



А.В. Головинов, Л.Г. Коновалова

Актуальные проблемы конституционного права: идеологическое многообразие и парламентаризм



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Алтайский государственный университет»

А.В. Головинов, Л.Г. Коновалова

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА:
ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ МНОГООБРАЗИЕ
И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ**

Учебное пособие



Барнаул

Издательство
Алтайского государственного
университета
2021

УДК 342.4
ББК 67.400
Г61

Авторы:

Головинов Александр Викторович, кандидат философских наук, доцент
Коновалова Людмила Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент

Рецензенты:

Должиков Алексей Вячеславович, кандидат юридических наук, доцент
Доцент кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского государственного университета
Галиев Рустам Салимжанович, кандидат юридических наук, доцент
Доцент кафедры конституционного и международного права
Барнаульского юридического института МВД России

Г 61

Головинов А.В.

Актуальные проблемы конституционного права: идеологическое многообразие и парламентаризм / А.В. Головинов, Л.Г. Коновалова. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2021. — 169 с.

ISBN 978-5-7904-2536-3.

В учебном пособии представлен анализ современных представлений о содержании конституционного принципа идеологического многообразия и института парламентаризма с позиций конституционно-правовой науки. Теоретико-методической основой пособия послужила идея о том, что реализация конституционного принципа идеологического многообразия во всех сферах общественной жизни во многом зависит от воплощения этого принципа во властных структурах. При этом основным государственным органом, призванным стать площадкой для идеологических дискуссий, поиска компромисса, для учета интересов различных социальных групп, должен выступать парламент.

Учебное пособие подготовлено с учетом передовых отечественных и зарубежных научных концепций, действующего законодательства и практики правоприменения. Пособие содержит в себе вопросы для самоконтроля после каждого раздела и рекомендованную к самостоятельному изучению научную литературу. Издание рассчитано на студентов по направлению подготовки «Юриспруденция» (бакалавриат, магистратура), «Судебная и прокурорская деятельность» (специалитет), «Национальная безопасность» (специалитет), а также всех интересующихся актуальными проблемами конституционного права.

УДК 342.4
ББК 67.400

ISBN 978-5-7904-2536-3

© Головинов В.А., Коновалова Л.Г., 2021
© Оформление. Издательство Алтайского государственного университета, 2021

Введение

Актуальность учебного пособия определяется, во-первых, утверждением демократического правового государства в России, которое невозможно представить без идеологического многообразия, во-вторых, за последние десять лет весьма стремительно развивается конституционное законодательство, связанное с закреплением и реализацией принципа идеологического и политического многообразия, в-третьих, накопилось достаточное количество практических и правоприменительных материалов, нуждающихся в научно-теоретической оценке.

Сегодня в российском обществе все более осознается ценность прав и свобод человека, которые также нельзя рассматривать вне принципа идеологического многообразия. В этой связи необходимо признать, что принцип идеологического многообразия является результатом развития идеи естественных прав человека. Ведь еще в Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г. говорилось, что свободное выражение мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека¹. В свете отмеченных процессов проблемы теоретико-методологического осмысления конституционно-правового регулирования идеологического многообразия в РФ видятся нам, несомненно, актуальными.

При этом права человека тесно переплетены с властными институтами. По меткому выражению известного ученого М.А. Краснова «Конструкция власти — это сердцевина, на которую большинство не обращает внимания. Люди, как правило, не видят причинной связи между тем, как устроена власть, и тем, как обеспечены их права и свободы»². Однако конституционалисты подмечают неразрывную связь устройства государства с реализацией прав человека и выводимых из них принципов. Так, принцип идеологического многообразия во властных структурах наиболее ярко проявляется в деятельности парламента, который является уникальным государственным органом, сочетающим

¹ См.: Вопросы государства и права во французской буржуазной революции XVIII в. / под ред. С. Кечекьяна. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР. - 1940. - С. 154.

² Светова З. Михаил Краснов: «Для меня как конституционалиста оскорбительно, как это делается» // МБХ медиа. 2010. 3 февраля. <https://zen.yandex.ru/media/mbk-news.appspot.com/mihail-krasnov-dlia-menia-kak-dlia-konstitucionalista-oskorbitelno-kak-eto-delaetsia-5e37f72f7d508d4055d287d2>

в себе представительную и законодательную природу. Несмотря на популизм, медлительность в принятии решений, лоббирование и другие негативные особенности современного парламента, наиболее ярко проявляющиеся в постсоветских странах, других реальных механизмов обеспечения плюрализма мнений, дискуссионности в принятии государственно-властных решений, на наш взгляд, не существует. Поэтому имеется практическая необходимость в повышении качества реализации принципа идеологического многообразия в деятельности парламента, в демократизации его работы, в становлении парламентаризма.

Однако в современном государстве практическое претворение принципа идеологического многообразия в политической сфере осложняется излишним доминированием исполнительной власти, которая благодаря своему профессионализму, информационному преимуществу, распоряжению всеми государственными ресурсами прямо или косвенно «подминает» государственные органы, олицетворяющие другие ветви власти. В результате чего существенно подрывается политический плюрализм, снижается вероятность отстаивания интересов широких социальных слоев населения при принятии государственно властных решений.

Для России обозначенная проблема особенно актуальна в свете проведенных в последние годы реформ законодательства о выборах, о политических партиях, о статусе депутата, о судебной системе, а также масштабных изменений Конституции РФ 2020 г., которые не всегда находят позитивный отклик исследователей. Многими авторами в конституционно-правовой и политической науке признаются тенденции становления в нашей стране авторитарного политического режима, ставится под сомнение эффективность работы парламента и реализации принципа идеологического многообразия.

С позиций теоретических исследований парламентаризм призван минимизировать потенциальную угрозу узурпации власти со стороны исполнительных органов, способствовать воплощению принципа идеологического многообразия в общественно-политической сфере. Концепция парламентаризма позволяет понять, через какие юридические механизмы можно обеспечить реальность и эффективность реализации полномочий парламентом, способна сориентировать законодателя в определении правильного направления регулирования правового положения представительных учреждений в стране.

Избранная тематика пособия актуальна не только для России, но и в целом для мирового сообщества. В последние годы появляются труды зарубежных авторов, обращающих внимание на чрезмерное усиление исполнительной власти и обесценивание демократических процедур. Речь ведется о том, что современный рационализированный парламентаризм находится в упадке в силу господства корпоративизма, партийного правления и усиления исполнительной власти. Ослабление парламентаризма определяется двумя противоположными тенденциями: фрагментацией партийного представительства, с одной стороны, и узурпацией власти парламентским большинством, доминирующими фракциями, с другой стороны. Общим следствием оказывается замена содержательной законотворческой деятельности партийно-фракционной «машинной», утрата исполнительной власти в законотворческом процессе, делегирование законодательных полномочий правительству, рост бюрократии, популизм³.

Сам термин «парламентаризм» встречается в трудах и дореволюционных авторов, и в работах советских ученых, и в современной юриспруденции, и в зарубежной литературе. Однако какого-либо универсального определения этого понятия до сих пор не выработано. Ведутся споры о том, за счет каких рычагов можно обеспечить сбалансированность публичных властных рычагов, а также реальность и эффективность осуществления полномочий парламента. Ставится вопрос об эффективности современного законотворчества. Поэтому существует потребность в комплексном исследовании категории «парламентаризм», обзрении основных подходов к восприятию его признаков, выработке общих рекомендаций по совершенствованию парламентаризма в России.

Представленный в данном учебном пособии авторский материал о соотношении конституционно-правовых институтов идеологического многообразия и парламентаризма может быть использован при освоении таких учебных курсов, как «конституционное право», «парламентское право», «институционализация политических партий», «проблемы публичного права» и др. В каждом разделе пособия имеется предлагаемый к изучению студентами обзор отечественных и зару-

³ См.: Sajo A., Uitz R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 36-42.

бежных научных трудов, действующего законодательства и практики правоприменения по соответствующей проблематике, а также вопросы для самоконтроля. В конце пособия подготовлен список рекомендованных к самостоятельному изучению источников и научной литературы. Пособие позволит студентам углубить и систематизировать свои знания о конституционном принципе идеологического многообразия, о его проявлении в различных сферах общественной жизни, о парламентских учреждениях России и зарубежных стран, подробно изучить содержание конституционных институтов идеологического многообразия и парламентаризма, возможности влияния на них со стороны граждан, политических партий, общественных объединений и органов власти.

Учебное пособие направлено на формирование у студентов таких профессиональных компетенций, как: способность соблюдать законодательство Российской Федерации, в том числе Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (ОПК-1); способность работать на благо общества и государства (ОПК-2); способность логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь (ОПК-5); способность повышать уровень своей профессиональной компетентности (ОПК-6); способность осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2); способность обеспечивать соблюдение законодательства Российской Федерации субъектами права (ПК-3); готовность к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства (ПК-8). Предполагается, что эти компетенции должны проявиться в знании студентов основных подходов к определению идеологического многообразия, содержания принципов идеологического многообразия и парламентаризма, своеобразия проявления этих принципов в общественной жизни, правового статуса субъектов парламентского права, профессий, которые задействованы в законотворческом процессе; системы парламентов в РФ; состояния научных достижений в сфере реализации принципа идеологического многообразия, функционирования парламентских учреждений; в умении студентов

оперировать понятиями и категориями конституционного права и парламентского права; анализировать юридические факты в законотворческой и правоприменительной деятельности парламентов, возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе законодательства, регламентирующего реализацию конституционного принципа идеологического многообразия, статус парламентов и парламентариев, понимать законодательство, регламентирующее реализацию конституционного принципа идеологического многообразия, статус парламентов в РФ, законотворческий процесс; во владении студентами юридической терминологией конституционного и парламентского права; навыками индивидуальной работы с правовыми актами в сфере реализации конституционного принципа идеологического многообразия и законотворчества; приемами анализа правовых явлений, юридических фактов и правовых норм в сфере функционирования парламентских учреждений и реализации конституционного принципа идеологического многообразия.

Глава 1. Конституционный принцип идеологического многообразия: сущность и содержание

1.1. Природа идеологического многообразия в демократическом правовом государстве

В условиях перехода от советского государственного строя к либерально-демократическому строю был поставлен вопрос об отказе монополии государства на официальную идеологию, и о признании множества равноценных идеологий. Таким образом, в начале 1990-х годов в ряде государств установили принцип идеологического многообразия.

Как известно, в соответствии с Основным Законом Российского государства 1993 г. на территории нашей страны обеспечивается идеологическое многообразие. Более того, идеологическое многообразие декларируется в качестве основы конституционного строя страны. Как следует из ст. 13 Конституции РФ в Российской Федерации исключается возможность существования государственной или обязательной идеологии. Ключевым же вопросом в определении значения идеологического многообразия в демократическом государстве является, прежде всего, выяснение самой сущности и феномена идеологии.

На этот счет сразу же обращает на себя внимание факт, что понятие идеологии разрабатывается в рамках социально-философских, политологических, теоретико-правовых и конституционно-правовых исследований. Очевидно, только позитивный синтез и диалектическая взаимосвязь достижений этих научных направлений позволит понять феномен идеологии.

Сама история российской государственности неоднократно демонстрировала, что неидеологического состояния у общества и государства быть не может. Как считает современный исследователь Э.С. Юсубов, юридическая наука в настоящее время столкнулась с дефицитом целостного мировоззрения к явлению, называемому «идеология»⁴. По-

⁴ См.: Юсубов Э.С. К вопросу о конституционной идеологии Российской Федера-

этому вполне очевидно, что в этом вопросе одного лишь обращения к Конституции РФ можно считать явно не достаточным.

Дискуссионность понятия «идеология» связана с возможными ее интерпретациями. Хотя само понятие вошло в научную лексику относительно недавно, это не говорит о том, что идеологических институций в разных обществах не существовало. Они присутствовали всегда, но их обозначали с использованием иных терминологических приемов.

Во всей множественности определений понятия идеологии можно выделить несколько основных. Во-первых, идеология есть набор каких-либо специфических убеждений; во-вторых, идеологии обрекают на ложность в вопросах интерпретации сущности социального порядка; в-третьих, термин «идеология» попросту используют для обозначения совершенно любой совокупности идей.

Если вспомнить истоки, то надо признать, что появление категории «идеология» прежде всего, связано с мыслителями французского Просвещения. А именно, с известным философом-государствоведом Дестюту де Траси. Он не только ввел данный термин в научный лексикон, но первым заметил, что созданное человеком единое и цельное идеологическое пространство нивелирует религиозные идеи. Здесь идеологическое пространство идентично своеобразной культуре, внутри которой различные конкурирующие между собой сферы бытия (религия, политика, экономика, право) и их идейные обоснования направлены на создание и трансляцию определенных смыслов⁵.

Поэтому, следуя исторически первому полному определению понятия идеологии, следует рассматривать ее как систему ценностей. В таком первоочередном качестве идеология как инструмент закрепления ценностей сближается в наши дни с демократическими конституциями. Ведь Основной Закон также конституирует всю систему ценностей. Весьма авторитетно в этом отношении выглядит утверждение известного ученого С.А. Авакьяна о том, что каждая отечественная Конституция закрепляет свою систему ценностей и нацеливает на то, чтобы

ции // Представительная власть в Российской Федерации: история, теория, практика: Материалы международной научно-практической конференции / под.ред. И.И. Лора и Л.В. Тена – Барнаул, 2013. С. 83.

⁵ Цит. по: Головинов А.В. По поводу идеологической природы областничества: опыт политологического осмысления // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Политология. 2013. №3 (21). С 128.

на ее основе формировались соответствующие воззрения каждого члена общества⁶.

Поэтому современный исследователь вообще приходит к выводу о том, что конституция просто не может быть не идеологическим – в смысле мировоззренческим документом.

Как заметил Э.С. Юсубов, эта позиция известного российского конституционалиста нашла массу своих сторонников, которые, несмотря на произошедшие изменения в идеологической сфере, также считают, что положения любой конституции всегда выражают определенную идеологию⁷. Вот почему принцип идеологического многообразия приобретает особое значения в условиях демократического правового государства. Ведь в таком государстве плюрализм, оформленный в виде идеологического многообразия, является основой конституционного строя. Демократическая сущность отечественного государства, вписанная в контекст идеологического многообразия, как раз и подтверждается следующими факторами.

С одной стороны, это означает возможность свободного сосуществования в обществе разнообразных, причем даже противоположных по смыслу социально-философских, политико-правовых, экономических и религиозных и иных убеждений, концепций и теорий. Любой член общества самостоятельно и свободно вправе создавать, распространять и защищать свои взгляды и идеи. Поэтому принцип идеологического многообразия является развитием неотъемлемых прав человека на свободу мысли, слова, информации, совести, вероисповедания.

С другой же стороны, необходимость в запрете установления какой-либо идеологии в качестве государственной или общеобязательной выступает в качестве важнейшей гарантии принципа идеологического многообразия. Эта гарантия означает, что государство не должно вмешиваться в сферу идеологии путем подчинения какому-либо идеологическому направлению, в том числе политическому, и что государство не вправе устанавливать какую-либо идеологию в качестве общеобязательной, то есть ограничивать права человека на свободу совести, мысли и слова.

⁶ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 15.

⁷ См.: Юсубов Э.С. Указ.соч. С. 84.

Более того, приоритет прав человека как важнейшей основы правового государства не может быть полно осуществлен вне вышеупомянутых принципов идеологического многообразия. Как отмечает российский конституционалист В.В. Невинский, для соблюдения целостности общественных отношений и формально-юридического равенства индивидов определяющим является единство прав и обязанностей личности⁸. Наиболее полная реализация этих прав и обязанностей возможна как раз в условиях идеологического многообразия.

И.И. Шувалов справедливо утверждает, что идеология выполняет некоторую функцию стержня в праве, а отсутствие таковой приводит к неэффективности закона. Причины этой неэффективности часто следует искать в том, что закон не может достичь преследуемой цели из-за своей ложной установки⁹. Именно поэтому идеология и выступает как система идей и представлений, истолковывающих окружающую действительность и побуждающих отдельные социальные группы или общество в целом действовать. В этом смысле правовая идеология является составной частью правовой политики, где концентрированно отражаются основные достижения в области права и фиксированные формы желаемого правового будущего¹⁰.

В конечном счете, идеологическое многообразие компенсирует несовершенство человеческого ума, его неспособность отразить в одной теории все многообразие мира. Попытки создать монопольную универсальную теорию, объясняющую всю сложную социальную, экономическую и духовную основу жизни, а тем более попытки переустройства мира на основе такой теории, неизменно порождали насилие над людьми, тиранические режимы, беспрестанные войны и репрессии.

Принцип идеологического многообразия способствует преодолению застоя в литературе, философии, искусстве, науках. Естественно,

⁸ См.: Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина // *Личность и государство на рубеже веков* / под ред. В.В. Невинского. Барнаул. 2000. С. 35.

⁹ См.: Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // *Журнал российского права*. 2010. № 4. С. 88.

¹⁰ См.: Цалиев А.М., Цгоев Т.В. О конституционных основах государственно-правовой идеологии в Российской Федерации // *Ленинградский юридический журнал*. 2013. № 1. С. 137.

что свободой мысли и слова могут злоупотреблять, в результате чего появляются безнравственные, и даже расистского содержания концепции. Однако в соответствии со ст. 29 Конституции РФ отечественное государство ограничивает пропаганду таких идей, когда дело доходит до прямых призывов или действий, подрывающих общественные устои. Но при этом государство не должно вмешиваться в идеологические дискуссии. Поскольку именно свобода научной мысли есть важная гарантия существования гражданского общества, и в этом – главная необходимость признания Конституцией РФ принципа идеологического многообразия в качестве основы конституционного строя.

Также необходимо отметить, что идеология выступает комплексным социально-политическим феноменом, соединяющим духовное и практическое производство. То есть в данном случае сама выработка идей, призванных трансформировать социальную и политическую действительность, прежде всего, связана с технологиями их практического осуществления¹¹.

По наблюдениям же В.В. Ильина, идеология не может быть расценена как явление чисто духовное или практически-духовное; она есть образование синкретическое, отображающее способность человека как свободного существа самоутверждаться по внутренним автономным целям¹².

Стоит добавить, что идеология есть форма социальной идентификации. Потребность в идентификации возникает в критический период крушения старых и возникновения новых социальных систем при остром ощущении потери стабильных основ, на которых строились прежние личные и групповые оценки. Идеология стала социально значимым феноменом, когда был сделан качественный скачок в развитии производительных сил и технологических ресурсов, позволивший обществу гораздо больше усилий направлять на рациональное осмысление своей деятельности¹³. В этом своем качестве идеологическое многообразие как институт конституционного права формализует возможность личности к идентификации.

¹¹ См. подр.: Головинов А.В. По поводу идеологической природы областничества: опыт политологического осмысления // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Политология. 2013. № 3 (21).

¹² См.: Ильин В.В. Аксиология. – М., 2005.

¹³ См.: Ермаков А.В. Современная российская государственная идеология и ее «николаевские» корни // Известия ИГУ. Сер Политология. Религиоведение. 2011. № 3. С. 112-124.

Вполне понятно, что без идеологии не обходится никакое общество и государство – как современное, так и традиционное. Еще философы античного периода пытались создать учения об идеальных формах государственной власти, совместного общежития людей, и путей достижения идеала социальной гармонии. Поэтому идеология неотъемлема от самого общества, в котором существуют рефлекслирующие личности, стремящиеся разгадать предназначение и смысл государства, социального единства и вообще человеческого бытия. А.Г. Дугин совершенно справедливо утверждает, что в эпоху «конца идеологии» «освобождение от идеологии постепенно делает людей рабами той идеологии, о которой они не догадываются, которой они не выбирали, в которую они оказались загружены»¹⁴.

Безусловно, современная идеология «общества потребления» является новым форматом либеральной, или буржуазной, идеологии. Отсюда следует, что актуализация плюрализма мнений, возможного в демократическом государстве, неизбежно инициирует необходимость правового закрепления принципа идеологического многообразия.

Однако изложенные выше общетеоретические основы идеологического плюрализма для пущей объективности должны быть подкреплены конституционно-правовым аспектом. Так, основным юридическим документом для определения правовой и политической идеологии Российской Федерации, безусловно, является Конституция Российской Федерации, с помощью которой и можно определить конституционно-правовые основы идеологии государства. При этом С.А. Авакьян очень точно подметил, что если на этапе подготовки Конституции к ней предъявлялись требования соответствовать зародившимся или зарождающимся общественным отношениям, то в дальнейшем к общественным отношениям предъявляется требование соответствовать Конституции¹⁵.

В этом смысле Конституция выступает в известной степени самодостаточным документом существующим, как отмечает К.А. Ишеков, в едином конституционно-правовом пространстве¹⁶. Именно Консти-

¹⁴ Дугин А.Г. Обществоведение для граждан Новой России. М. 2007. С. 244.

¹⁵ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб.курс: в 2 т. М. 2012. Т. 1. С. 298.

¹⁶ См.: Ишеков К. А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование : мо-

туция Российской Федерации является не только политико-правовой, но и идейно-теоретической базой текущего российского законодательства. На тех, установленных данным актом основах конституционного строя и сформирована идеологическая составляющая Российского государства.

С другой стороны, в условиях развития демократического государства огромное количество существующих идеологических постулатов различных слоев общества обуславливает необходимость провозглашения принципов идеологического многообразия. Выражение данных принципов предполагает приоритет свободы слова, свободы выражения мнения, свободы совести и вероисповедания. Они же выступают гарантиями реализации принципа верховенства прав и свобод человека. Однако вместе с тем это не означает, что идеологический плюрализм совершенно безграничен.

Для демократического общества весьма опасно расширительное толкование понятия «идеологическое многообразие», «идеологический плюрализм» переходящее в его абсолютизацию. Демократический конституционный строй должен иметь адекватные средства защиты от различных нападений. В противном случае, исследуемый принцип будет неизбежно разрушен. История государства и права знает немало подобных примеров. Так, достаточно вспомнить печальный опыт Веймарской республики 1919-1933 гг., где национал-социалисты, то есть фашисты, пришли к власти совершенно законным путем. Да и собственно путь нацистов начинался с беспрепятственного распространения фашистской идеологии¹⁷.

Идеологическое многообразие как неотъемлемый атрибут демократического режима находится в непосредственной взаимосвязи с другими устоями общества и государства. Наиболее важными гарантиями реализации данного принципа являются отмена цензуры, свобода информации, издательской деятельности, преподавания, реализация принципа политического многообразия, свобода мысли и слова, свобода совести и др. Однако, как было отмечено, осуществление любой

нография. – М.: РПА Минюста России, 2013. С. 8.

¹⁷ См.: Исаева К.М. К вопросу о содержании конституционного принципа идеологического многообразия // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2012. № 4. С. 48.

свободы имеет свои границы. Так, Конституция Российской Федерации в развитии международно-правовых актов наряду с закреплением права на свободу мысли и слова, свободу совести и других прав и свобод человека и гражданина устанавливает запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5, ст. 13), пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду и др.

Большинством современных российских правоведов идеология рассматривается как структурный элемент правосознания. Зачастую она отождествляется также с государственной или правовой идеологией. В таком положении дел можно увидеть некоторый парадокс: в теории государства и права общенаучным принципом является положение о том, что государственные и правовые явления должны рассматриваться системно, в их совокупности, и только понятия «государственная идеология» и «правовая идеология» представляются абсолютно не связанными друг с другом. Поэтому значение идеологического многообразия для демократического государства подчеркивается тем, что этот принцип непосредственно влияет на уровень правосознания.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что государство, характеризующееся как демократическое и правовое, вряд ли может обойтись без принципа идеологического многообразия. Более того, существование той или иной идеологии возможно лишь в рамках конституционно закрепленной правовой идеологии, сущность которой заключается в соблюдении баланса конституционных ценностей, интересов общества, государства и личности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие подходы существуют к пониманию идеологического многообразия?
2. Каким образом политический плюрализм связан с конституционным принципом идеологического многообразия?

3. Назовите признаки идеологического многообразия?
4. Каково теоретическое и практическое значение юридической концепции многообразия и плюрализма?

1.2. Наука конституционного права о сущности идеологического многообразия и его значении для правовой культуры современного российского общества

С уверенностью утверждать, что практическое воплощение базовых демократических ценностей должно быть связано с их укреплением в правосознании россиян в качестве главного ориентира правовой жизни. Сказанное наводит на мысль о демократическом характере правовой культуры населения, ее нацеленности на реализацию основ конституционного строя, на соблюдение Конституции Российской Федерации и конституционного законодательства.

Правовая культура имеет непосредственное отношение к одному из главных устоев конституционного строя России – принципу идеологического многообразия. Отражение данного конституционного начала в законодательстве Российской Федерации имеет важное значение для дальнейшего укрепления демократизма в правосознании граждан, что, в свою очередь, способствует повышению уровня правовой культуры россиян.

Исследовательские замыслы в рамках данной работы осложняются тем, что в отечественной юриспруденции нет однозначного определения принципа идеологического многообразия. Так, в современной юридической науке наиболее часто под идеологическим многообразием понимают «состояние общественной жизни, основанное на признании за личностью идеологической свободы и неприкосновенности и представляющее собой равную конкуренцию идеологических концепций в обществе»¹⁸.

В рецензии В.В. Невинского на монографию Б.С. Крылова, посвященную проблеме влияния идеологии на общество и государство, отме-

¹⁸ См.: Кононов К.А. Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

чается недостаток работ последнего времени, посвященных сущности, формам проявления и значению идеологии государства и общества (народа). В.В. Невинский в целом видит дефицит научных разработок по проблемам конституционно-правового регулирования идеологического многообразия в России¹⁹.

Наиболее подробно принцип идеологического многообразия рассматривает К.А. Кононов. Автор отмечает, что в отечественной науке конституционного права проблема понимания феномена «идеологического многообразия» остается дискуссионной. Камнем преткновения в этой дискуссии является вопрос соотношения идеологического многообразия с иными «видами» плюрализма, прежде всего политическим. Сообразно этому авторам по-разному представляется круг и система общественных отношений, составляющих содержание идеологического многообразия. На сегодняшний день можно утверждать, что сложились два подхода. Суть первого подхода заключается в рассмотрении содержания идеологического плюрализма как части политического многообразия, у некоторых авторов – их отождествление. Условно можно обозначить его как «узкий» подход. В рамках другого подхода идеологическое многообразие рассматривается как образование более широкое, охватывающее собой общественные отношения не только в сфере политической. Его предлагается называть «широким» подходом. Проведенный анализ заявленных в науке подходов позволяет сделать вывод о том, что отношения идеологического многообразия с конституционно-правовой точки зрения имеют место в политической, экономической, религиозной и социально-культурной сферах общественной жизни, проявляясь как комплексные отношения. Идеологическое многообразие, присутствуя во всех названных сферах, образует некоторое общее для всех этих «видов» плюрализма правило, в соответствии с которым осуществляется правовое регулирование в каждой конкретной сфере. Именно идеологический плюрализм составляет исходную общую модель для конституирования на плюралистических началах отдельных сфер общественных отношений. Проявления же идеологического многообразия в политической, экономической, религиозной и соци-

¹⁹ См.: Невинский В.В. Рецензия на книгу Б.С. Крылов «Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание: М, 2013. // Конституционное и муниципальное право .2013. №5. С.75.

ально-культурной сферах предлагается именовать частными случаями идеологического многообразия²⁰. Отношения идеологического многообразия составляют исключительный предмет конституционно-правового регулирования, поскольку непосредственно либо опосредованно связаны с отношениями в сфере осуществления публичной власти.

Особого внимания заслуживает позиция О.В. Мартышина, который ч. 2 ст. 13 Конституции РФ называет «архитектурным излишеством», так как «идеологический плюрализм» – тоже своего рода идеология²¹.

По мнению Э.С. Юсубова, исследователи в целом пришли к пониманию, что Конституция РФ обладает собственной идеологией²². С.А. Авакьян особо подчеркивает, что практически каждое слово Конституции, все закрепленные в ней институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны²³. По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, именно множественность составных элементов общества образует основу идеологического и политического плюрализма²⁴. Монистическое видение общества и реализация этого видения в форме установления той или иной идеологии в качестве государственной или обязательной или в его политической системе изначально несут в себе семена отрицания и будущего разрушения, поскольку требуют наличия внешнего по отношению к самому обществу регулятора, способного работать без ошибок и сбоев. Многообразной действительности больше соответствует плюрализм, составляющий часть внутреннего механизма саморегуляции и саморазвития общества, что, в свою очередь, является условием эволюционного развития общества и определяет пределы государственного руководства обществом.

²⁰ См.: Лобанова О.С. Идеологическое многообразие – сущностный фактор формирования гражданского общества. [Электронный ресурс]: публикации экспертов // Новый юридический журнал. 2012. № 1. URL: <http://www.new.law-books.ru/index.php?page=pravacheloveka> (дата обращения: 13.04.2012).

²¹ Мартышин О.В. Идеино-политические основы современной российской государственности // Государство и право. 2009. № 6. С. 31.

²² См.: Юсубов Э.С. Указ.соч. С. 84.

²³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб.курс: в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 166.

²⁴ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М. 2009. С. 67

С точки зрения С.А. Авакьяна, закрепленный в Конституции РФ принцип идеологического многообразия означает не просто признание различных идеологий, а лишь тех, которые не противоречат конституционным нормам. То есть, заложенное в Конституции РФ идеологическое содержание является наиболее общим, отражающим выработанную человечеством «некую сумму ценностей, рационально отражающих и интересы личности, и ее потребности, в том числе общественно-политические», а существующие в стране социальные группы, политические партии могут исповедовать лишь ту идеологию, которая вписывается в конституционную модель, не противоречит ей. Лишь при соблюдении этого условия возможно достижение в обществе согласия²⁵.

Современный отечественный конституционалист Б.С. Крылов видит проблему более глобально, не ограничиваясь только рамками конституционного права. Он акцентирует внимание на политической идеологии на внутригосударственные отношения, организацию институтов власти, взаимодействие органов публичной власти и граждан. Автор убежден, что не следует преуменьшать значение идеологии и ее влияние на общество в современном мире, поскольку между идеологией основных политических партий и деятельностью государственного аппарата, с одной стороны, и политической идеологией основной части населения, в число которых входят и избиратели представительных органов государства, с другой стороны, возникают конфликты. Научная же оценка идеологии важна потому, что знание идеологии общества необходимо для определения перспектив его развития²⁶.

В.В. Киреев высказывает обоснованное мнение о том, что идеологические проблемы, присущие действующей Конституции Российской Федерации, сопряжены со сложностью исследования этой особой конституционной сферы. Это обусловлено трудностью выявления идеологических основ в обществе и определения способов выражения идеологических представлений в конституционных нормах, а также неоднозначностью самого определения понятия «идеология»²⁷.

²⁵ См.: Авакян С.А. Ни одна страна не может жить без идеологии // Российская Федерация сегодня. 2009. № 6. С. 68.

²⁶ См.: Крылов Б.С. Вопросы политической идеологии в зарубежных странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6. С. 54.

²⁷ См.: Киреев В.В. К вопросу о формировании парадигмы кардинальной конституционной реформы // Проблемы права. 2010. № 1. С. 29.

Исходя из множественности подходов к определению исследуемого феномена, современные авторы часто в вопросе определения идеологического многообразия затрагивают проблемы конституционной идеологии и государственной идеологии. По-видимому, это связано с тем, что Конституция выполняет идеологическую функцию как одну из основных. Ситуация осложняется тем, что собственно государство и право как таковые тоже реализуют идеологическую функцию.

На этот счет убедительной видится позиция, высказанная А.Н. Буховец, который полагает, что при реализации идеологической функции государство легитимирует и самооправдывает свою власть в обществе, а также защищает свои институциональные ценности посредством формирования у граждан устойчивых мировоззренческих ценностей²⁸.

В.А. Рыбаков делает совершенно правильное уточнение, что в идеологии нуждается и население государства, поскольку она дает систему воззрений на мир, общество, других людей, определяет ценностную ориентацию и линию поведения. Ее отсутствие ведет к утрате координат, позволяющих человеку ориентироваться в обществе, и, как следствие, социальная реальность для некоторых оказывается лишенной смысла, а будущее выглядит неопределенно²⁹.

Конечно, было бы несправедливо рассматривать проблему трактовки идеологического многообразия вне связи с сопутствующими вопросами. К числу таковых, на наш взгляд, относится проблема конституционной идеологии. Мы уже не раз отмечали, что сама Конституция РФ есть некая идеология. В этой связи праведы считают, что важна и даже необходима среда взаимообогащения Конституции, идеологии и политики России. Такой скрепой, по выводам таких авторов, как К.М. Исаева, В.В. Кочетков, С.Ю. Поярков, Э.С. Юсубов, и др. как раз и выступает конституционная идеология. Конституционная идеология вовсе не ограничивает принцип идеологического многообразия в России, а скорее даже сопутствует солидарности и пониманию социальной ответственности при формировании и пропаганде тех или иных идей³⁰.

²⁸ См.: Буховец А.Н. Идеологическая функция государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

²⁹ См.: Рыбаков В.А. К вопросу о роли идеологии в современном государстве // Вестник Омского университета. 1988. Вып. 1. С. 91–93.

³⁰ См.: Исаева К.М. Идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов–на-Дону,

Конституционная идеология представляет собой единую систему идей, общественных убеждений, научных понятий, политико-правовых документов, которые отражают и утверждают ценность конституционного строя, ориентирую общественные отношения на социальную солидарность³¹.

Из этого определения следует, что конституционная идеология может выступать сопутствующим и иницирующим фактором проникновения в массовое сознание и правосознание ценностей идеологического многообразия. Кроме того, как заметил В.В. Кочетков, конституционализм может стать прочным основанием для рационализации базовых русских ценностей³².

