистической демократии, обеспечиваемый путем наделяния особыми 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.*

3. Целью многопартийности является сохранение и обеспечение единства многонационального народа России, путем 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.

Одна из важнейших задач многопартийности 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 равно

противоположными, что является фактором конфликтности, который присущ плюралистической демократии. В связи с этим, именно политические партии способствуют гармоничной организации и структуризации общественного мнения, как в рамках парламентской, так и внепарламентской деятельности.

Задача многопартийности – формирование представительных органов государственной власти в соответствии с существующими в обществе политическими взглядами.

Задачами многопартийности являются обеспечение оппозиционной деятельности и сменяемости власти. Общество является динамической системой и изменение преобладающих в нем взглядов, в зависимости от конкретного исторического периода, вполне естественно. 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, будет перемещаться к другим политическим силам.

Вслед за задачами, можно выделить следующие функции многопартийности:

1) Функция легитимации власти. В условиях плюралистической демократии, именно, многопартийность и всеобщее избирательное право призвано 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) Следующей является самоорганизующая функция многопартийности, 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 вопросов, 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.

4. В результате проведенного исследования предлагается собственное определение понятия фракции. Фракция – это 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.

5. Автором выдвигается предложение о целесообразности установления требования к минимальной численности депутатского объединения для получения им статуса фракции. Действующее законодательство не устанавливает таких требований. В связи с чем, можно

сделать вывод, что для получения статуса фракции, депутатскому объединению достаточно наличия двух депутатов, избранных по федеральному списку кандидатов от политической партии. Однако фракция, состоящая из двух человек, не может сколь-нибудь эффективно выполнять те задачи, которые перед ней поставлены. Кроме того, образование большого количества малых фракций приведет к дроблению депутатского корпуса, что в конечном итоге может привести к недееспособности всей палаты. Таким образом, установление требования к минимальной численности в размере 22 депутатов, что приблизительно составляет 5% от численности депутатского корпуса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, будет способствовать более четкому позиционированию политических сил, как в целом обществе, так и в законодательном органе, в частности.

Важным является и то, что фракция, формируется по признаку партийной принадлежности, следовательно, в состав фракции должны входить, депутаты, выдвигавшиеся и избранные, как по партийным спискам, так и по одномандатным избирательным округам от конкретной политической партии.

6. Основным назначением фракций, по мнению автора, является консолидация общества, которая достигается путем диалога и совместного осуществления законодательной и представительной власти в стенах нижней палаты парламента представителей основных политических и идеологических течений, существующих в обществе.

7. Фракция, как представитель политической партии, призвана 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 появляются 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. Исходя из этого, представляется целесообразным закрепления за фракциями политических партий конституционного права законодательной инициативы, что 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 депутатского мандата.

8. Исходя из конституционного статуса фракций политических партий, организация и деятельность фракций политических партий в органах народного представительства основывается на следующих принципах:

- 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.).

9. 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 управление 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.

Таким образом, 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, то 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». Некоторые политические партии уже применяют указанную процедуру, но представляется целесообразным закрепить законодательно это требование в качестве обязательного для всех политических партий.

10. 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. На основе вышесказанного следует сделать вывод о важности признания свободного депутатского мандата в качестве основополагающего принципа плюралистической представительной демократии. Учитывая опыт зарубежных государств, автор считает целесообразным закрепление этого принципа в российском законодательстве.

Список использованной литературы

I. Нормативно-правовые акты и правовые акты Российской Федерации

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.

2. Федеральный закон от 8 мая 1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//«Собрание законодательства Российской Федерации», 2019, № 27, ст. 3532.

3. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 29.07. 2019, № 30, ст. 4137.

4. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»//Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2004, № 52, Ст. 5272.

5. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»//«Собрание законодательства Российской Федерации», 3.07.2017. № 27, ст. 3937.

6. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.03.2019, № 12, ст. 1226.

7. 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.

