

УДК 342.532

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-65-78

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТАХ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ

Какителашвили М. М.

Университет прокуратуры Российской Федерации

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Определить политическую и организационную зависимость парламентских фракций от политических партий в странах СНГ.

Процедура и методы. На основе проведённого сравнительно-правового анализа законодательства и правоприменительной практики автор разделяет страны СНГ на группы по степени влияния политических партий на парламентские фракции.

Результаты. Выявлены и систематизированы законодательные положения, по которым можно определить степень влияния политических партий на партийные фракции в государствах-участниках СНГ.

Теоретическая и/или практическая значимость. Предложенные выводы могут использоваться для совершенствования российского законодательства.

Ключевые слова: политическая партия, парламент, фракция, депутат, голосование, парламентское законодательство, СНГ

ACTIVITY OF PARTIES IN THE PARLIAMENTS OF THE CIS MEMBER STATES

M. Kakitelashvili

University of Prosecutor's office of the Russian Federation

2-1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russian Federation

Abstract.

Aim. To determine the political and organizational dependence of parliamentary factions on the political parties in the CIS countries.

Methodology. Based on the comparative legal analysis of the legislation and law enforcement practice, the author divides the CIS countries into groups on the degree of the political parties influence on parliamentary factions.

Results. Legislative provisions that can be used to determine the degree of political parties influence on the party factions in the CIS member states are identified and systematized.

Research implications. The proposed conclusions can be used to improve Russian legislation.

Keywords: political party, parliament, faction, deputy, voting, parliamentary legislation, CIS

Введение

Конституционные изменения¹, одобренные 1 июля 2020 г. на общероссийском голосовании, установили новые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации – формировать и контролировать Правительство РФ.

Для российских политических партий как единственного объединения граждан, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты Государственной Думы РФ и на иные выборные должности в органах государственной власти², наступил новый этап развития, требующий существенных изменений в правовом регулировании и деятельности партийных фракций в парламенте [1, с. 19].

Участие политических партий в работе парламента – одно из главных направлений их деятельности, поскольку именно в ходе парламентской работы положения, содержащиеся в партийных программах, реализуются в законодательных и прочих решениях, которые принимаются представительными органами [10, с. 24].

Как справедливо отмечает С. С. Заславский, возможность участия политических партий в работе парламента, обретенная в ходе выборов представительства политической партии в законодательных органах, находит продолжение в деятельности депутатских объединений [3, с. 314].

Данное сравнительно-правовое исследование должно помочь Российской Федерации перенять положительные опыт института политических партий

государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ). Для российского законодательства и правоприменительной практики наиболее близок именно опыт деятельности партий в парламентах стран, имеющих схожую историю, правовую систему, совокупность взглядов на принципы государственного строительства.

В настоящее время в СНГ представлено 11 государств-участников: Республика Азербайджан, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина, кроме того, ассоциированным членом организации является Республика Туркменистан³. Все эти страны, ранее входившие в состав СССР, имеют правовой институт многопартийности с 30-летней историей, формирование которого ещё продолжается.

В настоящей статье мы рассмотрим деятельность политических партий в парламентах и палатах, избираемых на прямых выборах в государствах-участниках СНГ. Наша цель – выработать теоретические основы для совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности политических партий с учётом проводимой в России конституционной реформы.

Правовые основы деятельности партий в парламентах

Правовыми основами деятельности политических партий (депутатских фракций) в парламентах государств-участников СНГ являются соответству-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

² Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета. 2001. 11 июля.

³ Статус ряда стран как членов СНГ неоднозначен. Автор руководствуется позицией Исполнительного комитета СНГ по данному вопросу. URL: <http://www.cis.minsk.by/map> (дата обращения: 28.07.2020).

ющие регламенты парламентов. Помимо регламентов парламентов основные положения о депутатских объединениях содержатся также в конституциях¹, специальных законах о парламентах², либо законах о статусе парламентариев³. Указанные нормативные правовые

акты образуют парламентское законодательство⁴.

Отдельные стороны организации и деятельности парламентских фракций регламентируются уставами политических партий. В них могут быть закреплены принципы и порядок их взаимоотношений с парламентской фракцией; требования, предъявляемые к депутатам-членам партии по соблюдению партийной дисциплины в ходе парламентской деятельности; порядок отчётности депутатов, являющихся членами партии, перед руководящими органами партии; основы организации руководящих органов фракции; порядок приёма во фракцию депутатов, не являющихся членами партии.

