

Алла Николаевна ГУТОРОВА¹

УДК 342

**ПАРТИЙНОЕ И НЕЗАВИСИМО-ИНДИВИДУАЛЬНОЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО МАНДАТА НАРОДНОГО ДОВЕРИЯ
В КОНСТИТУЦИОННОМ ГОСУДАРСТВЕ**

¹ кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права,
Юго-Западный государственный университет (г. Курск)
allagutorova@mail.ru; ORCID: 0000-0003-0345-6903

Аннотация

В современной России партийная система имеет ряд особенностей, которые должны учитываться юридической наукой для целей исследования и поиска оптимального соотношения партийного и независимого (индивидуального) представительства в конституционном механизме мандата народного доверия. Именно особенности партийной системы России на современном этапе ее исторического развития, но не многопартийность как таковая, на наш взгляд, обуславливают основной вектор конституционно-правового регулирования данных общественных отношений и соответствующую оценку данного явления в российской юридической науке.

В основе методологии исследования лежит сравнительно-правовой метод, позволивший сравнить партийное и независимое представительство в системе народного представительства. Использование историко-правового метода обуславливается необходимостью выявления особенностей развития партийной системы современной России через призму исторических фактов. Метод прогнозирования позволил определить перспективы дальнейшего развития политической системы России.

Цитирование: Гуторова А. Н. Партийное и независимо-индивидуальное представительство в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия в конституционном государстве / А. Н. Гуторова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Том 6. № 4 (24). С. 248-264.

DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-4-248-264

Развитие конституционного строя России за последние десятилетия свидетельствует о весьма решительном отказе от однопартийной идеологической системы и переходе к зарождающейся, но неуклонно развивающейся многопартийности. По мере укрепления реальной многопартийности и политической конкуренции, индивидуально-независимая форма народного представительства будет уступать место партийному мандату народного доверия вплоть до ухода в прошлое института «независимых» депутатов-одномандатников, причем не только в Государственной Думе, но и в законодательных (представительных) органах субъектов РФ. А в местном самоуправлении предпочтительно «независимо-индивидуальное», т. е. внепартийное (в общенациональном смысле) народное представительство. По конституционно-правовой природе муниципальное народное представительство является «независимо-индивидуальным» в отношении политических партий.

Ключевые слова

Политическая партия, народное представительство, мандат депутата, независимое представительство, партийное представительство, многопартийность, Конституция.

DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-4-248-264

Введение

Мандат депутата или выборного должностного лица может быть обусловлен связью кандидата (после выборов — государственного или муниципального деятеля) с политической партией или отсутствием подобной связи. В роли политической партии могут выступать иные политические общественные объединения, если закон применительно к тому или иному уровню публичной власти допускает приравнивание их статуса к правовому положению данных общественных объединений, но это не меняет суть конституционного правоотношения: либо кандидат связан с политической корпорацией, либо он независим от нее. Партийность публичного деятеля, с одной стороны, облегчает задачу «прохождения» во власть вместе с представительством партии, с другой — требует от политика дополнительных затрат на взаимодействие с коллегами по партии, разрешение задач внутрипартийной конкуренции, агитацию не только лично за себя, но и в пользу соответствующей политической корпорации [4] и т. д. Благодаря многопартийности обеспечивается состояние, при котором в деятельности парламента «принимает участие все основные силы общества». При прочих равных условиях партийная форма представительства выгодно отличается от независимого способа участия в выборах и дальнейшей публичной деятельности, поскольку она создает *долгосрочно ориентированную институциональную среду*, которая обеспечивает *доверие общества к представительной демократии* [1, с. 11]. С другой стороны, индивидуальное представительство создает *более высокий уровень персональной конкуренции кандидатов на выборах перед избирателями* и гарантирует *устойчивость непосредственной связи мандатариев с избирательным корпусом*.

Полагаем, что здесь допустима аналогия с экономической системой, в которой сосуществуют крупные корпорации и организации малого и среднего бизнеса: в политической системе в роли корпораций выступают политические партии, своего рода «мелкими лавочниками», если можно так выразиться, выглядят независимые или индивидуальные беспартийные кандидаты. Последние нередко считают себя достаточно способными и квалифицированными, чтобы разработать политическую платформу и внедрить ее в жизнь. В некоторых случаях им это удастся, особенно если речь идет о муниципальном уровне представительства либо о баллотировке на государственном уровне широко известных общественных деятелей. Однако опыт зарубежных демократических стран показывает, что задачам конституционной плюралистической демократии, основанной на конкуренции партий и периодической сменяемости политических лидеров, в большей мере соответствует партийная форма народного представительства, чем индивидуальная, беспартийная депутация. Данная проблематика весьма характерна и для политической истории нашего государства.