Идеологическая деятельность, органов государственной власти России как реализация конституционно обусловленных функций не противоречит положениям Основного закона, которые провозглашают политический плюрализм.

Конституционная идеология есть одна из множественных форм проявления идеологического многообразия. Она является универсальным мировоззрением, соединяющим интересы граждан, государства и общества, и в этом качестве должна поддерживаться авторитетом Российской Федерации³³. Разделяя такую позицию, хотелось бы заметить, что конституционная идеология, ко всему прочему, конструирует идеал гражданственности и патриотизма, в конце концов, творческого потенциала личности. Это, в свою очередь, можно расценивать в качестве сопутствующего фактора развития плюрализма и многообразия. Ибо истинный гражданин, обладающий и осознающий достоинство личности, может появиться только в условиях идеологического многообразия и политического плюрализма.

Очевидно, идеологическое многообразие нельзя также понимать как полную деидеологизацию со стороны общественной жизни и государства. Это вполне может привести к кризису общенациональных ценностей, способному породить слабость государства и общества в противостоянии сильным идеологическим постулатам, как правило,

2015.С.20 Юсубов Э.С. Указ.соч. С. 85.

³¹ См.: Там же. С. 84

³² См.: Кочетков В.В. К вопросу о национальной русской идее: философско-правовой подход // Государство и право. 2013. № 4. С. 13.

³³ См.: Юсубов Э.С. Указ.соч. С. 86.

имеющим националистическую, реакционную, экстремистскую, антигуманистическую направленность. Р.В. Енгибарян и Ю.В. Тадевосян прямо заявляют: «Отказ от былой сверхидеологизации, сверхклассовости советских конституций не должен приводить к отрицанию всякой связи конституции с идеологией в современном демократичном обществе и государстве»³⁴

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

Во-первых, принцип идеологического многообразия, имея определяющее значение для демократического правового государства и правовой культуры современного российского общества, трактуется неоднозначно в юридической науке. Полярность мнений, разнообразие подходов, соседство позиций свидетельствует о дискуссионном характере научного осмысления феномена идеологического многообразия как основы конституционного строя России.

Во-вторых, государство, характеризующееся как демократическое и правовое, вряд ли может обойтись без принципа идеологического многообразия, реализация которого немыслима без соблюдения баланса конституционных ценностей, интересов общества, государства и личности, что, в свою очередь, может стать прочной основой отечественной правовой культуры.

В п. 1 «Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», утвержденных Президентом РФ 28 апреля 2011 г., отмечено, что развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов³⁵. В развитии общих положений цитируемого акта видится необходимым кон-

³⁴ См.: Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (читая новейшую учебную литературу) // Государство и право. 2001. № 1. С. 17.

³⁵ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. 2011. 14 июля.

кретизировать правовой механизм реализации и эффективной защиты гражданами своих прав и свобод с учетом постулатов конституционного принципа идеологического многообразия. В связи с этим целесообразно внести ряд дополнений в указанный документ, изложив его отдельные положения в следующей редакции:

Пункт 13 раздела III «Принципы государственной политики» дополнить подпунктом 3.1 «идеологическое многообразие».

В пункте 21 раздела X «Меры государственной политики организационного и методического характера» дополнить подпункт 5 «выработка форм взаимодействия участников реализации государственной политики с конфессиями» другими субъектами, а именно «общественно-политическими движениями и политическими партиями» как основными носителями принципа идеологического многообразия.

В-третьих, эффективная реализация ст. 13 Конституции Российской Федерации, закрепляющей действие принципа идеологического многообразия, в совокупности с другими основными началами не только выступает гарантией целого ряда конституционных прав и свобод, но и содействует достижению высокого уровня правовой культуры российских граждан, способствующего дальнейшему развитию демократических институтов современной России.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каким образом конституционный принцип идеологического многообразия связан правовой культурой?
2. Определите, какое значение для развития правовой культурой имеет идеологическое многообразие.
3. Раскройте содержание дискуссии конституционалистов о природе идеологического многообразия.
4. Какие элементы идеологического многообразия Вы можете назвать?
5. Что представляет собой конституционная идеология?

1.3. Принцип идеологического многообразия в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание и гарантии реализации

Для определения юридического содержания принципа идеологического многообразия, закрепленного в ст. 13 Конституции РФ, обратимся, во-первых, к выявлению группы норм, к которым относится данный принцип. Это позволит максимально четко определить отношения, регулируемые данной нормой.

В этом вопросе вполне объективно выглядит позиция К.А. Кононова. С современным исследователем трудно не согласиться, ведь ч. 1 ст. 13 Конституции РФ по юридической природе является конституционно-правовой нормой общего характера. Таким образом, отношения, которые регулируются ей, максимально широки. Вместе с тем эти отношения составляют основу конституционного строя, а следовательно, конституируют юридическое состояние идеологической свободы в государстве и обществе. Такого рода отношения составляют исключительный предмет конституционно-правового регулирования, так как представляют собой главные, коренные основы устройства общества и государства. К этому стоит добавить, что круг субъектов этих отношений не ограничен. В него входят все субъекты конституционного права. Другой спецификой данных отношения выступает, то, что они регулируются диспозитивно, по принципу – все разрешено, что не запрещено законом и не нарушает прав и свобод других лиц³⁶.

Именно поэтому, общественные отношения, составляющие правовое содержание принципа идеологического многообразия, условно можно дифференцировать на следующие две основные группы. К первой группе отнесем отношения, возникающие в сфере охраны идеологической свободы и неприкосновенности всякого субъекта конституционного права. К второму кластеру примыкают отношения связанные с реализацией субъектом собственной идеологической свободы.

Однако еще раз напомним, что исследуемый конституционный принцип идеологического многообразия выступает порождением прав

³⁶ См.: Кононов К.А. Институциональная природа идеологического многообразия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. С. 85.

и свобод человека и гражданина, прежде всего, таких как свобода мысли и слова, свобода совести и др.

Поэтому наиболее важные гарантии действительности рассматриваемого принципа – отмена цензуры, свобода информации, совести и вероисповедания, объединений и собраний, издательской деятельности, преподавания и другие.

Итак, рассмотрим эти некоторые важные гарантии. Так, право на информацию выступает как внешнее проявление свободы выбора мировоззрения и свободы выражения мнения. Данное обстоятельство придает особый смысл праву на информацию в качестве необходимой гарантии конституционного принципа идеологического многообразия. Тем не менее, определяя право на информацию как средство, направленное на обеспечение осуществления идеологического многообразия необходимо определить, что конкретно может быть отнесено к данному праву.

Как отмечает Ю.И. Гришаева, до четверти из выделяемых ими около полусотни конституционных прав и свобод могут быть отнесены к праву на информацию, в том числе:

- право неприкосновенности частной жизни, право личной и семейной тайны, право защиты своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ);
- свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ);
- свободу СМИ (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ);
- право свободно выражать свои мнения и убеждения (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ);
- право свободного поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ);
- право личного обращения, направление индивидуальных и коллективных обращений граждан в государственные органы и органы МСУ (ст. 33 Конституции РФ);
- право на предоставление достоверной информации о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ);
- свободу всех видов творчества (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ);
- свободу преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ);

- право доступа к ценностям культуры (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ);
- право получения квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ)³⁷.

Таким образом, можно констатировать, что сама по себе данная гарантия носит весьма гибкий характер, что позволяет создавать условия для реализации норм, регулирующих отношения идеологического многообразия в Российской Федерации.

К числу гарантий исследуемого нами принципа, с точки зрения К.М. Исаевой, необходимо отнести, нормы, которые запрещают пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ)³⁸.

Это, на наш взгляд, позволяет гарантировать реализацию принципа идеологического многообразия путем поддержания баланса совместных интересов, не допуская при этом монополии какой-либо одной идеологии или концепции.

Как справедливо заметил Ю.В. Филимонов, посредством изъяснения личного мнения, в том числе и через средства массовой информации, которое обеспечивается уже упомянутыми государственными гарантиями (правом на получение информации, на тайну переписки и т.п.), как раз и создается среда идеологического многообразия.

В ее рамках любой субъект, будь то гражданин, социальная группа или общественное объединение получают возможность, с соблюдением определенных правовых требований, излагать различные мнения, убеждения, концепции³⁹.

В отдельном порядке происходит осуществление свободы совести и вероисповедования, понимаемое в контексте нашего исследования в качестве гарантии реализации идеологического многообразия. Для юридического определения данной гарантии обратимся к тексту Ос-

³⁷ См.: Гришаева Ю.И. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию и на доступ к информации о деятельности органов государственной власти // Юрист. 2007. № 6. С. 34-35.

³⁸ См.: Исаева К.М. К вопросу о содержании конституционного принципа идеологического многообразия // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2012. № 4. С. 49.

³⁹ См.: Филимонов Ю.В. Политические партии как носители идеологического и политического многообразия в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 1. С. 77.

нового Закона Российского государства. Так, из ст. 28 Конституции Российской Федерации следует, что свобода совести и вероисповедования носит прежде всего индивидуально-личностный характер, связанный с нравственным выбором индивида того или иного религиозного воззрения. Это означает, что государство, обеспечивая идеологическое многообразие, гарантирует каждому право распространять религиозные и иные убеждения (пропаганда духовных ценностей) и действовать в соответствии с ними.

Кроме того, к системе гарантий, обеспечивающих идеологическое многообразие, необходимо относить принцип многопартийности. Однако, исходя из ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, идеологическое многообразие по своему значению отделено от многопартийности и реализуется в установленных Конституцией Российской Федерации самостоятельных организационных формах. Первая форма – осуществление права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Оно гарантирует возможность учитывать индивидуально-коллективное волеизъявление граждан, которое происходит путем доведения своего политического мнения до сведения других участников публичного мероприятия, уяснения их политической позиции и выработки единой политической платформы. Вторая форма – право на объединение и свободу деятельности общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ). В данном виде политическое волеизъявление граждан происходит внутри определенной организационной структуры, имеющей уставные или программные цели. Третья форма – право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). Оно включает возможность влиять на комплектование властных органов представителями аналогичных политических взглядов и убеждений, в т. ч. в личном качестве претендовать на занятие государственных и муниципальных должностей⁴⁰.

Многопартийность, будучи органично связанной с идеологическим многообразием, признается его особым и основным принципом организации. Партии, в отличие от других общественных объединений, обладают самостоятельным конституционным статусом⁴¹.

⁴⁰ См.: Филимонов Ю.В. Указ.соч. С. 78.

⁴¹ См.: О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950

В постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П отмечается, что 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 демократии⁴².

Кроме того, принцип идеологического многообразия тесно связан не только с партиями, но и с общественными организациями, что тоже несомненно следует отнести к важным гарантиям, исследуемого конституционного принципа. Так, ст. 30 Конституции РФ закрепляет, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений в Российской Федерации гарантируется.

Основной нормативный акт, регулирующий правовое положение общественных объединений, – это Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях. Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций)⁴³.

Таким образом, гарантии и конституционно-правовые основы принципа идеологического многообразия РФ в целом связаны с отменой цензуры, свободой информации, издательской деятельности, преподавания, свободой мысли и слова, свободой совести, а также с многопартийностью и общественными организациями.

С другой стороны, важное значение в исследовании содержания принципа идеологического многообразия имеют способы конституционно-правового регулирования отношений в области идеологического многообразия. Так, следуя диспозиции нормы ч. 1 ст. 13 Конституции

⁴² См.: 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 491

⁴³ Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №21. Ст. 1930.

РФ можно отметить, что за каждым субъектом конституционного права признается идеологическая свобода.

Невозможно не согласиться с К.А. Кононовым, что юридическая природа свободы вообще и идеологической свободы, в частности, покоится на применении к отношениям абсолютно дозволистельного метода правового регулирования. Свобода субъекта предполагает возможность всякого правомерного варианта поведения, укладываемого в рамки самой идеологической свободы. Любой, же субъект правомочен использовать всякую пригодную для реализации данной свободы форму. В максимально абстрактном виде таких форм две: негативная и позитивная. Негативное дозволение свободы предполагает юридическую охрану идеологической неприкосновенности субъекта, неприкосновенности его интеллектуальных процессов, внешне выражающуюся в возможности его воздержания от каких-либо активных действий. Позитивное дозволение свободы предполагает правовое регулирование возможности активной деятельности субъекта по реализации собственной идеологической свободы (идеологии) в общении с иными лицами. Здесь идеологическая неприкосновенность субъекта уже преобразуется в активную волевою деятельность, направленную на претворение в жизнь собственных идеологических убеждений⁴⁴.

Негативное дозволение идеологической свободы связано с выполнением охранительной функции нормой ч.1 ст. 13 Конституции РФ. Правовое регулирование данной группы общественных отношений преследует, таким образом, цель обеспечения неприкосновенности интеллектуальных процессов всякого субъекта конституционного права. Интересы управомоченного субъекта удовлетворяются воздержанием от каких-либо активных действий со стороны неопределенного круга противостоящих ему лиц. В рамках данной группы общественных отношений дозволение приобретает абсолютные формы.

Необходимо особо заметить, что конституционно-правовые ограничения права на идеологический плюрализм стоит также рассматривать как способ регулирования отношений в области идеологического многообразия. Данные ограничения сводятся к двум видам те, что вытекают из объективного закона, и те, что вытекают из невозможности нарушения прав и свобод других субъектов права. Оба вида ограни-

⁴⁴ См.: Кононов К.А. Указ. Соч. С. 24.

чений устанавливаются лишь применительно ко второму правомочию - активной деятельности субъекта по реализации собственной идеологической свободы вовне. Ограничить идеологическую неприкосновенность субъекта невозможно. Правовому регулированию и ограничению подвержено только внешнее поведение субъекта. Законные ограничения права на идеологический плюрализм закреплены в гипотезах конституционных норм ч. 5 ст. 13 (применительно к реализации права на идеологический плюрализм через объединение) и ч. 2 ст. 29 (применительно к свободе волеизъявления). Гипотезы этих норм, однако, не тождественны по содержанию. Диспозиции же данных норм не охватывают собой весь открытый перечень институциональных форм реализации права на идеологический плюрализм. В этой связи в порядке ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в 2002 г. был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»⁴⁵, который унифицировал круг препятствующих реализации права на идеологический плюрализм юридических фактов применительно ко всякому индивидуальному и коллективному субъекту. В ст. 1 данного Закона гипотеза ч. 5 ст. 13 Конституции РФ преобразована в общее понятие экстремистской деятельности. Из этого следует то, что норма ч. 5 ст. 13 Конституции РФ по своей природе является логической: норма ч. 3 ст. 55 Конституции и нормы Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» сформулированы по аналогии закона.

В вопросе определения способов конституционно-правового регулирования принципа идеологического многообразия важно выделить совокупность источников текущего законодательства Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере идеологического многообразия.

Этот круг источников стоит дифференцировать на том основании, что одни законы регулируют правомочия в рамках права на идеологический плюрализм, а, следовательно, эти законы являются общими для всех субъектов идеологического многообразия, вне зависимости от отдельных случаев и проявлений данного конституционного принципа.

Таким образом, к первой группе целесообразно отнести:

⁴⁵ О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 71 - ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 21. Ст. 2457.

- 1) Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» 1991 г.⁴⁶;
- 2) Федеральный закон «Об общественных объединениях» 1995 г.⁴⁷;
- 3) Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 2004 г.⁴⁸;
- 4) Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 2006 г.⁴⁹;
- 5) Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г.⁵⁰.

Вторая группа законов преимущественно направлена на конституционно-правовое регулирование статуса специальных субъектов отношений. В нее входят:

- 1) Федеральный закон «О политических партиях» 2001 г.⁵¹;
- 2) Федеральный закон «О национально-культурной автономии» 1996 г.⁵²;
- 3) Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» 1997 г.⁵³;
- 4) другие.

Таким образом, можно подвести некоторые итоги:

⁴⁶ См.: О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 // Российская газета. 1992. № 32

⁴⁷ См.: Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №21. Ст. 1930.

⁴⁸ См.: О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 98. Ст. 43

⁴⁹ См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №19. ст. 2060

⁵⁰ См.: О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 71 – ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 21. Ст. 2457.

⁵¹ См.: О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950 .

⁵² См.: О национально-культурной автономии: федеральный закон от 17 июня 1996 N 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. ст. 2965

⁵³ См.: О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон 26.09.1997 № 125-ФЗ от 19. Сентября 1997 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 45. Ст. 1987.партия»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 491.

Во-первых, исходя из вышеизложенного следует, что гарантии и конституционно-правовые основы принципа идеологического многообразия в целом связаны с отменой цензуры, свободой информации, издательской деятельностью, преподавания, реализация принципа политического многообразия, свободы мысли и слова, свободы совести и вероисповедания, а также с многопартийностью и общественными организациями.

Во-вторых, способы конституционно-правового регулирования принципа идеологического многообразия включают в себя позитивное обязывание, а также запрещение и дозволение. Диспозитивные начала также используются. Они выражаются в том, что на их основе возникают отношения с равным положением участников.

В-третьих, в качестве основного вывода по главе можно констатировать, что идеологическое многообразие как неотъемлемый атрибут демократического режима находится в непосредственной взаимосвязи с другими устоями общества и государства.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите общественные отношения, составляющие правовое содержание принципа идеологического многообразия.
2. Определите способы конституционно-правового регулирования принципа идеологического многообразия.
3. Раскройте содержание гарантий и конституционно-правовых основ принципа идеологического многообразия.
4. Как связаны отмена цензуры и принцип идеологического многообразия?

Глава 2. Основные государственно-правовые формы реализации идеологического многообразия в Российской Федерации

2.1. Специфика правовой реализации принципа идеологического многообразия по базовым сферам жизни общества

Множественность отношений, возникающих в процессе реализации конституционного принципа идеологического многообразия, ставит вопрос о выделении особенностей его правовой реализации по конкретным сферам общественного бытия. Общепринятой является классификация сфер жизнедеятельности общества, предложенная крупным социологом Т. Парсонсом, выделившим экономическую, политическую, социокультурную и религиозно-духовную подсистему общества.⁵⁴

Идеологическое многообразие пронизывает все сферы общественной жизни и оказывает значительное влияние на все базовые виды общественных отношений. Однако в современной юридической литературе все большее распространение получила интерпретация реализации данного принципа в политической сфере. Это может показать вполне объективным, поскольку основными, или иначе наиболее частыми с точки зрения их активности, субъектами реализации исследуемого принципа являются политические партии и общественные объединения. Вместе с тем, в современной России экономические, социокультурные и религиозные отношения также имеют свои особенности при реализации принципа идеологического многообразия. Представляется, что данные сферы тоже не являются исчерпывающими для рассмотрения специфики действия изучаемого в рамках магистерской работы конституционного принципа. Для этой задачи может потребоваться специальное исследование. Не претендуя на исчерпывающую полноту анализа искомой проблемы, обозначим следующие базовые сферы,

⁵⁴ Парсонс Т. Система современных обществ. Под ред. М.С. Ковалевой. М.: 1998. С.16

в которых реализуется идеологического многообразия. А именно политическая, религиозная, экономическая и социокультурная сферы. Общим для всех сфер является наличие признаков плюрализма и многообразия.

Итак, в политической сфере идеологическое многообразие выражается, прежде всего, в политическом многообразии, или в политическом плюрализме. Эти понятия чаще всего отождествляют.

Так как политика есть сфера борьбы за власть, то реально это пространство отношений между общественными субъектами в рамках структуры общества в условиях борьбы за власть. В соответствии с конституционным законодательством Российской Федерации основой организации власти в России является принцип народовластия. Статья 1 Конституции Российской Федерации провозглашает на территории нашей страны демократическое государство. Действие принципа демократизма означает, в свою очередь, что народ имеет право решать основные вопросы политической и государственной жизни. В том числе участвовать в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому источником власти в России согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации является ее многонациональный народ. Следовательно, политический плюрализм, являясь порождением демократии, необходим для выражения мнений и убеждений единственного источника власти – народа. Наиболее эффективно выразить свою волю народ может, разумеется, в организационных формах. В данном случае значение приобретают общественные объединения для обеспечения свободы мнений и слова, собраний, демонстраций, митингов. Специальным субъектом общественных отношений в сфере политического плюрализма является политическая партия как одна из важнейших организационно-правовых форм общественного объединения в Российской Федерации.

К числу основных принципов организации политической жизни в современных государствах демократического толка относят принцип многопартийности. В России этот принцип закреплен в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ.

Политические партии как посредники между обществом и государством играют важную роль в подчинении государственной власти народу. Как уже отмечалось, именно через многопартийность, а также

другие общественные организации достигается открытое выявление интересов, целей, потребностей и намерений различных социально-политических групп, действующих в обществе. Легализация принципа многопартийности позволяет также вести в обществе организованный и регулярный диалог между представителями всех политических партий и течений⁵⁵. Более детально выражение идеологического многообразия в многопартийности мы рассмотрим в следующем параграфе.

Переходя к анализу религиозной сферы, отметим, что в соответствие с устоями демократического государства в российском правопорядке исключается право произвольного вторжения в религиозную и конфессиональную сферы. В этом выражается религиозный плюрализм как продолжение конституционного принципа идеологического многообразия. Как отмечает К.М. Исаева в своей диссертации, религиозный плюрализм, являясь видом идеологического многообразия, базируется на идеологической свободе человека в духовной сфере⁵⁶. Поэтому в связи с признанием в России светского государства как основы конституционного строя, принцип религиозного плюрализма является необходимым элементом идеологического многообразия и составляет его часть.

В качестве специального субъекта общественных отношений в сфере религиозного плюрализма, следует считать религиозные группы и религиозные организации. Об этом сказано в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁵⁷.

На сегодня в России по данным Министерства юстиции РФ действуют 66 различных направлений религиозных организаций. Они пользуются поддержкой миллионов российских граждан. Среди них: местные общества и централизованные религиозные организации, религиозные центры и монастыри, духовно-образовательные учреждения и миссии.

⁵⁵ См.: Лобанова О.С. Идеологическое многообразие - сущностный фактор формирования гражданского общества // Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации. Раздел: политические процессы: доклады и материалы III Международной молодежной научной конференции. Москва, 26 октября, 18-19 ноября 2011 г. Ч. 1: Правовые и социокультурные основы формирования гражданского общества. - М. 2011. С. 186.

⁵⁶ Исаева К.М. Идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 22.

⁵⁷ О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон 26 сентября 1997 № 125-ФЗ от 19. Сентября 1997 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 45. Ст. 1987

Приведенные данные свидетельствуют о высоком уровне активности граждан в праве коллективного выражения свободы вероисповедания.

Статистика не исчерпывает всего количества реально существующих местных религиозных объединений, поскольку в ней не учтены те, что действуют без регистрации. Федеральный закон допускает их деятельность по совершению богослужения, других религиозных обрядов и церемоний, а также по осуществлению обучения религии и религиозному воспитанию своих последователей (ст. 7). При этом, доля таковых может быть весьма значительной, особенно, у мусульман, протестантов, у последователей новых религиозных движений. Предположительно, некоторые религиозные группы не желают вступать в отношения с государством из-за характерной особенности своей религиозной деятельности.

Вместе с тем религиозный плюрализм, выражающийся в множественности религиозных объединений, не безграничен. Так, следуя тексту статей 4 и 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» в отношении религиозных ассоциаций предусматриваются особые ограничения в реализации права на идеологическое многообразие.

В тоже время одна из основных гарантий реализации рассматриваемого конституционного права заключается в том, что Федеральный закон содержит пределы ограничения права на свободу совести. «Право на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»). «Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону» (п. 4 ст. 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях») ⁵⁸.

Государство в указанных положениях ограничивает пределы своих полномочий в реализации права на свободу совести и в то же время гарантирует защиту граждан от противоправных деяний, как религиозных объединений, так и просто верующих.

⁵⁸ См.: О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон 26.09.1997 № 125-ФЗ от 19 сентября 1997 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 45. Ст. 1987

Также действуют федеральные законы, которые регламентируют вмешательство правоохранительных органов в деятельность религиозных объединений. Так, на основании ст. 19 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» Федеральной службе безопасности запрещается использовать конфиденциальное содействие на контрактной основе священнослужителей и полномочных представителей, официально зарегистрированных религиозных организаций⁵⁹.

В соответствии со статьей 18 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» сотрудникам кадрового состава органов внешней разведки запрещается негласно участвовать в работе религиозных организаций с целью оказания влияния на характер их деятельности⁶⁰. На основании ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶¹ органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается принимать негласное участие в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных религиозных объединений в целях оказания влияния на их характер деятельности. В соответствии со ст. 7 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» частным детективам запрещается собирать сведения, связанные с религиозными убеждениями отдельных лиц⁶².

Ряд религиозных правоотношений определяются в федеральных законах от 22 февраля 2014 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁶³, которыми религиозным объединениям запрещается прово-

⁵⁹ О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 45. Ст.1269.

⁶⁰ О внешней разведке: федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. №3. ст.143

⁶¹ См.: Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 89. Ст. 1764.

⁶² См.: О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 11 марта 1992 № 2487-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 89. Ст. 1798

⁶³ См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон № 20-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федера-

дять предвыборную агитацию, распространять выборные материалы. Однако при проведении предвыборной агитации не допускается агитация, возбуждающая религиозную ненависть и вражду, что закреплено в нормах Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶⁴.

Определенные ограничения законодатель установил для государственных и муниципальных служащих. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», государственный служащий не вправе использовать свое служебное положение в интересах религиозных объединений. В государственных органах не могут образовываться структуры религиозных объединений. Аналогичные положения содержатся в ст. 14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁶⁵.

Как видно из вышеперечисленных нормативных правовых актов, законодательной власти пришлось предпринять активные усилия по разработке новых форм взаимоотношения между государством и конфессиями, а также по урегулированию деятельности религиозных объединений.

Итак, ясно, что Российская Федерация является многоконфессиональным и при этом светским государством, где множество конфессий и иных религиозных течений, взглядов, концепций, мнений равны перед законом и не могут ущемлять права, свободы и законные интересы других лиц. Различные религиозные течения, мнения, концепции, взгляды, не противоречащие законодательству Российской Федерации и не являющиеся экстремистскими, имеют право не только на возможность свободного выражения и распространения, но и на возможность равного конкурирования друг с другом. Государство не должно создавать привилегированного положения одних религиозных организаций по отношению к другим. В этом выражается действие религиозного многообразия.

ции. 2014. № 8 ст. 740; О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон от 24 декабря 2002 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 78. Ст. 1654.

⁶⁴ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 43. Ст. 543

⁶⁵ См.: О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02 марта 2007 № 25-// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 52. Ст. 623.

Как нам представляется, для более комплексного развития и реализации религиозного многообразия необходимы и практические рекомендации. Так, при анализе законодательной базы и научных трудов в сфере свободы совести и вероисповедания, необходимо отметить, что в настоящее время в России до сих пор отсутствует комплексная научно обоснованная концепция политики государства в сфере свободы совести. Указанная концепция, как нам представляется, должна содержать систему, отражающую отношение органов государственной власти к сфере свободы вероисповедания. Государственные органы в своей работе, к сожалению, не часто обращают внимание на взаимоотношения в области свободы совести.

Научное обоснование политики государства в области свободы совести и вероисповедания содержится в проектах «Концепции государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации» и «Концептуальных основ государственно-церковных отношений в Российской Федерации», опубликованных в 2011 г.⁶⁶

В проекте «Концептуальных основ государственно-церковных отношений в Российской Федерации» формулируются методологические основы политики государства в сфере свободы совести, обозначается цель этой политики - «консолидация и стабильность российского общества, его и стабильность российского общества, его духовное возрождение». Концепция разрабатывалась для формирования государственной политики в сфере свободы совести и отношений с религиозными объединениями, подготовки предложений, направленных на совершенствование правового, структурно- организационного и кадрового обеспечения вероисповедной политики государства, разработки целевых программ сотрудничества государственных институтов и религиозных объединений в различных сферах жизни общества.

В данной концепции авторы подробно рассмотрели следующие вопросы:

- цель, задачи, принципы и методы осуществления политики Российского государства в сфере свободы совести и вероисповеданий; – основные понятия, используемые в Концепции;

⁶⁶ Концепция государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Проект. Документ опубликован не был URL: <http://www.atheism.ru/archive/text/77.phtml>

- исторический опыт религиозной политики Российского государства и его уроки;
- современные процессы в религиозной сфере жизни российского общества;
- основные области взаимоотношений государства с религиозными объединениями и их правовое регулирование;
- механизмы координации и управления отношениями государства и религиозных объединений;
- ожидаемые результаты внедрения Концепции.

Государственные органы не применили для своей работы представленные учеными предложения. Поэтому в настоящее время отсутствует согласованность действий всех властных структур на различных уровнях, не сформирован единый механизм реализации государственной религиозной политики. Складывается впечатление, что государство точно не знает, как взаимодействовать с религиозными организациями. В связи с этим мы считаем необходимым принятие подобной концепции. Именно она будет способствовать развитию религиозного многообразия, как части идеологического многообразия.

Религия, являясь частью духовной жизни, тесно связана с социокультурной сферой, в которой также можно говорить о специфике выражения идеологического многообразия. Следуя, за позицией К.М. Исаевой, в гл. 1 Конституции Российской Федерации закреплено несколько принципов, которые можно непосредственно относить к социокультурному многообразию:

- 1) равноправие и самоопределение народов (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации);
- 2) достойная жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации);
- 3) идеологическое многообразие, которое, в частности, реализуется в социокультурной сфере (ч. 1 ст. 13 Конституции Российской Федерации).

Из очевидно двуединой составляющей социокультурного плюрализма, в отличие от иных видов идеологического многообразия, его можно разделить на социальный и культурный плюрализм. Мы согласны с позицией о том, что многообразие в социокультурной сфере основано на праве лица на социальную и культурную самоидентификацию. Это право, согласно ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федера-

ции, включает в себя негативное правомочие на достоинство личности, которое предполагает неприкосновенность системы социальных, культурных, национальных и иных ценностей и позитивное правомочие на их внешнюю реализацию.

Что касается реализации плюрализма в культурной сфере, то отметим непосредственную связь данной сферы со свободой творчества. Так, следует согласиться с Е.В. Сазонниковой, указывающей на взаимную связь свободы творчества и идеологического многообразия⁶⁷. Т.Я. Хабриева не без оснований высказывает позицию, согласно которой свобода творчества представляет собой один из частных случаев идеологического многообразия⁶⁸.

Стоит согласиться с выводами Д.С. Шапорева о том, что свобода творчества предполагает недопустимость идеологического диктата, контроля и цензуры со стороны государства, чиновников, бизнеса в творческой деятельности. Право на свободу творчества по своему существу – это гарантируемое основными нормами возможность создавать литературные, художественные, научные и другие произведения, проводить научные исследования, заниматься изобретательством, преподаванием, сценической деятельностью. Данное право, будучи духовно-культурной ценностью, способствует внутреннему обогащению человека, вдохновляет на новые деяния, поиски и идеи. Конституционное закрепление права на свободу творчества, развитие и конкретизация его в отраслевом законодательстве имеют немаловажное значение для повышения культуры российского общества⁶⁹.

Следовательно, реализация принципа идеологического многообразия в социальной и культурной сферах является жизненно важной и необходимой.

Однако полноценная и емкая реализация вышеназванных отдельных случаев идеологического многообразия в политической, религиозной и социокультурной сферах невозможна без плюрализма экономической жизни России.

⁶⁷ См.: Сазонникова Е.В. Содержание свободы творчества в конституционном праве России // Журнал российского права. 2009. № 5. С. 52–59.

⁶⁸ См.: Хабриева Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15–23.

⁶⁹ См.: Шапорева Д.С. Конституционное право человека и гражданина на свободу творчества в России. автореф. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2012. С. 3.

Так, экономической основой конституционного строя Российской Федерации является рыночное хозяйство (рыночная экономика), где производство и распределение товаров, услуг и финансовых средств осуществляются посредством рыночных отношений, участниками которых являются частные субъекты хозяйствования, которые конкурируют между собой. Российское государство, несмотря на поддержку этой конкуренции, осуществляет соответствующий контроль посредством принятия мер по предотвращению монопольных привилегий.

Как справедливо заметила К.М. Исаева, экономический плюрализм как составная часть идеологического плюрализма урегулирован нормами конституционного права в существенно меньшем объеме, чем политический плюрализм.

Свобода экономической деятельности, закрепленная в ст. 8 Конституции России, является важнейшей основой правового регулирования экономических отношений Российской Федерации. Она неразрывно связана с многообразием форм собственности, свободой предпринимательства, свободным перемещением товаров и услуг, единством экономического пространства, гарантирующим отсутствие таможенных барьеров. Свобода экономической деятельности представляет собой фундаментальную основу для реализации идеологического многообразия в экономической сфере. Гарантия самостоятельного и независимого осуществления экономической деятельности в рамках правового поля позволяет субъектам экономических отношений полноценно использовать свои экономические права и законные интересы. Свобода экономической деятельности позволяет лицам участвовать в хозяйственном обороте в разнообразном качестве по собственному усмотрению (в качестве индивидуального предпринимателя, общества с ограниченной ответственностью, открытого акционерного общества и др.)⁷⁰.

Таким образом, идеологическая свобода в данном случае представляется как свобода экономических убеждений. Исходя из гарантированности со стороны государства свободного и конкурентного гражданского оборота, а также свободного и равного положения всех субъектов экономических правоотношений, можно говорить о полноценной реализации идеологического многообразия в экономической сфере.

⁷⁰ См.: Исаева К.М. Идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 24

Итак, закрепленное в Конституции Российской Федерации идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации всесторонне реализуется в базовых сферах российского общества, являясь для них принципом общего характера.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите экономическую составляющую принципа идеологического многообразия.
2. Определите, каково значение и роль идеологического многообразия в политической сфере общества?
3. Раскройте содержание всех сфер общества, в которых реализуемо идеологическое многообразие.
4. Что понимается под идеологической свободой?