Большинство уставов российских политических партий, имеющих депутатские фракции в представительных (законодательных) органах государственной власти РФ, содержат нормы, затрагивающие различные аспекты парламентской деятельности. Например, в Уставе Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ)⁵ установлено:

– члены партии, избранные депутатами Государственной Думы РФ и иных выборных органов, входящие в составы фракций КПРФ, обязаны руководствоваться в своей работе решениями партии и её руководящих органов и осуществлять свою депутат-

¹ См.: Конституция Армении (ст. 105), Конституция Кыргызской Республики (ст. 70), Конституция Республики Казахстан (ст. 44), Конституции Республики Молдова (ст.ст. 64, 85, 98), Конституция Украины (ст.ст. 81, 83, 90) и др.

² См.: Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 30.10.1991 № 230-XII «О Национальном собрании Азербайджанской Республики»; Закон Республики Беларусь от 08.07.2008 № 370-3 «О Национальном собрании Республики Беларусь»; Конституционный закон Республики Казахстан от 16.10.1995 № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; Конституционный закон Республики Таджикистан от 19.04.2000 № 25 «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»; Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» и др.

³ См.: Закон Республики Беларусь от 04.11.1998 № 196-3 «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»; Закон Кыргызской Республики от 18.12.2008 № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; Закон Республики Молдова от 07.04.1994 № 39-XIII «О статусе депутата Парламента»; Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Конституционный закон Республики Таджикистан от 06.08.2001 № 43 «О правовом статусе члена Маджлиси Милли и депутата Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан»; Закон Туркменистана от 16.03.1995 № 34-I «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана»; Закон Республики Узбекистан от 02.12.2004 № 704-II «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»; Закон Украины от 17.11.1992 № 2790-XII «О статусе народного депутата Украины».

⁴ Под парламентским законодательством мы понимаем систему конституционно-правовых норм регулирующих статус и организацию парламента, порядок его формирования и деятельности, статус парламентария и их объединений.

⁵ Устав КПРФ // КПРФ: [сайт]. URL: <https://minjust.ru/ru/press/news/ustav-politicheskoy-partii-kommunisticheskaya-partiya-rossiyskoj-federacii-0> (дата обращения: 28.07.2020).

скую деятельность на основе Устава и Программы КПРФ (п. 2.16);

– фракция КПРФ в Государственной Думе отчитывается о своей работе перед партией (п. 7.5);

– Центральный комитет партии координирует деятельность фракции КПРФ в Государственной Думе (п. 8.3);

– в случае, если депутат, избранный от КПРФ, по личному заявлению выходит из фракции либо депутатской группы КПРФ в законодательном (представительном) органе государственной власти или органе местного самоуправления, в которых он состоит, полномочия депутата прекращаются (п. 9.4).

Понятие и правовой статус партийных фракций

В государствах-участниках СНГ основанием для официального признания депутатских объединений являются:

1. степень признания законодательством права депутатов на объединение по признаку партийной принадлежности;

2. минимальный количественный состав депутатов, принадлежащих к одной партии, как необходимое условие для образования такого объединения.

Вряд стран СНГ (Армения, Киргизия, Россия, Украина) достаточно соблюсти только первое из вышеперечисленных условий, в некоторых (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Таджикистан и Узбекистан) – необходимо выполнить оба.

Партийные фракции представляют собой организованные группы, состоящие из членов политических партий, которые проводят политику этих партий в парламенте.

Партийные фракции созданы во всех парламентах государств-участников СНГ.

Некоторым исключением является парламентская деятельность партий в

Туркменистане, где до 2013 г. парламент Туркмении являлся однопартийным (абсолютно все места занимали члены Демократической партии Туркмении), соответственно Туркмения имела однопартийную систему. По утверждению М. В. Кирчанова, в официальном политическом языке Туркменистана оппозиция трансформировалась в главных врагов независимости [4].

Несмотря на то, что в настоящее время в Парламенте Туркменистана представлены Демократическая партия, Партия промышленников и предпринимателей и Аграрная партия, ни в законах Туркменистана № 34-I «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана»¹ и № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана»², ни в Постановлении Меджлиса Туркменистана № 16-IV «Об утверждении Регламента Меджлиса Туркменистана»³ правовой статус депутатских объединений не упоминаются.