Материалы

Партийное и индивидуальное представительство

В современной России партийная система имеет ряд особенностей, которые должны учитываться юридической наукой для целей исследования и поиска оптимального соотношения партийного и независимого (индивидуального) представительства в конституционном механизме мандата народного доверия [14]. Именно *особенности партийной системы России на современном этапе ее исторического развития, но не многопартийность как таковая* [13], на наш взгляд, обуславливают основной вектор конституционно-правового регулирования данных общественных отношений и соответствующую оценку данного явления в российской юридической науке. В случае с «развитой» межпартийной конкуренцией [15], по всей вероятности, крупные политические партии сравнительно быстро «монополизировали» бы эту систему политических отношений, в которой у «новичков» и других «независимых» кандидатов попросту не оставалось бы шансов на электоральную победу.

И. Макменагин и А. Гвизда считают, что институционализация партий стала «одним из главных вызовов третьей волны демократизации», причем «институционализированные партии» важны для «нормального функционирования демократии» [11, с. 103]. Т. В. Растимешина и А. С. Епифанов верно называют партии «основной институциональной единицей борьбы за власть», что в современном обществе органически связано с «демократической и плюралистической» политической системой [16, с. 148]. Можно согласиться с О. А. Толпыгиной, что за постсоветский период «режимные и институциональные характеристики» политической системы «эволюционировали в сторону ужесточения норм и правил политического взаимодействия, сузив поле конкуренции и ограничив возможности маневра для всех политических игроков, кроме доминирующего» [18, с. 163].

Особенности современного этапа партийного строительства в нашей стране, на наш взгляд, обусловлены следующими тремя основными факторами:

- 1) советский опыт однопартийной системы, в некоторой степени предопределенный хаотичным партийным строительством в период правления Николая II и практически полным отсутствием легальной многопартийности в эпохи царствования всех его предшественников, включая династии Романовых и Рюриковичей;
- 2) политические позиции партии «Единая Россия», по сравнению с которой другие парламентские и тем более непарламентские партии не обладают достаточными электоральными показателями, чтобы полноценно конкурировать с «правлящей партией» (это однопартийная система при формальной оппозиции: в связи с этим Д. Б. Тев называет партии ЛДПР, «Справедливая Россия» и КПРФ «партиями второго эшелона», поскольку их электоральные позиции явно «проигрывают» лидирующей партии «Единая Россия») [17, с. 98];
- 3) «внепартийное» позиционирование выборов Президента РФ, отчасти — высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов) субъектов РФ, приближение к этому статуса глав муниципальных образований; распространение конституционного принципа разрешенной законом, но не обеспеченной фактически многопартийности, главным образом на депутатские, коллегиальные органы народного представительства, исключая при этом формирование и последующую политическую деятельность выборных должностных лиц, которым принадлежит значительная власть по сравнению с коллегиальными органами народного представительства.

Результаты и их обсуждение

Конституционные функции политических партий и депутатов

Для целей сравнения партийного и независимого представительства весьма удобно также использовать метод функционального анализа. Сравнение *конституционных функций* партий и депутатов по логике должно было бы позволить выявить их сравнительные достоинства и недостатки, однако вопрос о функциях партий и депутатского представительства относится к числу дискуссионных, что вызывает как неоднозначные мнения в науке, так и дифференцированные юридические решения в конституциях, законодательстве и практике конституционных судов России и зарубежных стран. Достаточно заметить, что в тексте Конституции РФ вообще не употребляется слово «партия» (в ст. 13 речь идет о «многопартийности» как принципе конституционного строя; ст. 30 конкретизирует право на объединение правомочием создания профессиональных союзов, однако право на учреждение партий, строго говоря, не конституируется, хотя и предполагается).