2.2. Идеологическое многообразие и принцип многопартийности

Для выяснения сущности идеологического многообразия важное значение приобретает определение наиболее простых и действенных способов его реализации. К таким эффективным способам реализации идеологического многообразия относится многопартийная система. Как отмечалось ранее, принцип многопартийности, с одной стороны, выступает гарантией реализации действия норм об идеологическом многообразии, а с другой, политические партии – один из основных субъектов конституционного права, реализующего право на идеологическое многообразие. Поэтому рассмотрение реализации принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях приобретает для нашего исследования особую значимость.

Собственно, политические партии предназначены выполнять мировоззренческую и идеологическую функцию. Роль партий очень велика в процессе посредничества между гражданским обществом и государством, так как они научно обобщают, систематизируют, обосновывают, оформляют интересы населения в виде заявлений, политических программ, доктрин и доносят их до власти. В конечном счете,

представители победивших на выборах партий, войдя во власть, прилагают усилия к реализации партийных программ в ходе законотворческой деятельности, инициируя законопроекты⁷¹.

Сама постановка вопроса об исследовании принципа идеологического многообразия во взаимосвязи с принципом многопартийности в отечественной юридической науке не нова. Однако эта взаимосвязь часто сводится к отождествлению данных принципов. Представляется наиболее адекватной позиция А.С. Фролова, который, ссылаясь на позиции Конституционного Суда РФ, приходит к выводу о том, что принцип идеологического многообразия наряду с принципом многопартийности, служит гарантией обеспечения свободы создания и деятельности политических партий, наличие которых необходимо для надлежащего функционирования представительной демократии в Российской Федерации⁷².

По мнению В.А. Лебедева, обсуждение проблем идеологического многообразия и многопартийности через призму критериев современного демократического государства предполагает ответ на вопрос о демократичности российской партийной системы. Из самого факта закрепления в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ идеологического многообразия и многопартийности явствует стремление к созданию таких политических партий, которые представляли бы различные социальные группы и позволяли бы говорить о демократичности политической системы в целом.

Можно согласиться с современным исследователем, что многопартийность необходима, прежде всего, для государства. Если партийная система неэффективна, то возникновение и углубление противоречий между обществом и государством неизбежны, а это, в свою очередь, способно поставить под угрозу само существование государственных институтов⁷³.

Подобной позиции придерживается В.В. Невинский, считая, что политические партии выступают основными проводниками различных

⁷¹ См.: Ерыгина В.И. Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 67

⁷² См.: Фролов С.А. Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 17.

⁷³ См.: Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 2-5.

современных идеологических течений, наполняющих векторы и содержание функционирования государственного механизма⁷⁴. При этом именно государство может реформировать правовой статус политических партий. Но в соответствие с нормами Конституции РФ государство в России не имеет прав регулировать количество партий, но оно обязано, гарантировать возможность создания партий и их деятельность. Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом Российской Федерации. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий.

Выражая политическую волю своих членов, партии участвуют в формировании органов государственной власти и управления, осуществляют власть через своих представителей, которые избираются в законодательные и иные представительные органы власти. В соответствии с федеральным законодательством политические партии обязаны ежегодно отчитываться о своих доходах. При этом они не имеют права на получение финансовой и иной материальной помощи от иностранных граждан, государств и организаций.

Политические партии обладают правом выдвижения кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, в том числе единым списком, проводить предвыборную агитацию, образовывать фракции из своих сторонников в представительных органах. Равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований к ним со стороны государства.

В субъектах Федерации регулирование принципа многопартийности содержится, как правило, в основных законах этих субъектов. Так, в Алтайском крае реализация идеологического многообразия посредством в том числе и многопартийности регламентируется ст. 14 Устава Алтайского края от 5 июня 1995 года № 3-3С.

В соответствие с п. 3 ст. 14 Устава Алтайского края определено, что гражданам Российской Федерации на территории Алтайского края гарантируется свобода образования политических партий, экономических, культурных, религиозных и иных общественных объединений,

⁷⁴ См.: Невинский В.В. Рецензия на книгу Б.С. Крылов «Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание: М., 2013» // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 122.

профессиональных союзов, движений, организация и деятельность которых осуществляются на основе федеральных законов. Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории Алтайского края могут принимать участие в деятельности общественных объединений в соответствии с федеральным законом⁷⁵.

Также на территории Алтайского края действует специальный закон Алтайского края от 13 июля 2010 года № 69-ЗС «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»⁷⁶. Как отмечает в интервью газете «Алтайская правда» председатель Избирательной комиссии Алтайского края И.Л. Акимов: «Закон вводит в рамки правового поля и предусматривает специальные механизмы обеспечения равного освещения на региональном теле- и радиоканале и выравнивания пропорции, если она нарушена»⁷⁷.

Все это позволяет реализовать принцип идеологического многообразия наиболее полно выраженного в многопартийности и закрепленного в законодательстве о политических партиях.

Однако не все так просто, поскольку многопартийность не правильно сводить только к наличию нескольких партий. Кстати, в России по состоянию на май 2015 по официальным данным Министерства юстиции РФ действуют семьдесят шесть партий. Казалось бы, данное обстоятельство можно считать показателем плодотворной реализации норм, регулирующих отношения в сфере деятельности политических партий.

Но необходимо согласиться с В.А. Лебедевым в том, что развитие и укрепление конституционных основ организации и деятельности различных политических партий в нашей стране должны служить, прежде всего, препятствием установлению господства власти одной партии или одного лица с превознесением своей собственной идеологии в ранг го-

⁷⁵ См.: Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // Алтайская правда. 1999. 20 нояб.

⁷⁶ См.: О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом: закон Алтайского края от 13 июля 2010 года № 69-ЗС «// Сборник законодательства Алтайского края. 2013. № 209. С. 56.

⁷⁷ Акимов И.Л. «Закон предоставляет партиям...» // Алтайская правда. 2011. 20 апр. С. 3.

сударственно-обязательной, безальтернативной. При этом государство, реформируя и совершенствуя правовой статус партий, должно иметь в виду, что многопартийность отнюдь не сводится к наличию нескольких зарегистрированных политических партий⁷⁸.

На этот счет интересны предложения И.В. Михайленко. Современный исследователь предполагает, что для гарантий реализации конституционных принципов идеологического многообразия и многопартийности, как условия развития российской партийной системы, объективно необходимо, во-первых, продолжить позитивное направление законодательных изменений избирательных правоотношений, которые способствуют обеспечению конституционного принципа идеологического и политического многообразия⁷⁹.

Как нам представляется, к этому стоит добавить, что одним из самых значительных изъянов российской партийной системы выступает наличие доминантной партии, включающей в себя представителей законодательной и исполнительной власти. И все это при отсутствии оппозиции. Следствием данной ситуации является численное превосходство какой-либо одной партии в парламенте. Так, по состоянию на 2015 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ фракция партии «Единая Россия» включает в себя 351 депутата, а это 70,00% от общего числа депутатов.

Таким образом, реализация принципа идеологического многообразия в Российской Федерации через многопартийность затрудняется из-за отсутствия законодательного регулирования распределения депутатских мандатов.

На сегодня можно согласиться с предложением И.В. Михайленко о необходимости изменений в законодательстве о формировании российского парламента, в котором необходимо установить правовые препятствия для образования парламентских фракций численностью более 226 человек⁸⁰.

Представляется очевидным, что Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Феде-

⁷⁸ См.: Лебедев В.А. Указ.соч. С. 2-5.

⁷⁹ См.: Михайленко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2011. С. 12.

⁸⁰ См.: Михайленко И.В. Указ. Соч. С. 11.

рального Собрания Российской Федерации»⁸¹, благоприятствует большим «сильным» партиям в ущерб «малым», обреченным на заниженное представительство.

По справедливым выводам Н.В. Бобраковой в нашей стране складываются неблагоприятные условия для законодательного регулирования политической оппозиции. Так, нельзя забывать о наследии прошлого: отсутствие длительного опыта многопартийности, цивилизованной политической борьбы⁸².

С точки зрения практических рекомендаций, нам представляется, что необходимо принятие в Российской Федерации специального законодательства, регулирующего оппозиционную деятельность.

Примечательно, что определенным странам, таким как Англия и Соединенные Штаты Америки известен опыт правового оформления института оппозиции. В России неоднократно предпринимались попытки введения в правовое поле оппозиционной деятельности, однако законопроект был отклонен Президентом Российской Федерации⁸³.

В тоже время абсолютизировать и идеализировать институт оппозиции в проблематике реализации идеологического многообразия нельзя. Это может также привести и к неблагоприятным последствиям. Выразим согласие с современным исследователем о том, что оппозицию не надо наделять правовым статусом и тем более пытаться его закрепить законодательно, необходимо лишь расширить и урегулировать механизмы оппозиционной деятельности как одной из форм реализации права на идеологическое многообразие⁸⁴. В этом ключе интересна позиция С.В. Васильевой о том, что наделенная специальным конституционно-правовым статусом оппозиция ограничивает принцип политического многообразия и многопартийности⁸⁵. При этом положительная

⁸¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон № 20 ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8 ст. 740

⁸² Бобракова Н.В. К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 146.

⁸³ О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона № 96008902-2. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁴ См.: Бобракова Н.В. Указ. соч. С. 146.

⁸⁵ См.: Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной дея-

роль конституционно-правового регулирования оппозиционной деятельности будет достигнута при условии, если мы не будем воспринимать формулу «оппозиция против власти». По мнению К.А. Кононова, «оппозиция не может трактоваться как субъект, противостоящий властвующему, скорее, как субъект, участвующий в осуществлении власти, предлагающий альтернативные решения и контролирующий»⁸⁶. Кроме того, нужно учитывать, что оппозиционность всегда относительна.

Итак, следуя вышеизложенному в качестве выводов отметим:

Во-первых, значимую роль в реализации принципа идеологического многообразия в России играет законодательство о политических партиях.

Во-вторых, последовательно трансформируя нормативно-правовую базу, регулирующую создание и деятельность политических партий по направлению изменений в избирательных правоотношениях, законодательного регулирования метода распределения депутатских мандатов, а также, урегулировав правовой механизм оппозиционной деятельности, можно расширить пределы всесторонней государственно-правовой реализации идеологического многообразия в Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите подходы к определению политической партии.
2. Раскройте содержание принципа многопартийности.
3. Определите особенности реализации принципа идеологического многообразия в Российской Федерации через многопартийность.
4. Как связаны многопартийность и принцип идеологического многообразия?

тельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С 87

⁸⁶ Кононов К.А. Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 11.

2.3. Конституционно-правовое выражение принципа идеологического многообразия в сфере законодательства об общественных объединениях

Наряду с политическими партиями основным субъектом реализации норм, закрепляющих принцип идеологического многообразия, выступают общественные объединения. Принцип идеологического многообразия в Российской Федерации выражается как в специальном законодательстве, так и в деятельности общественных объединений.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях», под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения⁸⁷.

Федеральный законодатель допускает легальные возможности создавать из нескольких организационно-правовых форм общественное объединение.

К таким формам можно отнести общественную организацию. Она характерна прежде всего для политической партии и политической организации, а вот вторая форма – это общественное движение – в большей степени характерна для общественно-политических движений.

В соответствии с федеральным законодательством под общественной организацией понимают основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей граждан, которые объединились.

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений.

А вот общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, пре-

⁸⁷ См.: Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №21. Ст. 1930

следующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения⁸⁸.

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Для ясности вопроса обратимся к определению Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 935-О-О, в котором подчеркивается, что принцип политического многообразия (ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации) реализуется в Российской Федерации не только через многопартийность, создание и деятельность партий различной идеологической направленности. Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями также законодательно наделены рядом прав по участию в политической жизни общества, в том числе в выборах в органы публичной власти.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством, заявитель, имеющий статус общероссийского общественного движения, вправе преобразовать себя в политическую партию при выполнении требований, предъявляемых федеральным законодателем к политическим партиям (п.п. 1, 4 и 5 ст. 11 Федерального закона «О политических партиях»)⁸⁹.

Исходя из данной позиции органа конституционной правосудия в следует, что право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей.

Кроме того, законодатель предусмотрел и право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от всту-

⁸⁸ См. : Филимонов Ю.В. Указ.соч. С. 79.

⁸⁹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийского общественного движения «Российский общенародный союз» на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» и части 1 статьи 25 Закона города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы»: определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 935-О-О // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 7. С. 131.

пления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Как следует из постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П, право каждого на объединение, как оно определено Конституцией Российской Федерации, обеспечивается признанием со стороны государства широкой автономии общественных объединений, служащих формой самоорганизации в рамках гражданского общества, и созданием для граждан реальных возможностей собственными и совместными усилиями добиваться с помощью правовых средств осуществления иницилируемых ими социально-экономических, политических, культурных, научных, природоохранных и других программ. Общественные объединения, свобода деятельности и равенство перед законом которых гарантируются Конституцией Российской Федерации, самостоятельно выбирают формы и методы реализации поставленных задач, а органы публичной власти, призванные оказывать содействие самоорганизации граждан, не вправе произвольным образом ограничивать деятельность общественных объединений и вмешиваться в их дела, в том числе в отношении оценки целесообразности направлений и содержания такой деятельности⁹⁰.

Вместе с тем, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 5 февраля 2009 г. № 247-О-О и от 26 января 2010 г. № 155-О-О, обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, установленная ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в полной мере распространяется на объединения граждан. Следовательно, их формирование и функционирование должны носить

⁹⁰ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной: постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. №9. ст. 1389

законный характер и отвечать требованиям, вытекающим из Конституции Российской Федерации – как из ее специальных предписаний, определяющих объективные пределы нормативного содержания права на объединение, включая запрет создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигания расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13), так и из положений ее ст. 55 (ч. 3), предусматривающих возможность ограничения, наряду с другими конституционными правами и свободами, права на объединение федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁹¹.

В целом из обширного анализа федерального законодательства, который провел С.А. Фролов, можно констатировать, что конкретизация принципа идеологического многообразия в действующем законодательстве об общественных объединениях осуществлена в достаточно полной мере в части отражения многообразия структур гражданского общества.

Это позволяет утверждать об отражении интересов и потребностей членов российского гражданского общества. Сложившаяся в Российской Федерации система общественных объединений представляет собой многообразную по своим целям, задачам, составу, формам, структуре совокупность, наличие которой позволяет в полной мере реализовать конституционное право на объединение.

В то же время наблюдаемое увеличение объема законодательного регулирования отношений в сфере общественных объединений, не во всем способствует «прозрачности» отношений органов публичной власти и объединений граждан, а также усиливает требования к различным сторонам их деятельности. Существующая процедура регистрации

⁹¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимофеева Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями части шестой статьи 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» и пункта 5 статьи 23 Федерального закона «О политических партиях»: определение Конституционного Суда РФ от 05 февраля 2009 N 247-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5. С.46

общественных объединений является сложной и многоступенчатой. При этом регламентируется несколькими нормативными актами. Необходима корректировка правового механизма контроля и процедуры возложения мер ответственности на общественные объединения⁹².

Отражение принципа идеологического многообразия реализуется и в региональном законодательстве об общественных объединениях. В этой связи действует в редакции от 2014 г. Закон Алтайского края «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае» Настоящий Закон определяет гарантии, общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае (далее – молодежные и детские объединения). Под государственной поддержкой молодежных и детских объединений понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Алтайского края самостоятельно или совместно с органами государственной власти Российской Федерации или органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации в области государственной молодежной политики в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов деятельности таких объединений, направленных на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав⁹³.

На основании изложенного, мы приходим к определенным итогам:

Во-первых, в Российской Федерации наблюдается емкое законодательное выражение принципа идеологического многообразия в сфере общественных объединений, что в свою очередь позволяет утверждать, что реализовать нормы права идеологического многообразия возможно через общественные объединения.

Во-вторых, только через многопартийность и общественные объединения реализация принципа идеологического многообразия была бы неполноценной.

⁹² См.: Фролов С.А. Указ.соч. С. 12.

⁹³ См.: О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 6 апреля 1998 г. № 19-ЗС // Алтайская правда. 2014. 10 апр. С. 2.

В-третьих, делая общий вывод отметим, что всестороннее выражение содержания идеологического многообразия связано с комплексом конституционных прав и свобод: свобода совести и вероисповедания, свободу собраний, право выражать общественное мнение и др. При этом реализация самого права на идеологическое многообразие возможна в организационно-правовых формах. И такими формами выступают политические партии и общественные объединения.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение, что понимают под общественным объединением.
2. Определите отражение принципа идеологического многообразия в региональном законодательстве об общественных объединениях.
3. Как связаны общественные объединения и принцип идеологического многообразия?
4. С какими конституционными правами связано идеологическое многообразие?

Глава 3. Идеологическое многообразие и парламентаризм

3.1. Понятие и сущность парламентаризма как юридической концепции, способствующей реализации конституционного принципа идеологического многообразия

Реализация конституционного принципа идеологического многообразия во всех сферах общественной жизни во многом зависит от воплощения этого принципа во властных структурах. Принцип идеологического многообразия предполагает многовариантность, многовекторность, обсуждаемость государственной политики, ее реагирование на потребности различных социальных сил. И в этом плане очевидно, что все конституционные принципы связаны между собой и не могут быть реализованы в отрыве друг от друга. Идеологическое многообразие в полной мере может существовать лишь в условиях демократизма, признания независимости государства, защиты прав и свобод граждан. Федерализм, гарантирование самостоятельности местного самоуправления, республиканскую форму правления тоже можно в некотором смысле рассматривать как способы обеспечения идеологического многообразия.

При этом в современном государстве практическое претворение принципа идеологического многообразия в политической сфере осложняется излишним доминированием исполнительной власти, которая благодаря своему профессионализму, информационному преимуществу, распоряжению всеми государственными ресурсами прямо или косвенно «подминает» государственные органы, олицетворяющие другие ветви власти. В результате чего существенно подрывается политический плюрализм, снижается вероятность отстаивания интересов широких социальных слоев населения при принятии государственно властных решений.

Для России обозначенная проблема особенно актуальна, поскольку в условиях конституционного закрепления принципа идеологического многообразия государственный механизм фактически построен

на основе некоего моноцентризма власти. Государственно-правовая наука и политология насыщены концепциями, констатирующими становление в стране авторитарного политического режима, усилившимися после принятия поправок к Конституции РФ 2020 г. Эта тенденция по-разному именуется в научной литературе: «суперпрезидентство», «выборная монархия», «дефектная демократия», «манипулятивная демократия», «имитация конституционного строя»⁹⁴ и др. Однако при различиях в названии, авторы называют схожие характеристики России как авторитарного государства.

1. Сосредоточение власти в руках главы государства и приближенных к нему лиц. «Власть Правительства приобрела личный характер и не зависит от того, какую должность он занимает»⁹⁵. Активно практикуется рекомендация «приемника» действующего Президента народу. Судейский корпус и руководство высших судов формируются при значительном влиянии Президента РФ. Председатели палат парламента при формально-юридических процедурах внутреннего демократизма фактически получают свои кресла по указанию Президента. Новый способ формирования Счетной Палаты также предполагает существенное влияние Президента. Система и структура органов исполнительной власти полностью зависят от воли Президента. На органы власти субъектов РФ Президент может влиять через институт отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ. По подсчетам М.А. Краснова в только в период с 2000 по 2011 г. Президент РФ законодательно оформил за собой 115 полномочий, выходящих за рамки предусмотренных Конституцией⁹⁶. К настоящему времени таких полномочий уже насчитывают около 300.

⁹⁴ См.: Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10 – 11; Румянцев А.Г. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 24 – 41; Кагарлицкий Б. Управлять страной или оппозицией? // Новая газета. 2000. 22 июня; Яковлев А.Н. Реформация в России // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 8.

⁹⁵ Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 3.

⁹⁶ См.: Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 7.

2. Права и свободы граждан ограничены, главным образом, в политической сфере, а политическая конкуренция симулируется наличием нескольких контролируемых «правлящим режимом» партий⁹⁷. Очевидные ограничения политических прав граждан были произведены через ужесточение законодательства о публичных мероприятиях, о референдуме, о политических партиях. Отдельные авторы в своих трудах описывают конкретные дела, являющиеся примерами волюнтаристского толкования законодательства об экстремизме, свободе слова, государственной службе, порядке формирования органов власти, и имеющие явный политический подтекст⁹⁸.
3. Выборные процедуры являются имитацией, характеризуются широким использованием административного ресурса и апатией избирательного корпуса. Избирательное законодательство в последние годы неоднократно менялось. Значительное влияние на развитие государственности оказало использование в течение длительного периода преимущественно пропорциональной избирательной системы, отмена избирательных блоков, заградительного барьера, отказа от порога явки и графы «против всех». До сих пор огромное влияние на выборах имеет партийность, административное давление и политические технологии. Становится обширной практика принуждения к голосованию со стороны работодателей и органов власти.
4. Масштабная государственная пропаганда через государственные средства массовой информации, влекущая доминирование в обществе официальной позиции при проявлении терпимости по отношению к другим идейным течениям, лояльным к правящему режиму.
5. Государственный контроль формально не распространяется на неполитические сферы – экономику, культуру, религию, частную жизнь, но при этом государство старается доминировать в экономической сфере. Государственный сектор представлен большим числом юри-

⁹⁷ См.: Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10.

⁹⁸ См.: Зазнаев О. Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4. С. 12; Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10.

дических лиц с государственным участием. При этом формирование руководства многих таких юридических лиц сопряжено с личным участием главы государства.

6. Государство стремится контролировать основные институты гражданского общества. Это, по мнению исследователей, проявляется в создании общественных палат, общенародного фронта, многочисленных финансируемых государством общественных организаций, общественных советов при органах власти⁹⁹.

Описанные особенности публичного управления в нашей стране находят различные оценки. С одной стороны, предпринимаются попытки оправдать авторитарные тенденции своеобразием российской государственности, эффективностью централизованного управления в сложных экономических и политических условиях, необходимостью построения «сильного» государства, способного противостоять современным внешним и внутренним угрозам, стремлением граждан к стабильности властных рычагов. С другой стороны, подчеркиваются минусы авторитаризма, которые увеличивают влияние бюрократии на процессы государственного управления, делают главу государства заложником своей личной позиции или позиции приближенных чиновников, отдаляют население от управления государством, влекут за собой снижение легитимности властных институтов, увеличение опасности противозаконного проявления недовольства проводимой политикой со стороны общества, депрессивность экономического развития.

Представляется, что все же негативные черты авторитаризма в перспективе развития государственности перевешивают его плюсы. Недаром зачастую авторитарный режим рассматривается как переходный к демократическому или тоталитарному. Соответственно, существует потребность демократизации политических институтов России, расширения использования принципа идеологического многообразия в политической сфере.

⁹⁹ См.: Кондрашев А.А. Особенности формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21-32; Чаплыгина А.Ю. Проявления политической коррупции в России в условиях трансформации политического режима и кризиса 90-х годов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 37-40; Пискунова Е.А. Общественный контроль в системе взаимоотношений государства и общества // Проблемы конституционного развития РФ / Отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. С. 112.

В этом плане можно предложить рассматривать парламентаризм как юридическую концепцию, способствующую реализации конституционного принципа идеологического многообразия. Теория парламентаризма в последние годы была неоправданно забыта. В советское время буржуазный парламентаризм достаточно подробно исследовался с критических позиций. В 90-е годы идея парламентаризма была реанимирована, но позднее уступила место концепции сильного государства, «единой вертикали власти». Вместе с тем, идея парламентаризма призвана противостоять произволу исполнительной власти, и может быть достаточно эффективной для сбалансирования властных рычагов современной России.

Достоинство этой концепции заключается в том, что она не сконцентрирована на парламенте как таковом, а затрагивает взаимоотношения всех ветвей власти. В силу этого можно избежать опрометчивых решений в реформировании властных институтов. Например, очевидной односторонностью страдают предложения некоторых авторов, которые, стремясь отойти от авторитаризма, рекомендуют усилить контрольные полномочия парламента или закрепить в Конституции парламентарную форму правления. При реализации таких предложений мы видим, что в условиях расширения нормативной базы контрольных полномочий парламента, фактическая его роль в осуществлении государственной политики может падать. По опыту зарубежных стран известно, что при парламентарной форме правления парламента не усиливают, а напротив, сдают свои позиции в пользу органов исполнительной власти.

Центральным институтом парламентаризма является, безусловно, парламент. Этимология слова «парламент» находит различные объяснения, но все же близкие по своему значению. Согласно одной точке зрения, термин «парламент» возник в результате соединения двух латинских слов во множественном числе «parium» («равные») и «lamentum» («жалобы», «печали»). И, таким образом, он означает место, где люди, равные по статусу, имеют возможность высказывать свои жалобы. Согласно другой точке зрения, термин «парламент» происходит от французских слов «parler» («говорить») и «ment» («мнение»), что означает «собрание людей, соединившихся вместе, чтобы выразить мнение или дать совет»¹⁰⁰.

¹⁰⁰ См.: Сопельцева Н.С. Имунитеты в конституционном праве РФ. Челябинск, 2004. С. 15-16.

В юриспруденции данным термином обозначают представительный и законодательный (правотворческий) орган государственной власти или местного самоуправления (хотя до революции Нового времени во Франции парламентом именовали высшее судебное учреждение¹⁰¹).

Парламент в абсолютном большинстве стран (кроме доконституционных или поддерживающих идеи марксизма-ленинизма и концепции халифата) рассматривается как важнейший институт современного государства. Он может иметь различные национальные названия (национальное, народное, государственное собрание, конгресс, меджлис и др. или собственно парламент), но под ним традиционно понимается орган государственной власти, осуществляющий представительные, законодательные и контрольные функции.

Своеобразие и особое положение парламента в системе властных институтов предопределяются его двуединой юридической природой как законодательного и представительного органа власти. Именно эти качества парламента лежат в основе действующего правового регулирования его статуса. Большинство современных демократических конституций, воспринявших теорию разделения властей, отводят парламента привилегированное положение в системе высших органов государственной власти. Так, американская Конституция постановляет: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов...»¹⁰². Подобная норма содержится и в ст. 44 Конституции Бразилии: «Законодательная власть осуществляется Национальным конгрессом, который состоит из Палаты депутатов и Федерального сената»¹⁰³. Весьма категорично определяет статус парламента Конституция Японии: «Парламент является высшим органом государственной власти, а также единственным законодательным органом государства»¹⁰⁴. В ст. 94 Конституции РФ закреплено, что «Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации»¹⁰⁵.

¹⁰¹ См.: Словарь иностранных слов. М., 1979. С. 372.

¹⁰² Ст. 1 Конституции Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М, 2001. С. 240.

¹⁰³ Ст. 44 Конституции Федеративной Республики Бразилии от 20 августа 1949 г. // Там же. С. 317.

¹⁰⁴ Ст. 41 Конституции Японии от 3 ноября 1946 г. // Там же. С. 434.

¹⁰⁵ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрании зако-

В международных документах также прослеживается возвышенное отношение к парламенту. Например, в пп. 5.2 п. 5 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. подчеркивается, что «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных неотъемлемых прав всех людей, относится представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям»¹⁰⁶. На надгосударственном уровне в тесном взаимодействии с ООН функционирует Парламентский союз - организация парламентов мира, объединенная на основе демократии, парламентской солидарности, подотчетности избравшим их народам¹⁰⁷.

Однако обывательское отношение к парламенту может быть не столь позитивным. Граждан многих стран возмущают популистские обещания депутатов, коррупционные скандалы, связанные с их участием, отсутствие реальной ответственности за принимаемые акты, депутатская неприкосновенность и т.д. Особенно сильное разочарование населения в парламентских институтах наблюдается в странах, которые сравнительно недавно восприняли демократические ценности¹⁰⁸. Например, в России по официальной статистике, представленной Всероссийским центром общественного мнения, деятельность отечественного парламента в последние годы одобряют около 45-50 процентов населения¹⁰⁹. Однако по альтернативным данным эта сумма не превышает 8-10 процентов¹¹⁰. Проведенный в 2012 г. социологический опрос среди

нодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁰⁶ Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1999. С. 654-655.

¹⁰⁷ См.: Фархутдинов И.З. Парламентаризм на службе народов // Право и политика. 2006. № 9. С. 12.

¹⁰⁸ См.: Арутюнян А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности. М., 2013. С. 136.

¹⁰⁹ См.: Петров В. Госдума завершила весеннюю сессию // Российская газета. 2015. 3 июля. Официальный сайт ВЦИОМ // http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyx_institutov/2016.

¹¹⁰ См.: Игрицкий Ю.И. Российский парламентаризм как зеркало Российского общества // Россия и современный мир. 2004. № 2. С. 44; Седов Л.А. О чем вещают голоса избирателей? // Общественные науки и современность. 2004. № 5. Делокаров К. Зачем России парламент? // Независимая газета. 1999. 18 ноября. С. 3.

студентов Российского государственного торгово-экономического университета показал, что 72,38 процентов опрошенных не поддерживают ни одну из парламентских партий, а 64,44 процентов студентов убеждены, что фальсификации на выборах приобрели большой масштаб и угрожают демократии и стабильности государства¹¹¹.

Профессиональные юристы также обозначают ряд критических замечаний в адрес работы парламентов даже в странах с устоявшимися демократическими традициями. К числу таковых, например, можно отнести: лоббирование в парламенте интересов узких социальных групп; медлительность парламентских процедур; непрофессионализм депутатов; делегированное законотворчество; факт разработки основной массы законопроектов органами исполнительной власти; использование депутатских полномочий в целях построения личной карьеры и др.

Однако при всех своих недостатках парламент все же представляет собой огромную ценность, поскольку он предопределяет наличие дискуссии в системе властных институтов и предполагает хоть какие-то механизмы влияния оппозиции на принятие политических решений властной элитой. Иные органы государства или изобретаемые сегодня институты прямого информационного воздействия на властный аппарат (общественные палаты, интернет-взаимодействие с населением, совещательные органы) по своей природе не способны противостоять узурпации власти в одних руках.

Природа парламента как законодательного органа государственной власти заключается в том, что он осуществляет власть посредством принятия, изменения и отмены нормоустанавливающих правовых актов – законов, актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения¹¹².

Современному парламенту как законодательному органу присущи четыре свойства. Во-первых, это принятие в особом порядке нормативно-правовых актов, регулирующих наиболее важные общественные отношения и обладающих высшей юридической силой. Во-вторых, наличие властных полномочий, отличающих его от совещательных

¹¹¹ Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 213.

¹¹² См.: Parker S. Who needs Parliament? // Alberta Report / Newsmagazine. 1999. № 5. P. 33-34 // http://elibrary.ru/query_results.asp

органов при монархе в эпоху феодализма и от консультативных органов, подобных, например, общественным палатам в России, Экономическому и Социальному Совету Франции. При этом наблюдается тенденция усиления властных функций парламента за счет расширения контрольных полномочий по отношению к органам исполнительной власти и нормативного закрепления его исключительной компетенции. В-третьих, современный парламент – это постоянно действующий орган в отличие, например, от Верховного Совета СССР образца 1989 года, созывавшегося на две сессии в год каждый раз по 3-4 месяца или от парламента в КНР, работающего 10-14 дней в году. В-четвертых, считается, что современный парламент должен состоять из депутатов, работающих на освобожденной основе. В советское время существовала идея о необходимости совмещения депутатской деятельности с трудом по основному месту работы для того, чтобы представитель не отрывался от народных нужд. Теперь же акцент делается на то, что депутаты должны иметь возможность глубоко вникать в осуществляемые полномочия и не отвлекаться на выполнение иных трудовых функций. А «безотрывность от народных нужд» теоретически обеспечивается периодичностью выборов.

Вторая составляющая природы парламента заключается в том, что он является единственным представительным органом государственной власти. Качество представительности означает наличие связи органа публичной власти с населением, отражение в принимаемых парламентом актах воли народа¹¹³. Можно согласиться с А.В. Андреевым в том, что представительная природа законодательной власти обеспечивает первичную, основную и постоянно обновляемую связь народа с государством, создает предпосылки для реализуемости законов, обуславливает ответственность государственных органов перед обществом¹¹⁴.

Истоки развития представительных учреждений ученые находят еще в периоды существования народных собраний в древнегреческих городах-полисах, вече в древнем Новгороде, конфедерации ирокезов¹¹⁵. Формы народного представительства прошли свое эволюционное разви-

¹¹³ См.: Constitutional justice in Lithuania. Vilnius. 2003. P. 29.

¹¹⁴ См.: Андреев А.В. Представительная власть в субъектах Российской Федерации: Автореферат... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 9.

¹¹⁵ См.: Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 11; Каутский К. Представительное правление. СПб, 1905. С. 18.

тие от аристократического, сословного и цензового представительства к современному парламентаризму. Поэтому история государственного строительства предлагает нам различные варианты трактовки представительной природы государственного (муниципального) органа. Например, в Югославии была попытка обеспечить представительность парламента посредством формирования палат по профессиональному принципу. На сегодняшний день во многих странах сохраняется практика резервирования определенного числа мест в парламенте за отдельными категориями граждан (для женщин – в Бангладеш, для приверженцев индуистских религий – в Пакистане, в Китае – для армии).

Тем не менее, в настоящее время основным механизмом обеспечения представительности органа власти считаются всеобщие, свободные, равные, прямые выборы при тайном голосовании. Эти принципы находят свое нормативное оформление во внутреннем законодательстве государств и в международном праве. Так, они закрепляются в ст. 38 Основного закона Федеративной республики Германия от 23 мая 1949 г., в ст. 48 Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г., в абз. 1 пар. 1 Федерального закона о выборах в Немецкий Бундестаг, в ст. 3-7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. гласит: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Аналогичные положения содержатся и в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г.¹¹⁶ и других международных актах.