На основе анализа парламентского законодательства государств-участников СНГ выделим ряд особенностей правового статуса партийных фракций:

1) Парламентское законодательство предусматривает *обязательность создания партийной фракции* (Армении, Киргизия, Молдавия, России Украины)

¹ Закон Туркменистана от 16.03.1995 № 34-I «О статусе депутата Меджлиса Туркменистана» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31338627 (дата обращения: 06.11.2020).

² Закон Туркменистана от 09.01.2009 № 15-IV «О Меджлисе Туркменистана» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337812 (дата обращения: 06.11.2020).

³ Постановление Меджлиса Туркменистана от 09.01.2009 № 16-IV «Об утверждении Регламента Меджлиса Туркменистана» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31338108 (дата обращения: 06.11.2020).

и возможность создания депутатской группы в парламенте.

2) В основу создания фракции положен принцип её политической и организационной связи с политической партией, допущенной к распределению депутатских мандатов. Указанная преемственность выражается в названии фракции, в которой воспроизводится название партии. Например, согласно ст.16 Регламента Государственной Думы РФ¹, фракция представляет собой объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов и депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, как выдвигавшиеся политической партией в качестве кандидатов в составе федерального списка кандидатов, так и выдвигавшиеся этой политической партией в качестве кандидатов по одномандатным избирательным округам (п. 1).

По мнению С. С. Заславского, фракция представляет собой партийно-политическое объединение, создаваемое в рамках законодательного органа и ограниченное сроком его выборных полномочий [3, с. 314].

В.В. Лапаева более категорична, полагая, что фракция есть часть партии, хоть и имеющая определённую самостоятельность [7]. Указанная позиция находит подтверждение и в законодательстве ряда государств-участников СНГ. Например, согласно Регламенту нижней палаты парламента Казахстана²

фракция политической партии – организованная группа депутатов, представляющих политическую партию, зарегистрированную в порядке, установленном законом, которая в целях выражения интересов соответствующей политической партии создаётся в парламенте (п. 116).

Регламент парламента Киргизии под парламентской фракцией понимает объединение депутатов, избранных по списку от одной политической партии. Отказ депутата, избранного от одной политической партии, от вступления во фракцию этой же партии не допускается (ст. 10).

Для усиления влияния на принятие важнейших государственных решений и на политику в целом депутат парламента стремится расширить своё участие в руководящих органах парламента.

В большинстве государств-участников СНГ должности заместителей председателей парламента распределяются между представителями нескольких наиболее многочисленных депутатских фракций.

В странах СНГ для руководства работой парламента создаются коллегиальные органы (бюро, президиум, совет и т. п.), в состав которых кроме председателя парламента и его заместителей входят представители фракций. Так, в соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ, членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его заместители, а также руководители фракций (ч. 2 ст. 13).

В государствах-участниках СНГ парламентские комитеты (комиссии) формируются по-разному³. Но каким бы не

¹ Регламент Государственной Думы РФ // Государственная дума: [сайт]. URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations> (дата обращения: 06.11.2020).

² Регламент нижней палаты парламента Казахстана // Парламент республики Казахстан: [сайт]. URL: <http://www.parlam.kz/ru/regulation> (дата обращения: 06.11.2020).

³ В ряде стран СНГ статус парламентских комитетов установлен в Конституции (например, в Армении, ст.106), в других странах приняты

был официальный способ формирования состава комиссий, их партийный состав почти всегда определяется на основе принципа пропорционального представительства парламентских фракций, благодаря чему партии, располагающие большинством в палате, получают руководство в комитетах (комиссиях).

В парламентском законодательстве государств-участников СНГ депутатские объединения вправе сами определять структуру и порядок избрания руководящих органов, объём и сроки их полномочий, периодичность проведения заседаний, порядок обсуждения и принятия решений. Например, в соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ внутренняя деятельность депутатских объединений организуется ими самостоятельно.

Фракции и депутатские группы парламентов стран СНГ принимают внутренние регламенты (положения) о своей деятельности. При этом уставы ряда партий предусматривают обязательную процедуру согласования положения о фракции (например, устав политической партии «Справедливая Россия»).