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

9. Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия» (в редакции принятой на XX Съездом Всероссийской политической партии «Единая Россия» 19 июня 2021 г.) // <https://minjust.gov.ru/ru/pages/programma-i-ustav-vserossijskoj-politicheskoy-partii-edinaya-rossiya/>

10. Устав политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» (в редакции принятой XVII Съездом КПРФ 27 мая 2017 г.)// <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7768/>

11. Устав политической партии ЛДПР – Либерально-демократической партии России (в редакции, принятой на XXVIII съезде ЛДПР 26 марта 2016 года)// <https://minjust.gov.ru/ru/pages/programma-i-ustav/>

12. Устав Социалистической политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ-ПАТРИОТЫ-ЗА ПРАВДУ» (в редакции принятой XI Съездом Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ) // <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7772/>

II. Нормативно-правовые акты и правовые акты Российской Империи и Союза Советских Социалистических Республик

13. Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года//СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/35000/>

14. Именной высочайший указ правительствующему сенату о временных правилах об обществах и союзах от 4 марта 1906 г.// СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5205/>

15. Высочайше утвержденные основные государственные законы от 23 апреля 1906 г.// СПС «Гарант»// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5207/>
16. Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г.// СПС «Гарант» // <https://constitution.garant.ru/>
17. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.)
<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/>
18. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>
19. Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа 25 (12) января 1918 г.// <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5320/>
20. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (О праве отзыва делегатов) //СПС«Гарант»
<https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5311/>
21. Закон СССР от 20.09.1972 N 3352-VIII(ред. от 19.04.1979) «О статусе народных депутатов в СССР»// Ведомости ВС СССР", 1972, № 39, ст. 347.

III. Материалы судебной практики

22. Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 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»//СПС «Консультант Плюс»

23. 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.

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. N 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» // Собрание законодательства Российской Федерации № 2 от 13 января 1997. С. 348

25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края»// Собрание законодательства Российской Федерации № 16 от 22 апреля 2002 г. ст. 1601.

26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина»//СЗ РФ № 51 от 20 декабря 2004 г. ст. 5260.

27. Постановление Конституционного Суда от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2

статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»//СЗ РФ № 6 от 7 февраля 2005 г. ст. 491.

28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» //СЗ РФ №50 от 11 декабря 2006 года, ст. 5371.

29. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов»//СЗ РФ № 30 от 23 июля 2007 г. ст. 3989.

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»//СЗ РФ № 11 от 17 марта 2008 г. ст. 1073.

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 4-П/2012 по делу о проверке конституционности пункта 11 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//СЗРФ ст. 1365.

32. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона

Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»//СЗ РФ № 12 от 23 марта 2020 г. ст.1855.

33. См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 20 мая 1999 г. «Дело Реквеньи против Венгрии» (жалоба №25390/94)//<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5C%2225390/94%5C%22%22,%22documentcollectionid%22:%5C%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%5C%22001-58262%22%7D>

34. См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 2 октября 2001 г. «Дело Станков и объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии» (жалобы № 29221/95; 29225/95)//<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5C%2229221/95%22%22,%22documentcollectionid%22:%5C%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%5C%22001-59689%22%7D>

35. См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 13 февраля 2003 г. «Дело Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции» (жалобы № 41340/98; 41342/98; 41343/98; 41344/98)//<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5C%2241340/98%22%22,%22documentcollectionid%22:%5C%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%5C%22001-60936%22%7D>

36. См. подробнее постановление Европейского Суда по правам человека от 21 октября 2010 г. «Дело Алексеев против Российской Федерации» (жалоба № 4916/07, 25924/08, 14599/09)//<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22appno%22:%5C%224916/07%22%22,%22documentcollectionid%22:%5C%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%5C%22001-101257%22%7D>

IV. Международные документы и нормативные правовые акты зарубежных государств

37. Доклад Венецианской комиссии «Об участии политических партий в выборах» утвержденный на Совете по демократическим выборам на 16-ом заседании (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года) на основе комментариев Анхеля Санчеса-Наварро (заместителя члена Комиссии, Испания) Ханса-Хайнриха Фогеля (члена Комиссии, Швеция).