Вместе с тем, в современной практике конституционализма непосредственно избираются населением не только члены парламента,

¹¹⁶ См.: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Составитель В.В. Маклаков. 3-е изд. М., 2001. С. 72, 134; Невинский В.В. Демократия, выборы и избирательное право в ФРГ: Учебное пособие. Барнаул, 1993. С. 25; Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; Российская газета. 1995. 5 апреля. С. 4; Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

но и индивидуальные органы публичной власти (например, президент, губернатор). Поэтому в юридической науке высказываются предложения рассматривать их в качестве органов народного представительства наряду с парламентом¹¹⁷.

Противники такой точки зрения считают, что отнесение выборных должностных лиц к числу народных представителей ведет к выхолащиванию сущности категории «народное представительство», смешению функций различных органов власти, нарушению принципов государственного устройства¹¹⁸. Доводом в пользу этой позиции является сложившаяся традиция употребления термина «орган народного представительства» по отношению к коллегиальному законодательному органу, поскольку исторически первым функцию представительства выполнял только парламент (исполнительная ветвь власти была представлена монархом и чиновниками, которые наделялись полномочиями не посредством выборов). Кроме того, социальное назначение избираемого гражданами индивидуального органа власти состоит не столько в представительстве и выражении им разнообразных интересов граждан, сколько в осуществлении исполнительно-распорядительной и координирующей деятельности, которая должна основываться на законах, принятых представительными учреждениями. Поэтому современными авторами в качестве признаков представительного органа (парламента) справедливо называются не только выборность, но также коллегиальный характер принятия решений и особая функциональная направленность полномочий¹¹⁹.

Важно подчеркнуть, что парламентское представительство отличается от гражданского договора кругом субъектов и публичностью объекта представительства. Также представительные отношения в современном парламенте не могут рассматриваться как лоббистские. Поскольку при всем многообразии подходов к определению лоббизма, он все же ассоциируется с отстаиванием интересов какой-либо группы об-

¹¹⁷ См.: Бендюрина С.В., Югов А.А. Конституционные основы статуса народных представителей в органах публичной власти // Российский юридический журнал. 2001. № 3. С. 22-23.

¹¹⁸ См.: Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999. С. 23.

¹¹⁹ См.: Constitutional justice in Lithuania. Vilnius. 2003. P. 32; Кравченко Л.А. Парламент как институт представительной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2. С. 25.

щества. В то время как парламент призван представлять интересы всего народа (нации). «Законодательная власть ответственна за то, насколько полно она представляет общественные интересы, отражая их в соответствующих законах»¹²⁰.

Вместе с тем, концепция парламентаризма связывается не с формальным наличием в стране парламента, а с его позитивной деятельностью. Поскольку на практике оказалось, что при достаточно похожем на первый взгляд правовом регулировании парламента могут играть различную роль в государственном управлении начиная от реализации верховенства закона, признания достоинства человека и заканчивая легализацией фашистских режимов.

Сам термин «парламентаризм» встречается в трудах и дореволюционных авторов, и в работах советских ученых, и в современной юриспруденции, и в зарубежной литературе. Однако какого-либо универсального определения этого понятия до сих пор не выработано. Достаточно часто парламентаризм определяется как особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка¹²¹. Уязвимым местом в подобных определениях является указание на «ведущую» роль парламента, что может вызывать или ассоциацию с парламентарной формой правления или с неким доминированием парламента над иными ветвями власти. В связи с этим Г.А. Андреева называет такие формулировки парламентаризма свойственными периоду «раннего конституционализма» и предлагает более «смягченный» вариант определения. По ее мнению, парламентаризм надо понимать как систему, при которой парламент имеет реальную возможность осуществлять свои функции и парламентский контроль за исполнительной властью. А наличие парламентского контроля и парламентской ответственности

¹²⁰ Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. Владивосток, 2002. С. 256.

¹²¹ См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2004. С. 416; Современный словарь иностранных слов. М., 1999. С. 445; Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 5; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О.Н. Булакова. М., 2005. С. 45.

правительства можно рассматривать как минимум для существования парламентаризма¹²².

Парламентаризм в целом определяется через категории «режима» (И.Д. Левин, Б.А. Страшун, М.А. Могунова)¹²³, «формы государственного руководства обществом» (Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев, А.Г. Чернявский)¹²⁴, «парламентарной формы правления» (Б.С. Крылов, Н.Н. Арзамаскин, Б. фон Сюдов)¹²⁵ «политической системы» (И.П. Рыбкин)¹²⁶, «системы государственного руководства обществом» (А.А. Мишин)¹²⁷, «некой шкалы социальных ценностей» (О.О. Миронов)¹²⁸, «политического института» (З. Ализода)¹²⁹, «государственного строя» (М.В. Баглай)¹³⁰, «принципа» (В.В. Крамской)¹³¹, «комплекса теоретических концепций, законодательных актов, правоотношений» (В.Г. Румянцева, Е.А. Гуляева)¹³²; «совокупности идей и опыта представительного осу-

¹²² См.: Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2009. С. 466.

¹²³ См.: Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. С. 326; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 2 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 2. С. 6; Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001. С. 26, 27; Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 3. М., 2008. С. 8 - 71.

¹²⁴ См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России. М., 2003. С. 221.

¹²⁵ См.: Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963. С. 3; Арзамаскин Н.Н. Трансформация формы правления современного Российского государства // Вестник Башкирского университета. 2006. № 3. С. 100; Von Sydow B. Parlamentarismen i Sverige. Utvecklingochutformning till 1945. Stockholm, 1997. S. 19.

¹²⁶ См.: Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 1995. С. 29 - 30.

¹²⁷ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 174.

¹²⁸ См.: Миронов О.О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. 1996. № 4-5. С. 100.

¹²⁹ Ализода З. К вопросу о понятии и признаках парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 55 - 60.

¹³⁰ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 469.

¹³¹ См.: Крамской В.В. К вопросу об определении понятия «парламентаризм» // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 69 - 71.

¹³² См.: Румянцева В.Г., Гуляева Е.А. Парламентаризм: проблемы научного осмысления понятия и практика институционального воплощения // Государственная власть

ществления власти народа посредством парламента» (Н.А. Богданова)¹³³; «общественно-политического и идейного движения» (Н.В. Онишко)¹³⁴. Однако, пожалуй, самым распространенным вариантом является указание на парламентаризм как на «особую систему организации государственной власти»¹³⁵.

Очевидно, что в рассматриваемых случаях авторы говорят о совершенно разных гранях или ипостасях парламентаризма. Не претендуя на абсолютную верность суждений, представляется возможным рассматривать парламентаризм в конституционном праве в четырех проявлениях: 1) как теоретическую концепцию, вбирающую в себя научные наработки о том, каким должен быть парламентаризм в идеале; 2) как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике; 3) как правовой институт, то есть совокупность норм права, регламентирующих высокий статус парламента в государстве (и в этом смысле являющийся созвучным парламентскому праву); 4) как принцип устройства государства («скрытый» конституционный принцип). При этом центральным является второе смысловое значение парламентаризма как особой системы организации государственной власти, поскольку остальные проявления парламентаризма производны от него. Именно особенности организации государственной власти рассматриваются учеными при изучении парламентаризма, именно особенности организации государственной власти ложатся в основу правового регулирования парламентаризма в той или иной стране, и именно они выступают «скрытым» конституционным принципом.

Однако, пожалуй, самым распространенным вариантом является указание на парламентаризм как на «особую систему организации го-

и местное самоуправление. 2006. № 12. С. 12.

¹³³ См.: Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 29-30.

¹³⁴ См.: Онишко Н.В. Идейно-теоретические основания российского парламентаризма. СПб., 1999. С. 11.

¹³⁵ См.: Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 6; Крамской В.В. Парламентаризм и форма правления: теоретико-правовые и методологические особенности исследования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9; Дыльнова Т.В., Панкратов И.А. Социальная справедливость - важнейший принцип социальной политики государства // Информационная безопасность регионов. 2012. № 1. С. 75.

сударственной власти»¹³⁶. В этом смысле можно предложить понимать под парламентаризмом особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике.

Для определения парламентаризма как особой организации государственной власти важно обозначить его квалифицирующие признаки. На этот счет в юридической науке существует множество точек зрения. При этом разными авторами могут обозначаться и признаки, и свойства, и принципы, и условия парламентаризма, позволяющие более подробно охарактеризовать это правовое явление.

В частности, по мнению В.А. Шеховцова чертами парламентаризма являются разделение властей; многопартийность; свободный мандат депутата¹³⁷. И.М. Степанов к признакам парламентаризма относит: разделение властей, верховенство закона, работающий в полную силу парламент с правотворческими и контрольными прерогативами, многопартийность, политическое и идеологическое многообразие, признание прав и свобод граждан¹³⁸. Р.М. Романов к особенностям рассматриваемого явления причисляет полномочия парламента в части законотворчества, избрания правительства, контроля за его деятельностью¹³⁹.

А.Д. Керимов считает, что парламентаризм будучи сложным политико-правовым и социокультурным феноменом структурируется на трех уровнях: собственно парламентарском, на уровне взаимодействия парламента с другими органами власти и на уровне культуры общества в целом. Все названные уровни при этом должны обладать рядом признаков. К числу этих признаков исследователь относит: наличие демократически организованного парламента; действительное участие

¹³⁶ См.: Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 6; Крамской В.В. Парламентаризм и форма правления: теоретико-правовые и методологические особенности исследования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9; Дыльнова Т.В., Панкратов И.А. Социальная справедливость - важнейший принцип социальной политики государства // Информационная безопасность регионов. 2012. № 1. С. 75.

¹³⁷ См.: Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. Владивосток, 2002. С. 123.

¹³⁸ Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. и.м. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 6.

¹³⁹ Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 213.

парламента в определении внутренней и внешней политики; признание ценности парламентаризма большинством власть имущих граждан¹⁴⁰.

По мнению А.В. Выстроповой содержание понятия «парламентаризм» включает в себя такие элементы, как права и свободы человека и гражданина, теорию и практику разделения властей, идею верховенства права, концепцию формирования гражданского общества¹⁴¹. В.Г. Ткаченко условиями возникновения парламентаризма считает конституционное закрепление и эффективное функционирование принципа разделения властей, верховенство права, обеспечение прав и свобод человека¹⁴². М.Н. Пригон в качестве признаков парламентаризма рассматривает: 1) формирование парламента с соблюдением демократических процедур; 2) реальное выполнение парламентом своих функций, участие в политике (при этом не обязательно выполняет ведущую роль); 3) признание парламентаризма в качестве одного из достижений человечества¹⁴³.

Уполномоченный по правам человека в Республике Таджикистан З. Ализода считает, что «парламентаризм - это система верховной государственной власти, основанная на принципе разделения властей, верховенстве закона и характеризующаяся существованием постоянно действующего, выборного парламента, наличием необходимых для парламента полномочий, специфических форм и методов работы, а также особыми отношениями члена парламента с избирателями (свободный мандат депутата)»¹⁴⁴.

Не совсем традиционные признаки парламентаризма выделяет С. Котляревский: достаточно высокое политическое и правовое сознание населения, высокая степень демократизации, наличие развитого гражданского общества, устойчивое экономическое развитие страны, функционирование надежной системы национальной безопасности¹⁴⁵.

¹⁴⁰ См.: Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М., 2008. С. 77-79.

¹⁴¹ См.: Выстропова А.В. Акты Федерального Собрания РФ: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7-8.

¹⁴² См.: Ткаченко В.Г. Парламентаризм в России: особенности и этапы становления // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 145.

¹⁴³ См.: Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2004. С. 20.

¹⁴⁴ Ализода З. К вопросу о понятии и признаках парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 60.

¹⁴⁵ См.: Котляревский С. Сущность парламентаризма // Новое время. 1994. № 14. С. 56.

М.В. Варлен утверждает, что «для парламентаризма необходимо, чтобы орган народного представительства был наделен определенными качествами, среди которых можно выделить: 1) избрание депутатов парламента на свободных и справедливых всеобщих выборах, что является основной гарантией высокого уровня представительности данного государственного органа; 2) самостоятельность и независимость в системе разделения властей - именно парламент образует законодательную ветвь власти; 3) высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления (например, при формировании исполнительной власти) и наличие решающих полномочий в процессе законотворчества. Автор определяет парламентаризм как систему властных отношений, базирующуюся на разделении властей, представительстве разнообразных интересов различных социальных групп гражданского общества, политическом плюрализме, соблюдении прав и свобод человека и гражданина»¹⁴⁶.

Достаточно развернутую и близкую нам характеристику признакам парламентаризма дает С.А. Авакьян. К чертам парламентаризма автор относит: 1) наличие представительного учреждения, которое функционирует постоянно; 2) наличие полномочий, специфических для парламента (принятие законов, всесторонне обсуждение и утверждение бюджета государства, налогов, участие в формировании и реализации государственной внутренней и внешней политики, в формировании ряда государственных органов и назначении должностных лиц, выполнение функций парламентского контроля); 3) специфические формы и приемы работы парламента (пленарные заседания с широкой дискуссией по рассматриваемым вопросам, парламентские слушания, запросы депутатов, парламентский правительственный час, работа парламентских комитетов и комиссий, фракций и депутатских групп); 4) особые отношения депутатов и избирателей (депутаты, как правило, обладают свободным мандатом, не связаны наказами избирателей, не отчитываются перед избирателями и не могут быть ими досрочно отозваны за исключением случаев отзыва избирателями депутатов, не оправдавших их доверия либо совершивших неблагоприятные поступки; вместе с тем, депутаты поддерживают постоянные связи с избирателями, информи-

¹⁴⁶ См.: Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект // *Lex russica*. 2013. № 12. С. 5-6.

руют их о своей работе, содействуют решению их личных проблем)¹⁴⁷.

Как видим, разброс мнений в отношении обозначения особенностей парламентаризма весьма широк, что во многом предопределяется различиями самого понимания рассматриваемого термина. Все же представляется логичным обозначать квалифицирующие признаки парламентаризма с позиций отграничения его от элементов формы государства и недопустимости буквального понимания «верховенства парламента». Поэтому на наш взгляд, парламентаризм как особую организацию государственной власти отличают следующие квалифицирующие признаки: 1) верховенство закона; 2) разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента; 3) участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти; 4) подотчетность исполнительной власти парламента; 5) многопартийность, право на политическую оппозицию и обеспечение связи населения с механизмом государства; 6) особый статус депутата со свободным мандатом и ответственностью перед законом; 7) независимость судебной власти и ее взаимодействие с законодательной и исполнительной властью для обеспечения баланса государственно-правового устройства. Именно эти признаки, по нашему мнению, характеризуют эффективное исполнение полномочий парламентом, позволяют ему во взаимодействии с иными ветвями власти обеспечить устойчивый внутренне регулируемый механизм стабильного развития государства.

Для комплексного анализа парламентаризма необходимо определить его сущность, то есть основное, главное в правовом явлении, отражающее его природу. По нашему мнению сущность парламентаризма заключается в реальном осуществлении полномочий парламентом, в возможности парламента отражать при принятии законов волю народа и участвовать в политике государства. И в этом плане парламентаризм предполагает дискуссионность при принятии государственно-властных решений, многоспекторность представленных в парламенте интересов и наличие государственно-властного механизма для нахождения компромисса. То есть очевидно, что сущность парламентаризма неразрывно связана с реализацией принципа идеологического

¹⁴⁷ См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. Ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 418.

многообразия, как в стенах самого парламента, так и во взаимоотношениях парламента с иными органами власти и с населением страны.

Конечно, на сущность парламентаризма имеются и другие воззрения. Например, по мнению О.Н. Булакова сущность парламентаризма в истории выражалась путем обособления и подчеркивания какого-либо отдельного его элемента. Сначала парламентаризм отождествлялся с конституционной и законодательной властью парламента, что означало ограничение воли правителя через принятые парламентом законы. Позже сущность парламентаризма нашла отражение в принадлежности парламентау верховной власти, в идее парламентского суверенитета. С сущностью парламентаризма нашла отражение и подотчетность парламентау системы правления, ответственность правительств перед парламентом. В системе разделения власти сущность парламентаризма предстает как реализация правомочий на власть, гарантируемых парламентау конституцией, в то время как парламента вынужден считаться с такими же конституционными гарантиями прочих институтов власти¹⁴⁸.

Многие авторы полагают, что сущность парламентаризма заключается в верховенстве парламента или в привилегированном положении парламента в государстве¹⁴⁹. Однако ответа на вопрос в чем же должно заключаться это «привилегированное» положение парламента в условиях повсеместного господства исполнительной власти, так и не найдено. Примечателен в данной связи тот факт, что некоторые сторонники обозначенной позиции с течением времени смягчают свою категоричность. Например, И.В. Гранкин в ранних работах высказывался за доминирующее положение представительного учреждения по отношению к другим государственным органам, но позднее признал, что главным критерием парламентаризма является не принцип верховенства парламента, а формирование и функционирование этого органа на основе конституционного принципа разделения властей¹⁵⁰.

Подводя итоги данному параграфу, можно заключить, что совре-

¹⁴⁸ Современный парламента: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О.Н. Булакова. М., 2005. С. 45.

¹⁴⁹ См.: Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 1998. С. 424; Романов Р.М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 214.

¹⁵⁰ См.: Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999. С. 417; Гранкин И.В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 8.

менный парламент является уникальным институтом, соединяющим в себе качества представительного и законодательного органа власти. Наличие и эффективная работа этого учреждения предопределяет практическую реализацию принципа идеологического многообразия в процессе реализации государственной политики. Реальность и эффективность осуществления полномочий парламентом призван охарактеризовать предлагаемый конституционно-правовой наукой термин «парламентаризм». В условиях неоднозначного понимания этой категории представляется возможным рассматривать парламентаризм как теоретическую концепцию, правовой институт, принцип устройства государства и как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике. При этом под сущностью парламентаризма целесообразно подразумевать не ведущую роль парламента в системе иных государственных органов, а реальность и эффективность осуществления полномочий парламентом в условиях разделения властей.

Идея парламентаризма носит не только теоретическое значение, но и важна для практики. Парламентаризм призван минимизировать потенциальную угрозу узурпации власти со стороны исполнительных органов, способствовать реализации принципа идеологического многообразия в общественно-политической сфере. Концепция парламентаризма позволяет понять, через какие юридические механизмы можно обеспечить реальность и эффективность реализации полномочий парламентом. Теория парламентаризма способна сориентировать законодателя в определении правильного направления регулирования правового положения представительных учреждений в стране. Может помочь в решении практикоориентированных вопросов выбора избирательной системы, оптимизации полномочий законодательных органов, формирования отношений между депутатами и избирателями, определения внутренних правил функционирования парламента и т.д.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие подходы существуют к пониманию парламентаризма?
2. Каким образом парламентаризм связан с конституционным принципом идеологического многообразия?

3. Назовите признаки парламента как законодательного и представительного органа государственной власти?
4. В чем разница между парламентом и парламентаризмом?
5. Назовите признаки парламентаризма.
6. Каково теоретическое и практическое значение юридической концепции парламентаризма?

3.2. Признаки парламентаризма, способствующие реализации конституционного принципа идеологического многообразия

В предыдущем параграфе были обозначены квалифицирующие признаки парламентаризма, каждый из которых нуждается в более детальном рассмотрении. Поэтому в данном параграфе предлагается их обобщенный анализ, за исключением свободного мандата депутата, который на наш взгляд требует отдельного внимания. Итак, рассмотрим признаки парламентаризма, способствующие реализации конституционного принципа идеологического многообразия, более подробно.

1. Верховенство закона.

Этот признак парламентаризма одновременно является одним из основополагающих принципов современной государственности. Он предполагает обязательное следование законам как нормативным правовым актам, принимаемым парламентом (или в результате прямого волеизъявления народа) по наиболее важным вопросам жизнедеятельности общества и государства, а также обладающего приоритетом над всеми подзаконными актами. При этом предполагается, что закон должен быть правовым, то есть справедливым, правильным, объективно необходимым¹⁵¹. Поэтому зачастую названный принцип называется как принцип верховенства права или верховенства правового закона. В этой связи В.Д. Зорькин задается вопросом: над чем должно проявляться верховенство права? И отвечает: над произволом, и ссылается на известный тезис Ш.Л. Монтескье о том, что нет более жесткой ти-

¹⁵¹ См.: Теория государства и права: учебник / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007. С. 301-302.

рании, чем та, которая прикрывается законами и видимостью правосудия¹⁵².

Эта идеальная модель при видимой простоте сложна в практической реализации. Дело в том, что, во-первых, в современном государстве в условиях расширения и усложнения сфер правового регулирования, обширного правотворчества органов исполнительной власти и признания феномена судебного правотворчества различия между законом и подзаконным актом, «первичным» и «вторичным» законодателем, нормативным правовым актом и актом толкования права все менее очевидны¹⁵³. На практике это дает почву для различных юридических трактовок и политических манипуляций в конкретных жизненных ситуациях. Но все же правовое закрепление и стремление к реализации принципа верховенства закона различными участниками правоотношений позволяет государствам развиваться в более справедливом, гуманистическом направлении.

Во-вторых, рассматриваемый принцип может по-разному интерпретироваться в тех или иных государствах с учетом специфики истории становления правовых институтов. Например, в государствах Восточной Европы речь преимущественно ведется о принципе *Supremacy of Statute Law*, то есть о верховенстве закона. В Китае с 2010 г. стал активно разрабатываться принцип «управления при верховенстве закона», предполагающий установку на индивидуализацию в рамках патриархальной модели государственности¹⁵⁴. Англосаксонское «*rule of law*» и романо-германские «*rechtsstaat*», «*etat de droit*», «*estado de derecho*» - это не просто различное языковое выражение одного и того же явления, обозначаемого в русском переводе как «господство права», а различные научные концепции¹⁵⁵.

В Англии термин «верховенство права» («*rule of law*») впервые появился в правовых документах начала XVII в., а уж затем получил теоретическую интерпретацию в научных трудах. В англо-саксонской

¹⁵² См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 117.

¹⁵³ См.: Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009. С. 30.

¹⁵⁴ См.: Серов К.Н. Социально-экономическая политика государства и политический режим: некоторые проблемы взаимосвязи // Юридический мир. 2007. № 4. С. 12-16.

¹⁵⁵ См.: Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2009. С. 337.

доктрине основной акцент изначально делался на связанности и ограниченности воли монарха нормами общего права, выросшего из древних обычаев, правовая природа которых была подтверждена устоявшей в веках судебной практикой¹⁵⁶. Отсюда и признание решающей роли судебной системы в обеспечении верховенства права. В исследованиях западных авторов подчеркивается, что традиционная англосаксонская трактовка принципа господства права сводится к установлению такого правопорядка, при котором суд, а не законодатель обладал бы полномочиями окончательного решения вопроса о том, что является правом, а что не является таковым¹⁵⁷.

В странах романо-германской правовой системы идея господства права получила сначала теоретическое воплощение в концепции правового государства («*rechtsstaat*») и лишь позднее была реализована на практике. Эта модель была изначально ориентирована не на судебное правотворчество, а на законодательную деятельность парламента. То есть романо-германская трактовка принципа господства права апеллирует к такому правопорядку, когда законодатель при «полуавтономном» статусе национального суда и его «уважительном отношении к суверенитету парламента» в окончательном варианте решал бы все фундаментальные вопросы права¹⁵⁸. Однако к настоящему времени различия в понимании «господства права» в названных правовых системах нивелируются, поскольку в соответствующих странах идет процесс сближения системы источников права¹⁵⁹, а также формируется некое международное восприятие этого явления. Например, Международной неправительственной организацией WorldJusticeProject разработана и уже несколько лет применяется на практике система индикаторов, позволяющих рассчитать индекс верховенства права для различных стран мира. К числу таких индикаторов отнесены степень ограничения полномочий институтов власти, уровень коррупции, порядок и безопасность, гарантии защиты основных прав, прозрачность институтов власти, соблюдение законов, качество правосудия¹⁶⁰.

¹⁵⁶ См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 117.

¹⁵⁷ См.: Allan T. Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law. L., 2001. P. 21-25.

¹⁵⁸ См.: Campbell J. The Legal Theory of Ethical Positivism. L., 1996. P. 3-18.

¹⁵⁹ См.: Марченко М.Н. Правовые системы современного мира: учебное пособие. М., 2008. С. 211.

¹⁶⁰ См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 116.

На сегодня принцип верховенства права и закона зачастую дополняется сравнительно новым термином «конституционализм». Конституционализм означает прежде всего сам факт наличия конституции и ее активного влияния на политическую жизнь страны, верховенство и определяющую роль конституции (писаной или неписаной) как основного закона в системе действующего законодательства, опосредованность политических отношений конституционно-правовыми нормами, конституционное признание прав и свобод личности, правового характера взаимоотношений гражданина и государства¹⁶¹. Хотя в отечественной конституционно-правовой доктрине конституционализм воспринимается еще и как базирующийся на признании верховенства конституции политико-правовой режим¹⁶² и как система взглядов о конституционном государстве¹⁶³. В любом случае конституционализм обогащает принцип господства закона, поскольку конституция, будучи основным законом страны, призвана обеспечить единство и стабильность всей правовой системы того или иного государства.

Новое звучание в принцип верховенства конституции и закона вносит институт конституционной юстиции. Еще в начале двадцатого века этот институт существовал лишь в нескольких станах, а значительную политическую роль играл только в США. Ныне же он закреплен всеми принятыми после второй мировой войны конституциями второго и последующих «поколений». На первый взгляд может показаться, что конституционная юстиция подрывает традиционный принцип верховенства закона, поскольку в иерархии государственных органов появляется один (как правило, судебный), который стоит «выше» представительного органа – парламента и наделяется правом проверки законодательных актов парламента. За это, собственно, буржуазные страны

¹⁶¹ См.: История буржуазного конституционализма XVII-XVIII вв. / Отв. Ред. В.С. Нерсесянц. М., 1983. С. 4.

¹⁶² См.: Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / Отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013. С. 20.

¹⁶³ См.: Старостина И.А. Референдум и выборы в системе современного российского конституционализма // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / Отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013. С. 275.

подвергались критике со стороны советской науки государственного права¹⁶⁴.

Однако к настоящему времени отечественная юриспруденция восприняла доводы зарубежных ученых, обосновывающих целесообразность существования органа конституционного контроля, не противопоставляющего свою волю воле народа, поскольку на него возложены функции охраны конституции, являющейся наиболее торжественным и глубоким выражением воли народа, от возможных посягательств со стороны парламента в случае проявления им неуважения к Основному закону¹⁶⁵. Более того, российские ученые в качестве адаптации теории верховенства закона к реалиям и позитивному значению конституционной юстиции ввели категорию «судебный конституционализм», предполагающую судебную защиту предписаний конституции, а также формирование под влиянием актов конституционного суда «живого» конституционализма¹⁶⁶. Такой подход созвучен современным общеевропейским представлениям о верховенстве конституции. Так в генеральном докладе XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов, проходившего в Вильнюсе 3-6 июня 2008 г., говорится: «Только активная позиция конституционного суда обеспечивает реальную, а не предполагаемую имплементацию принципа верховенства конституции»¹⁶⁷.

В плане соотнесения рассматриваемого признака парламентаризма с принципом идеологического многообразия можно предположить, что эти два конституционных принципа предполагают свободомыслие, свободу слова и иного выражения мнений, но в рамках очерченных конституцией страны и законами. Например, во многих странах мира запре-

¹⁶⁴ См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты. Т. 2. / Отв. ред. В.А. Туманов. М., С. 295.

¹⁶⁵ См.: Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-Cl. Droit constitutionnel et institutions politique. P., 1980. P. 88.

¹⁶⁶ См.: Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / Отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013. С. 39-40.

¹⁶⁷ См.: Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3-6 июня 2008 г.) // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2008. Вып. 2-3. С. 110-111.

цается такое проявление идеологического многообразия, которое влечет за собой экстремизм, расовую ненависть и вражду, оскорбления и т.п. Вместе с тем эти принципы предполагают и возможность обсуждения вопросов о целесообразности существования тех или иных норм закона.

Применительно к современной России можно отметить формально-юридическое признание принципа верховенства закона на конституционном уровне и существенную роль Конституционного Суда РФ для его реализации. Вместе с тем, негативной оценки, на наш взгляд, заслуживают регулярные попытки внесения изменений в Основной закон страны.

Вопреки изначальной установке на стабилизирующую роль Основного закона страны, Конституция РФ 1993 г. не смогла избежать изменений, коснувшихся срока полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы, контрольных полномочий парламента в отношении Правительства РФ, судебной системы и прокуратуры, а также порядка формирования Совета Федерации¹⁶⁸. И хотя политически эти изменения прошли достаточно «легко», без существенных сопротивлений оппозиции, научная общественность восприняла их неоднозначно и зачастую критически, усматривая в новеллах стремление к авторитаризации государственности и необоснованное посягательство на «священный текст» Конституции¹⁶⁹. Поправки критикуются за то, что помимо увеличения срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также ликвидации «вольномыслующего» и «высокопрофессионального» Высшего Арбитражного Суда РФ не несут в себе содержательной составля-

¹⁶⁸ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

¹⁶⁹ См.: Дмитриев Ю. А. Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции РФ? // Государство и право. 2013. № 12. С. 45-53; Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или зачем нужны представители федерации в Совете Федерации // Вопросы федерализма: сборник научных работ / Отв. ред. С. В. Нарутто. Т. 4. М., 2018. С. 205-237.

ющей: ежегодные отчеты Правительства РФ перед Государственной Думой, роль прокуратуры можно было бы вполне урегулировать на уровне закона, поправки о членах Совета Федерации, вообще, являются «загадкой» для юриспруденции, поскольку ни один ученый так и не понял смысла появления этой нормы в Конституции, а Президент так и не назначил ни единого представителя в Совет Федерации. Вызывает недоумение чрезмерная краткость пояснительных записок, сопровождающих инициативы внесенных в Конституцию поправок, игнорирование отрицательных заключений субъектов РФ на соответствующие законопроекты, скорополительность принимаемых решений¹⁷⁰. Причина простоты принятия столь спорных поправок многим исследователям видится в том, что действующий государственный механизм России не предполагает ни открытого всестороннего обсуждения, ни критики, ни оперативной корректировки решений, выработанных администрацией Президента РФ¹⁷¹, что, безусловно, связано с подрывом действия декларируемого Конституцией РФ принципа идеологического многообразия.

Весьма неожиданными для юридического сообщества стали предложенные Президентом РФ 15 января 2020 г. в ходе послания к Федеральному Собранию РФ очередные поправки к Конституции РФ¹⁷². На сегодняшний день уже принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁷³, который получил положительное Заклю-

¹⁷⁰ См.: Заикин С.С. Высший Арбитражный Суд: данные удалены. Часть 1. Молчание и согласие // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 60-63; Тасалов Ф.С. «Палата-невидимка» в XXI веке – возможно ли реформирование Совета Федерации? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 33-46; Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервильизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83).

¹⁷¹ Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10; Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

¹⁷² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

¹⁷³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

чение Конституционного Суда РФ¹⁷⁴ и был одобрен на всенародном голосовании.

Вновь мы увидели беспрецедентную спешку в принятии поправок и общеодобрительный настрой всех органов власти. На этот раз инициаторы стремились создать впечатление масштабности обсуждения предлагаемых инициатив: дискуссии вокруг поправок проходят в общественных советах, на телевидении, радио, на официальных интернет-площадках. Вместе с тем, с позиций профессиональной юриспруденции процесс принятия очередных поправок в Конституцию РФ вызывает вопросы как процедурного, так и содержательного плана.

В процедурном плане специалистов возмущает концептуальная непроработанность инициатив: пояснительная записка к законопроекту о внесении столь масштабных поправок в Основной закон составляет лишь три страницы текста. Критикуется непрофессиональный состав рабочей группы по предложению изменений Конституции, чрезмерная быстрота и непродуманность процедуры принятия поправок, сомнительность легитимности и юридической логичности новой формы общественного одобрения поправок – всенародного голосования, не известного до ныне конституционно-правовой практике России. Отмечается значительное влияние официальной пропаганды, использующей не совсем корректные приемы информационных технологий, а также политическая несамостоятельность всех вовлеченных в процесс принятия субъектов, включая Конституционный Суд РФ. Вызывает критику сама логика размещения поправок по главам Конституции, которые не соответствуют ни смыслу, ни названию соответствующих глав¹⁷⁵. Впечатляет объем вносимых изменений и манера их формулирования. Как известно, основным законам государств свойственны те-

¹⁷⁴ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

¹⁷⁵ См.: Алебастрова И. Политическое заключение: почему КС согласился изменить Конституцию // <https://www.rbc.ru/opinions/politics/27/03/2020/5e731e869a794796b32e4f3b>; Еськин А.А. Роковые поправки в Конституцию РФ // <https://www.9111.ru/questions/77777777819556/>; Поправки попали под дружественный огонь // Коммерсантъ. 2020. 4 февраля.

зисные формулировки, позволяющие емко и принципиально сформулировать основные задачи государства. Поправки в Конституцию РФ 2020 г. сформулированы очень пространно, допускается неоднократное повторение одного и того же материала. Например, запрет лицам, замещающим государственные должности, и госслужащим иметь зарубежное гражданство и иностранные счета можно было бы сформулировать в одной норме, но он отдельно закрепляется для Президента РФ, депутатов Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, судей и др. должностных лиц. Россия уже имеет негативный опыт превращения через вносимые изменения Основного закона в «рыхлый» и бессистемный набор статей на примере Конституции РСФСР 1978 г. Поэтому ожидаемыми являются трудности непосредственного применения конституционных положений в случае введения в действие предлагаемых поправок, что будет связано с чрезмерно большим объемом вносимых изменений, схоластичностью вводимых формулировок и их противоречием имеющимся конституционным нормам.