В отличие от членства в политических партиях, вопросы членства в депутатских объединениях урегулированы в парламентском законодательстве, поскольку носят публично-правовой характер. По общему правилу избранные депутаты от определённых политических партий становятся членами одно-

мённой политической партии. Общим в парламентском законодательстве стран СНГ является закрепление принципа, согласно которому парламентарий вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Уставы ряда политических партий предусматривают обязательную процедуру согласования с руководством партии вхождения в её фракцию, депутатов-членов иных партий (например, уставы политических партий «Либерально-демократическая партия России», «Яблоко» и др.).

Парламентское законодательство государств-участников СНГ не содержит иных форм принадлежности к депутатским объединениям, кроме членства во фракциях, в отличие от законодательства о партиях, предусматривающего кандидатов в члены партии, сочувствующих, сторонников партии и т. д.

Практика парламентаризма в государствах-участниках СНГ выработала различные формы коллегиального обсуждения вопросов в депутатских объединениях. Основной формой являются собрания фракций, на которых определяется политическая позиция фракций, принимаются политические заявления, решаются вопросы о приёме новых членов, формируется позиция депутатского объединения при голосовании. Порядок ведения заседаний, участия в их работе иных лиц, а также порядок принятия решений существенно варьируются в зависимости от принятых в самих фракциях внутренних регламентов.

Выбор депутата выявляется и соотносится с позицией депутатского объединения в 2-х формах – через солидарное и свободное голосования.

При *солидарном голосовании* позиция депутата predetermined решением, ранее принятым депутатским объ-

специальные законы о парламентских комитетах (комиссиях). – Закон Азербайджанской Республики от 10.07.1998 № 521-ІГ «О комитетах Милли Меджлиса Азербайджанской Республики», Закон Республики Казахстан от 07.05.1997 № 101-І «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан», Закон Украины от 04.04.1995 № 116/95-ВР «О комитетах Верховной Рады Украины».

единением по тому или иному вопросу. Однако в реальной парламентской практике депутаты, входящие в состав того или иного объединения, нередко голосуют по-другому, нежели фракция, в которую они входят, что, по сути, является основанием для разбирательства и для привлечения к партийной ответственности.

Как подчёркивает депутат парламента Кыргызской Республики V созыва Э. А. А. Кочкарова, члены фракций в отдельных случаях могут высказывать своё особое мнение по тому или иному вопросу, но, в целом, они не свободны в своих решениях, что особенно отчётливо проявляется при принятии решений по самым важным для страны законопроектам [6].

При свободном голосовании позиция депутата определяется в соответствии с его внутренними убеждениями, которые могут и не совпадать с позицией депутатского объединения в целом. Как правило, решение о свободном голосовании принимается депутатским объединением в случаях, когда выработка единой позиции представляется делом крайне затруднительным, либо когда вопрос не имеет явного политического значения. В отдельных случаях решение о свободном голосовании продиктовано необходимостью предотвратить дальнейшее политическое размежевание внутри депутатского объединения.

В большинстве государств-участников СНГ (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Туркменистан, Узбекистан и Украина) депутат парламента голосует лично.

Допускается передача права голоса депутату той же фракции в парламентском законодательстве Киргизии и Таджикистана. Например, депутат парламента Киргизии вправе пере-

дать право голоса лидеру или депутату своей фракции по голосованию, которые не могут получить одновременно более 2-х доверенностей (п. 2 ст. 86 Регламента Парламента Кыргызстана).

В Регламенте Государственной Думы РФ до 2016 г. допускалась возможность передачи права голоса. В настоящее время депутат Государственной Думы РФ имеет право голосовать только лично.

В возможности передачи права голоса проявляется ещё одна составляющая доминирования политических партий над своими фракциями в парламенте.

Практически все уставы политических партий, имеющих своих депутатов в представительных (законодательных) органах государственной власти, предусматривают обязанность парламентской фракции следовать установкам руководства политической партии.

Регламент нижней палаты Парламента Казахстана не только обязывает партийную фракцию взаимодействовать с руководящими органами политической партии (п. 162-2), но и предусматривает, что деятельность фракций может быть досрочно прекращена по решению высших и (или) руководящих органов политической партии в (п. 162-1).

Закон Кыргызской Республики № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»¹ (п. 5 ч. 2 ст. 9) обязывает депутата подчиняться фракционной дисциплине.