38. Доклад Венецианской комиссии об императивном мандате и аналогичной практике утвержденный на Совете по демократическим выборам на 28-ом заседании (Венеция, 14 марта 2009 года) и Венецианской комиссией на 79-ой пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года) на основе комментариев г-на Карлоса Клоса Монтеро (член Совета Испания) С.7.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-rus)

39. 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)

40. Конституция Португальской Республики// СПС «Консультант Плюс

41. Конституция Федеративной Республики Бразилия// СПС «Консультант Плюс»

V. Специальная научная и монографическая литература

42. Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Научно-практическое пособие-М.: Юристъ, 2005 г.

43. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России.- Москва. Норма, 2011.

44. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебн. пособие: в 2 т. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.
45. Алексеев А.С. Манифест 17 октября 1905 г. и политическое движение, его вызвавшее. Отдельный оттиск из журнала «Юридический вестник» 1915 г. кн. XI (III). М.: Тип-я Г. Лисснера и Д. Совко, 1915.
46. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. измененное и дополненное. М.: изд. Норма, 2007.
47. Бентам Й. Тактика законодательных собраний. пер. с англ. — Челябинск: Социум, 2006.
48. Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наук, 1990
49. Бердяев Н.А. Народ и класс в русской революции. М.: Тип. Т-ва Рябушинскихъ. 1917.
50. Буржуа Л., Бугле С. Солидаризм во Франции в период Третьей Республики: Сб. переводов/ пер. с франц. РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-инф. исслед. Отд. Социологии и соц. психологии; пер. Ушкова Е.Л. – М., 2016.
51. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М.: изд. Проспект, 2014.
52. Витрук Н.В. Конституционное право России. М.: изд. НОРМА, 2010.
53. Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России: монография. М.: Проспект, 2016.
54. Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. 2-е изд. Спб.: Типогр. Альтшулера, 1905.
55. Гегель Г. Философия права. АН СССР, Ин-т философии. изд. «Мысль» - Москва:, 1990.
56. Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности. Спб.: Изд. В.Ф. Лугинина, 1908.
57. Дюверже М. Политические партии. пер. с франц. М.: Академический проект, 2002.

58. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1908.
59. Дюги Л. Общество, личность и государство. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Спб.: Вестн. знания, 1914.
60. Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. испр. и допол. по второму немецкому изд. С.И. Гессеном. Спб.: Изд. Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908.
61. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018.
62. Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие/ Ю.И. Лейбо [и др.] под ред. Ю. Лейбо. – М.: МГИМО- Университет, 2012.
63. Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003.
64. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России//В.Д. Зорькин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
65. Ивановский В.В. Учебник Государственного права.- Казань: Типо-литография Императорского Университета, 1908.
66. Ильин И.А. Наши задачи. Т.1. М.: Айрис пресс, 2008.
67. Ильин И.А. Демагогия и провокация. М.: изд. Народное право, 1917.
68. Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем: Учеб.пособие для студентов вузов/Б.А. Исаев.-М.: Аспект Пресс, 2008.
69. Исторический материализм под общей редакцией проф. Ф.В. Константинова. М.: Гос-е из. Политической литературы, 1951.
70. Катков М.Н. Русская правовая и политическая мысль: Антология/Ред.- составитель С.Л. Чижков.- М.: Летний сад, 2013.
71. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2014.

72. Корф С.А. Русское государственное право/ Бар. С.А. Корф, орд. проф. Имп. Александр. ун-та в Гельсингфорсе. Ч. 1-. - Москва: скоропеч. А.А. Левенсон, 1915.

73. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М.: изд. «Наука», 1967.

74. Конституционное право: учебник для бакалавров отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2015

75. Конституционное право России под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М.: изд. Юнити, 2013.

76. Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1./ под ред. Н.В.Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2010.

77. Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. изд. Статут.-Москва, 2009.

78. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. – М.: Статут, 2017.

79. Кузнецова О.Д. Экономическая история: учебник для бакалавров/ О.Д. Кузнецова, И.Н. Шапкин, А.С. Квасов, Л.И. Пермякова.- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013.