В отличие от этого, в некоторых конституциях зарубежных стран можно обнаружить указание на ряд конституционных функций партий, не только на

необходимость их существования и полноценной деятельности в демократическом обществе. Хотя, конечно, статус политических партий совершенно не обязательно должен регулироваться на конституционном уровне, многие конституции зарубежных стран этого избегают аналогично конституционному опыту современной России. Например, в Конституции Австрии (ст. 35) партии упоминаются лишь как субъекты, обладающие правом на представительство в Федеральном совете по итогам выборов в региональные органы народного представительства. Ни задачи политических партий, ни их статус предметом конституционного регулирования не являются: это детализируется либо текущим законодательством, либо политической традицией и корпоративными нормами самих политических партий.

Нельзя согласиться с В. А. Ачкасовым, что «проводниками воли партий» парламентарии выступают в условиях «эгалитарно-авторитарных и популистских режимов» [5, с. 244]. Возражения вызывает прежде всего само понятие «популистский режим»: популизм — это сравнительно частное явление конституционно-правовой жизни, которое в определенной степени неизбежно присутствует в демократической системе народного представительства, но перерастать в «режим» не имеет реальных шансов даже при самых экстраординарных обстоятельствах (революции, мятежи, перевороты). Кроме того, определенная связанность «партийных» депутатов волей партий неизбежна и не должна, на наш взгляд, оцениваться исключительно в критическом ключе. Другой вопрос, что это требует сбалансированности. В связи с данным обстоятельством, например, можно согласиться с Е. А. Измайловой в том, что «законодательное закрепление запрета для депутата — члена фракции выступать против официальной позиции своей фракции (или ее руководства) и голосовать отлично от нее неправомерно и противоречит Конституции РФ» [9, с. 15].

А. Чернев дает следующее определение политической партии: это «объединенная единством идеологии, цели и действия организованная и — в силу этого — наиболее активная и дееспособная часть общества, которая ставит перед собой задачу завоевания или сохранения политической власти в целях переустройства и совершенствования общественной жизни» [19, с. 632]. Примечательно, что автор в этом довольно развернутом определении исследуемого понятия вообще не упоминает политические выборы. Это весьма характерно для понимания сути партийного представительства многими российскими учеными и политиками.

Сущность партийного представительства усматривается в цементирующей и довольно инертной идеологии, которая придает политической деятельности свойства организованности, активности и дееспособности. Формы и методы «завоевания и сохранения» политической власти существенными в анализируемом определении не считаются. Однако это, на наш взгляд, представляет собой важнейший признак партийного политического представительства. Партия — это субъект представительной демократии [3], участник электорального процесса [7, с. 37], своего рода «коллективный кандидат» на выборах и парламентская

фракция после победы на них. Конечно, политические партии могут и должны быть институционально отделены от избирательного процесса и парламентских фракций, обладая соответствующей конституционной правосубъектностью, но это не должно «оттенять» основные цели деятельности политических партий: не просто «завоевание и сохранение политической власти», но завоевание и сохранение политической власти «посредством всеобщих, равных, прямых и тайных выборов в демократическом обществе». Что касается идеологии партий — она должна иметь вторичный характер, следовать за приоритетами общественного мнения и довольно гибко меняться.

Ж. Ш. Акматова [2, с. 266] считает негативной тенденцию усиления прагматизма современных партий, которые «приносят в жертву» свою идеологию «успеху на выборах». Однако, на наш взгляд, успех на выборах — это и есть главный показатель и основная цель политических партий. Упорствуя в идеологии, которая не разделяется электоратом, партии рискуют чрезмерно «оторваться» от народных масс, хотя, конечно, не следует отрицать и наличие обратного процесса — убеждения избирателей в перспективности того или иного политического курса. При этом «последнее слово», в силу требований ст. 3 Конституции РФ, всегда должно оставаться за избирателями. Идеологическая функция партий следует за их электоральной функцией, но не наоборот. Э. А. Кочкарова в этом смысле верно указывает на двойственный статус политических партий как, с одной стороны, выразителей интересов части гражданского общества, с другой — организаций, которые «включены в систему властных отношений» [10, с. 166].

Политические партии в системе народного представительства

Многопартийность и представительная демократия взаимно поддерживают друг друга как самостоятельные, но тесно взаимосвязанные институты конституционного права. Конституционный строй России в течение последних десятилетий предпочел иной путь: самостоятельную институционализацию политических партий, в значительной степени обособленную от системы народного представительства. Этот путь сам по себе не может быть квалифицирован как «антидемократический» или «неконституционный»: каждый народ вправе выбирать такую политическую систему, которую он считает наиболее подходящей для соответствующего периода в историческом развитии, оценивая критически не только собственный опыт конституционно-правового регулирования, но и практику зарубежных стран. Однако насколько *целесообразным, конструктивным и эффективным* является институт политических партий в условиях современной России, будучи *чрезмерно обособленным* от системы народного представительства? Эта проблематика, на наш взгляд, должна ставиться современной юридической наукой даже с учетом национальной идентичности и специфики политического строя России, поскольку это могло бы способствовать достижению цели дальнейшей оптимизации функционирования многопартийности и мирного политического соперничества государственных и общественных деятелей в имеющихся условиях жизнедеятельности нашего общества.