Многими конституционалистами отмечается, что в содержательном плане рассматриваемые инициативы нецелесообразны по причине того, что они закрепили либо то, что уже существовало до поправок, либо то, что уместнее регулировать на уровне иных актов, либо то, что не должно содержаться в Конституции принципиально. Так, думается, что поправки в социальной сфере не настолько фундаментальны, чтобы не быть охваченными уже имеющимися в Конституции положениями о социальном характере государства; Государственный Совет уже существует и остается пока неясной специфика его предполагаемого конституционного статуса; приоритет Конституции РФ над международными актами уже практически общепризнан и подкреплен положениями Федерального закона «О международных договорах РФ» и принятым на себя Конституционным Судом РФ обязательством решать вопрос о неисполнении правовых позиций Европейского Суда по правам человека¹⁷⁶; местное самоуправление и так является составной частью пу-

¹⁷⁶ См.: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах РФ» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах РФ», частей первой и четвертой

бличной власти; предложенные к расширению полномочия парламента и Конституционного Суда РФ декларативны. Патриотические положения об ограничении юридической связи отдельных должностных лиц с иностранными государствами вполне можно было бы прописать в рядовых законах. Поправки в части требований к Президенту РФ вызывают вопрос о допустимости нового отсчета президентских полномочий действующего главы государства в связи с юридическим «обнулением» процедурных правил замещения должности, как это имело место в отношении высших должностных лиц субъектов РФ. Серьезные опасения вызывают инициативы по сокращению числа судей Конституционного Суда РФ и о возможности Президента РФ вносить в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судей в связи с совершением «недостойного» проступка, а также установление неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий¹⁷⁷.

Проведение очередных поправок в Конституцию РФ по существу прошло в отсутствие реальной научной дискуссии. Высокопрофессиональные конституционалисты и признанные ученые-юристы предпочли подчеркнуто игнорировать проводимые изменения, так как считали их противоречащими основам конституционализма и, что разговаривать о них – это значит поддерживать начатое необоснованное движение к пересмотру Конституции РФ¹⁷⁸.

В то же время с позиций идеологического многообразия, стоит отметить, что значительное число граждан поддерживает происходящие изменения и не разделяют профессиональной юридической критики реформ. Этот факт, пожалуй, говорит об ограниченности инструмен-

статья 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства РФ и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

¹⁷⁷ Светова З. Михаил Краснов: «Для меня как конституционалиста оскорбительно, как это делается» // МБХ медиа. 2010. 3 февраля. <https://zen.yandex.ru/media/mbk-news-appspot.com/mihail-krasnov-dlia-menia-kak-dlia-konstitucionalista-oskorbitelno-kak-eto-delaetsia-5e37f72f7d508d4055d287d2>

¹⁷⁸ См.: Морщакова Т. О диалектике конституционного процесса и конституционных изменений // <https://novayagazeta.ru/>; В меньшинстве, да не в обиде. Генри Резник и Тамара Морщакова отказались от сотрудничества с рабочей группой СПЧ по правке Конституции // Коммерсантъ. 2020. 21 января.

тария формально-юридического регулирования и о значимости иных социальных регуляторов наряду с правом. Также стоит обратить внимание, что еще до инициатив 2020 г. в отечественной юриспруденции имели место дебаты о судьбе российского конституционализма. Все многообразие предлагаемых вариантов конституционного развития России можно свести к трем базовым подходам. Первый характеризуется отрицанием приемлемости для России либерально-демократического вектора развития и призывами к возвращению специфических исторических (национальных) форм государственного устройства. Сторонники такого направления апеллируют к русской соборности, самодержавности и народности, к православию, к приписываемой нации вере в правду, а не право, к поиску некоей национальной идеи, к необходимости доминирования обязанностей над правами человека¹⁷⁹. Второй подход к конституционному развитию России объединяет сторонников модернизации через усиление европейского вектора конституционализма. Представители данной позиции склоняются к результативности быстрого и решительного переустройства государственности по европейскому образцу. В частности, предлагается: усилить значение концепта правовой государственности, обеспечить полноценную экономическую конкуренцию, повысить значение институтов непосредственной демократии, сделать парламент более представительным, перейти к реальной многопартийности, добиться полноценной реализации принципа разделения властей, ограничить прерогативы президента, сделать федерализм более действенным, активизировать институты местного самоуправления, реформировать и легитимировать судебную систему¹⁸⁰.

Третий и разделяемый нами подход к конституционному развитию России основан на защите неизменного текста Конституции РФ. Его сторонники признают проблемы современного отечественного конституционализма, связанные с разбалансированием разделения властей, слабостью гражданского общества, затруднительностью политического участия, социально-экономическими трудностями, формализмом федерализма и местного самоуправления, но считают принципиальным для

¹⁷⁹ См.: Величко А.М. Государственные идеалы России и Запада. Параллели правовых культур. СПб., 1999. С. 190-217; Васильев А.А. Серегин А.В. История русской охранительной политико-правовой мысли (17-20 вв). М., 2011. С. 380-420.

¹⁸⁰ См.: Авакьян С.А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50. С. 12.

преодоления таких негативных явлений стабилизировать конституционное регулирование. По поводу многочисленных претензий к формулировкам Конституции РФ, представители этого подхода отвечают, что идеальных конституций в принципе не бывает, а успешные в практическом конституционализме страны – не главные поставщики блестящих конституционных формулировок и скорее восхищаются привязанностью к своим порой и устаревшим правилам. Содержание действующей Конституции РФ ими оценивается как вполне соответствующее идеалам конституционализма, и соответственно, заслуживающее уважительного отношения¹⁸¹.

В этой связи зарубежные специалисты в области конституционного права зачастую обвиняют Россию наряду с другими странами Восточной Европы в принятии «неконституционных поправок к конституции», то есть поправок, меняющих существо конституционализма, направленных на удержание власти политической элиты, имеющих авторитарные тенденции¹⁸². Доктрина «неконституционного изменения конституции» взята на вооружение конституционными судами отдельных стран и уже имеет позитивные результаты. Например, в Колумбии с помощью доктрины были предотвращены поправки к конституции, которые могли бы позволить главе государства находиться у власти неопределенно долгое время, в Индии доктрина помогла прийти к пониманию антидемократических эффектов режима чрезвычайного положения¹⁸³.

¹⁸¹ См.: Медушевский А. Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92). С. 30-43; Виноградов В. Конституция России: взгляд 15 лет спустя // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3(64). С. 59-67; Арановский К., Князев С. Роль Конституции в политико-правовом обустройстве России: исходные обстоятельства и современные ожидания // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3 (94). С. 58.

¹⁸² См.: Гарлицкий Л., Гарлицкая З.А. Неконституционные поправки к конституции: существует ли проблема и найдется ли решение? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1 (98). С. 86-99; Dixon R., Landau D. Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment // International Journal of Constitutional Law. 2015. No. 3. Vol. 13. P. 606-638.

¹⁸³ См.: Colon-Rois J. Beyond Parliamentary Sovereignty and Judicial Supremacy: The Doctrine of Implicit Limits to Constitutional Reform in Latin America // Victoria University Law Review. 2013. No. 3-4. Vol. 44. P. 521-534; Диксон Р., Ландау Д. Транснациональный конституционализм и ограниченная доктрина неконституционного изменения конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2 (111). С. 32- 63.

В целом в России принцип верховенства закона официально признан и получает позитивное воплощение через прямое действие Конституции РФ и процессы конституционализации; через признание приоритета международных актов над внутренним законодательством; через обеспечение верховенства закона над иными источниками права посредством проведения правовых экспертиз нормативных актов и сведения их в регистры, прокурорского реагирования, деятельности судов, осуществления согласительных процедур. Позитивным является действующее в законодательстве требование о том, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение законодательства. Косвенно на поддержание законности влияет также антикоррупционная и экологическая экспертиза правовых актов, раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и их общественное обсуждение; деятельность общественных советов при органах исполнительной власти, проведение оценки фактического воздействия нормативных правовых актов в сфере предпринимательства.

Вместе с тем, в части реализации принципа верховенства закона в России возникают трудности при воплощении в жизнь принципа стабильности конституционно-правовых норм и стабильности законодательства в целом. Имеются проблемы «законотворческого волюнтаризма», «возвратного правотворчества». Обсуждаются вопросы «несправедливости» содержания законов и несоответствия их требованиям юридической техники. Имеют место случаи подмены подзаконными актами роли закона и искажения ими смысла законодательного регулирования. В отдельных ситуациях наблюдается значительное влияние подзаконного регулирования на закон, особенно в сфере реализации государственных программ. При обеспечении верховенства закона в разрезе «вертикального» регулирования возникли проблемы формализации федеративных отношений и отсутствия реальных механизмов самоуправления. Сложившаяся ситуация позволяет говорить о приоритете политики над принципом верховенства закона во взаимоотношениях между разными уровнями публичной власти.

2. Разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента.

Очевидно, что парламентаризм предполагает эффективность осуществления парламентом своей компетенции, то есть прав и обязанностей (полномочий) в определенных сферах жизнедеятельности общества и государства. При этом современному государству присуща законодательная или даже конституционная регламентация полномочий парламента. Поэтому в юридической науке принято классифицировать парламенты по форме закрепления их полномочий на обладающих неограниченной компетенцией, абсолютно ограниченной компетенцией и относительно ограниченной компетенцией¹⁸⁴.

Для сравнения содержательной составляющей компетенции парламентов используется более укрупненное деление полномочий парламента на функции (основные направления деятельности) парламента. Традиционно обозначаются такие функции парламента как законотворческая, представительная, контрольная. Однако различные авторы дополнительно выделяют учредительную, стабилизирующую, финансовую, внешнеполитическую, административную и иные функции парламента¹⁸⁵. В этой связи примечателен имеющий зачастую место научный спор о выделении главной из обозначенных функций парламента. Например, российские ученые в качестве таковой обычно называют представительную или законодательную функцию. В английской правовой доктрине, как правило, «пальма первенства» отдается контрольной функции. Немецкие авторы ставят на первое место функцию формирования государственной воли в условиях постоянного соревнования парламента и других высших органов власти¹⁸⁶.

Однако законодательная регламентация компетенции парламента не является единственным фактором, обуславливающим эффективность осуществления его полномочий на практике. Например, наличие легально определенных полномочий парламента в фашистской Германии или во многих постсоветских странах Восточной Европы еще не предопределило существенной роли представительных учреждений в действительности. Важно то, насколько удачно полномочия парла-

¹⁸⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Общая часть: учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 451-454.

¹⁸⁵ См.: Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 8-9; Колобов О.А., Корнилов А.А., Сергун А.А. Парламентаризм: зарубежный опыт. Нижний Новгород, 1991. С. 12-15.

¹⁸⁶ См: Парламентское право России: учебник. М., 2006. С. 90-93

мента укладываются в систему разделения властей и позволяют ему воздействовать на иные властные институты.

Разработанная Дж. Локком и Ш.Л. Монтескье в условиях борьбы буржуазии против феодального господства теория разделения властей на сегодня, с одной стороны, является необходимым атрибутом демократии и парламентаризма, а, с другой стороны, выступает камнем преткновения в многочисленных научных дискуссиях. Во-первых, активно обсуждаются вопросы о количестве властей. Если классический вариант концепции разделения властей предполагает выделение законодательной, исполнительной и судебной власти, то в настоящее время этот перечень предлагается дополнить учредительной, избирательной, информационной, партийной, президентской, контрольной властью и даже властью бюрократии¹⁸⁷. В развитие такого подхода некоторые конституции либо предусматривают большее количество властей, либо косвенно закрепляют принцип разделения властей, снимая вопрос о количестве ее ветвей. Так, в Конституциях Никарагуа 1987 г. и Колумбии 1991 г. кроме традиционных ветвей власти названа избирательная власть, в Конституции Египта 1980 г. – власть прессы, в Конституции Алжира 1976 г. упоминается шесть властей, в том числе политическая¹⁸⁸. В то время как ст. 33 Конституции Бельгии 1831 г. витиевато закрепляла: «Все власти исходят от нации. Они осуществляются в порядке, установленном Конституцией»¹⁸⁹. Однако все же представляется, что новые ветви власти носят второстепенное значение по отношению к традиционному «трилистнику», поскольку именно он закладывает основные механизмы предупреждения произвола и является средством борьбы со злоупотреблением полномочиями.

Во-вторых, в современном государстве властные механизмы достаточно сложны и предполагают некое переплетение полномочий с явным

¹⁸⁷ См.: Егоров С.А. Современная наука конституционного права США / От вред. А.А. Мишин. М., 1987. С. 129; Седегов А.В. Разделение властей как критерий классификации формы государства // Общество и право. 2009. № 1. С. 12; Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 196.

¹⁸⁸ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М., 2001. С. 143; Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3; Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009. С. 30.

¹⁸⁹ Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С. 113.

отступлением от классических постулатов теории разделения властей. В этой связи стала хрестоматийной фраза К. Хессе о том, что разделение властей «нигде не осуществляется в чистом виде»¹⁹⁰. Поэтому в отечественной и зарубежной литературе становится весьма популярной новая трактовка рассматриваемого принципа через призму разделения функций (форм публично властной деятельности)¹⁹¹. Основной закон Финляндии 1999 г. говорит не о разделении властей, а о парламентаризме и разграничении государственных функций¹⁹². Но думается, что такой подход искажает существо теории и смещает акценты с главного на второстепенное. Реализация принципа разделения властей предполагает разделение не просто функций, но властных центров, что не нарушает единство государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов.

«Благодаря использованию принципа разделения властей в деятельность государственных структур вносится элемент регулируемой конкуренции, которая, с одной стороны обеспечивает работоспособность этих органов, а с другой, - делает политико-административные институты достаточно восприимчивыми к различным новациям. Система разделения властей позволяет создать гарантии того, что весь государственный аппарат подпадет под контроль одного сегмента правящей элиты и будет ею монополизирован»¹⁹³.

Функциональный же подход приводит нас к многообразию форм деятельности государственных органов и формальному распределению управленческого труда. Так можно дойти и до регистрирующих функций, процессуальных, делопроизводственных и т.п. Они, безусловно, важны, и регулируются правом, но не на уровне конституционно-правовых институтов. Нужно отметить, что даже в советское время в ус-

¹⁹⁰ См.: Хессе К. Основы конституционного строя ФРГ. М., 1981. С. 276-277.

¹⁹¹ См.: Maunz Th. DeutschesStaatsrecht. Munchen, 1980.S. 247; Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 574; Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3.

¹⁹² См.: Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 3. М., 2008. С. 14.

¹⁹³ Алиев С. Конституционные основы разделения властей и становление парламентаризма в Турции. М., 1996. С. 15.

ловиях отрицания концепции разделения властей и закрепления принципа всевластия советов, функциональная специализация властных органов признавалась. По Конституции СССР 1977 г. выделялись следующие виды государственной деятельности: законодательство, исполнительно-распорядительная деятельность, правосудие, прокурорский надзор, народный контроль и арбитраж¹⁹⁴.

В-третьих, не утихают споры по поводу обозначения главной из трех ветвей власти. Как известно, Дж. Локк при разработке теории разделения властей исходил из ведущей роли законодательной власти¹⁹⁵. В Великобритании до сих пор официально признается доктрина «верховенства (суверенитета) парламента»¹⁹⁶. Многие российские ученые связывают институт парламентаризма именно с верховенством или ведущей ролью парламента. В то же время правовая доктрина насыщена теориями о верховенстве исполнительной власти (министериализме, «верховенстве кабинета» или даже президентализме)¹⁹⁷. Существуют и теории равновесия властей¹⁹⁸.

Все же представляется, что говорить о верховенстве или ведущей роли парламента в системе разделения властей безосновательно. Подобные теории представляют собой своего рода юридические фикции. Например, в той же Великобритании возвышенное отношение к парламенту сочетается с парламентарной формой правления, обратной стороной которой является усиление бюрократического аппарата. В связи с этим понятие «министериализм» имеет в конституционном праве двойной смысл. С одной стороны, под ним подразумевается неотъемлемая составляющая парламентаризма (в смысле парламентарной

¹⁹⁴ См.: Теоретические основы советской Конституции / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1981. С. 67.

¹⁹⁵ См.: Локк Д. Два трактата о правлении: сочинения в 3 томах / Состав. А.Л. Субботин. М., 1988. Т. 3. С. 135.

¹⁹⁶ См.: Марченко Н.М. Правовые системы современного мира: учебное пособие. М., 2008. С. 212-213; Bagehot W. The English Constitution. L., 1976. P. 32 Marshall G. Constitutional Theory. L., 1980. P. 97. 124.

¹⁹⁷ См.: Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015. С. 146; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. М., 1997. С. 47; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. М., 2008. С. 342; Егоров С.А. Современная наука конституционного права США / Отв. ред. А.А. Мишин. М., 1987. С. 129.

¹⁹⁸ См.: Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М. 2001. С. 48-50.

формы правления), когда при формально-юридической зависимости правительства от парламента фактически возрастает роль кабинета министров. С другой стороны, министерализм воспринимается как объективное возвышение исполнительной власти во всех государствах в лице и министерств, и ведомств, и президентов, и так называемой «бюрократии». Примат исполнительной власти обусловлен присущими ей особенностями в виде профессионализма, глубокого владения информацией, принудительности, распоряжения всеми государственными ресурсами, оперативности.

Поэтому парламентаризм в понимаемом нами значении предполагает не верховенство парламента, а наличие реальной возможности иных ветвей власти сдерживать произвол исполнительной власти, а также реальные полномочия парламента по воздействию на иные органы власти и, в первую очередь, на исполнительные.

В-четвертых, современное восприятие рассматриваемого принципа связывается не столько с разделением властей, сколько с их взаимодействием. Это взаимодействие с легкой руки американских конституционалистов обычно именуется «системой сдержек и противовесов»¹⁹⁹. По меткому выражению С.В. Чиркина, «механизм соперничества и взаимодополнения... является сутью системы разделения властей»²⁰⁰. Но сложность заключается в том, что какого-то универсального способа распределения полномочий государственных органов, символизирующих три ветви власти, нет. Каждая страна вынуждена по-своему регламентировать взаимоотношения властей с учетом исторических, культурных, географических и иных особенностей государства. Поэтому в условиях почти повсеместного формально-юридического признания принципа разделения властей каким-то государствам удается найти баланс взаимодействия властей, а каким-то – нет. Соответственно, можно сказать, что в определенных государствах парламентаризм есть, а в других – нет. И это, на наш взгляд, не зависит от легального признания или отрицания доминирования парламента, а упирается в регламентацию полномочий государственных органов с учетом национальных особенностей страны.

¹⁹⁹ См.: Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 8.

²⁰⁰ Разделение властей: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 170.

Практическое многообразие взаимодействия ветвей власти предопределяет наличие различных теорий разделения властей. Зачастую разделение властей подразделяется на «мягкий» и «жесткий» вариант, на разделение по «вертикали» и по «горизонтали». Существует и множество авторских подходов²⁰¹.

Очевидно, что разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента способствует реализации принципа идеологического многообразия, поскольку создает дискуссионную среду во властных институтах. Применительно к Российской Федерации можно отметить, что принцип разделения властей получил формально-юридическое признание, однако имеются проблемы в существенном перевесе властных полномочий Президента РФ по сравнению с иными органами власти, а также в слабом положении отечественного парламента в системе сдержек и противовесов.

Поправки к Конституции 2020 г. позволяют ставить вопрос о смежности власти главы государства, так как «обнуление» сроков полномочий и установление пожизненной неприкосновенности должностных лиц не свойственно демократическим странам, признающим разделение властей и принцип идеологического многообразия. Ограничение прерогатив судебной власти связывается с сокращением числа судей Конституционного Суда РФ, с возможностью Президента РФ вносить в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судей. То, что в официальных средствах массовой информации преподносится как «расширение парламентского контроля» и «усиление роли Конституционного Суда РФ» в законотворческом процессе, специалистами оценивается как дальнейшее расширение властных прерогатив Президента РФ и усиление авторитарных тенденций развития государственности²⁰². При этом во взаимоотношениях Президента, исполнительной

²⁰¹ См.: Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ.ред. О.Н. Булакова. М., 2005. С. 21-22; Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2009. С. 280-282.; Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М. С. 48-50; Steffani W. Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat // Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt, 1969. S. 329; Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. Т. 1 / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 131-134.

²⁰² См.: Конституционалист Тамара Морщакова о решении КС об обнулении сроков Путина // <https://newtimes.ru/articles/detail/192183?fc>

власти и законодательной власти, несмотря на вводимые механизмы утверждения отдельных членов Правительства РФ Государственной Думой РФ и при ее участии в назначение «силовых» министров²⁰³, мало что меняется. Президент по-прежнему будет иметь возможность распустить Государственную Думу в случае любого несогласия. Никем не уравновешиваемые масштабнейшие полномочия по созданию структуры органов исполнительной власти остаются за Президентом РФ, равно как и не меняются содержащиеся в законодательстве ограничения по проведению парламентского контроля деятельности Президента РФ. Во взаимодействии Президента РФ со многими органами власти, ожидаются существенные изменения, обусловленные расширением прерогатив Президента по формированию прокуратуры РФ.

3. Участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти.

Избрание или назначение должностных лиц парламента (председателей, спикеров, руководителей комитетов и т.п.) является естественной и неотъемлемой прерогативой парламента. Однако для обеспечения реальности полномочий парламента в условиях действия принципа разделения властей необходимо участие представительного органа в формировании иных органов власти. Это участие с учетом национальной специфики может различаться и по формируемым органам, и по способам участия в формировании.

В парламентарных республиках или монархиях парламента путем голосования утверждают назначение на должность главы правительства. Таким образом назначаются канцлер ФРГ, премьер-министры Италии, Голландии и некоторых других стран. В ряде государств парламента избирают главу государства либо участвуют в его выборах. Так, Президент ФРГ избирается Федеральным собранием, которое состоит из членов Бундестага и такого же количества членов, избираемых народными представительствами земель²⁰⁴. Президенты Италии и Чехии избираются на совместных заседаниях палат парламента. Удивительно,

²⁰³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁰⁴ См.: Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Составитель В.В. Маклаков. - 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 68-122.

что порядок избрания президента парламентом может закрепляться не только в парламентарных странах. Например, в президентской республике США, согласно 12 и 20 поправкам к Конституции, предусматривается «резервная» процедура избрания президента Палатой представителей из трех кандидатов, набравших наибольшее число голосов выборщиков, если ни один из кандидатов в президенты не получит абсолютного большинства голосов на голосовании выборщиков. Если же не будет избран вице-президент, то Сенат будет избирать его из двух кандидатов²⁰⁵.

Разнообразны формы участия парламента в формировании правительства. В США президент назначает всех министров с согласия Сената. В Италии назначенное Президентом Республики Правительство должно получить доверие обеих палат Парламента и с этой целью представляется палатам не позднее десятидневного срока после формирования. Во Франции вновь сформированное правительство должно получить согласие лишь одной нижней палаты – Национального собрания²⁰⁶.

Парламенты, как правило, принимают участие в формировании судебной власти – избирают или назначают высших судей. В Германии Бундестаг и Бундесрат избирают равное число судей Конституционного суда ФРГ. В Болгарии и Италии парламент избирает треть судей конституционных судов. В США Сенат принимает участие в назначении судей Верховного суда. В частности, членов Верховного суда назначает президент, однако они не могут вступить в должность «без совета и согласия Сената». Согласие достигается путем голосования²⁰⁷.

Возможно и участие парламента в формировании органов власти, имеющих спорный статус с позиции теории разделения властей. Например, федеральные прокуроры в США назначаются президентом по представлению генерального атторнея по совету и с согласия Сената²⁰⁸.

²⁰⁵ См.: Конституция Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2001. С. 240-257.

²⁰⁶ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Общая часть: учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 466.

²⁰⁷ См.: Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. Мн., 2001. С. 364.

²⁰⁸ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Общая часть: учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 677.

Бундестаг ФРГ избирает уполномоченного по делам обороны и президента Счетной палаты²⁰⁹.

Конечно, полномочия парламентов по формированию иных органов власти нельзя идеализировать. Отчасти справедливым остается замечание советских юристов о predeterminedности многих назначений интересами финансовой олигархии²¹⁰. Правовые нормы о назначении могут подвергаться различным толкованиям в процессе их применения. Так, в США при формально действующем правиле дачи согласия Сената на все назначения президента, в действительности утвердилась практика о недопустимости контроля Сената за назначением на должности приближенных президенту лиц. Президент также активно использует практику так называемого «патронажа», когда различные посты и «лакомые кусочки» предоставляются друзьям конгрессменов в обмен на оказание услуг представителям администрации²¹¹. В указанной стране в результате длительного противостояния президента и парламента было по-новому интерпретировано правило о взаимообусловленности полномочий по назначению на должность и смещению с должности. В частности, согласно закону 1867 г. о сроках пребывания в должностях, президент лишался права смещать глав министерств без совета и согласия сената, а также если уволенному не удавалось найти достойной замены. Однако в 1876 г. этот закон был отменен, а в 1926 г. Верховный суд принял окончательное решение о праве президента на увольнение чиновников без согласия парламента²¹².

Но даже с учетом «несправедливости» отдельных назначений и фактической predeterminedностью укомплектованности должностей в системе исполнительной власти мнением главы правительства, участие парламентов в формировании иных органов власти как признак парламентаризма имеет весомое значение. Это связано с возможностью парламентом использовать политические рычаги давления для отстаивания своих интересов, а также с предотвращением признания его

²⁰⁹ См.: Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001. С. 147.

²¹⁰ См.: Бельсон Я.М. Современное буржуазное государство и «народное представительство». М., литературы, 1960. С. 34-38.

²¹¹ См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т. 2 Основные институты / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 86.

²¹² См.: Разделение властей: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 144.

решений неконституционными или неправомерными высшими судами в силу политической ангажированности органами исполнительной власти. Например, в тех же США патронаж применяется не только для коррупционного лоббирования, но в отдельных случаях позволяет президенту и Сенату договориться по спорным вопросам государственного управления в процессе принятия законов. Не говоря уже о том, что Сенат за всю историю своего существования отверг около 20 процентов кандидатур в члены Верховного суда²¹³.

При этом для формирования парламентаризма нужно обратить внимание на возможности использования процедур назначения парламентом на отдельные должности в иных органах власти не только в парламентарных государствах, но и в странах с президентской и смешанной формой правления.

Участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти позволяет более эффективно реализовывать принцип идеологического многообразия, поскольку минимизирует монополистические позиции властной элиты по формированию аппарата управления, способствует повышению фактической роли парламента в ряду иных государственных органов.

Для Российской Федерации очевидны слабые позиции Федерального Собрания РФ по участию в назначении на отдельные должности. В частности, из всех судей лишь судьи Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ²¹⁴, остальных судей федеральных судов Президент РФ назначает единолично. А после принятия поправок к Конституции 2020 г. Президент получил еще и масштабнейшие полномочия по влиянию на судей через внесение в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судей в связи с совершением «недостойного» проступка. Такое полномочие позволит Президенту оказывать политическое давление

²¹³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 4. Часть особенная: Страны Америки и Азии: учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2001. С. 96.

²¹⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О Конституционном Суде РФ» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О статусе судей в РФ» // Российская газета. 1992. 29 июля.

на независимость судей через институт возможного устранения «неугодных».

Влияние парламента на формирование органов исполнительной власти до 2020 г. ограничивалось лишь дачей Государственной Думой Федерального Собрания РФ согласия на назначение Председателя Правительства РФ Президенту РФ²¹⁵. С 2020 г. Государственная Дума получила возможность «утверждать» кандидатуру Председателя Правительства РФ и кандидатуры несилловых министров. А Совет Федерации получил возможность «согласовывать» кандидатуры силовых министров. Однако правом выбора кандидатур парламента не обладает. Кандидатуры Председателя Правительства, силовых министров предлагаются Президентом, а несилловых министров - Председателем Правительства. Формальность участия парламента в процедурах формирования Правительства обеспечивается дополнительным основанием роспуска Государственной Думы при ее несогласии с кадровыми решениями Президента и Председателя Правительства, а также возможностью Президента отправить в отставку любого члена Правительства, назначенного с участием парламента. Президент теперь в Конституции РФ прямо назван осуществляющим «общее руководство Правительством». Сохранилась возможность Президента определять внутреннюю и внешнюю политику, отменять нормативные акты Правительства, формировать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, не давая никаких шансов парламента повлиять на эти процессы. Члены Счетной Палаты РФ назначаются на должность палатами парламента также по представлению Президента РФ²¹⁶. Расширены кадровые полномочия Президента и в отношении важнейшего органа контроля – прокуратуры. Если ранее Генеральный прокурор РФ и его заместители назначались на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ²¹⁷. То теперь Президент сам назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Рос-

²¹⁵ См.: Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

²¹⁶ См.: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 27 октября 2020 г.) «О Счетной палате РФ» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

²¹⁷ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 28 ноября 2020 г.) «О прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

сийской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом²¹⁸. В отношении членов Следственного комитета РФ, выведенного в 2010 году из состава Прокуратуры, российский парламент, вообще, не имеет полномочий²¹⁹. Президент РФ получил возможность назначать до 30 процентов представителей Российской Федерации в Совете Федерации Члены Центральной избирательной комиссии на паритетных началах назначаются Государственной Думой, Советом Федерации, Президентом РФ²²⁰. Уполномоченный по правам человека в РФ назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой²²¹. То есть почти все кадровые полномочия отечественного парламента сопряжены с предложением Президентом РФ соответствующих кандидатур, что с учетом современного расклада политических сил нивелирует фактическую роль Федерального Собрания РФ. В юридической литературе высказываются также предложения по расширению влияния Государственной Думы и Совета Федерации и на прекращение полномочий отдельных должностных лиц, в том числе судей, министров²²².

4. Подотчетность исполнительной власти парламенту.

Названный признак отражает реальность полномочий парламента по контролю за исполнительной ветвью власти. При этом не имеются в виду исключительно формы подотчетности исполнительной власти

²¹⁸ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 11. Ст. 1416.

²¹⁹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30 декабря 2019 г.) «О Следственном комитете РФ» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 1. Ст. 15.

²²⁰ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09 марта 2020 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 24. Ст. 2253.

²²¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 9. Ст. 1011.

²²² См: *Парламентское право России: учебник*. М., 2006. С. 99.

в парламентарных республиках или монархиях. На сегодня способы парламентского контроля могут быть весьма многоплановы и не обязательно связаны с вотумом недоверия правительству (резолюция порицания, интерpellации, устные и письменные вопросы, парламентские расследования, деятельность омбудсменов, счетных палат, ревизионных управлений и т.п.). Главное - чтобы у парламента через институт контроля были реальные рычаги воздействия на исполнительную власть.

К настоящему времени развиваются способы легального закрепления контрольных функций парламентов, которые могут предполагать конституционное, законодательное и подзаконное регулирование. В ряде стран используются даже юридические рычаги усиления оппозиционного влияния на правительство. Например, по Конституции Грузии 1995 г. представительство большинства в парламентской комиссии не может превышать половины общего числа членов комиссии²²³. Во Франции после принятия Конституции 1958 г., ограничившей количество комиссий по расследованию восьмью в каждой палате, предпринимаются попытки к упрощению процедуры создания комиссий в целях укрепления механизма парламентских расследований²²⁴.

Однако в целом практика показывает, что в президентских республиках контрольные полномочия парламентов менее разнообразны, хотя их эффективность повышается в связи с отсутствием у правительства полномочий по роспуску парламента. В парламентарных странах, напротив, обширные контрольные полномочия парламента в значительной степени нейтрализуются принадлежащим правительству правом роспуска парламента²²⁵, а также фактором партийности, поскольку партии, сформировавшей правительство, не выгодно привлекать внимание к деятельности своего кабинета министров. В смешанных республиках эффективность парламентского контроля зависит от расстановки политических сил и личностных особенностей главы государства.

Интересно отметить, что в связи с объективными процессами усиления исполнительной власти в юридической литературе можно

²²³ См.: Парламентское право: Учебник / Под общ.ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 146.

²²⁴ См.: Федорова Ю.Г. Институт парламентского расследования в РФ. М., 2014. С. 54-55.

²²⁵ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. М., 2008. С. 321.

встретить упоминания о контроле правительства за парламентом²²⁶. В советской литературе это объяснялось желанием правящего класса предотвратить эксцессы поведения отдельных вольнодумствующих депутатов, получивших полномочия с использованием свободного избирательного права. Сегодня это связывается с политической необходимостью, с технологиями формирования общественного мнения, проведением единой экономической политики. Действительно, факт правительственного контроля за парламентом трудно отрицать. Видимо, он является одним из элементов «системы сдержек и противовесов». Очевидно также, что парламентский контроль за правительством осложнен неподготовленностью депутатов по узкопрофессиональным вопросам управления, закрытостью информации о деятельности органов власти, а также стремлением многих депутатов поддержать правящую партию в целях построения личной карьеры²²⁷. Но при этом практика отдельных стран преподносит примеры существования реальных рычагов подотчетности правительства парламенту. Например, в результате активных действий парламента Германии в 1999г. был выявлен факт незаконного финансирования предвыборной кампании Г.Коля. Весьма активно парламентский контроль осуществлялся во Франции в период «сожительства» правого Президента Ж.Ширака, с одной стороны, и левого премьер-министра Л.Жоспена с парламентским большинством с другой стороны в период с 1997 по 2002 г.²²⁸ Под воздействием парламента в 2008 г. министерство финансов США было вынуждено отказаться от реализации своих планов покупки ценных бумаг на сумму 700 млрд. долларов²²⁹.

Значение парламентского контроля сложно переоценить, поэтому зарубежные и отечественные исследователи усматривают основное направление совершенствования правового положения парламента

²²⁶ См.: Бельсон Я.М. Современное буржуазное государство и «народное представительство». М., 1960. С. 158; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. М., 2008. С. 412.