80. Лазаревский Н.И. Лекции по Русскому государственному праву. Том I. Конституционное право. 2-е изд. Спб.: Тип-я акц. общ. «Слово», 1910 г.

81. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – Москва. Норма. 1998 .

82. Ленин В.И. Полное собрание сочинений Т. 9. Июль 1904 – март 1905. М.: изд. Политической литературы, 1967.

83. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 14. Сентябрь 1906 – февраль 1907. М.: Институт Марксизма-Ленинизма при ЦК КПСС изд. Политической литературы, 1972.

84. Ленин В.И. Полное собрание сочинений Т. 24. – М.: изд. Политической литературы, 1973.
85. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т 31. – М.: Издательство политической литературы, 1969.
86. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37. 5-е изд. М.: изд. Политической литературы, 1969
87. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 41. 5-е изд. М.: изд. Политической литературы, 1981.
88. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. М.: изд. Норма, 2010.
89. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: изд. БЕК, 2000.
90. Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии. М.: изд. Политической литературы, 1974.
91. Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения Т. 17. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960.
92. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 20. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961.
93. Маркс К. Энгельс Ф. Сочинения. Т. 21. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961.
94. Маркс К. Энгельс Ф. Соч. Т. 22. 2-е изд. М.: Государственное издательство политической литературы, 1962.
95. Милль Дж.Ст. Представительное правление: публицистические очерки. СПб.: изд. Ф. Павленкова, 1897.
96. Милль Дж. Ст. О гражданской свободе: пер. с англ. М.: изд. Стереотип. Книжный дом «Либроком», 2017.
97. Милюков П.Н. Россия на переломе: большевистский период русской революции. Т.1. Париж [б/и], 1927.
98. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник/Л.А. Морозова.- 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011.

99. Монтескье Ш. О духе законов. Электронная библиотека «Гражданское общество в России». <https://www.civisbook.ru/publ.html?id=535>.
100. Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. М.: Типолит. Т-ва. И.Н. Кушнерев и ко., 1909.
101. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу; Пер. с франц. под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челяпова; М.: изд-во Ком. акад., - 1929.
102. Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебн. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
103. Основы теории политических партий: Учебное пособие/ под ред. Заславского С.Е. – М.: «Европа», 2007.
104. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010.
105. Парламентское право России: монография/ А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – М.: изд. Государственной Думы, 2013.
106. Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М.: Русская книга, 1993.
107. Полный сборник платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданейшего доклада графа Витте, 1906.
108. Проблемы теории государства и права: учебник/под ред. В.М. Сырых. – М.: Эксмо, 2008.
109. Романов Н.В. Октябристы и Кадеты.- СПб.: Книгоиздательство «Зерно», 1906.
110. Руссо Ж-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права. Электронная библиотека Гражданское общество в России. С.11 https://www.civisbook.ru/files/File/Russo_O_dogovore.pdf

111. См. подробнее Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи/И.А. Ильин – М.: Алгоритм, 2017.

112. См. подробнее Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб.пособие/Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И.Лейбо – М.: МГИМО-Университет, 2012.

113. См. подробнее Пятый всероссийский Съезд советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов. Стенографический отчет. М.: изд. ВЦИК Советов Р.,С.,К. и К. депутатов, 1918 г.

114. Советское государственное право под общей редакцией А.Я. Вышинского. Юридическое издательство НКЮ СССР. Москва, 1938.

115. Соловье В.С. Оправдание добра. М.: Институт русской цивилизации, Алгоритм, 2012.

116. Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. М.: ОГИЗ Государственное издательство политической литературы, 1946.

117. Степанов С.А. Политические партии России: история и современность: Учеб. пособие. – М.: РУДН, 2008.

118. Тахтарев К.М. От представительства к народовластию: К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. Изд. 2-е. М.: ЛЕНАНД, 2015.

119. Теория государства и права. Часть 2. Теория права: Учебник/ под ред. М.Н. Марченко. – М.: Изд. «Зерцало-М», 2011.