Связь политических партий и народного представительства довольно четко прослеживается в содержании ст. 29 Конституции Греции, которая запретила партийность судебной власти, военнослужащих, органов безопасности и вообще государственных служащих, потому что они не являются *политиками* в отличие от *чиновников*. Народное представительство — это специфическая форма государственной и общественной деятельности, которая связывает в конституционных правоотношениях *политиков и избирателей, но не государственный аппарат как таковой с гражданским обществом в целом*.

Здесь требуется конституционно-правовая дифференциация, которая позволяет разделить выборную и назначаемую части государственного аппарата, публичность деятельности которых обеспечивается различными государственно-правовыми методами. В сфере политики это многопартийность, соперничество партий, электоральная борьба, периодическая смена кадрового состава высших органов власти на основе принципов конституционной демократии. В области невыборной части государственного аппарата — дисциплина, иерархия, ответственность, подзаконный характер деятельности, главное же — отсутствие партийного «вмешательства» и внепартийность вообще. Политические партии должны иметь *относительно ограниченную сферу деятельности*, которая главным образом заключается в конституционном механизме народного представительства, т. е. политических выборах депутатов и выборных должностных лиц, их функционировании и ответственности перед избирательным корпусом.

В качестве обоснования данной мысли выделим аргумент, вытекающий из сравнительного анализа федеральных законов «О политических партиях» [20] и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [21]. Федеральный закон «О политических партиях» дает весьма неопределенное представление о фактическом статусе политических партий, будучи «оторванным» от избирательной системы. В свою очередь, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» довольно фрагментарно регулирует статус политических партий, отсылая правоприменителя к Федеральному закону «О политических партиях». Законы о деятельности народного представительства в правовой системе современной России отсутствуют: регулируются эти общественные отношения регламентами представительных органов, которые являются подзаконными нормативными правовыми актами. Таким образом, деятельность партий «внутри» парламента в течение срока легислатуры избранной депутации оказывается за рамками правового воздействия законодателя, оставаясь сферой усмотрения самих представительных органов.

Ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» определяет партию как объединение, созданное для «участия граждан в политической жизни общества», причем приоритетными формами такого участия являются, во-первых, формирование и выражение политической воли, во-вторых, участие в общественных и политических акциях, и лишь затем — участие в выборах и референдумах. Функция «представления интересов граждан» в органах государ-

ственной власти и местного самоуправления законодателем отделена от функции участия в выборах, из чего следует, что партии вправе представлять политические интересы общества, даже если они не продемонстрировали убедительного успеха в очередной избирательной кампании.

Партия, на наш взгляд, вне избирательного процесса не имеет права на институционализацию в политической системе. Разрешение данного вопроса бюрократическим методом, через институт регистрации партий в федеральном органе управления юстицией, лишь усугубляет проблему: вместо того чтобы убеждать избирателей в перспективности своих предвыборных разработок, инициаторы партийной креатуры вынуждены сосредоточивать внимание на реализации административных процедур, требуемых государством. Конституционные правоотношения между партиями и избирателями смещаются в административные правоотношения между партиями и государством. В первом случае партиям следует добиваться признания в обществе, во втором — достаточно стремиться к получению соответствующего разрешения уполномоченных государственных структур. Оценивая положительно институт государственной регистрации политических партий и их региональных отделений, С. А. Никоненко мотивирует это, во-первых, «особым правовым статусом партий», во-вторых, необходимостью государственного контроля «соответствия всем требованиям» (включая порядок создания и функционирования), в-третьих, гарантированной законом возможностью зарегистрированных региональных отделений партий участвовать в выборах [12, с. 313]. С этим можно согласиться, если функция государственной регистрации партий не перерастает в фактор контроля и ограничения многопартийности в стране.