Федеральный закон № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

¹ Закон Кыргызской Республики от 18.12.2008 № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30369794 (дата обращения: 06.11.2020).

Федерации»¹ (п. 3 ст. 7¹) предусматривает, что деятельность фракции в Государственной Думе РФ организуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом № 95-ФЗ «О политических партиях» и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Закон о партиях устанавливает, что депутаты Государственной Думы, депутаты иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутаты представительных органов муниципальных образований могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей (п. 3 ст. 10).

Особенности статуса депутата партийной фракции

Основные обязанности депутатов-членов фракции перед политической партией заключаются в:

1. пребывании депутата в соответствующем депутатском объединении с партийной принадлежностью;
2. исполнении решений партийной фракции;
3. зависимости от решений и установок политической партии;
4. подотчётности и подконтрольности парламентской деятельности по отношению к руководящим органам партии.

Мерами дисциплинарного воздействия в отношении депутата могут являться:

- снятие с должностей руководства партийной фракции, комитета (комиссии) парламента;

- исключение из фракции.

В качестве примера стоит привести лишение депутата Государственной Думы РФ VII созыва Н. В. Поклонской должности председателя комиссии, которая, несмотря на позицию своей фракции «Единая Россия», проголосовала против законопроекта о повышении возраста выхода на пенсию.

В парламентском законодательстве в зависимости от оснований предусмотрены 2 процедурные формы прекращения членства в депутатском объединении – добровольная (на основе заявления) и принудительная, требующая принятия решения большинством его членов.

В парламентской деятельности стран СНГ сложилась практика, когда депутаты-члены партийных фракций по тем или иным основаниям покидают фракции. Пожалуй, наиболее распространено перемещение депутатского корпуса между фракциями (депутатскими группами) в парламентской практике Верховной Рады Украины. Так, правящую парламентскую фракцию «Слуга народа» в Верховной Раде Украины IX созыва покинуло 14 депутатов² и на сегодняшний день её численность составляет 248 депутатов.

В практическом плане интерес представляет ситуация, когда депутата в принудительном порядке, в качестве санкции, исключают из числа членов фракции за неисполнение своих обязанностей перед политической партией и фракцией. Исключение происходит на основании регламентов парламента и фракции. Как правило, депутат может быть исключён решением фракции принятым большинством голосов.

Например, общественный резонанс получило исключение в Государственной

¹ Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6032> (дата обращения: 06.11.2020).

² По состоянию на 28.07.2020.

Думе РФ III созыва из фракции КПРФ Г. Селезнёва, С. Горячевой и Н. Губёнка за невыполнение решения партии и фракции покинуть должности председателей комитетов¹, а также О. Дмитриевой, И. Грачева и Е. Ищенко – из депутатской группы «Народный депутат»².

В Государственной Думе РФ VI созыва фракция «Справедливая Россия» исключила из своих рядов депутатов А. Митрофанова, Л. Левина, Д. Гасанова, И. Зотова и Н. Лакутина, проголосовавших вопреки решению партии за утверждение Д. Медведева на посту Председателя Правительства РФ³.

В Национальном собрании Армении VI созыва из парламентской фракции «Республиканской партии Армении» был исключён Ш. Торосян, проголосовавший за кандидатуру Н. Пашиняна на пост премьер-министра вопреки решению фракции⁴.

В парламенте Кыргызской Республики VI созыва из фракции «Прогресс» исключили депутатов Т. Икрамова, К. Жолдошбаева и А. Жутанова за то,

что они «не поддерживали политику фракции»⁵.

В Верховной Раде Украины IX созыва из пропрезидентской фракции «Слуга народа» были исключены депутаты А. Скороход и А. Поляков за отказ поддержать законопроект о продаже земли⁶.

Стоит признать, что политические партии не располагают какими-либо реальными рычагами и инструментами воздействия на своих депутатов-членов фракции. По этой причине депутаты, принадлежащие к одной политической партии, нередко находятся в группировках, чьи позиции зачастую не только не совпадают, но и прямо противоположны.

Поэтому одной из неразрешённых ни в науке, ни на практике проблем является разработка механизма прекращения членства во фракции вместе со сложением депутатских полномочий.

Представим проблему в следующем ракурсе.