120. Токвиль А. О демократии в Америке. М.: изд. Книжное дело, 1897.

121. Тютюкин С.В. История политических партий России под редакцией А.И. Зевелева. М.: Высшая школа, 1994.- С. 58.

122. Умнова И.А., Алешкова И.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: изд. Юрайт, 2015.

123. Фарбер И.Е., Миронов О.О., Кабышев В.Т. Советское государственное право под редакцией И.Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979 г.

124. Чернышев И.В. Всеобщее избирательное право: Теория и практика всеобщего избирательного права: Что может дать России всеобщее избирательное право. СПб.: изд. А.Е. Лосицкого, 1906.

125. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. Тип. Тов-ва И.Д. Сытина.- Москва, 1899.

126. Чичерин Б.Н. Свобода в государстве. М.: Русская правовая и политическая мысль, 2013.

127. Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 г.- октябрь 1917 г.). М.: Институт государства и права Российской академии наук, 2012.

128. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. Изд. Проспект – Москва, 2014.

129. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е издание, изд. Проспект.- Москва, 2016

130. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Изд. Норма, 2008.

131. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019.

132. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько – 2-е изд. – М.: Проспект, 2016.

133. Goldsworthy J. The Sovereignty of Parliament. Contemporary Debates. - Cambridge University Press. 2010.

VI. Научные статьи

134. Аверьев В.Н. Советы перед Октябрьской социалистической революцией (сентябрь – октябрь 1917 г.)//Советское государство и право. 1941. № 1.

135. Астафичев П.А. Право граждан на парламентскую оппозицию как основа демократического народного представительства//Среднерусский вестник общественных наук. 2006. № 1.

136. Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства//Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.

137. Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство//Среднерусский вестник общественных наук. №2.(11). 2009.

138. Дзидзоев Р. М. Политический плюрализм как конституционный принцип и вопросы его реализации в России / Р. М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 11. – С. 23-26.

139. Долгих Ф. И. Политические партии и отечественный опыт конституционного строительства / Ф. И. Долгих // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 3. – С. 53-57.

140. Ершов В. В. Правовое государство - концепция или доктрина? // В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2015. – № 1(105). – С. 5-12.

141. Заславский С.Е. Партийная система России: современное состояние и динамика развития // С. Е. Заславский // Вопросы политологии. – 2020. – Т. 10. – № 8(60). – С. 2524-2541.

142. Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России[1] / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 1-12.

143. Комарова В.В. Проблемы закрепления правового статуса фракций в представительных органах России// Международный журнал экспериментального образования. – 2015. № 11-2.

144. Коновалова Л. Г. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента как признак парламентаризма / Л. Г. Коновалова // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3(114). – С. 39-54.

145. Коновалова Л. Г. Многопартийность и обеспечение связи населения с механизмом государства как признаки парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории / Л. Г. Коновалова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 28-31.

146. Конюхова (Умнова) И.А. Тенденции конституционного развития и конституционного правоприменения в условиях глобализации угроз и вызовов человечеству//Государство и право. 2018. №2, С. 19-26

147. Конюхова И.А. Ло Д.С. правовые альтернативы либеральной конституционной демократии// Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. – 2019. – № 3. – С. 59-64.

148. Корнев В.Н. Конфронтация и солидарность. Перспективы российского парламентаризма//Научный вестник Омской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2008. № 2(29). С. 35-37.

149. Корнев В.Н., Ломтев С.П. Современное Российское государство: от деградации к возрождению// Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 4(23). С. 13-14.

150. Корнев В.Н. Правопонимание и правовое государство / В. Н. Корнев // Государство и право. – 2016. – № 6. – С. 5-11.

151. Кошель, А. С. Власть оппозиции: парламентские процедуры на службе демократии (в контексте усиления роли парламента и политических партий в связи с поправками к Конституции Российской Федерации) / А. С. Кошель // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 54-60.

152. Лашманкин Е.А. Компетенция фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / Е. А. Лашманкин // Юридическая мысль. – 2011. – № 3(65). – С. 93-96.