²²⁷ См.: Сэмпсон А. Новая анатомия Британии. М.: Прогресс. 1975. С. 42; Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978. С. 228.

²²⁸ См.: Парламентское право: Учебник / Под общ.ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 138, 145.

²²⁹ См.: Кивле Г.А., Сомов М.Д. Прецеденты в системе парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 10.

в усилении его контрольной функции²³⁰. По мнению Ю.Г. Федоровой это должно происходить через нормативное закрепление контрольных полномочий парламента, а также механизма ответственности за воспрепятствование работе парламентских контрольных институтов и осуждения их деятельности в прессе²³¹.

Применительно к России отмечается традиционная слабость института парламентского контроля, несмотря на проводимое в последние годы формально-юридическое усиление контрольных прерогатив парламента путем внесения изменений в Конституцию РФ об обязанности Правительства ежегодно отчитываться перед Государственной Думой о своей деятельности²³², принятия Федеральных законов «О парламентском расследовании» и «О парламентском контроле»²³³. Это, в первую очередь, связано с доминированием в парламенте так называемой «партии власти». Поскольку мировой опыт демонстрирует, что эффективность парламентского контроля прямо пропорциональна градусу политического соперничества в парламенте. В любой стране правящей партии не выгодно контролировать свою администрацию.

К числу форм парламентского контроля, легализованных в Российской Федерации, относятся: рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ, заслушивание его ежегодных докладов, деятельность Счетной Палаты РФ, рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка РФ, парламентские запросы, депутатские запросы, заслушивание на заседаниях палат информации членов Правительства РФ и иных должностных лиц, взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в РФ, заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора РФ

²³⁰ См.: Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль и факторы его ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 2-5; Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право /пер. с англ. М., 1950. С. 432.

²³¹ См.: Федорова Ю.Г. Институт парламентского расследования в РФ. М., 2014. С. 65.

²³² См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

²³³ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07 мая 2013 г.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7; Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

о состоянии законности, проведение парламентских слушаний и парламентских расследований.

Примечательно, что законодательство вводит запрет на проведение парламентского расследования в отношении деятельности Президента РФ. На практике обозначенные формы контроля не эффективны в силу отсутствия реализации других признаков парламентаризма, в том числе по причине несформированности реальной оппозиции. Затрудняют эффективность контроля также высокие требования по численности депутатов для возбуждения процедуры парламентского расследования и формирования парламентского запроса. Диапазон проблем, затрагивающийся в запросах депутатов весьма разнообразен: проверка информации о прекращении операций силовых структур в Чеченской Республике, причины сокращения золотовалютных резервов, экологическая ситуация в том или ином регионе, невыплата пенсий, развитие промышленности и т.д. Однако практика свидетельствует о том, что ответы на запросы зачастую не полные и неконкретные, сроки их рассмотрения нарушаются²³⁴. Институт парламентских расследований используется преимущественно формально, за исключением реакции на какие-либо социально-острые события чрезвычайного характера (теракт в Беслане, энергокризис в Москве в 2005 г., гибель подводной лодки «Курск», теракт на Дубровке, авария на шахте «Распадская»)²³⁵. Несколько удивляет введенный с 2020 г. институт неприкосновенности Президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий, наряду с существованием абсолютной неприкосновенности действующего Президента²³⁶.

5. Многопартийность, право на политическую оппозицию и обеспечение связи населения с механизмом государства.

²³⁴ См.: Парламентское право России: учебник. М., 2006. С. 155.

²³⁵ См.: Из досье РГ // Российская газета. 2005. 7 июня; Похоже, что парламентский контроль в России все же будет узаконен // Российская газета. 2012. 12 апреля; Парламентская комиссия подвела итоги расследования катастрофы на СШГЭС // Российская газета. 2009. 21 декабря; Думская оппозиция готова провести собственное расследование причин и обстоятельств аварии на шахте «Распадская» // Российская газета. 2010. 18 мая; Борисов Т. Глава комиссии по Беслану Александр Торшин – о неожиданных результатах расследования // Российская газета. 2005. 21 января; Шкель Т. Парламентского расследования по Кондопоге не будет // Российская газета. 2006. 13 октября.

²³⁶ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

Для того, чтобы парламент не превращался в декоративный институт требуется его функционирование в условиях политического плюрализма и наличия обратной связи населения с государством. Реализации этого признака способствует конституционализация и институционализация политических партий на основе равноправия и свободы выражения мнений. Практика соперничества между различными политическими группировками зародилась еще в догосударственные, колониальные времена²³⁷, использовалась в античности и в средние века. Однако появление партий в современном их понимании как общественных организаций, ставящих перед собой цель участия в осуществлении государственной власти, связывается с буржуазными революциями в Европе²³⁸. В настоящее время политические партии рассматриваются как неотъемлемый атрибут демократического государства. «Их конкуренция и борьба в парадигме «правлящее большинство – системная оппозиция» в рамках парламентаризма позволяет преодолеть социально-политический раскол, предотвращает политическую систему от застоя и загнивания, создает «проветривание политических легких» государственного организма, позволяет обеспечить не только «слушаемость», но и «слышимость» со стороны власть имущих»²³⁹. «Общественное недовольство правительством сглаживается изменением политики правящей партии, перегруппировкой партийных блоков в процессе новых выборов и сменой партий у власти»²⁴⁰.

Влияние политических партий на современное государство настолько велико, что породило теорию «партийного государства», центральный тезис которой связывается с формированием через партии политической воли народа и «опосредованием» ее в отношениях с государственной властью. Наиболее решительные представители данной теории даже признают партии органами государства²⁴¹. Однако основ-

²³⁷ См.: Алебастрова И.А. Основы американского конституционализма. М., 2001. С. 46.

²³⁸ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Общая часть: учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 466.

²³⁹ Зорькин В.Д. Указ.соч. С. 135.

²⁴⁰ Арутюнян А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности. М., 2013. С. 125.

²⁴¹ См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т.1. Буржуазная наука государственного права / Отв. ред. В.А. Туманов. М., С. 121-123; Trautmann H. Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat. В., 1975. S. 23; Libertan E. Bundestag sparteienimpolitischenMachtmechanismus der BRD. В., 1974. S. 8.

ной акцент доктрины «партийного государства» сделан на необходимости существования противостоящих политических сил, альтернативных политических установок.

Вместе с тем, практика деятельности политических партий показала, что эти организации несут в себе не только положительные функции разработки политического курса, участия в формировании и контроле за деятельностью органов власти, национальной интеграции и т.д., но и имеют негативное проявление в виде отстаивания узкокорпоративных интересов, финансовых злоупотреблений, популизма и др. Эти негативные проявления деятельности политических партий влекут за собой разочарованность граждан в политических институтах. По нашим данным, даже в такой демократичной стране с развитыми парламентскими институтами, как Швеция с 60-х годов 20 века недоверие к политикам и политическим партиям неуклонно растет. Так, в 1968 г. 37 процентов опрошенных в этой стране были согласны с убеждением о том, что политические партии интересуются лишь привлечением голосов, а не отражением воли избирателей. В период кампании 1991 г. это число увеличилось до 70 процентов²⁴².

Более того, в последнее время вопрос о роли политических партий в деятельности парламента приобрел международное значение. В частности, 17 апреля 2007 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла резолюцию под названием «Кодекс поведения политических партий», в которой подчеркнула роль политических партий как неотъемлемой составляющей современных демократий. Одновременно Ассамблея указала на проблемы коррумпированности многих партий, недемократичность их внутренних процедур, которые влекут за собой не только кризис легитимности самих партий, но и подрывают доверие граждан к парламентским институтам в целом. Поэтому Ассамблея порекомендовала партиям осознать свою значимость в политической системе повысив свою ответственность перед избирателями, активизировав роль каждого избранного представителя, добившись открытости своей деятельности и противостоя соблазну давать избирателям невыполнимые обещания²⁴³.

²⁴² См.: Петерсон О. Шведская система правления и политика. М., 1998. С. 135.

²⁴³ См.: Резолюция ПАСЕ № 1546 (2007) от 17 апреля 2007 г. «Кодекс поведения политических партий» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8.

Это еще одно подтверждение того, что даже самый прекрасный закон не способен обеспечить идеальную работу политических партий и формирование парламентаризма. Многое зависит от политических традиций, расстановки социальных сил, экономических условий и других факторов. Но все же имеются юридические механизмы воздействия на политические партии. Например, известно, что мажоритарная избирательная система способствует доминированию крупных партий и даже формированию двухпартийности; высокий заградительный барьер создает препятствия для возникновения оппозиционных течений; в условиях нестабильности политической системы легальное признание права создавать партийные блоки способствует укреплению партий и формированию партийных традиций; президентская форма правления в большей степени, чем парламентарная, поощряет отступления от партийной дисциплины при голосовании по поводу принятия какого-либо законопроекта; пропорциональная избирательная система характеризуется избыточным давлением партии на избираемого в депутаты кандидата. Поэтому очевидно, что если какая-либо страна стремится к формированию парламентаризма, необходимо создать юридические условия для существования многопартийности.

Вместе с тем, воздействие населения на органы государственной власти и плюрализм мнений в политике обеспечивается не только деятельностью политических партий, но и функционированием общественных объединений, предпринимательских союзов, групп давления, лоббистов, средств массовой информации. Тем более, что практика показала их прямую или косвенную связь с политическими партиями. Соответственно, парламентаризм предполагает демократические правила правового регулирования их деятельности. В особенности это относится к средствам массовой информации, которые зачастую именуется «четвертой ветвью власти» и стали получать в последние годы даже конституционное закрепление.

Также для парламентаризма свойственно наличие непосредственных форм воздействия населения на органы власти через институты прямой демократии. Эти формы могут быть разнообразны и по-разному использоваться в той или иной стране. Например, в Швейцарии формы непосредственной демократии, включая референдум, часто применяются на практике. В Германии же, напротив, юридическая доктрина

признает чуть ли не единственным выражением прямого волеизъявления народа лишь выборы. Однако для формирования парламентаризма важно наличие легальных способов выражения общественных инициатив и недовольства. Такие правовые механизмы служат важным политическим фактором влияния на парламент и другие органы власти, способны оградить от злоупотребления полномочиями.

Для Российской Федерации очевидны проблемы в реализации рассматриваемого признака парламентаризма. Думается, что и без того сложный процесс формирования реально работающих политических партий был прерван в 2005- 2006 г. с введением жестких требований к политическим партиям по численности членов (не менее 50 тысяч человек и не менее 500 человек в региональных отделениях) и деятельности в более, чем половине субъектов РФ, а также с усилением применения пропорциональной избирательной системы, отменой избирательных блоков и установлением семи-процентного заградительного барьера²⁴⁴. Соответственно, проведенное в настоящее время снижение требований к политическим партиям (до пятисот членов), уменьшение заградительного барьера (до пяти процентов) и расширение применения мажоритарной избирательной системы²⁴⁵ заслуживают положительной оценки. Однако осуществленная либерализация законодательства о партиях уже не позволила подорвать позиции крупных партий, лидирующих на политической арене в последние годы, и создать им конкурирующую оппозицию. Очередные реформы избирательного законодательства в итоге привели к использованию преимуществ крупных партий как через пропорциональную систему представительства,

²⁴⁴ См.: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5272; Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 93-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

²⁴⁵ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740; Федеральный закон от 02 апреля 2012 г. № 28-ФЗ (ред. от 23 мая 2015 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1721. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09 марта 2020 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

так и через мажоритарные избирательные округа. Возникла беспрецедентная ситуация соотношения политических сил в парламенте, исключая полностью его природу как представительного органа, призванного с разных позиций обсуждать государственно-властные решения. 105 депутатов от партий «КПРФ», «ЛДПР», «Справедливая Россия» и 2 «независимых» депутата, даже при абсолютном единодушии по какому-либо вопросу, не в состоянии противостоять 335 депутатам Государственной Думы от партии «Единая Россия»²⁴⁶. А доминирование «партии власти» в субъектах Федерации наряду с административно-командными механизмами позволяет обеспечивать проправительственную позицию в Совете Федерации. Поэтому на сегодня наблюдается практически полное отсутствие прецедентов обращения к принципу идеологического многообразия в практике принятия государственных решений.

Обеспечение связи населения с механизмом государства, на наш взгляд, продолжает оставаться неэффективным. Это сопряжено с ужесточением законодательства о референдуме и публичных манифестациях, использованием политических технологий и административного ресурса на выборах, слабостью общественных объединений, отсутствием института народной законотворческой инициативы и механизма реального учета предложений граждан в деятельности органов власти. При этом представляется, что проводимая политика по формированию электронного государства и открытого правительства, создания общественных советов при органах исполнительной власти и общественной экспертизы нормативно-правовых актов не может подменить традиционные способы прямого волеизъявления граждан.

6. Независимость судебной власти и ее взаимодействие с законодательной и исполнительной властью для обеспечения баланса государственно-правового устройства.

Разработчики теории разделения властей Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, А. Гамильтон отводили судебной власти весьма скромное место, считая ее «слабейшей среди трех», поскольку она по роду полномочий не имеет возможностей активно участвовать в политике, не пользуется таким общественным доверием, получаемым на выборах, как законо-

²⁴⁶ См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ // <http://duma.gov.ru/duma/factions/>

дательная власть, и не обладает такой принудительностью, как исполнительная власть²⁴⁷. Однако практика реализации принципа разделения властей опровергла данный тезис. В современном государстве сильная судебная власть рассматривается как неотъемлемый признак правового государства и парламентаризма. Независимая судебная власть способна очертить пределы практического использования принципа идеологического многообразия и предотвратить злоупотребления им, а в плане взаимодействия властных органов поддерживать атмосферу идеологического соперничества, предполагая цивилизованный механизм разрешения возникающих противоречий.

Деятельность суда призвана обеспечивать господство права, в том числе и по отношению к самому государству. Вследствие этого суд обладает такими полномочиями, которых не имеет ни законодательная, ни исполнительная власть. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы или даже жизни за совершение преступления, отобрать у физических или юридических лиц собственность, распустить политическую партию, заставить государственный орган отменить свое решение и возместить ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц и т.д.²⁴⁸.

В странах англо-саксонской семьи значение суда изначально чрезвычайно высоко, «судейский» характер общего права признается практически всеми исследователями-компаративистами и практическими работниками. Это не означает нивелирования роли законов, но уже в процессе подготовки законов учитывается сложившаяся судебная практика. Суды также имеют возможность толковать законодательство, за систематическое неприменение прецедента как источника права судьи могут быть лишены своих полномочий. В государствах этой семьи считается, что правотворческая деятельность суда – это не основная его функция, но она все же осуществляется без намерения подменить собой парламент²⁴⁹.

²⁴⁷ См.: Локк Д. Два трактата о правлении: сочинения в 3 томах / Состав. А.Л. Субботин. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 135; Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. М., 1955. С. 42; Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М., 1993. С. 503.

²⁴⁸ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М., 2001. С. 333.

²⁴⁹ См.: Марченко М.Н. Правовые системы современного мира: учебное пособие. М., 2008. С. 140-146.

Однако и в странах англо-саксонской, и романо-германской правовой системы роль судов существенно возросла с появлением института конституционной юстиции. Зарождение конституционного контроля в современном его понимании связывается с делом У. Мэрбери против Дж. Мэдисона 1803 года, рассмотренным Верховным судом США. По этому делу Суд постановил, что федеральная Конституция – это высший закон страны и любой закон Конгресса, противоречащий Конституции, может быть признан судом неконституционным. В дальнейшем такая практика была воспринята Бразилией, Норвегией, Грецией, Швейцарией и другими странами, а сама концепция конституционной юстиции нашла глубокое теоретическое обоснование в трудах Г. Кельзена²⁵⁰. Сегодня конституционная юстиция активно распространяется по всему миру. Соответственно, на суды теперь возлагаются дополнительные полномочия: надзор за конституционностью нормативных правовых актов, контроль за решениями государственных органов, рассмотрение конфликтов между органами государственной власти, толкование конституции²⁵¹.

Такое усиление судебных функций повлекло возникновение теории «государства судей». Примечательно при этом то, что эта концепция особенно глубоко была разработана в Германии в недрах континентальной правовой семьи, где роль суда традиционно не переоценивалась. Теория «судейского государства» предполагает восприятие суда как гаранта реализации принципа правовой государственности, как той инстанции, которой доверено решать, что является правом, а что в качестве такового не выступает. Сторонники этой теории подвергали сомнению способность парламента осуществлять функции хранителя права, а в формальном законе усматривали потенциальную угрозу для свободы и права²⁵². Аналогичные настроения были и среди американских юристов в период возвышения власти Верховного суда. Судья Хьюз в 1908 г. произнес

²⁵⁰ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Общая часть: учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 85.

²⁵¹ См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т. 2. Основные институты / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 294-312.

²⁵² См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т. 1. Буржуазная наука государственного права / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 118-119; Bachoff O. Grundgesetz und Richtermacht. Tuebingen, 1959. S. 26.

свою знаменитую фразу «Конституция Соединенных Штатов – это то, что Суд скажет о ней»²⁵³.

Вместе с тем, как принижение, так и излишнее возвышение судебной власти не служит интересам государственности. Судьи – это все таки люди со свойственными им страстями, пороками, взаимоотношениями с другими людьми. Мировой опыт свидетельствует об отдельных фактах вынесения несправедливых или неправовых решений. Например, в 1857 г. Верховный суд США принял «самое позорное» в своей практике решение о неконституционности закона, допускающего гражданство негров²⁵⁴. Известно предвзятое отношение судебных органов США, Канады, Австралии в послевоенный период к так называемым «подрывным элементам» - лицам и организациям, противостоящим правящим режимам²⁵⁵.

История демонстрирует периоды как усиления, так и ослабления роли судов в различных странах. Однако с позиций теории парламентаризма важно при помощи конституционно-правовых рычагов обеспечить баланс и равновесие судебной власти среди иных ветвей власти. Это можно сделать посредством правового регулирования рычагов воздействия на суд парламента и других органов, а также через обеспечение высокого и независимого положения судейского корпуса. Названные задачи по-разному могут решаться в тех или иных странах. Например, в Великобритании верхняя палата парламента – Палата лордов одновременно выступает в качестве высшей апелляционной инстанции для судов королевства. Во Франции парламента обладает правом амнистии, а также может создавать квазисудебные органы для проведения процедуры импичмента высших должностных лиц. Бундестаг и Бундесрат ФРГ избирают судей Конституционного суда²⁵⁶. В США Сенат дает согласие президенту на назначение судей Верховного суда. Для обеспечения независимости судей устанавливаются особые процедуры их назначения или избрания, жесткие профессиональные и психологи-

²⁵³ Цит. по: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Пер. с франц. М., 2002. С. 147.

²⁵⁴ См.: Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1992. С. 155.

²⁵⁵ См.: Марченко М.Н. Правовые системы современного мира: учебное пособие. М., 2008. С. 153.

²⁵⁶ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы: Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1997. С. 75, 141, 377.

ческие требования, несменяемость. По мнению Л. Фридмэна, благодаря высокому статусу судей в США «правительство каждый год проигрывает десятки важных дел, и при этом режим молча проглатывает горькую, но неизбежную пилюлю»²⁵⁷. Интересно, что в странах континентального права в силу коллегиального характера судебной процедуры и отсутствия прямого признания прецедента судья остается как бы незаметной персоной, «анонимным», а в странах общего права у каждого судьи по особому делу есть собственное персональное суждение, отражающееся в судебном решении²⁵⁸.

Дискуссионным остается вопрос о возможности судебной власти участвовать в политике. В идеале считается, что суд, даже решая споры между органами законодательной и исполнительной власти должен исходить исключительно из правовых конструкций, справедливости и быть беспристрастным. Но практика зачастую свидетельствует о политической ангажированности тех или иных решений судов, особенно на высшем уровне. В связи с этим в США была выработана доктрина «самоограничения судебной власти», предполагающая отказ судей от участия в рассмотрении политических вопросов. Однако долгие годы существования Верховного суда США свидетельствуют о его явных политических предпочтениях и влиянии на политическую жизнь страны. А провозглашенный этим органом принцип самоограничения на практике позволяет суду отказаться от рассмотрения вопросов, в которые он по тем или иным обстоятельствам не желает «ввязываться», и сохранить при этом авторитет «хранителя» правовой мудрости и арбитра во всех юридических вопросах²⁵⁹.

Очевидно, что в современном государстве право глубоко опосредует политическую жизнь страны, поэтому суды, безусловно, не могут оказаться вне политики. Но для формирования парламентаризма важно создать такие юридические рычаги взаимодействия ветвей власти, чтобы они позволили суду балансировать между позициями законодательной и исполнительной власти, а не приводили к диктату исполнительных органов и «телефонному праву».

²⁵⁷ См.: Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1992. С. 58-59.

²⁵⁸ См.: Марченко М.Н. Правовые системы современного мира: учебное пособие. М., 2008. С. 152.

²⁵⁹ См.: Егоров С.А. Современная наука конституционного права США / Отв. ред. А.А. Мишин. М., 1987. С. 163-173.

В России в целом, думается, сложилась достаточно авторитетная судебная система, большое позитивное значение имеет признание института конституционной юстиции. Хотя, как и в других странах, слышны обвинения по отдельным решениям в адрес Конституционного Суда РФ о политической ангажированности, либо о предопределенности актов других судов по некоторым коррупционным делам. Позитивным, на наш взгляд, является практически единодушное восприятие правовых позиций Конституционного Суда РФ в качестве источника права. Уважительного отношения заслуживают и нормоустанавливающие решения иных высших судов, поскольку они позволяют устранить пробельность в правовом регулировании и обеспечить единство правоприменительной практики.

Однако большие вопросы вызывает позиция законодателя в отношении реформы отечественной системы правосудия. Ликвидация Высшего Арбитражного Суда РФ по сей день воспринята не всеми учеными и практиками²⁶⁰. В условиях «витающей в воздухе» идеи принятия единого гражданско-арбитражного процессуального кодекса, вызывает некоторое недоумение возможность арбитражных судов в отличие от судов общей юрисдикции применять Арбитражный процессуальный кодекс при рассмотрении дел об административных правонарушениях и дел, возникающих из публичных правоотношений. Новый Кодекс административного судопроизводства показал себя как «сырой» документ, вызвавший значительные трудности правоприменения. Разрабатываемые в Государственной Думе проекты новых кодексов об административных правонарушениях вызывают жесткую критику практикующих юристов. К числу нерациональных моментов проводимой судебной реформы можно, к примеру, отнести обязывание судей районных судов работать по трем процессуальным актам – Гражданскому процессуальному кодексу, Кодексу об административных правонарушениях и Кодексу административного судопроизводства²⁶¹. Зна-

²⁶⁰ См.: Потапенко С.В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» Гражданского процессуального кодекса // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 2 – 5; Белов В.А. Наследие Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 12. С. 113 – 135; Степанов Д.И. Новый режим оспаривания крупных сделок: реформа ради реформы? // Закон. 2015. № 9. С. 110 – 128.

²⁶¹ Кодекс административного судопроизводства РФ от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ

чительные дискуссии продолжает вызывать вопрос о специализации судей и об особом статусе мировых судей. Очевидно, что если бы все признаки парламентаризма были реализованы, дискуссионность в принятии законов была бы выше и вероятность принятия необоснованных решений была бы сведена к минимуму. В качестве направления совершенствования отечественной судебной системы можно также назвать целесообразность ослабления влияния Президента РФ на формирование судейского корпуса.

Однако на практике мы наблюдаем обратную тенденцию. После принятия поправок к Конституции РФ 2020 г. во взаимодействии Президента РФ с судебной ветвью власти ожидаются существенные изменения, посягающие на самостоятельность этой ветви власти через инструментарий отправления судей в отставку по инициативе Президента РФ.

Пока что роль отечественных судов в реализации верховенства права, как правило, позитивно оценивается. Конституционный Суд РФ достаточно активно и успешно «стоит на страже» защиты конституционализма, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, признавая нормативные акты недействующими, способствуют укреплению законности в стране, обобщения практики высших судов позволяют единообразно понимать и применять содержащиеся в законе нормы права.

Вместе с тем, имеют место отдельные случаи рассогласованности норм позитивного закона и сложившейся правоприменительной практики. Иногда встречаются ситуации, когда суды с очевидностью придают норме права иной смысл, нежели заложено в законе. Например, исходя из смысла ГПК РФ сторона имеет право на возмещение судебных расходов²⁶², однако Пленум Верховного Суда РФ ограничил это право применительно к делам об установлении фактов и некоторых других немущественных требований²⁶³. Или при буквальном прочтении КоАП

// *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 10. Ст. 1391; Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 1 января 2020 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 46. Ст. 4532.

²⁶² См.: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 26 июля 2020 г.) // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 46. Ст. 4532.

²⁶³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных

РФ истечение срока давности привлечения к административной ответственности относится к обстоятельствам, исключающим производство по делу об административном правонарушении на любой стадии производства²⁶⁴. Но согласно разъяснениям Верховного Суда РФ истечение срока давности может влечь за собой прекращение производства по делу только до стадии пересмотра²⁶⁵.

Подобные разночтения, как правило, негативно воспринимаются в юридической науке. Соответственно, предлагаются варианты устранения такого рода коллизий. В том числе, усиление значимости конституционно-правового контроля, создание единого судебного присутствия, более конкретная регламентация системы «сдержек и противовесов»²⁶⁶, выработка критериев признания правоприменительного акта прецедентом²⁶⁷ и т.д.

Однако судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев обращает внимание на то, что рассматриваемые ситуации следует воспринимать еще и с положительной стороны. Основываясь на идеях открытого общества К. Поппера, дискурсивной демократии Ю. Хабермаса и немецкой доктрине пропорциональности, он усматривает позитивное значение демократического юридического дискурса между различными центрами осуществления государственной власти. По мнению автора, «законодательное решение нуждается в более тонкой юридической надстройке, и ее осуществляют суды, причем с участием широкой юридической общественности, представители которой являются либо истцами, либо ответчиками в суде, либо готовят экспертные заключения. В открытом обществе... осуществляется кристаллизация судебной практики... Внутри «симфонической» судебной власти Российской Федерации

с рассмотрением дела» // Российская газета. 2016. 1 марта.

²⁶⁴ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²⁶⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19 апреля.

²⁶⁶ См.: Пресняков М. Дискреционные полномочия и правовая определенность // Власть. 2013. № 5. С. 163 - 166.

²⁶⁷ См.: Ковтун Н.Н. Правовая определенность российского уголовно-процессуального права // Государство и право. 2015. № 8. С. 32 - 42.

происходят взаимодополнение и взаимосдерживание, балансирование и демократические обсуждения в поисках истины»²⁶⁸.

Такая позиция является весьма убедительной, согласуется с концепциями разделения властей и парламентаризма. Хотя в современной России далеко не все юридические дискурсы между ветвями власти можно признать завершенными, но отдельные примеры позитивной практики преодоления разночтений имеются. Так, после неоднократных «перебросов» составов отдельных правонарушений из уголовно-наказуемых в административные деликты и обратно, в практике применения возник вопрос о том, как наказывать правонарушителя, если изменение законодательства в сторону ужесточения произошло в момент привлечения виновного к ответственности? Верховный Суд РФ постановил освобождать от всех видов ответственности²⁶⁹, а Конституционный Суд РФ указал на недопустимость восприятия закона как освобождающего от ответственности в ситуации не полной декриминализации деяния, а введения более суровой ответственности²⁷⁰. Законодатель в этом споре принял позицию Конституционного Суда РФ и внес изменения в КоАП РФ, согласно которым введение уголовной ответственности за административно-наказуемое деяние в период осуществления производства по делу об административном правонарушении будет влечь за собой продолжение процесса привлечения к административной ответственности²⁷¹.

²⁶⁸ См.: Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 16 - 28.

²⁶⁹ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 05 марта 2013 г. № 8-АД13-1 // СПС «Консультант Плюс».

²⁷⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка N 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4657.

²⁷¹ Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 42. Ст. 5615.

Помимо названных выше квалифицирующих признаков парламентаризма допустимо выделять и другие его особенности, не носящие роль знаковых, отличающих это явление от других смежных понятий. К числу таковых можно отнести: признание прав и свобод человека и гражданина; уважение концепции парламентаризма в обществе; высокий уровень правосознания населения; наличие гражданского общества; развитая рыночная экономика; наличие широкой прослойки «среднего класса» в обществе и др. Такие признаки не могут рассматриваться как квалифицирующие, поскольку скорее относятся к неким последствиям парламентаризма или к «идеальным условиям», способствующим его появлению.

Таким образом, именно рассмотренные признаки парламентаризма, по нашему мнению, характеризуют эффективное исполнение полномочий парламентом, позволяют ему во взаимодействии с иными ветвями власти обеспечить устойчивый внутренне регулируемый механизм стабильного развития государства и, в том числе, способствовать реализации принципа идеологического многообразия.

Парламентаризм не предполагает ни буквального «верховенства парламента», ни господства исполнительной власти, известного как «министерализм», ни чрезмерного возвышения суда, гипертрофированного в теории «судейского государства». Представляется, что для формирования парламентаризма необходим именно баланс, равновесие властей. При этом в процессе правового регулирования требуется учитывать объективные свойства исполнительной власти в виде профессионализма, глубокого владения информацией, принудительности, распоряжения всеми государственными ресурсами, оперативности, позволяющие ей во всех государствах мира фактически занимать ведущие позиции по отношению к иным ветвям власти. Поэтому парламентаризм в понимаемом нами значении призван создать механизмы для противодействия узурпации власти со стороны бюрократии. Парламентаризм предполагает не верховенство парламента, а наличие реальной возможности иных ветвей власти сдерживать произвол исполнительной власти, а также реальные полномочия парламента по воздействию на иные органы власти и, в первую очередь, на исполнительные. Саму же теорию разделения властей, на наш взгляд, не следует утрированно сводить к функциональному распределению полномочий.

Парламентаризм в современном понимании в качестве составляющей признака верховенства закона требует также существование конституционализма, обуславливающего существенную роль конституции как основного закона в системе действующего законодательства и возможность защиты ее предписаний посредством института конституционной юстиции. Однако конституционализм России подрывается многочисленностью поправок, внесенных в Конституцию РФ, некоторые из которых противоречат самой идее конституционализма и рассматриваются в юридической литературе как подрывающие уважительное отношение к этому принципиальному документу страны. Значительную проблему в реализации принципа верховенства закона составляет также «правотворческий волюнтаризм законодателя», который связывается с бездумным принятием большого числа новых «сырых» законов, многие из которых разрабатываются в угоду политической конъюнктуре.

Применительно к Российской Федерации можно отметить существенный перевес властных полномочий Президента РФ по сравнению с иными органами власти, а также слабое положение отечественного парламента в системе сдержек и противовесов, в том числе по участию в назначении на отдельные должности. С принятием поправок к Конституции РФ 2020 г. при формальном усилении полномочий парламента в формировании Правительства, прерогативы Президента фактически возросли, позволяя ему осуществлять общее руководство Правительством, отправлять в отставку его членов, инициировать процедуры отстранения судей от должности, назначать прокуроров. Парламентский контроль имеет легальное закрепление, но отличается неэффективностью в силу отсутствия реального института оппозиции. Затрудняют эффективность контроля также высокие требования по численности депутатов для возбуждения процедуры парламентского расследования и формирования парламентского запроса.

Проведенное в настоящее время снижение требований к политическим партиям, уменьшение заградительного барьера на выборах в парламент и расширение применения мажоритарной избирательной системы заслуживают положительной оценки, хотя не позволили на практике усилить позиции оппозиционных партий. Абсолютное большинство «партии власти» в парламенте не позволяет в полной мере

реализовывать принцип идеологического многообразия и проявлять парламенту свою истинную природу как представительного органа. Для того, чтобы повысить эффективность деятельности парламента, требуется существенная либерализация законодательства о референдуме и публичных манифестациях, возрождение института избирательных блоков. В целях предупреждения правотворческого волюнтаризма законодателя и стабилизации отечественной правовой системы, серьезного внимания заслуживает идея легального запрета на принятие новых базовых законов и кодексов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие подходы существуют к пониманию верховенства закона как признака парламентаризма?
2. Какие способы обеспечения верховенства закона используются в Российской Федерации?
3. Что такое конституционализм?
4. Что подразумевается под принципом разделения властей?
5. В назначении каких должностных лиц принимает участие парламент России?
6. Какие формы парламентского контроля используются в Российской Федерации?
7. Какие проблемы реализации признаков парламентаризма характерны для Российской Федерации?

3.3. Мандат депутата как фактор влияния на реализацию конституционного принципа идеологического многообразия

Взаимоотношения депутата с избирателями отражает традиционная для конституционного права концепция мандата депутата. Слово «мандат» переводится с латинского «mandatum» как «полномочия»²⁷². В юридической литературе обращается внимание на три возможных варианта употребления этого слова: 1) документ, удостоверяющий пол-

²⁷² См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 506.

номочия какого-либо лица; 2) вакантное место, занимаемое, как правило, посредством избрания; 3) одна из характеристик статуса депутата парламента²⁷³. Представляется, что к настоящему времени сложилась традиция еще одного варианта понимания данного термина. Речь идет об употреблении слова «мандат» в качестве синонима к слову «статус» депутата²⁷⁴.

В смысле названия документа, удостоверяющего законность и объем полномочий депутата представительного учреждения²⁷⁵, данный термин используется достаточно редко. В этом случае мандатом называют акт избирательной комиссии, подтверждающий факт избрания депутата или, когда для начала срока полномочий предусматривается необходимость проверки полномочий выборного лица палатой либо судом, - акт соответствующего органа, а также удостоверение депутата.

«Мандат» во втором значении может применяться и к выборным должностным лицам исполнительной власти, но более традиционно его использование в отношении депутатов. В этом случае под депутатским мандатом понимают вакантное место, должность в парламенте с соответствующими правами и обязанностями, занимаемую посредством выборов. Количество депутатских мандатов равно общему числу депутатов, которое, в соответствии с конституцией государства или иным нормативно-правовым актом, составляет парламент.