Политическая партия, согласно пропорционально полученным числом голосов на выборах, формирует соответствующую по численности депутатскую фракцию в парламенте. При пропорциональной избирательной системе избиратель отдаёт свой голос за определённую политическую партию и в поддержку её программы. Неисполнение депутатом фракции устава и программы

¹ Коммунисты решили гамлетовский вопрос отрицательно // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2002/06/04/kprf/> (дата обращения: 06.11.2020).

² Депутатская группа «Народный депутат» исключила из своих рядов троих депутатов // News.ru.com. URL: <https://www.newsru.com/russia/20mar2001/uchli.html> (дата обращения: 06.11.2020).

³ «Справедливая Россия» исключила из партии «согласителей» Митрофанова и Лакутина // Полит.ру: [сайт]. URL: https://polit.ru/ews/2012/05/17/mitrofanov_lakutin/ (дата обращения: 06.11.2020).

⁴ Ширак Торосян исключён из фракции Республиканской партии Армении // Seldon News: [сайт]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/189199108> (дата обращения: 06.11.2020).

⁵ Трёх депутатов исключили из фракции «Онугуу-Прогресс» – они «не поддерживали политику фракции» // Kloop: [сайт]. URL: <https://kloop.kg/blog/2017/10/26/treh-deputatov-isklyuchili-iz-partii-onuguu-progress-oni-ne-podderzhivali-politiku-fraktsii/> (дата обращения: 06.11.2020).

⁶ Трёх депутатов официально исключили из фракции партии Зеленского в Раде // ТАСС: [сайт]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7252247> (дата обращения: 06.11.2020).

партии влечёт санкцию в виде исключения из фракции. Однако исключение депутата из фракции без сложения депутатских полномочий означает не только уменьшение представительства партии в парламенте, но и введение в заблуждение избирателей, которые голосовали за эту партию. Следовательно, место исключённого из фракции парламентария должен занять стоящий следующим по списку кандидат (либо этот вопрос остаётся на усмотрение руководящего органа политической партии).

В определённой мере предложенный вариант реализуется в Регламенте Государственной Думы РФ. Так, в случае, если избранный от политической партии депутат ГД РФ принимает решение о выходе из партийной фракции (нарушая этим взятые на себя обязательства), то в таком случае наступает санкция – его полномочия депутата прекращаются¹.

Аналогичная норма содержится в Конституции Украины (ст. 81): полномочия народного депутата Украины прекращаются досрочно в случае невхождения народного депутата Украины, избранного от политической партии (избирательного блока политических партий), в состав депутатской фракции этой политической партии (избирательного блока политических партий) или выхода народного депутата Украины из состава такой фракции. В случае невхождения народного депутата Украины, избранного от политической партии (избирательного блока политических партий), в состав депутатской фракции этой политической партии (избирательного блока политических

партий) или выхода народного депутата Украины из состава такой фракции его полномочия прекращаются досрочно на основании закона по решению высшего руководящего органа соответствующей политической партии (избирательного блока политических партий) со дня принятия такого решения.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² предусмотрено, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата ГД РФ, избранного в составе федерального списка кандидатов, руководящий орган политической партии, выдвинувшей этот список, вправе предложить Центральной избирательной комиссии РФ кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из того же федерального списка кандидатов для замещения вакантного депутатского мандата (в п. 1 ст. 96).

Однако в случае принудительного исключения депутата из фракции практически во всех государствах-участниках СНГ его полномочия депутата парламента не прекращаются, и партия не может предложить свою кандидатуру, а следовательно, происходит введение в заблуждение избирателей, отдавших свои голоса за политическую партию, выдвинувшую его в депутаты.

Исключением из этого правила является Казахстан. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан депутат нижней палаты Парламента лишается своего мандата при выходе или

¹ Ст. 18 Регламента Государственной Думы РФ, ст. 7¹ Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31511159 (дата обращения: 06.11.2020).

исключении депутата из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран (ч. 5 ст. 52).

Законопроекты, предполагающие наделить фракции правом лишать депутатов мандатов, вносились на рассмотрение ГД РФ, но не были приняты¹. В этой связи В. В. Федоров охарактеризовал этот законопроект как попытку «закрепить за депутатом статус покорного исполнителя решения фракционного руководства». Правда, тут же он добавляет, что «справедливости ради, следует отметить, что зачастую фракции играют и роль позитивного сдерживающего фактора, применяя к депутатам нормы внутрипартийной дисциплины, коррелирующие с этическими нормами поведения в парламенте» [11].