Законодатель нормирует право на образование политической партии не просто корреспондирующей этому обязанностью уполномоченного органа управления юстицией на регистрацию общественного объединения вместо использования критерия электоральной поддержки группы политических единомышленников: нормирование сопровождается законодательными требованиями к партиям, в числе которых — наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ, а также минимальное число членов (в действующей редакции закона — 500). Таким образом, политические единомышленники, которые пользуются поддержкой менее чем в половине субъектов РФ, не имеют права на представительство в партийной форме. Они могут баллотироваться только как независимые кандидаты, действующие сами по себе, вне политической корпорации. Это со всей очевидностью «федерализирует» партийную систему в нашей стране: *партийное* народное представительство возможно только в *федеральной* форме. В субъектах РФ и муниципальных образованиях могут баллотироваться представители федеральных партий, но региональных и муниципальных политических партий в стране быть не может.

Указанное обстоятельство предопределяет наш вывод о соотношении партийного и независимо-индивидуального представительства в механизме обеспечения демократического мандата народного доверия в современной России:

партийная форма представительства выражает *не столько политическую корпоративность*, как это принято в зарубежном конституционном праве, *сколько федеральное влияние на региональный и муниципальный избирательные процессы*. Будучи лишены права на самостоятельный выбор политической ассоциации, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вынуждены либо использовать независимо-индивидуальное представительство (которое при прочих равных условиях менее эффективно по сравнению с партийным), либо воплощать в жизнь установления федеральных политических партий. В последнем случае региональные и муниципальные выборы «жертвуют» региональными и муниципальными политическими интересами, превращаясь в своего рода «репетиционную площадку» для предстоящих выборов в Государственную Думу, далее — Президента РФ. Отметим, что федеральные партии по объективным причинам больше интересуют предстоящие выборы в Государственную Думу и особенно выборы Президента РФ, чем реализация через партийно-корпоративную систему специфических региональных проблем и вопросов местного значения. Вследствие такой законодательной политики в числе прочего создаются условия для заметного (по сравнению не только с зарубежными странами, но и советским опытом в период СССР) социально-экономического роста городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга при одновременной стагнации других субъектов РФ, особенно отдаленных провинций и деревень.

Вызывает, на наш взгляд, критические суждения также предусмотренная ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» цель политических партий в виде «политического воспитания граждан». Здесь, по нашему мнению, законодатель *реверсирует конституционные ценности* в прямо противоположном направлении: вместо реализации потребностей и интересов народа — носителя суверенитета и единственного источника власти (ст. 3 Конституции РФ), на партии возлагается несвойственная им задача политического «воспитателя», причем наставника взрослого, т. е. политически дееспособного населения страны. Полагаем, что юридически более правильной являлась бы задача *воспитания политических партий в духе народности и демократизма*, чем «воспитания» народа в целях политических партий, тем более имеющих разные идеологические ценности и конкурирующих друг с другом в избирательной системе и политической жизни страны. Подобные юридические инверсии не могут не настораживать, потому что они сигнализируют об отсутствии конструктивности в некоторых компонентах многопартийной системы страны. Партии не позиционируются как «слуги» народа, их статус приравнивается к народным «воспитателям». Указанные конституционные ценности нам представляются деструктивными и не отвечающими интересам российского общества, особенно в долгосрочной перспективе. Многие другие положения Федерального закона «О политических партиях», на наш взгляд, заслуживают критического анализа в контексте сочетания партийного и внепартийного представительства народа в органах публичной власти.

Выводы

Несмотря на высказанные выше критические замечания, которые имеют частный характер и направлены на дальнейшее совершенствование российского законодательства и правоприменительной практики, подчеркнем, что *в целом конституционный строй России* за последние десятилетия продемонстрировал весьма *решиительный отказ от однопартийной идеологической системы* и переход к зарождающейся, но *неуклонно развивающейся* многопартийности. Полагаем, что эта тенденция имеет свойство *необратимости*, несмотря на определенное несовершенство современной российской многопартийной модели и необходимость ее развития в целях углубления ценностей плюралистической демократии, мирного соперничества партий и политической конкуренции.

В связи с этим уместно сослаться на правовую позицию Конституционного Суда РФ, занятую им по вопросу о конституционности «обнуления» сроков президентских полномочий вследствие конституционной реформы 2020 г.: если в Конституции РФ «вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение — с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, — должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда РФ» [8].