153. Лебедев В.А. Конституционный идеал и политическая реальность: парадоксы российской многопартийности// Конституционное и муниципальное право 2013. № 8. С.23-27.

154. Лебедев, В. А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 26-30.

155. Медушевский А.Н. Парламентаризм в условиях глобализации: сохранит ли жизнеспособность классическая модель//Сборник научных статей Международной научной конференции. В 2-х частях. под редакцией А.Б. Николаева. 2020 С. 7-20.

156. Могунова, М. А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы / М. А. Могунова // Публично-правовые исследования. – 2008. – Т. 3. – С. 8-71.

157. Нудненко Л. А. Правовые гарантии парламентской оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / Л. А. Нудненко // Государство и право. – 2011. – № 8. – С. 12-19.

158. Нудненко Л. А. Праймериз в России - партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? / Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 51-55.

159. Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов/Ж. И. Овсепян// Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 31-38.

160. Осавелюк А. М. Правовое государство как конституционная основа / А. М. Осавелюк // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9(82). – С. 47-55.

161. Писарев А.Н. От коллективистской к либеральной демократии – переходное состояние Российского государства и общества: конституционно-правовые аспекты//Государство и право. - 2006. - № 12. С.88-91.

162. Примаков Е.М. В чем постулаты марксизма-ленинизма не выдержали столкновения с реальностью, с жизнью? (лекция прочитанная 27 апреля 2011 г. на факультете политологии МГУ)// Вестник Московского Университета. 2011. №2. С. 3-11.

163. Примаков Е.М. Пределы либерализма для России//Вестник Московского университета. 2012. №6. С. 3-15.

164. Сафонов В.Е. Зачем и для чего нужны политические партии в современной России?//Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2010. №4(47)/10. С.35-42.

165. Сафонов, В. Н. Применение Верховным судом США принципа социального государства // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2011. – № 4-1. – С. 147-155.

166. Сафонов В.Н. И.А. Ильин о применимости в России западного опыта / В. Н. Сафонов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 18(272). – С. 118-126.

167. Титова Е.В. К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека//Е.В. Титова//Lex russica (Русский закон). – 2018. - №11(144).-С.69-82.

168. Червинская, А. П. К вопросу о соотношении понятий "парламентаризм" и "народное представительство" / А. П. Червинская // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С. 50-56.

169. Чертков В.П. Диалектический материализм – мировоззрение марксистско-ленинской партии// О диалектическом материализме. Сборник статей. Изд. 2-е. - Гос. изд. Политической литературы, 1953.

170. Чиркин, В. Е. О порядке принятия федерального закона в России (Верна ли формулировка ч.1 ст. 105 Конституции РФ?)/ В. Е. Чиркин // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 2(75). – С. 116-125.

171. Шульженко, Ю. Л. Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке / Ю. Л. Шульженко // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2017. – Т. 12. – № 5. – С. 14-36.

172. Элефтериадес П. Парламентский суверенитет и Конституция / П. Элефтериадес // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2012. – № 3. – С. 29-55.

173. Эбзеев Б.С. Великая Российская революция, власть и свобода // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1-2

VII. Электронные ресурсы

174. Доклад Аналитического управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва»//Аналитический вестник. –М., 2016.
http://iam.duma.gov.ru/upload/iblock/mer_19-05-16.pdf

VIII. Диссертации и авторефераты диссертаций

175. Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России: специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Варлен Мария Викторовна. – Москва, 2012. – 442 с.

176. Долидзе Н.И. Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации: специальность 12.00.02 "Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право": диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Долидзе Наталья Ивановна. – Волгоград, 2009. – 224 с.

177. Лашманкин, Е. А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное

право»: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Лашманкин Евгений Александрович. – Москва, 2012. – 22 с.

178. Михайличенко И. В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Михайличенко Илья Викторович. – Челябинск, 2011. – 248 с.

179. Чепрасова, Ю. В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Чепрасова Юлия Владимировна. – Москва, 2003. – 235 с.