Известный специалист в области партийного строительства С. Е. Заславский в противовес указанным тезисам о необходимости наделения политических партий правом отзыва избранных депутатов, утративших связь с партией, приводит следующие доводы:

1. депутат парламента по своему статусу является представителем всех избирателей соответствующего избирательного округа, а не только той его части, которая голосовала за определённую политическую партию;

2. если депутата выбрали избиратели, то только они и могут его отозвать;

3. такая норма не может быть реализована в отношении депутатов, избранных по одномандатным округам, и депутатов, избранных по спискам других политических партий;

4. наложение на депутата, прекратившего членство во фракции, право-

вой санкции в виде прекращения депутатских полномочий, по сути, означало бы запрет на существование различных точек зрения внутри партии [3, с. 314].

Соглашаясь с тем, что подобная норма не может быть реализована в отношении членов фракций, которые являются депутатами-одномандатниками, а также депутатов-членов партий, не прошедших в парламент, полагаем, что уже сейчас, исходя из приведённых выше норм законодательств Армении, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России и Украины, заложен принцип политической и организационной связи фракции с политической партией, а фактически введён императивный мандат депутата парламента. Сущностью императивного мандата является ограничение в действиях депутата парламента условием соблюдения партийной дисциплины.

Стоит заметить, что на необходимость введения процедуры отзыва депутата парламента, как например, в Белоруссии и Узбекистане, указывали многие правоведы [5; 8; 9].

Более того, Конституционный Суд РФ предоставляет возможность избирателю участвовать в процедуре отзыва².

Закрепление императивного мандата не исключает наличия внутрипартийной дискуссии. Если внутри фракции или партии нет единого мнения по рассматриваемому вопросу, то назначается т. н. «свободное голосование». В то же время, как показывает практика парламентаризма в государствах-участниках СНГ, политическая партия выступает выразителем интересов определённого круга лиц и претворяет в жизнь конкретные партийные программы, по-

¹ Законопроект № 73897-6, внесённый депутатами С. М. Мироновым, Н. В. Левичевым, О. А. Оганяном, М. В. Емельяновым.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П, от 07.06.2000 № 10-П, от 02.04.2002 № 7-П и др.

этому голосование фракции по принципиальным вопросам (например, утверждение в должности председателя правительства) требует консолидированного голосования фракции. Если избранный депутат не согласен с позицией своей партии, то он может в добровольном порядке выйти из фракции.

Выводы

Подводя итог изложенному, заметим, что если в своём исследовании, посвящённом зарубежным политическим партиям, в конце прошлого века В. Б. Евдокимов пришёл к выводу, что парламентские фракции главных партий в своей деятельности довольно самостоятельны по отношению к центральным и местным партийным организациям [2], то в XXI в. на примере государств-участников СНГ можно с уверенностью утверждать, что законодательно установлен принцип политической и организационной зависимости парламентских фракций от политических партий. Задача депутатов фракций в парламенте состоит в выполнении программы политической партии и строгом соблюдении партийной дисциплины.

Принцип политической и организационной связи фракции с политической партией заложен в законодательстве Армении, Казахстана, Киргизии,

Молдавии, России и Украины. Указанный принцип выражается в следующих моментах:

– вопросы организации и деятельности парламентских фракций регламентируются уставами политических партий;

– парламентское законодательство предусматривает обязательность создания партийной фракции;

– избранный депутат по списку от одной политической партии обязан состоять в соответствующей партийной фракции;

– парламентские должности распределяются между представителями партийных фракций;

– голосование депутата соотносится с позицией партийной фракции.

Целесообразно дополнить Федеральный закон № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 3 ст. 7¹), Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» и Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ нормой, предусматривающей прекращение полномочий депутата в случае его принудительного исключения из партийной фракции.

Статья поступила в редакцию 05.08.2020 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долгих Ф. И. Партийная система России – состояние и перспективы // Юридический мир. 2020. № 2. С. 19–22.
2. Евдокимов В. Б. Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск, 1990. 158 с.
3. Заславский С. Е. Политические партии России: Процесс правовой институционализации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. 406 с.
4. Кирчанов М. В. Политические и интеллектуальные мифологемы современного туркменского национализма // Центральная Азия и Кавказ. 2010. Т. 13. № 1. С. 59–71.
5. Коновалова Л. Г. Институт отзыва депутатов в зарубежных странах: нормативное закрепление и практика реализации // Гражданское общество и правовое государство. 2011. Т. 2. С. 28–31.