Наибольшую смысловую нагрузку несет понятие депутатского мандата в третьем значении. Понимая мандат депутата как один из элементов правового статуса депутата, ученые дают различные его определения. Практически во всех из них акцент делается на представительный характер взаимосвязи депутата с избирателями. В частности, под депутатским мандатом предлагается понимать «представительную функцию члена парламента»²⁷⁶ или «публичную функцию, которая возлагается на депутата выборами и содержание которой определяется конституцией и иными

²⁷³ См.: Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 346.

²⁷⁴ См.: Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в РФ. СПб, 2004. С. 55; Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 11.

²⁷⁵ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 506.

²⁷⁶ Парламенты. М., 1967. С. 105.

конституционно-правовыми актами»²⁷⁷. М. Прело обращает внимание на связь категории «мандат депутата» с народным суверенитетом и возможностью депутата действовать от имени народа. По его мнению, мандат – это «право волеизъявления от имени народа», принадлежащее только депутатам, через которых народ осуществляет свой суверенитет²⁷⁸.

В других определениях акцент делается на полномочия, возникающие у депутата в силу существования представительных отношений с народом. Например, Н.А. Ваганова понимает под мандатом «элемент статуса депутата, выражающийся в его полномочиях, полученных в результате волеизъявления граждан»²⁷⁹. И.П. Ильинский, Б.А. Страшун и В.И. Ястребов определяют мандат как «поручение представительному органу выполнять функции, вытекающие из самоуправления народа на данном уровне, включая осуществление высшей на данном уровне государственной власти, а депутату – участвовать в этом процессе и служить каналом прямой и обратной связи между избирателями и представительным органом»²⁸⁰.

Очень точно взаимосвязь правового статуса депутата и депутатского мандата выразила Л.А. Нудненко: «Депутатский мандат определяет характер взаимоотношений депутата как представителя с представляемыми избирателями, гражданским обществом. Конституционно-правовой статус – закрепленное в конституционно-правовых нормах положение депутата, определяемое характером депутатского мандата. Депутатский мандат – элемент, составляющая часть конституционно-правового статуса депутата»²⁸¹.

Обобщая содержание вышеперечисленных определений депутатского мандата, можно обозначить его основные признаки. Во-первых, это один из элементов правового статуса депутата. Во-вторых, он указывает на взаимосвязь депутата с избирателями. В-третьих, характер депутатского мандата влияет на весь правовой статус депутата, а главным образом - на его права, обязанности и ответственность.

²⁷⁷ Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 506.

²⁷⁸ См.: Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 435.

²⁷⁹ Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: Автореферат... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. С. 12.

²⁸⁰ Ильинский И.П., Страшун Б.А., Ястребов В.И. Политическая система зарубежных стран социализма. М., 1981. с. 245.

²⁸¹ Нудненко Л.А. Указ.соч. С. 56.

Исходя из этих признаков, представляется возможным понимать под мандатом депутата элемент правового статуса депутата, обозначающий опосредованный правом характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе.

Обычно выделяется две разновидности мандата депутата – свободный и императивный. Хотя к настоящему времени появились теории полусвободного (смешанного) и партийного императивного мандата²⁸². Признаком же парламентаризма является именно свободный мандат депутата, поскольку он создает условия для плюрализма мнений в парламенте, заставляет депутата самостоятельно искать каналы взаимодействия с избирателями и предотвращает излишнее давление на депутата со стороны политических партий, групп давления и иных субъектов. Соответственно, именно свободный мандат депутата предопределяет реализацию принципа идеологического многообразия в самом представительном учреждении, гарантирует многовариантность мнений и необходимость поиска компромисса.

Свободный мандат депутата характеризуется рассмотрением депутата в качестве представителя нации в целом, а не избирательного округа, а также отсутствием правового регулирования наказов, отчетности и отзыва депутата. Признаки императивного мандата полностью противоположны свойствам свободного мандата. При этом исторически первым появился императивный мандат. Он активно применялся в средние века (например, в Генеральных штатах Франции 15-16 вв.), использовался в период существования Парижской коммуны 1871 г., а в дальнейшем был воспринят странами социалистического лагеря, иногда применяется в усеченном виде на уровне муниципалитетов и субъектов федерации в демократических странах. На первый взгляд его использование должно в большей степени соответствовать интересам избирателей, поскольку закрепляет юридическую зависимость депутата от волеизъявления граждан. Однако он не может быть в полной мере реализован ввиду коллизии между интересами избирательного округа, государства и мнением самого депутата. Отрицательными чер-

²⁸² См.: Коновалова Л.Г. Мандат депутата современного парламента: конституционно-правовое исследование. Барнаул, 2008. С. 34-106.

тами императивного мандата являются: 1) способствование реализации «местнических тенденций» в представительном органе; 2) сложность применения в условиях содержательной насыщенности современного законодательства; 3) зависимость от политической активности граждан; 4) злоупотребление личным временем избирателей. А самое главное, императивный мандат не согласуется с современным принципом разделения властей. Депутат не может юридически брать на себя исполнение наказов советского типа, связанных с выделением финансов (построить школу, отремонтировать дорогу и т.п.), поскольку исполнительно-распорядительные функции не входят в компетенцию парламента. Депутат также не может брать на себя и иные обязательства, так как каких-либо важных решений единолично он не принимает, а является членом коллегиального органа власти. В таких условиях все конструкции отзыва депутата являются юридически ущербными.

История свободного мандата депутата начинается с победой революций Нового времени, когда буржуазия стала претендовать на роль представителя всего народа. Сегодня же этот вид мандата признается абсолютным большинством демократических государств. Хрестоматийным, например, можно считать способ закрепления свободного мандата в ст. 38 Основного закона Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г., которая гласит: «Депутаты Бундестага ФРГ... являются представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести»²⁸³. Интересно отметить, что даже практика Европейского суда по правам человека косвенно признает свободный мандат депутата. В частности, в своем решении по делу Гитанас и другие против Греции от 1 июля 1997 г. Суд отметил, что государства могут достаточно свободно в рамках своего конституционного строя устанавливать статус парламентариев, исходя из необходимости «обеспечить независимость членов парламента, а также свободное волеизъявление избирателей»²⁸⁴.

Такое распространение свободного мандата предопределяется его позитивными чертами: 1) отражение в политике общегосударственных

²⁸³ Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ.ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 593.

²⁸⁴ См.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. М., 2002. Т. 2. С. 458.

интересов; 2) предоставление депутатам возможности маневрирования и компромиссов в изменяющихся политических условиях; 3) снижение опасности прямой конфронтации в обществе; 4) свобода формирования мнения и воли внутри партии и фракции. Вместе с тем, при признании этой модели взаимоотношений депутата с избирателями существует опасность отставания депутатами интересов узкой социальной группы под видом общенародных интересов.

Однако нужно отметить, что свободный мандат депутата в некотором смысле является юридической фикцией и не соответствует реально складывающимся отношениям. В современном государстве сама ситуация политического соперничества в рамках избирательной кампании заставляет депутатов прислушиваться к требованиям граждан, быть отзывчивыми на их нужды²⁸⁵, добиваться принятия решений (финансовые программы оказания помощи, инвестиции, правительственные контракты и т. п.), которых ждут от него избиратели²⁸⁶. Депутаты современного парламента не только регулярно принимают обращения граждан, но и проводят мониторинг общественного мнения. Например, в США конгрессмены традиционно организуют опросы избирателей, прибегают к услугам специалистов по связям с общественностью²⁸⁷. По словам депутата Бундестага ФРГ Х. Шера, примерно половину своего рабочего времени депутат проводит в избирательном округе, организуя встречи с избирателями, работая с прессой, рассматривая обращения граждан²⁸⁸. Во Франции во время сессий неделя депутата обычно делится на две части: со вторника по пятницу он находится в Париже и участвует в работе Национального собрания, а с субботы до понедельника – в своем департаменте. Межсессионный период позволяет ему уделить больше времени для работы в избирательном округе²⁸⁹.

Фактическая независимость депутата парламента может быть по-

²⁸⁵ См.: Constitutional justice in Lithuania. Vilnius. 2003. P. 51; Графский В.Г. Статья Фаулера Л.Л., Макклур Р.Д. «Политическая амбиция: кто решает баллотироваться в Конгресс?» // Общественные науки за рубежом. Серия 4. Государство и право. 1991. № 1. С. 63.

²⁸⁶ Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 1998. С. 147.

²⁸⁷ Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 4. С. 39.

²⁸⁸ См.: Яхонтов Ю. Депутат Бундестага // Правда. 1991. № 14. С. 5.

²⁸⁹ См.: Национальное собрание во Франции (Его состав и роль в системе верховной власти). М., 1993. С. 30

ставлена под сомнение не только и не столько воздействием со стороны избирателей, сколько воздействием со стороны политических партий, групп давления (лоббистов), органов государственной власти и местного самоуправления.

В частности, партийный характер современного государства предполагает связывание депутата партийной дисциплиной. Она, конечно, не носит правового характера, для депутата нет юридических санкций за ее нарушение (в этом состоит основное отличие свободного мандата депутата от партийного императивного). Однако, исходя из политической целесообразности, депутат вынужден на нее ориентироваться²⁹⁰. Степень политического взаимодействия депутатов и партий в государствах не одинакова. Наиболее сильные традиции подчинения депутатов партийной дисциплине существуют в Великобритании, Германии, Норвегии, Швеции, Финляндии, Чехии.

При этом позитивное значение свободного мандата состоит как раз в том, чтобы создать юридические механизмы противодействия полного подчинения воли депутата партийным указаниям. Иначе свободный мандат может перерасти в так называемый партийный императивный, основным свойством которого является допустимость лишения депутатских полномочий в случае отступления от партийных указаний. Практика реализации этого сравнительно нового мандата депутата в отдельных странах, например в Индии с 1966 г., показала его негативное влияние на развитие государственности. Оно заключается в том, что при внедрении этой юридической конструкции парламент превращается в своего рода бюрократический орган, подчиненный прямым указаниям лидеров партии, теряется качество представительности парламента²⁹¹. Соответственно, такой орган уже не может выступать противовесом исполнительной власти.

Поэтому органы конституционного контроля разных стран, как правило, признают неправомерность жесткого подчинения депутатов партийной дисциплине. Первое подобное дело было передано в суд

²⁹⁰ См.: М. Martinoff To understand why Parliament no longer works, look at how we pick party leaders. Report / Newsmagazine (Alberta Edition).2002. № 8. P. 25 // http://elibrary.ru/query_results.asp?pagenum=1&selid=7228125

²⁹¹ См.: Черкасов А.И. Правовое регулирование деятельности политических партий в Индии (Научно-аналитический обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Зарубежная литература. Серия 4. Государство и право. 1994. № 4. С. 43-44.

Веймарской республики, когда возмутился депутат-коммунист²⁹². В 1993 г. Конституционный суд Румынии рассматривал вопрос о конституционности нормы регламента Палаты депутатов, запрещавшей депутатам переходить из одной фракции в другую под угрозой лишения мандата. Суд решил, что в силу свободного мандата «депутаты находятся на службе у народа, а не у политических партий». Поэтому указанная норма регламента была отменена²⁹³. Толкуя ст. 38 Конституции, посвященную свободному мандату депутата Бундестага, Федеральный конституционный суд Германии особо подчеркнул принципиальную невозможность лишения депутатского мандата партией. Последствия фракционной дисциплины, по мнению суда, могут сводиться лишь к возможности лишения должности во фракции, исключения из нее и, как следствие, - отзыву из комитета²⁹⁴.

Имеются примеры предоставления гарантий свободного волеизъявления депутатов и на законодательном уровне. Так, ст. 21 Основного закона Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. устанавливает, что «внутренняя организация партий должна соответствовать демократическим принципам»²⁹⁵. Развивая это конституционное положение, Закон о партиях закрепляет гарантии свободного волеизъявления депутата и права внутрипартийной оппозиции²⁹⁶.

Важно также отметить, что свободный мандат депутата как признак парламентаризма не исключает его ответственности перед представительным органом. Зарубежный опыт показывает совместимость свободного мандата с институтом лишения депутатского мандата по решению парламента в качестве санкции за неисполнение депутатских обязанностей. Такая мера наказания может быть применена к «особо злостным депутатам-прогульщикам» в Австрии, США и некоторых

²⁹² См.: Шайо А. Указ.соч. С. 117.

²⁹³ См.: Бах С., Бенда С. Регламенты парламента и судебный контроль в Румынии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 29.

²⁹⁴ См.: Jarass, H.D. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar / von H.D. Jarass und B. Pieroth. 6. Aufl. Muenchen, 2002. S. 721-722.

²⁹⁵ Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 587.

²⁹⁶ Бекназар-Юзбашев Т. Основы правового статуса политических партий в Германии // Правовой статус политических партий в европейских странах / Науч. ред. А. Вашкевич. Мн., 2003. С. 51-52.

других государствах²⁹⁷. Ответственность перед парламентом позволяет избежать произвола со стороны депутатов. При этом она не ограничивает свободу мандата, потому что обусловлена членством депутата во властном органе, а не связью с избирателями.

Все же, справедливости ради, нужно подчеркнуть, что вопрос о целесообразности признания того или иного вида депутатского мандата является дискуссионным и зачастую используется в целях политического манипулирования мнением избирателей, поскольку не имея глубокого представления о юридических конструкциях население как правило выступает за существование наказов и отзыва депутатов. Так, в 1894 году в парламент Франции был внесен законопроект, согласно которому депутат связывался юридической обязанностью поддерживать свою программу, одобренную избирателями. В случае нарушения этой обязанности, избиратели могли судебным порядком заставить его сложить полномочия²⁹⁸. 15 ноября 1999 г. в Венесуэле была принята новая конституция, которая ввела исключительно мажоритарную избирательную систему и предусмотрела институт отзыва любого представителя государственной власти, потерявшего доверие народа²⁹⁹. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. достаточно подробно регламентирует процедуру отзыва депутатов всех уровней власти³⁰⁰. В России получила активную разработку применительно к уровню субъектов федерации теория полусвободного мандата депутата, предполагающая сочетание отдельных признаков свободного и императивного мандата³⁰¹. Было несколько случаев, когда граждане, несмотря на отсутствие закона об отзыве, пытались отозвать некоторых депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ³⁰², а отдельные депутаты вносили множество

²⁹⁷ См.: Пар. 2 Федерального закона Австрии от 4 июля 1975 г. «О регламенте Национального Совета» // Австрийская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 198; Алебастрова И.А. Основы американского конституционализма. М., 2001. С. 105.

²⁹⁸ См.: Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1992. С. 209-210.

²⁹⁹ См.: <http://forum.sudden-strike.ru/showthread.php?t=6364>

³⁰⁰ См.: Муниципальное право. 2003. № 2. С. 83-94.

³⁰¹ См.: Нудненко Л.А. Теория демократии. М.: Юрист, 2001. С. 88-92; Коновалова Л.Г. Мандат депутата современного парламента: конституционно-правовое исследование. Барнаул, 2008. С. 53.

³⁰² См.: Отзыв депутатов: как пройти между Сциллой и Харибдой? // http://www2.spb.yabloko.ru/News/articles/vish_imp.htm; За заслуги в развитии парламентаризма //

законопроектов об отзыве, рассчитанных не столько на принятие, сколько на «набирание очков» перед выборами³⁰³.

Некоторые ученые также высказываются за признание отдельных институтов императивного мандата и не связывают понятие парламентаризма исключительно со свободным мандатом депутата³⁰⁴. Однако на наш взгляд, позитивное значение свободного мандата депутата для развития государственности трудно переоценить и становление парламентаризма без его закрепления немыслимо.

Применительно к Российской Федерации до 2005 г. на общегосударственном уровне использовалась модель свободного мандата депутата, а в субъектах федерации зачастую применялась конструкция полусвободного мандата депутата. Однако после 2005 г. наблюдается тенденция формирования в нашей стране партийного императивного мандата на всех уровнях осуществления государственной власти, что подрывает реализацию принципа идеологического плюрализма в парламенте и препятствует становлению парламентаризма. Рассмотрим эту тенденцию подробнее на примере депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Ни Конституция РФ, ни Федеральный закон от 8 мая 1994 г. (в ред. 14 декабря 2020 г.) № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»³⁰⁵ (далее —

Парламентская газета. 2006. 6 июля. С. 3; <http://www.nta-nn.ru/>; <http://my.perm.ru/news/view/?id=29160>

³⁰³ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 декабря 2002 г. № 3526-III ГД «О проекте Федерального закона № 140421-3 «Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранного по одномандатному избирательному округу» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 121; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 5 февраля 2003 г. № 3595-III ГД «О проекте Федерального закона № 90046487-3 «Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Там же. 2003. № 7. Ст. 575; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 5 февраля 2003 г. № 3596-III ГД «О проекте Федерального закона № 85357-3 «Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Там же. 2003. № 7. Ст. 576.

³⁰⁴ См.: Иванченко А.В. Законодательство об отзыве депутатов (Состояние и перспективы) // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 34; Бендюрина С.В., Югов А.А. Конституционные основы статуса народных представителей в органах публичной власти // Российский юридический журнал. - 2001. - № 3. - С. 28; Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999. С. 286; Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г.Н. Комковой. Орел, 2004. С. 66-84.

³⁰⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

Федеральный закон «О статусе») не содержат прямого указания на императивность или свободу депутатского мандата. Этот пробел попытался устранить Конституционный Суд РФ, который в Постановлении от 12 апреля 2002 г. № 9-П, исходя из особого положения парламента, его функций как законодательного и представительного органа, необходимости обеспечения его самостоятельности в системе разделения властей, сделал вывод о свободном характере депутатского мандата на федеральном уровне, позволив депутатам Государственной Думы при осуществлении своих полномочий следовать лишь Конституции РФ и своей совести³⁰⁶.

Ранее судьи Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщакова, М.В. Баглай и А.Л. Кононов в особых мнениях к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П указали на принципиальность умолчания в Конституции РФ о возможности отзыва депутата, которую можно трактовать лишь как запрет императивного мандата. Иное, по мнению судей, противоречит основам конституционного строя РФ (представительной демократии) и историческому толкованию действующей Конституции³⁰⁷.

Разработчики Конституции РФ 1993 г. также подразумевали под отсутствием прямого упоминания в проекте Основного закона России признание свободного мандата депутата. Вот, например, что говорил по этому поводу 13 июня 1993 г. на одном из заседаний Конституционного Сопределения председатель группы представителей федеральных органов государственной власти А.М. Яковлев: «По существу закреплён этот свободный характер (мандата – Л.Г.), поэтому нет нужды его констатировать, потому что в общем-то смысл его нуждается в дальнейшем раскрытии... Здесь особенно важно пояснение, что мы, по существу, этот мандат свободный уже предусмотрели»³⁰⁸. 15 июня 1993 г. указанная

³⁰⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда РФ и Законодательного собрания Красноярского края» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

³⁰⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» // Российская газета. 1997. 10 февраля.

³⁰⁸ См.: Конституционное Сопределение. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 7.

группа Конституционного Сопещения еще раз отвергла такой элемент императивного мандата, как наказания избирателей³⁰⁹.

Свободный мандат депутата Государственной Думы признается и большинством ученых³¹⁰. Такой вывод делается на основании толкования Конституции РФ, а также на основе того, что нормы Федерального закона «О статусе», содержащие обязанности депутата поддерживать связь с избирателями, информировать их о своей деятельности, вести прием и рассматривать обращения граждан, не снабжены какими-либо санкциями за их нарушение. Это позволяет депутату Государственной Думы действовать свободно.

В частности, согласно ст. 2 Федерального закона «О статусе» депутатом Государственной Думы является «избранный в соответствии с федеральным законом о выборах... представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе... законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом». То есть уже в первых статьях закона подчеркивается необходимость представительства депутатом Государственной Думы именно национальных, общенародных интересов.

На этих же позициях стоит и Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П орган конституционного контроля РФ особо подчеркнул, что «граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за тех кандидатов, которые стали депутатами, не могут рассматриваться как лишенные своего представительства в парламенте... Кандидат, победивший на выборах на условиях, определенных законом, причем независимо от того, по какому избирательному округу, одномандатному или федеральному, он избран, становится депутатом Государственной Думы... то есть представителем народа в смысле ст. 3 Конституции РФ»³¹¹.

М., 1995. С. 99.

³⁰⁹ См.: Там же. Т. 9. С. 37.

³¹⁰ См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 389; Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в РФ. М., 2001. С. 23; Гошуляк В.В. Юридическая природа депутатского мандата // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 2. С. 16; Петрова Н.А. Процедура отзыва в Российской Федерации: проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 32.

³¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21

Вместе с тем, депутат Государственной Думы обязан поддерживать связь с избирателями, то есть рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы, но не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством РФ иные меры, обеспечивающие связь с избирателями. При этом депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, должен поддерживать связь с избирателями на территории, которой соответствовала эта региональная группа кандидатов. Депутат Государственной Думы, входивший в качестве кандидата в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, должен поддерживать связь с избирателями в субъекте (субъектах) РФ, не охваченном (не охваченных) региональными группами кандидатов указанного списка, между которыми распределены депутатские мандаты, а при необходимости – в ином субъекте (субъектах) РФ. В последнем случае субъект (субъекты) РФ будут определяться для депутата фракцией³¹².

Как видим, законодатель не отказался от идеи целесообразности взаимодействия депутата с избирателями. На практике, с учетом действия норм Регламента Государственной Думы, как правило, одна неделя каждого месяца во время сессии предназначается для работы с избирателями³¹³. Однако отрицательно следует расценивать отсутствие санкций за нарушение обязанности работать с избирателями.

Нормативное закрепление обязанности депутата Государственной Думы работать с избирателями (особенно в условиях отсутствия ответственности за неисполнение этой обязанности) нельзя рассматривать как признание депутата представителем избирательного округа или какого-либо субъекта РФ. Эта обязанность отводит депутату в большей

июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 48. Ст. 5969.

³¹² См.: Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 14 декабря 2020 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 30. Ст. 3104.

³¹³ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. 24 декабря 2020 г.) «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 7. Ст. 801.

мере информационную роль, позволяет предотвратить излишний отрыв депутата от населения. Она не подразумевает принуждение депутата осуществлять свою деятельность, в том числе голосовать, исходя исключительно из интересов региона.

Действующее законодательство не предусматривает институт наказов избирателей, то есть обязательных для депутата общественно значимых поручений, принятых в особом порядке, за неисполнение которых депутат несет ответственность в виде отзыва. Это свидетельствует о легальной поддержке идеи общенационального мандата депутатов Государственной Думы, выработанной еще при принятии Конституции РФ и запрещающей рассматривать депутата как «выбивателя» чего-либо для округа³¹⁴.

Однако Федеральный закон «О статусе» в качестве одной из форм работы депутата называет работу с избирателями (ст. 7), которая включает в себя обязанность рассмотрения обращений избирателей, ведения приема граждан, внесения предложений в соответствующие органы государственной власти, местного самоуправления и общественные организации (ст. 8). Ст. 75 Регламента Государственной Думы также указывает на обязанность депутата отвечать на письма избирателей, изучать поступающие от них предложения и жалобы, осуществлять их прием в округе или приемной Думы.

В литературе высказывается мнение, что обращения граждан по существу в настоящее время заменяют собой наказы³¹⁵. Конечно, в строго юридическом смысле это не однопорядковые явления. Наказы принимаются исключительно на собраниях граждан, подлежат утверждению представительным органом, могут иметь только публичный характер. В то же время обращения граждан способны заменить собою наказы в общесоциальном смысле, сохранив лишь достоинства последних. Они дают четкое представление депутату о нуждах населения, способствуют поддержанию связи с избирателями. При этом они, в отличие от наказов, не обязывают депутата осуществлять то, что входит не в его компетенцию, а в компетенцию парламента в целом, не сковывают самостоятельность и инициативность депутата.

³¹⁴ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 6. М., 1995. С. 466.

³¹⁵ См.: Исаева Н.В. К проблеме ответственности в конституционном праве // Правоведение. 2004. № 2. С. 28.

Несмотря на юридическую ничтожность наказов избирателей, на практике все же встречаются их аналоги. Это было особенно характерно для периода избирательной кампании при использовании смешанной избирательной системы. Например, Верховный Суд РФ неоднократно сталкивался с дачей наказов на выборах депутатов Государственной Думы. Были установлены многочисленные случаи, когда кандидаты в депутаты на просьбы избирателей обещали повысить пенсии, зарплаты, улучшить условия жизни избирателей, построить школы отремонтировать дороги и т.п. Многие из них были письменно оформлены. Однако Суд (хотя и называя эти обещания наказами по тексту решений) совершенно правильно давал им юридическую квалификацию в виде либо предвыборной агитации, либо подкупа избирателей³¹⁶.

Федеральный закон «О статусе» напрямую не предусматривает института отчетности депутата перед избирателями. Тем не менее, в законе указывается на обязанность депутата Государственной Думы информировать избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Одновременно ст. 9 Федерального закона от 13 января 1995 г. (ред. от 16 октября 2006 г.) № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» предусматривает, что государственные региональные средства массовой информации должны по просьбе депутата (работающего в их избирательном округе) предоставлять ему возможность выступления один раз в два месяца по телеканалу и один раз в месяц по радиоканалу³¹⁷. При этом обязанность депутата Государственной Думы информировать избирателей о своей деятельности лишена санкции, поэтому исполняется не всеми депутатами.

Ни Конституция РФ, ни Федеральный закон «О статусе» не предусматривают возможность отзыва депутата Государственной Думы из-

³¹⁶ См.: Определение Верховного Суда РФ от 11 февраля 2004 г. по делу № 79-ГОЗ-7 об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы по Усть-Ордынскому Бурятскому одномандатному округу Терентьева А.В. // Справочная правовая система Консультант Плюс; Определение Верховного суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 4-ГО5-37 об отказе в отмене решения окружной избирательной комиссии о результатах выборов // Там же; Определение Верховного Суда РФ от 25 августа 2004 г. № 41-ГО4-7 об отказе в отмене решения окружной избирательной комиссии // Там же

³¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

бирателями. Однако дискуссии о его целесообразности не утрачивают своей актуальности. Еще по проводимым до принятия Конституции РФ социологическим опросам было видно, что значительное число граждан высказываются за существование этого института. Так, в 1990 г. за отзыв высказалось 32,3 % опрошенных, против – 17,2 %, затруднились дать оценку отзыва 48,3 % российских граждан³¹⁸. По мнению многих авторов, в современной России также остается популярной идея отзыва депутата³¹⁹. Некоторые ученые также высказываются за признание института отзыва на федеральном уровне, в том числе А.В. Иванченко, А.А. Югов, С.В. Бендюрина, Л.С. Адарчева³²⁰. И.В. Гранкин предлагает проект Федерального Конституционного закона «О Федеральном Собрании РФ», предусматривающий институт отзыва депутата Госдумы³²¹.

В литературе зачастую в качестве препятствия для применения данного института указывается использование избирательной системы пропорционального представительства³²². Однако этот аргумент представляется неубедительным, поскольку вполне реальной видится возможность разработки процедуры отзыва депутата, избранного по партийному списку. Возможно, например, отзывать такого депутата в округе, с которым депутат осуществляет связь. Предлагаются и иные варианты решения этой проблемы. Например, А.А. Югов и С.В. Бендюрина считают необходимым в данном случае ставить вопрос об отзыве всего списка депутатов партии путем проведения дополнительных выборов³²³. Во внесенном С. Апатенко законопроекте предусматривался отзыв депутата, избранного по общефедеральному округу, Государственной Думой по инициативе (правда, не понятно в чем выражающейся) избирателей³²⁴.

³¹⁸ См.: Социологическая служба IV Съезда народных депутатов СССР. Информационный бюллетень № 5. М., 1990. С. 3.

³¹⁹ См.: Гранкин И. В Указ.соч. С. 77; Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в субъектах РФ. Сб., 2004. С. 385.

³²⁰ См.: Иванченко А.В. Законодательство об отзыве депутатов (Состояние и перспективы) // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 34.; Югов А.А., Бендюрина С.В. Указ.соч. С. 28; Адарчева Л.С. Указ. соч. С. 45.

³²¹ См.: Гранкин И.В. Указ.соч. С. 286.

³²² См.: Авакьян С.А. Указ.соч. С. 43.

³²³ См.: Югов А.А., Бендюрина С.В. Указ.соч. С. 28.

³²⁴ См.: <http://asozd.duma.gov.ru/intranet/kom03.nsf/I/E87C395DA246197EC3256CDE>

В 2005 г. Председатель ЦИК РФ А. Вешняков высказывался за разработку механизма отзыва тех депутатов Госдумы, которые не ведут работу в регионах³²⁵. Была предложена очень удачная, на наш взгляд, процедура, которую, конечно, нельзя назвать отзывом. Предполагалось, что в случае систематического неисполнения депутатом Государственной Думы обязанностей по поддержанию связи с избирателями группа, состоящая не менее чем из пятисот избирателей, проживающих на соответствующей территории, или выдвинувшая такого депутата политическая партия будут вправе подать в Верховный Суд РФ заявление о сложении полномочий с депутата³²⁶. К сожалению, эта идея при принятии законопроекта не была поддержана.

Положительное значение отзыва связывается с усилением посредством него ответственности депутата, а, следовательно, с оправданием надежд избирателей. Отрицательные черты отзыва заключаются в широких возможностях манипулирования общественным мнением, «призрачности» оснований отзыва, дезорганизации работы представительного органа, дороговизне. Представляется, что все же институт отзыва депутата Государственной Думы является политически нецелесообразным ввиду срочности полномочий депутата, а также невозможности депутата нести индивидуальную ответственность за решения, принимаемые коллегиально.

Казалось бы, действующее законодательство применительно к депутатам Государственной Думы легализовало все признаки свободного мандата депутата. Однако к настоящему времени проблему определения мандата депутата Государственной Думы нельзя признать решенной. Проведенная в 2005-2006 гг. реформа, направленная на повышение роли политических партий в жизни общества, существенным образом повлияла на характер взаимоотношений депутатов с избирателями (начиная с пятого созыва – с 2007 г.). В частности, законодатель запретил существование региональных и местных партий, заменил существовавшую ранее смешанную избирательную систему на голосование исключительно по партийным спискам³²⁷. В Федеральный закон «О статусе»

004E8CA1?OpenDocument

³²⁵ См.: <http://www.uralpolit.ru/news/>

³²⁶ См.: Советников И.В. Указ.соч. С. 29.

³²⁷ См.: ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; Федеральный закон от 18 мая

была включена обязанность всех депутатов, избранных в составе федерального списка кандидатов, войти в состав соответствующей фракции. За неисполнение этой обязанности и выход по личному заявлению из состава фракции депутат может быть лишен мандата³²⁸.

По мнению инициаторов законопроектов (фракций «Единая Россия» и ЛДПР) изменения должны были позволить укрепить многопартийность и обеспечить стабильность в деятельности депутатских объединений³²⁹. Оппозиция усматривала в проводимой реформе стремление к созданию однопартийности в России³³⁰. Известные политики Л.М. Карапетян и В.А. Рыжков обращали внимание на угрозу подмены в результате реформы народного суверенитета партийным³³¹. Бывший и нынешний председатели Конституционного Суда РФ В.А. Туманов и А.Д. Зорькин резко высказались против законопроекта, делающего народного избранника заложником партийной дисциплины³³².

На сегодня законодатель отказался от излишне императивных требований к политическим партиям и от использования исключительно мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы. Однако продолжает сохраняться такой механизм поддержания партийной дисциплины, который по существу является аналогом отзыва депутата, но только не избирателями, а политической партией. В частности, Федеральный закон «О статусе» предусматривает, что депутат Государственной Думы лишается мандата в случаях, если он 1) стал сторонником иной партии, чем та, которая выдвинула его в составе федерального списка кандидатов; 2) не вошел в состав фракции,

2005 г. № 93-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

³²⁸ См.: Федеральный закон от 6 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3104; Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органы государственной власти» // Российская газета. 2006. 15 июля. С. 9.

³²⁹ См.: Линьков А., Ушакова О. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» - от проекта до закона // Парламентская газета. 2006. 25 мая. С. 6-7.

³³⁰ Тюлькин В. Мнение «против» // Парламентская газета. 2006. 29 июня. С. 3.

³³¹ См.: Карапетян Л.М. Конституция и партийно-политическая система в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 12; Рыжков В. Точка зрения «против» // Парламентская газета. 2006. 25 мая. С. 7.

³³² См.: Катаян К. Кстати // Парламентаризм. 2004. № 40. С. 20.

объединяющей всех депутатов, избранных в составе федерального списка кандидатов; 3) вышел по личному заявлению из состава фракции.

Из анализа норм закона некоторое время оставалось непонятным, могут ли члены фракции по своей инициативе исключить депутата из ее состава. Но Конституционный Суд РФ в Постановлении от 28 февраля 2012 г. № 4–П указал на недопустимость исключения депутата из фракции по причине выхода из политической партии³³³. Конечно, в этом случае депутат фактически лишается возможности существенно влиять на законодательный процесс. Интересно, что подобные ситуации уже возникали в отечественной конституционно-правовой практике. Так, в 2012 г. из партии «Справедливая Россия» были исключены А.В. Митрофанов и Н.А. Лакутин за голосование вопреки позиции партии. «Отступников» также отстранили от участия в работе фракции, но не лишили мандата. Сами депутаты также не подали заявления о выходе из фракции³³⁴.