Нетрудно заметить, что Конституционный Суд РФ формулирует *условия* конституционности обнуления сроков президентских полномочий, в числе которых — *реальная* многопартийность и наличие политической *конкуренции*. Современную российскую многопартийность сложно назвать «реальной» и «конкурентной». От этого воздерживается и Конституционный Суд РФ в своей *официальной правовой позиции*, которая имеет если не юридическую силу, то, во всяком случае, *преюдициальное значение* для правоприменительной практики. Но многопартийность сегодня, по сравнению с СССР, «юридически возможна», и это — заметный шаг на пути построения *реального* конституционализма в нашей стране. В советской России само существование альтернативных партий кроме КПСС являлось бы конституционным правонарушением. Сегодня оппозиционные партии по отношению к правящей партии существуют, активно действуют, выступают с критикой и т. д., но конституционная система еще не перешла к состоянию, при котором правящая и оппозиционные партии периодически сменяли бы друг друга в представительных органах власти вследствие очередных политических выборов.

Ввиду этого обстоятельства *партийная форма представительства* в современной России *временно уступает индивидуальному представительству в своих достоинствах*, направляя вектор политического развития не в пользу политической конкуренции, но в направлении *поддержки правящей партии*. По мере укрепления реальной многопартийности и политической конкуренции, индивидуально-независимая форма народного представительства будет уступать место партийному мандату народного доверия вплоть до ухода в прошлое института «независимых» депутатов-одномандатников, причем не только в Государственной Думе, но и в законодательных (представительных) органах субъектов РФ.

Принципиально иная картина характерна для местного самоуправления. Органы муниципальных образований, на наш взгляд, должны быть по возможности ограждены от «партийного» влияния и строиться на независимой от государства публичной основе, которая имеет не столько «политический», сколько «общинный» и «коммунальный» характер. В связи с этим в местном самоуправлении предпочтительно «независимо-индивидуальное», т. е. внепартийное (в общефедеральном смысле) народное представительство. Этому не препятствует конституционная поправка от 2020 г. о единстве системы органов публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), поскольку сохраняет свое действие более высокая по юридической силе конституционная норма о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

В муниципальных образованиях могут учреждаться свои локальные общественные объединения, целью которых является участие в муниципальных выборах (своего рода «ратушные партии»), но они не могут играть тотальную, всеобщую и системообразующую роль в муниципальном народном представительстве именно ввиду своей локальности, общинности и «внеполитичности». По конституционно-правовой природе муниципальное народное представительство является «независимо-индивидуальным» в отношении политических партий, о чем свидетельствует опыт многих зарубежных стран, применимый в нашей стране ввиду ряда особенностей юридического закрепления основ местного самоуправления в российской Конституции, близких к политико-правовым условиям соответствующих зарубежных стран. Законодательные предложения и внедренные законодательные инициативы о придании муниципальному представительству «партийного» характера мы склонны рассматривать в основном критически ввиду аргументов, изложенных выше.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности / С. А. Авакьян // Российское государственное управление. 2014. № 2. С. 11-17. (С. 11)
2. Акматова Ж. Ш. Основные теоретические подходы в определении роли и функций политических партий / Ж. Ш. Акматова // Вестник Омского государственного университета. 2016. № 1. С. 266-269.

3. Астафичев П. А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства / П. А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19-23.
4. Астафичев П. А. Представительная демократия в России: 25 лет в условиях действия Конституции РФ 1993 г. / П. А. Астафичев // Вестник Поволжского института управления. 2018. Том 18. № 5. С. 6-15.
5. Ачкасов В. А. Депутаты парламента: «представители народа» или «проводники воли партий»? / В. А. Ачкасов // Властные структуры и группы доминирования. М., 2012. С. 243-252.
6. Дубинина Е. Н. Современное гражданское общество и государственный аппарат: принципы взаимодействия / Е. Н. Дубинина // Теоретико-правовые и культурно-исторические проблемы взаимосвязи органов внутренних дел и гражданского общества: монография. М.: Граница, 2016. 246 с.
7. Ерыгина В. И. Некоторые аспекты публично-правовой ответственности политических партий как участников избирательного процесса / В. И. Ерыгина // Государство и право. 2009. № 11. С. 37-44.
8. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.
9. Измайлова Е. А. Партия, депутат, фракция: проблемы парламентских взаимоотношений / Е. А. Измайлова // Современное право. 2010. № 3. С. 13-16.
10. Кочкарова Э. А. Функции, цели, права и обязанности политических партий / Э. А. Кочкарова // Наука и новые технологии. 2012. № 8. С. 166-169
11. Макменагин И. Три пути институционализации: голоса, должности и политический курс при смене партий в Польше / И. Макменагин, А. Гвизда // Политическая наука. 2014. № 3. С. 103-134.
12. Никоненко С. А. К вопросу о законодательном регулировании участия партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ / С. А. Никоненко // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. 2011. № 9. С. 311-315.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 11. Ст. 1073.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

- граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.
15. Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 2292.
 16. Растишнина Т. В. Политические партии: основные подходы к определению понятия, природа и функции / Т. В. Растишнина, А. С. Епифанов // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2017. № 1. С. 148-158.
 17. Тев Д. Б. Партии «второго эшелона» в региональных парламентах: особенности бассейна рекрутирования депутатов КПрФ, Справедливой России и ЛДПР / Д. Б. Тев // Вестник Пермского университета. Политология. 2012. № 1. С. 98-111.
 18. Толпыгина О. А. Трансформация идеологической функции политических партий в современной России / О. А. Толпыгина // Политическая наука. 2015. № 1. С. 157-171.
 19. Чернев А. О роли и функциях правящей партии в системе советского государственного управления / А. О. Чернев // Безопасность Евразии. 2003. № 4. С. 631-656.
 20. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (с послед. изм.) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
 21. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (с послед. изм.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Alla N. GUTOROVA¹

UDC 342

**PARTY AND INDEPENDENT-INDIVIDUAL REPRESENTATION
IN THE MECHANISM OF ENSURING
THE DEMOCRATIC MANDATE OF THE POPULAR TRUST
IN A CONSTITUTIONAL STATE**

¹ Cand. Sci. (Jur), Associate Professor,
Department of Constitutional Law,
Southwest State University (Kursk)
allagutorova@mail.ru; ORCID: 0000-0003-0345-6903

Abstract

The party system in contemporary Russia has a number of features that should be taken into account in the course of the legal research and search for the optimal correlation of party and independent (individual) representation in the constitutional mechanism of the popular trust mandate. In our opinion, it is the features of the Russian party system at the present stage of its historical development, not multiparty as such, that determine the main vector of constitutional-legal regulation of these public relations and the relevant assessment of this phenomenon in Russian legal science.

The research methodology is based on a comparative legal method that allowed the comparison of party and independent representation in the popular representation system. The use of the historical and legal method is determined by the need to identify the features of the development of the party system in modern Russia through the prism of historical facts. The forecasting method has allowed determining the prospects of further development of the Russian political system.

The constitutional system of the Russian Federation over the past decades has demonstrated a very decisive rejection of the one-party ideological system and the transition to the nascent but steadily developing multiparty system. As the real multiparty system and political

Citation: Gutorova A. N. 2020. "Party and independent-individual representation in the mechanism of ensuring the democratic mandate of the popular trust in a constitutional state". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 6, no. 4 (24). pp. 248-264. DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-4-248-264

competition become stronger, the individual-independent form of popular representation will give way to the party mandate of popular trust until the institution of “independent” single-member deputies becomes a thing of the past, not only in the State Duma, but also in the legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation. “Independent-individual” national representation is more preferably for the local government, that is non-partisan national representation (in the general federal sense). By its constitutional and legal nature, the municipal popular representation is “independent and individual” in relation to political parties.

Keywords

Political party, popular representation, deputy’s mandate, independent representation, party representation, multiparty system, Constitution.

DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-4-248-264

REFERENCES

1. Avakyan S. A. 2014. “Democracy as a set of institutions of direct and representative democracy: problems of efficiency”. *Russian State Science*, no. 2, pp. 11-17. [In Russian]
2. Akmatova Zh. Sh. 2016 “Basic theoretical approaches in determining the role and functions of political parties”. *Bulletin of the Osh State University*, no. 1, pp. 266-269. [In Russian]
3. Astafichev P. A. 2014. “Democracy as the basis of the doctrine of constitutionalism and the constitutional system of the modern state”. *Constitutional and Municipal Law*, no. 7, pp. 19-23. [In Russian]
4. Astafichev P. A. 2018. “Representative democracy in Russia: 25 years under the conditions of the 1993 Constitution of the Russian Federation”. *Bulletin of the Volga Institute of Management*, vol. 18, no. 5, pp. 6-15. [In Russian]
5. Achkasov V. A. 2012. “Members of parliament: ‘representatives of the people’ or ‘guides of the will of the parties’?”. In: *Power Structures and Dominance Groups*, pp. 243-252. Moscow. [In Russian]
6. Dubinina E. N. 2016 “Modern civil society and the state apparatus: principles of interaction”. In: *Theoretical-Legal and Cultural-Historical Problems of the Relationship between the Internal Affairs Bodies and Civil Society*. Moscow. 246 pp. [In Russian]
7. Erygina V. I. 2009. “Some aspects of public legal responsibility of political parties as participants in the electoral process”. *State and Law*, no. 11, pp. 37-44. [In Russian]
8. RF Constitutional Court Conclusion of 16 March 2020 No. 1-Z “On compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation ‘On improving regulation of certain issues of organization and functioning public authority’, as well as the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation”. *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 12, art. 1855. [In Russian]