6. Кочкарова Э. А. Внутренние противоречия фракций Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики // Таврические чтения 2016. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. СПб., 2017. С. 211–219.
7. Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999. 296 с.
8. Луценко С. И. Запрос на институт отзыва депутата // Государство и право. 2017. № 9. С. 101–104.
9. Кудряшов Е. Н. Отзыв депутата Государственной Думы как основание прекращения его полномочий // Проблемы науки. 2018. № 6 (30). С. 83–85.
10. Парламент и парламентаризм. Федеральное Собрание Российской Федерации. Актуальные вопросы современного права: учебно-методическое пособие / С. А. Готов, А. Н. Губин, М. М. Какителашвили, В. Д. Мазаев, Н. А. Синяева, С. М. Молчанова. М., 2019. 670 с.
11. Федоров В. В. Проблемы регулирования деятельности политических партий и партийной дисциплины // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2014. № 6. С. 17–21.

REFERENCES

1. Dolgikh F. I. [Party system of Russia – state and prospects]. In: *Yuridicheskii mir* [The Legal World], 2020, no. 2, pp. 19–22.
2. Evdokimov V. B. *Partii v politicheskoi sisteme burzhuaznogo obshchestva* [Parties in the political system of bourgeois society]. Sverdlovsk, 1990. 158 p.
3. Zaslavskiy S. E. *Politicheskie partii Rossii: Protsess pravovoi institutsionalizatsii: dis. ... dokt. yurid. nauk* [Political parties of Russia: The process of legal institutionalization: D. thesis in Juridical Sciences]. Moscow, 2004. 406 p.
4. Kirchanov M. V. [Political and Intellectual Mythologemes of Contemporary Turkmen Nationalism]. In: *Tsentrálnaya Aziya i Kavkaz* [Central Asia and the Caucasus], 2010, vol. 13, no. 1, pp. 59–71.
5. Konovalova L. G. [Institute for the recall of deputies in foreign countries: regulatory consolidation and implementation practice]. In: *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo* [Civil society and the rule of law], 2011, vol. 2, pp. 28–31.
6. Kochkarova E. A. A. [Internal contradictions of factions of the Jogorku Kenesh (parliament) of the Kyrgyz Republic]. In: *Tavrisheskie chteniya 2016. Aktualnye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost* [Tauride readings 2016. Actual problems of parliamentarism: history and modernity]. СПб, 2017, pp. 211–219.
7. Lapaeva V. V. *Pravo i mnogopartiinost v sovremennoi Rossii* [Law and the multi-party system in modern Russia]. Moscow, Norma Publ., 1999. 296 p.
8. Lutsenko S. I. [Request for the institution of a deputy recall]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2017, no. 9, pp. 101–104.
9. Kudryashov E. N. [Recalling a Deputy of the State Duma as a Ground for Terminating his Authority]. In: *Problemy nauki* [Problems of Science], 2018, no. 6 (30), pp. 83–85.
10. Glotov S. A., Gubin A. N., Kakitelashvili M. M., Mazaev V. D., Sinyaeva N. A., Molchanova S. M. *Parlament i parlamentarizm. Federalnoe Sobranie Rossiiskoi Federatsii. Aktualnye voprosy sovremennogo prava* [Parliament and parliamentarism. Federal Assembly of the Russian Federation. Topical issues of modern law]. Moscow, 2019. 670 p.
11. Fedorov V. V. [Problems of regulating the activities of political parties and party discipline]. In: *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Uralskii region* [News of higher educational institutions. Ural region], 2014, no. 6, pp. 17–21.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Какителашвили Михаил Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации;
e-mail: mmk2010@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mikhail M. Kakitelashvili – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of International Cooperation in the Field of Prosecutorial Activity, University of Prosecutor's office of the Russian Federation;
e-mail: mmk2010@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Какителашвили М. М. Деятельность партий в парламентах государств-участников СНГ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 65–78.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-65-78

FOR CITATION

Kakitelashvili M. M. Activity of parties in the parliaments of the CIS member states. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 65–78.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-65-78