Федеральный закон «О статусе» не допускает прямого права партий лишать мандата депутата. Это производится «автоматически» при наличии соответствующего факта постановлением Государственной Думы. Однако представляется, что закон влечет не только невозможность смены депутатом политических убеждений в период легислатуры, но и открытие широких возможностей для партии влиять на поведение депутата. Например, партия всегда сможет создать условия для «невыносимости» работы депутата в ней (аналогом такой ситуации в трудовом праве является увольнение по собственному желанию, прикрывающее инициативу работодателя) или, согласно мировой практике, в качестве условия включения в избирательный список брать с депутата подписанное (без даты) заявление о выходе из фракции. То есть фактически за нормами закона скрывается отзыв депутата партией. Соответственно, под угрозой «отзыва» партией депутат заинтересован в представительстве не столько интересов избирателей, сколько интересов политической партии.

³³³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ 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 РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

³³⁴ См.: Алебастрова И.А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 77.

С одной стороны, депутат уже не может действовать абсолютно свободно, руководствуясь лишь конституцией и своей совестью. Он вынужден ориентироваться на фракционную дисциплину, даже если его личная позиция отличается от позиции партии или претерпела изменения с момента избирательной кампании. С другой стороны, нет и столь жесткой зависимости депутата от избирателей, которая существует при императивном депутатском мандате. Несмотря на то, что сохраняется обязанность поддерживать связь с избирателями, депутат не принимает наказания избирателей, может не проводить отчетов перед ними. Не допускается и процедура отзыва депутата непосредственно избирателями. Таким образом, в результате предложенных законодателем изменений мандат депутата Государственной Думы нельзя отнести ни к свободному, ни к императивному. И хотя российское законодательство не предоставляет права партиям напрямую отзывать депутатов, схожесть вводимой в Российской Федерации модели с партийным императивным мандатом очевидна.

Недаром пресса назвала указанные изменения законом «о крепостных депутатах»³³⁵. В. Рыжков очень удачно привел примеры нецелесообразности подобного «крепостного права»: «Напомню, Черчилль поменял партию тогда, когда его прежняя партия не поняла опасности Гитлера. Рейган ушел из Демократической партии в Республиканскую, когда Демократическая партия увеличила налоги и фактически начала развал американской экономики. А П. Струве покинул Социал-демократическую партию и основал партию кадетов, когда понял опасность левого радикализма»³³⁶.

Удивительно, но Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции РФ аналогичные положения законодательства для депутатов представительных органов власти субъектов РФ, допускающие лишение депутатских полномочий за выход из состава фракции. Орган конституционной юстиции мотивировал свое решение необходимостью обеспечения баланса политических сил, определенного на выборах³³⁷. Эта правовая позиция была встречена жесткой критикой

³³⁵ См.: Глютов С. Точка зрения «против» // Парламентская газета. 2006 г. 25 мая. С. 7.

³³⁶ См.: Рыжков В. Мнение «против» // Парламентская газета. 2006. 25 мая. С. 7.

³³⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ 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

со стороны юридического сообщества³³⁸.

Опираясь на зарубежный опыт, можно дать неудовлетворительную оценку действующего российского законодательства о влиянии партий на деятельность депутатов Государственной Думы, поскольку введенные элементы партийного императивного мандата способствуют подмене в деятельности депутата интересов народа интересами партии. Подобное правовое регулирование влечет за собой бюрократизацию парламента. Депутат фактически лишается естественного права любого человека – свободы выражения мнения, превращается в «винтик партийной машины», что в условиях слабости оппозиционных партий в России влечет за собой принятие необдуманных, «сырых» законов.

Взаимоотношения между депутатом и избирателями должны строиться на основе общей политико-правовой позиции, а не на основе юридической зависимости депутата от партии. Депутат должен иметь возможность выйти из партии, не утратив свой мандат, если считает, что она перестала выражать волю избирателей должным образом. Поэтому оптимальной моделью взаимоотношения депутатов с избирателями, на наш взгляд, можно считать конструкцию свободного мандата депутата. Именно эта конструкция в наибольшей мере способствует реализации принципа идеологического многообразия и формированию парламентаризма.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое мандат депутата?
2. В чем разница между свободным и императивным мандатом депутата?
3. Что такое императивный партийный мандат депутата?
4. Какой вид мандата депутата в наибольшей степени способствует реализации конституционного принципа идеологического многообразия?
5. Какой вид мандата депутата считается признаком парламентаризма?

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

³³⁸ См.: Алебастрова И.А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 77.

Заключение

Итак, идеологическому многообразию как конституционно-правовому принципу, обусловленному определенным типом общественных отношений, присущи следующие черты: многопартийность; легальная оппозиция; регулярные общенародные свободные выборы в представительные органы государственной и муниципальной власти; деятельность выбранных или уполномоченных лиц в управлении государственной, региональной и муниципальной деятельностью; комплекс прав и свобод граждан, позволяющий им участвовать в общественно-политической жизни; равноправие и свобода идеологии; правовые формы взаимодействия субъектов политических отношений. Эти черты являются «индикаторами» принципа политического многообразия, свидетельствующими о его эффективной или нерезультативной реализации.

Принцип идеологического многообразия, имея определяющее значение для демократического правового государства, трактуется неоднозначно в юридической науке. Полярность мнений, разнообразие подходов, соседство позиций свидетельствуют о дискуссионном характере научного осмысления феномена идеологического многообразия как основы конституционного строя. Государство, характеризующееся как демократическое и правовое, вряд ли может обойтись без принципа идеологического многообразия, реализация которого немислима без соблюдения баланса конституционных ценностей, интересов общества, государства и личности, что, в свою очередь, может стать прочной основой отечественной правовой культуры.

Современный парламент является одним из основных «проводников» реализации принципа идеологического многообразия. Несмотря на имеющее зачастую место негативное обывательское отношение к парламенту, а также несмотря на существенные проблемы его деятельности, такие, как: лоббирование в парламенте интересов узких социальных групп; медлительность парламентских процедур; непрофессионализм депутатов; делегированное законотворчество; факт разработки основной массы законопроектов органами исполнительной власти; использование депутатских полномочий в целях построения личной карьеры и др., парламент все же представляет собой огромную

ценность, поскольку он предопределяет наличие дискуссии в системе властных институтов и предполагает создание юридических механизмов влияния оппозиции на принятие политических решений властной элитой. Парламент – это уникальный правовой институт, соединяющим в себе качества представительного и законодательного органа власти. Наличие и эффективная работа этого учреждения влияют на практическую реализацию принципа идеологического многообразия в процессе осуществления государственной политики. Поэтому очевидно, что развивать и совершенствовать институт парламентаризма необходимо, но следует учитывать как позитивные, так и негативные проявления деятельности парламентов и не допускать как уничижительного, так и чрезмерно возвышенного положения представительного органа в системе разделения властей.

В условиях неоднозначного понимания категории «парламентаризм» представляется возможным рассматривать его как теоретическую концепцию, правовой институт, принцип устройства государства и как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике. При этом под сущностью парламентаризма целесообразно подразумевать не ведущую роль парламента в системе иных государственных органов, а реальность и эффективность осуществления полномочий парламентом в условиях разделения властей.

Идея парламентаризма носит не только теоретическое значение, но и важна для практики. Парламентаризм призван минимизировать потенциальную угрозу узурпации власти со стороны исполнительных органов, способствовать реализации принципа идеологического многообразия в общественно-политической сфере. Концепция парламентаризма позволяет понять, через какие юридические механизмы можно обеспечить реальность и эффективность реализации полномочий парламентом. Теория парламентаризма способна сориентировать законодателя в определении правильного направления регулирования правового положения представительных учреждений в стране. Может помочь в решении практикоориентированных вопросов выбора избирательной системы, оптимизации полномочий законодательных органов, формирования отношений между депутатами и избирателями, определения внутренних правил функционирования парламента и т.д.

Парламентаризм не предполагает ни буквального «верховенства парламента», ни господства исполнительной власти, известного как «министерализм», ни чрезмерного возвышения суда, гипертрофированного в теории «судейского государства». Представляется, что для формирования парламентаризма необходим именно баланс, равновесие властей. Парламентаризм в современном понимании в качестве составляющей признака верховенства закона требует также существование конституционализма, обуславливающего существенную роль конституции как основного закона в системе действующего законодательства и возможность защиты ее предписаний посредством института конституционной юстиции. Однако конституционализм России подрывается многочисленностью поправок, внесенных в Конституцию РФ, некоторые из которых противоречат самой идее конституционализма и рассматриваются в юридической литературе как подрывающие уважительное отношение к этому принципиальному документу страны. Значительную проблему в реализации принципа верховенства закона составляет также «правотворческий волюнтаризм законодателя», который связывается с бездумным принятием большого числа новых «сырых» законов, многие из которых разрабатываются в угоду политической конъюнктуре.

Применительно к Российской Федерации можно отметить существенный перевес властных полномочий Президента РФ по сравнению с иными органами власти, а также слабое положение отечественного парламента в системе сдержек и противовесов, в том числе по участию в назначении на отдельные должности. С принятием поправок к Конституции РФ 2020 г. при формальном усилении полномочий парламента в формировании Правительства, прерогативы Президента фактически возросли, позволяя ему осуществлять общее руководство Правительством, отправлять в отставку его членов, инициировать процедуры отстранения судей от должности, назначать прокуроров. Парламентский контроль имеет легальное закрепление, но отличается неэффективностью в силу отсутствия реального института оппозиции. Затрудняют эффективность контроля также высокие требования по численности депутатов для возбуждения процедуры парламентского расследования и формирования парламентского запроса.

Проведенное в настоящее время снижение требований к политическим партиям, уменьшение заградительного барьера на выборах

в парламент и расширение применения мажоритарной избирательной системы заслуживают положительной оценки, хотя не позволили на практике усилить позиции оппозиционных партий. Абсолютное большинство «партии власти» в парламенте не позволяет в полной мере реализовывать принцип идеологического многообразия и проявлять парламенту свою истинную природу как представительного органа. Для того, чтобы повысить эффективность деятельности парламента, требуется существенная либерализация законодательства о референдуме и публичных манифестациях, возрождение института избирательных блоков. В целях предупреждения правотворческого волюнтаризма законодателя и стабилизации отечественной правовой системы, серьезного внимания заслуживает идея легального запрета на принятие новых базовых законов и кодексов.

Опираясь на зарубежный опыт, можно дать неудовлетворительную оценку действующего российского законодательства о влиянии партий на деятельность депутатов Государственной Думы, поскольку введенные элементы партийного императивного мандата способствуют подмене в деятельности депутата интересов народа интересами партии. Подобное правовое регулирование влечет за собой бюрократизацию парламента. Депутат фактически лишается естественного права любого человека – свободы выражения мнения, превращается в «винтик партийной машины», что в условиях слабости оппозиционных партий в России влечет за собой принятие необдуманных, «сырых» законов.

Взаимоотношения между депутатом и избирателями должны строиться на основе общей политико-правовой позиции, а не на основе юридической зависимости депутата от партии. Депутат должен иметь возможность выйти из партии, не утратив свой мандат, если считает, что она перестала выражать волю избирателей должным образом. Поэтому оптимальной моделью взаимоотношения депутатов с избирателями, на наш взгляд, можно считать конструкцию свободного мандата депутата. Именно эта конструкция в наибольшей мере способствует реализации принципа идеологического многообразия и формированию парламентаризма.

Список рекомендуемых источников и литературы по 1 и 2 главе

1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ) // Российская газета. – 2020. – 4 июля.
2. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Вс. съезд народ. депутатов и Верх. Совет Рос. Федерации. 1993. № 32, ст. 1227; Российская газета. 2011. 9 дек.
3. О средствах массовой информации: закон Рос. Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1// Российская газета. 1992. № 32. 12 мая
4. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №21. Ст. 1930.
5. О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон 26.09.1997 № 125-ФЗ от 19 сентября 1997 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 45. Ст. 1987
6. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 98. Ст. 43
7. О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 43. Ст. 543
9. О защите конкуренции : федеральный закон Рос Федерации от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №19. ст. 2060.
11. О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 71 – ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 21. Ст. 2457
12. О внешней разведке: федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. №3. ст.143
13. О национально-культурной автономии.: Федеральный закон от 17 июня 1996 № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996 . № 25. ст. 2965
14. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 № 20 ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 8 ст. 740.
15. О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон от 24 декабря 2002 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 78. Ст. 1654.
16. О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 45. Ст.1269.
17. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 89. Ст. 1764.
18. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федеральный закон от 11 августа 1995 № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №33. ст. 3340
19. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 76. Ст. 2181.
20. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. ст. 148.
21. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02 марта 2007 № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 52. Ст. 623

22. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 11 марта 1992 № 2487-1 (// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 89. Ст. 1798
23. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. 2011. 14 июля.
24. Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.07.2006 № 438 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3400.
25. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // Алтайская правда. 1999. 20 нояб
26. О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом: Закон Алтайского края от 13 июля 2010 года N 69-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2013. № 209
27. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае.: Закон Алтайского края от 06 апреля 1998 № 19-ЗС (ред. от 03 апреля 2014) // Алтайская правда. 2014. 10 апреля.

2. Международные правовые акты

1. Устав Организации Объединенных наций // Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999.
2. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.

3. Проекты нормативных правовых актов и официальных документов

1. О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона № 96008902-2. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Концепция государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: Проект. Документ опубликован не был URL: <http://www.atheism.ru/archive/text/77.phtml>

4. Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. – М.: Норма, 2012. Т. 1. 436 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2014. 560 с.
3. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособ. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 340 с.
4. Авакьян С.А. Ни одна страна не может жить без идеологии // Российская Федерация сегодня. – 2009. – № 6. 34-38 с.
5. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М.: Проспект. 1996. 280 с.
6. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь. М.: Норма, 2006. 480 с.
7. Баглай М.В. Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК, 2009. 629 с.
8. Байниязов Р.С. Мировоззренческие основы общероссийской правовой идеологии // Журнал российского права. 2000. № 11. С 12-16
9. Баренбойм П.Д. Концепция Зорькина–Танчева о соотношении современных доктрин верховенства права и правового государства // Законодательство и экономика. 2011. № 10. С. 124-127
10. Баринов Э.Э., Белохонова А.О. Конституция 1993 года как символ

- постсоветской эпохи России // *Философия права*. – 2014. – № 1 (62). С. 190-193
11. Бобракова Н.В. К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института // *Ленинградский юридический журнал*. 2013. № 1 (31). С. 56-60
 12. Бобылев А.И. *Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления*. Монография. М.: Право и государство, 2013. 304 с.
 13. Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // *Журнал конституционного правосудия*. 2014. № 2 (38). С. 35-38
 14. Буховец А.Н. *Идеологическая функция государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук*. М., 2002. 24 с.
 15. Васильева С.В. *Конституционно-правовой статус политической оппозиции*. М. Приоритет, 2010. 292 с.
 16. Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 2. С. 46-49
 17. Витрук Н.В. *Верность Конституции*. М.: Книга. 2008. 402 с.
 18. Витрук Н.В. Народовластие как конституционная ценность // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Италии: материалы V Международной научно-практической конференции / под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. – М.: РАП, 2012. С. 12-18
 19. Витрук Н.В. *Общая теория правового положения личности*. М. Форма, 2008. 256 с.
 20. *Вопросы государства и права во французской буржуазной революции XVIII в.* / под ред. С. Кечекьяна М.: Юридическое издательство НКЮ СССР. 1940. 426 с.
 21. Гаджиев К.С. *Имидж государства в конфликте идеологий*. М.: Андалус, 2007. 348 с.
 22. Гончаров В.В. *Идеологическая основа российской государственности: современные проблемы формирования и развития* // *Юридическое образование и наука*. 2010. № 4. С.79-83
 23. Головинов А.В. По поводу идеологической природы областничества: опыт политологического осмысления // *Вестник Томского государственного университета*. Серия: Философия. Социология. Политология. 2013. № 3 (21). С. 134-137

24. Гришаева Ю.И. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию и на доступ к информации о деятельности органов государственной власти // Юрист. 2007. № 6. С. 35-37.
25. Дугин А.Г. Обществоведение для граждан Новой России. М.: Инфра, 2007.
26. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (читая новейшую учебную литературу) // Государство и право. 2001. № 1. С.34-39.
27. Ермаков А.В. Современная российская государственная идеология и ее «николаевские» корни // Известия Иркутского государственного университета. Сер Политология. Религиоведение. 2011. № 3. С 45-49.
28. Ерыгина В.И. Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 125-128
29. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008. 456 с.
30. Ильин В.В. Аксиология. – М. Инфо, 2005. 368 с.
31. Исаева К.М. Идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов–на-Дону, 2015. 26 с.
32. Исаева К.М. К вопросу о содержании конституционного принципа идеологического многообразия // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2012. № 4. С. 123-129
33. Ишеков К. А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование : монография. – М.: РПА Минюста России, 2013. 320 с.
34. Ишеков К.А., Капитанец Ю.В., Черкасов К.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. – 196 с.
35. Киреев В. В. К вопросу о формировании парадигмы кардинальной конституционной реформы // Проблемы права. 2010. № 1. С. 68-72

36. Кокотов А.Н. Предназначение Конституции // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т.1. М.: Изд-во МГУ, 2004. 340 с.
37. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России - Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2012. 151 с.
38. Комкова Г.Н. Обеспечение достойной жизни граждан как цель построения социального государства в России // Россия, Конституция, достойная жизнь: Материалы науч. конф., 17-18 ноября 2012 г. М., 2012. С. 142-145
39. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009 . 246 с.
40. Кононов К.А. «Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С.170-178
41. Кононов К.А. Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 24 с.
42. Кононов К.А. Идеологический плюрализм как один из принципов демократии и основ конституционного строя России // Современные проблемы совершенствования российского законодательства: Сб. ст. / Под ред. В.Я. Музыкина, Е.С. Аничкина. – Барнаул.: Изд-во Алт. ун-та. 2002. С.190-193
43. Кононов К.А. Институциональная природа идеологического многообразия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. С. 78-80
44. Кононов К.А. Конституционное право на идеологический плюрализм: формально-юридическое обоснование // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ / Под общ. ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник: в 2 ч. Ч. 1. СПб.:Скит. 2006. С 230-234.
45. Кочетков В.В. К вопросу о национальной русской идее: философско-правовой подход // Государство и право. 2013. № 2. С 90-95
46. Кравчук В.В. Международные документы о принципах отношений государства и религиозных организаций, о праве человека на свободу совести Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2013. 291 с.

47. Крылов Б.С. Вопросы политической идеологии в зарубежных странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6. С 180-186
48. Крылов Б.С. Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание: М.: Проспект, 2013. 156 с.
49. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Издат-во НОР-МА, 2010. 544 с.
50. Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 45-49
51. Лобанова О.С. Идеологическое многообразие – сущностный фактор формирования гражданского общества. [Электронный ресурс]: публикации экспертов // Новый юридический журнал. 2012. № 1. URL: <http://www.new.law-books.ru/index.php?page=prava-cheloveka> (дата обращения: 13.04.2012).
52. Лукашева Е.А. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Е.А. Лукашева. – М.: Изд. Норма, 2012. – 435 с.
53. Максименко Е.В. Конституционная свобода творчества: понятие и содержание // Конституционные чтения. Вып. 3. Воронеж: издательство, 2008. С 210-213 с.
54. Малинова О.Ю. Идеологический плюрализм и трансформация публичной сферы в постсоветской России // Юридическое образование и наука. 2010. № 4. С. 45-49.
55. Мартышин О.В. Идеино-политические основы современной российской государственности // Государство и право. 2009. №6. С. 31-35.
56. Михайленко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2011. 26 с.
57. Невинский В.В. Основы конституционного строя Российской Федерации как система конституционных принципов // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С.123-128
58. Невинский В.В. Основы конституционного строя РФ: понятие, содержание, значение: Сборник статей / Под ред. В.К. Гавло, В.Я. Мущюкина, В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. С. 11-19.
59. Невинский В.В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2012. 560 с.

60. Невинский В.В. Рецензия на книгу Б.С. Крылов «Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание». М., 2013 // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 34-38.
61. Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина // Личность и государство на рубеже веков / под ред. В.В. Невинского. – Барнаул, Изд-во Алт. ун-та. 2000. С 129-131.
62. Нерсисянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации : сб. статей / отв. ред. Ю.С. Пивоваров. – М.Инфо-ДА, 2000. 340 с.
63. Овчинников А.И. Идеология российской государственности в контексте модернизации: базовые ценности и приоритеты // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. № 1. С. 123-126
64. Овчинников А.И. Понятие государственной идеологии и ее функции в современном государстве // Философия права. 2013. №1 (56). С. 46-60
65. Парсонс Т. Система современных обществ. Под ред. М.С. Ковалевой. М.:Социология. 1998. 234 с.
66. Певцова Е.А. Правовая культура и правовое воспитание в России на рубеже XX-XXI веков // Российский фонд правовых реформ. Проект «Правовое образование в школе». Сер.: Правовое образование: теория и практика. М.: Изд. дом «Новый учебник», 2003. 124 с.
67. Постников А.Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права 2008. № 12. С. 150-156
68. Проскворякова Ю.А. Правовое регулирование реализации принципа Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 28 с.
69. Рыбаков В.А. К вопросу о роли идеологии в современном государстве // Вестник Омского университета. 1988. Вып. 1. 125-128 С.
70. Сазонникова Е.В. Содержание свободы творчества в конституционном праве России // Журнал российского права. 2009. № 5. С. 52–59.
71. Сазонов В. И. Идеология как важнейшая составляющая политической и правовой системы Российского государства // Учен. зап. Волгогр. ин-та экономики, социологии и права. 2000. № 1.
72. Салихов Д.Р. Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 34=39

73. Старостенко К.В. Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации. СПб.: изд-во СПбГУ 2008. 190 с.
74. Страшун Б.А. Конституционализм: идеал, реальность и возможная перспектива // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5 (84). С. 200-205.
75. Стругова Е.В. Формирование идеологии как фактор формирования политики в государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 56-60.
76. Филимонов Ю.В. Политические партии как носители идеологического и политического многообразия в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 1. С. 145-147
77. Фролов С.А. Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с
78. Фукуяма Ф. Столкновение культур и американская гегемония // Без темы. 2007. № 1(3). С.90-98.
79. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категории // Государство и право. 1999. № 3. С. 23-28.
80. Хабриева Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15-23.
81. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 288 с.
82. Цалиев А.М, Цгоев Т.В. О конституционных основах государственно-правовой идеологии в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1. С. 167-168
83. Чепига Т.Д. Идеология и проблемы реформы наследственного права России // Наследственное право. 2007. № 2. С. 24-28.
84. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Идеологическое многообразие и многопартийность: партийный дух или национальный, патриотический, государственный? (И.А. Ильин против яда партийности) // Журнал о выборах. 2011. № 6. С. 89-92.
85. Шапорева Д.С. Конституционное право человека и гражданина на свободу творчества в России: автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 28с.

86. Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 34-39.
87. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. Москва. Юрид. лит. 2005. 346 с.
88. Юсубов Э.С. К вопросу о конституционной идеологии Российской Федерации // Представительная власть в Российской Федерации: история, теория, практика: Материалы международной научно-практической конференции. Под. ред. И.И. Лора и Л.В. Тена. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2013. С.56-67.

Список рекомендуемых источников и литературы по 3 главе

1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 14 марта 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ»; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.
5. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
6. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Собрание законодательства РФ. - 1997.- № 9. - Ст. 1011.
7. Федеральный конституционный закон от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О Конституционном Суде РФ» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
8. Кодекс административного судопроизводства РФ от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
9. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 1 января 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002, № 46. Ст. 4532.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

- ниях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02 декабря 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №5. Ст. 410.
 12. Уголовный кодекс РФ от 13 июля 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
 13. Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 14 декабря 2020 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3104.
 14. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах РФ» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
 15. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О статусе судей в РФ» // Российская газета. 1992. 29 июля.
 16. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 27 октября 2020 г.) «О Счетной палате РФ» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
 17. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 28 ноября 2020 г.) «О прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
 18. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30 декабря 2019 г.) «О Следственном комитете РФ» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
 19. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09 марта 2020 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
 20. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07 мая 2013 г.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.
 21. Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
 22. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» № 2124-1 // Российская газета. – 1992. - 8 февраля.

23. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 170.
24. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об Общественной палате РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
25. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. 24 декабря 2020 г.) «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

2. Международные правовые акты

1. Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. - № 17. – Ст. 291.
3. Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 22-16 от 15 ноября 2003 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. - 2004. - № 33. - С. 261-271.
4. Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М., 1999. С. 653-664.

3. Материалы практики

1. По делу о проверке конституционности положений части первой и второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»: Постановление Конституционного

- Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - № 2. – С. 2.
2. По делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ: Постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 2. - Ст. 348.
 3. По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ»: Постановление Конституционного суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 16. - Ст. 1879.
 4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 48. – Ст. 5969.
 5. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ»: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 25. - Ст. 2728.
 6. По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобой заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 14. - Ст. 1374.
 7. По делу о проверке конституционности положений ст. 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной вла-

- сти субъектов РФ» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда РФ и Законодательного собрания Красноярского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П // *Собрание законодательства РФ*. - 2002. - № 16. - Ст. 1601.
8. 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»: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // *Собрание законодательства РФ*. - 2005. - № 6. - Ст. 491.
9. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ли Романа Михайловича на нарушение его конституционных прав ст. 239.5 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и ст. 5 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2001 г. № 284-О // *Справочная правовая система «Консультант Плюс»*.

4. Правовые акты зарубежных государств

1. Федеральный конституционный закон Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. // *Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.*
2. Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г. // *Конституции зарубежных государств. Американский континент. Ер., 1992.*
3. Закон об организации Национального Собрания и Государственного Совета Социалистической Республики Вьетнам от 3 июля 1981 г. // *Социалистическая Республика Вьетнам. Конституция и законодательные акты: перевод с вьетнамского. М., 1988.*
4. Федеральный закон о выборах в германский Бундестаг. – Б. и., 1993. – 63 с.
5. Избирательный кодекс Франции 1975 г. (в ред. 2003 г.) // *Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., 2004.*
6. Закон о регулировании лоббизма (1946 г.) Свод законов США – титул 2, глава 8А // *Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. М., 1993.*

7. Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» 2003 г. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2003. № 1.
8. Конституция штата Калифорния // Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2001.
9. Конституция штата Массачусетс 1780 г. // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. М. 1993.
10. Конституционный Акт Великобритании о Парламенте от 18 августа 1911 г. // Английский конституционализм: история и современность. Документальный материал, методические указания, библиография. – Новосибирск, 2002.
11. Конституция Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М., 2001.
12. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Составитель В.В. Маклаков.- 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
13. Конституция Федеративной Республики Бразилии от 20 августа 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Составитель В.В. Маклаков.- 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
14. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.
15. Федеральный закон Австрийской Республики от 4 июля 1975 г. «О регламенте Национального Совета» // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985.
16. Закон Французской республики № 88-227 от 11 марта 1988 г. «О финансовой гласности политической жизни» // Французская Республика. Конституция и законодательные акты: Пер. с фр. – М.: Прогресс, 1989. С. 231.
17. Регламент национального Собрания Французской Республики от 3 июня 1959 г. // Французская Республика. Конституция и законодательные акты: Пер. с фр. М., 1989.

5. Литература

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999.

2. Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк). Тюмень, 2015.
3. Алебастрова И.А. Основы американского конституционализма. М., 2001.
4. Алебастрова И.А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6.
5. Алиев С. Конституционные основы разделения властей и становление парламентаризма в Турции. М., 1996.
6. Ализода З. К вопросу о понятии и признаках парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.
7. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2009.
8. Арановский К., Князев С. Роль Конституции в политико-правовом обустройстве России: исходные обстоятельства и современные ожидания // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3 (94).
9. Арзамаскин Н.Н. Трансформация формы правления современного Российского государства // Вестник Башкирского университета. 2006. № 3.
10. Арутюнян А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности. М., 2013.
11. Бельсон Я.М. Современное буржуазное государство и «народное представительство». М., 1960.
12. Бендюрина С.В., Югов А.А. Конституционные основы статуса народных представителей в органах публичной власти // Российский юридический журнал. 2001. № 3.
13. Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003.
14. Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / Отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013.
15. Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978.

16. Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект // *Lex russica*. 2013. № 12.
17. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011.
18. Васильев А.А. Серегин А.В. История русской охранительной политико-правовой мысли (17-20 вв). М., 2011.
19. Величко А.М. Государственные идеалы России и Запада. Параллели правовых культур. СПб., 1999.
20. Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 4.
21. Гарлицкий Л., Гарлицкая З.А. Неконституционные поправки к конституции: существует ли проблема и найдется ли решение? // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. № 1 (98).
22. Гошуляк В.В. Юридическая природа депутатского мандата // *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2004. № 2.
23. Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999.
24. Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 10.
25. Диксон Р., Ландау Д. Транснациональный конституционализм и ограниченная доктрина неконституционного изменения конституции // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2016. № 2 (111).
26. Дмитриев Ю. А. Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции РФ? // *Государство и право*. 2013. № 12.
27. Дыльнова Т.В., Панкратов И.А. Социальная справедливость - важнейший принцип социальной политики государства // *Информационная безопасность регионов*. 2012. № 1.
28. Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001.
29. Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или зачем нужны представители федерации в Совете Федерации // *Вопросы федерализма: сборник научных работ / Отв. ред. С. В. Нарутто*. Т. 4. М., 2018.
30. Заикин С.С. Высший Арбитражный Суд: данные удалены. Часть 1. Молчание и согласие // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. № 3 (100).

31. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015.
32. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015.
33. Каутский К. Представительное правление. СПб, 1905.
34. Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.
35. Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.
36. Коновалова Л.Г. Мандат депутата современного парламента: конституционно-правовое исследование. Барнаул, 2008.
37. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 2 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 2. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
38. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 6. М., 1995. .
39. Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3.
40. Кравченко Л.А. Парламент как институт представительной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2.
41. Крамской В.В. К вопросу об определении понятия «парламентаризм» // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.
42. Крамской В.В. Парламентаризм и форма правления: теоретико-правовые и методологические особенности исследования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9.
43. Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83).
44. Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83).
45. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963.

46. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 1998.
47. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960.
48. Локк Д. Два трактата о правлении: сочинения в 3 томах / Состав. А.Л. Субботин. М., 1988. Т. 3.
49. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2009.
50. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в РФ. М., 2001.
51. Медушевский А. Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92).
52. Миронов О.О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. 1996. № 4-5.
53. Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 3. М., 2008.
54. Невинский В.В. Демократия, выборы и избирательное право в ФРГ: Учебное пособие. Барнаул, 1993.
55. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в РФ. СПб, 2004.
56. Онишко Н.В. Идеино-теоретические основания российского парламентаризма. СПб., 1999.
57. Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999.
58. Петерсон О. Шведская система правления и политика. М., 1998.
59. Пискунова Е.А. Общественный контроль в системе взаимоотношений государства и общества // Проблемы конституционного развития РФ / Отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013.
60. Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.
61. Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2004.
62. Румянцев А.Г. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3.
63. Румянцева В.Г., Гуляева Е.А. Парламентаризм: проблемы научного осмысления понятия и практика институционального воплощения

- // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12.
64. Сергун А.А. Парламентаризм: зарубежный опыт. Нижний Новгород, 1991.
 65. Серов К.Н. Социально-экономическая политика государства и политический режим: некоторые проблемы взаимосвязи // Юридический мир. 2007. № 4.
 66. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ.ред. О.Н. Булакова. М., 2005.
 67. Сопельцева Н.С. Иммуниеты в конституционном праве РФ. Челябинск, 2004.
 68. Сэмпсон А. Новая анатомия Британии. М.: Прогресс. 1975.
 69. Тасалов Ф.С. «Палата-невидимка» в XXI веке – возможно ли реформирование Совета Федерации? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.
 70. Ткаченко В.Г. Парламентаризм в России: особенности и этапы становления // Журнал российского права. 2001. № 6.
 71. Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право /пер. с англ. М., 1950.
 72. Фархутдинов И.З. Парламентаризм на службе народов // Право и политика. 2006. № 9.
 73. Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009.
 74. Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1992.
 75. Хессе К. Основы конституционного строя ФРГ. М., 1981.
 76. Чаплыгина А.Ю. Проявления политической коррупции в России в условиях трансформации политического режима и кризиса 90-х годов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1.
 77. Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. Владивосток, 2002.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Конституционный принцип идеологического многообразия: сущность и содержание	8
1.1. Природа идеологического многообразия в демократическом правовом государстве.....	8
1.2. Наука конституционного права о сущности идеологического многообразия и его значении для правовой культуры современного российского общества.....	16
1.3. Принцип идеологического многообразия в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание и гарантии реализации	24
Глава 2. Основные государственно-правовые формы реализации идеологического многообразия в Российской Федерации	33
2.1. Специфика правовой реализации принципа идеологического многообразия по базовым сферам жизни общества	33
2.2. Идеологическое многообразие и принцип многопартийности	43
2.3. Конституционно-правовое выражение принципа идеологического многообразия в сфере законодательства об общественных объединениях	50
Глава 3. Идеологическое многообразие и парламентаризм	56
3.1. Понятие и сущность парламентаризма как юридической концепции, способствующей реализации конституционного принципа идеологического многообразия	56
3.2. Признаки парламентаризма, способствующие реализации конституционного принципа идеологического многообразия	76

3.3. Мандат депутата как фактор влияния на реализацию конституционного принципа идеологического многообразия	120
Заключение	141
Список рекомендуемых источников и литературы по главам.....	145

Учебное издание

Александр Викторович Головинов,
Людмила Геннадьевна Коновалова

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА:
ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ МНОГООБРАЗИЕ
И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ**

Учебное пособие

Публикуется в авторской редакции
Подготовка оригинал-макета и дизайн обложки *Ю.В. Плетнева*

Издательство Алтайского государственного университета
Издательская лицензия ЛР 020261 от 14.01.1997.

Подписано в печать 10.02.2021.
Дата выхода издания в свет 15.02.2021.
Формат 60×84 1/16 Усл.-печ. л. 9,76.
Тираж 150. Заказ 36.

Типография Алтайского государственного университета:
656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66