9. Izmailova E. A. 2010. "Party, deputy, faction: problems of parliamentary relations". *Modern Law*, no. 3, pp. 13-16. [In Russian]
10. Kochkarova E. A. 2012. "Functions, goals, rights and obligations of political parties". *Science and New Technologies*, no. 8, p. 166-169. [In Russian]
11. Makmenamin I., Gwiazda A. 2014. "Three ways of institutionalization: voices, positions and political course when changing parties in Poland". *Political Science*, no. 3, pp. 103-134. [In Russian]
12. Nikonenko S. A. 2011. "On the issue of legislative regulation of the participation of parties in the elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation". *Bulletin of the Tambov University. Series: Humanities*, no. 9, pp. 311-315. [In Russian]
13. RF Constitutional Court Resolution of 11 March 2008 No. 4-P "In the case of checking the constitutionality of subparagraph '1' of the paragraph 25 of the Article 38 of the RF Federal Law 'On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation' and paragraph 10 of part 9 of article 41 of the Law of the Vologda Region 'On elections of deputies to the Legislative Assembly of the Vologda Region' in connection with the complaint of the public association 'Political party "Union of Right Forces"'. *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 11, art. 1073. [In Russian]
14. RF Constitutional Court Resolution of 9 November 2009 No. 16-P "In the case of checking the constitutionality of paragraph 32 of Article 38 of the RF Federal Law 'On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation', subparagraph 'k' of the paragraph 2 of the article 21 of the Federal Law 'On Political Parties', part 3 of the article 30 of the Law of the Krasnodar Territory 'On the election of deputies to the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory' and part one of article 259 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation in connection with the complaint of citizen V. Z. Izmailov". *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 47, art. 5709. [In Russian]
15. RF Constitutional Court Resolution of 22 April 2013 No. 8-P "In the case of checking the constitutionality of Articles 3, 4, paragraph 1 of part one of Article 134, Article 220, part one of Article 259, part two of Article 333 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, subparagraph 'h' of paragraph 9 of Article 30, paragraph 10 of Article 75, paragraphs 2 and 3 of Article 77 of the RF Federal Law 'On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation', Parts 4 and 5 of Article 92 of the RF Federal Law 'On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation' in connection with the complaints of citizens A. V. Andronova, O. O. Andronova, O. B. Belov and others, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the regional branch of the political party 'Fair Russia' in the Voronezh Region". *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 8, art. 2292. [In Russian]
16. Rastimehina T. V., Epifanov A. S. 2017. "Political parties: basic approaches to the definition of the concept, nature and functions". *Economic and Social-Humanitarian Studies*, no. 1, pp. 148-158. [In Russian]
17. Tev D. B. 2012. "Parties of the 'second echelon' in regional parliaments: peculiarities of the pool for recruiting deputies of the Communist Party of the Russian Federation, Fair Russia and the Liberal Democratic Party". *Bulletin of Perm University. Political science*, no. 1, pp. 98-111. [In Russian]

18. Tolpygina O. A. 2015. "Transformation of the ideological function of political parties in modern Russia". *Political Science*, no. 1, pp. 157-171. [In Russian]
19. Chernev A. 2003. "On the role and functions of the ruling party in the system of Soviet public administration". *Safety of Eurasia*, no. 4, pp. 631-656. [In Russian]
20. RF Federal Law of 11 July 2001 No. 95-FZ (with subsequent amendments) "On political parties". *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 29, art. 2950. [In Russian]
21. RF Federal Law of 12 June 2002 No. 67-FZ (with subsequent amendments) "On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation". *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 24, art. 2253. [In Russian]