

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Курбанова Заира Мухтаровна

**Конституционно-правовые аспекты взаимодействия
политических партий в парламентской и внепарламентской
деятельности**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Авакьян Сурен Адибекович,*
доктор юридических наук, профессор.

Официальные оппоненты – *Дудко Игорь Геннадьевич,*
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)», кафедра
конституционного и муниципального
права, профессор;

Конюхова (Умнова) Ирина Анатольевна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБУН «Институт научной информации
по общественным наукам Российской
академии наук», отдел правоведения,
ведущий научный сотрудник;

Масленникова Светлана Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Национальный
исследовательский университет «Высшая
школа экономики», факультет права,
департамент публичного права, доцент.

Защита диссертации состоится «25» мая 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

Е-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2500>.

Автореферат разослан «__» апреля 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Несмотря на то, что институту политических партий уже несколько столетий, его развитие порождает все новые проблемы, связанные с правовым регулированием. Не существует одной идеальной модели закрепления прав и обязанностей политических партий; кроме того, правовое регулирование, доктрина и практика правоприменения в данной области стремительно развиваются и поддаются определенной корректировке, а во многих случаях напрямую зависят как от избранной формы государства, так и от внешних факторов, складывающихся в определенный момент времени. Более того, политические партии в настоящее время являются самыми важными и весомыми участниками политической борьбы, стремящимися к получению власти – именно через них осуществляется представление народных интересов. В связи с этим нужно учитывать, что политические партии не могут быть «закрытыми» для всего остального общества; напротив, все указанные факторы порождают необходимость их активного взаимодействия как между собой, так и с общественными институтами.

Так как само по себе понятие «взаимодействие» не является конституционно-правовым, ему в основном посвящены труды политологов и социологов. Тем не менее, слово «взаимодействие» достаточно часто фигурирует в законодательстве¹, судебной практике² и научной правовой доктрине³, однако о его правовом определении написано не так много, так как

¹ См., к примеру: ст. 26 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

² См., к примеру, Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия». В частности, в данном постановлении Конституционный Суд упомянул возможность установления в дальнейшем иных форм участия общественных объединений в выборах, предусматривающих формы взаимодействия с политическими партиями при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

³ См., к примеру: *Васильев С.А.* Взаимодействие субъектов конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 20 – 23; *Курычая М.М.* Взаимодействие граждан и институтов гражданского общества в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 7 – 12; *Никитина Е.Е., Гаунова Ж.А.* Взаимодействие органов публичной

обычно исходят из его общепринятого понимания, не выделяя при этом что-то типичное лишь для правовой части этой категории. Ввиду этого представляется необходимым взглянуть на данную категорию и конституционалистам, так как важно изучение правовых основ взаимодействия политических партий: именно его выделение в качестве отдельно рассматриваемого понятия поможет проложить путь в осознании природы политических партий в целом, так как оно является тем действием, без выполнения которого политическая партия не сможет существовать, а уж тем более получить власть и стать действительным представителем народа.

Актуальность темы возрастает в связи с развитием многопартийности, так как достижение консенсуса невозможно без установления связей и сотрудничества. Таким образом, возникает необходимость взаимодействовать с другими политическими партиями, что впоследствии оказывает влияние на взаимодействие с органами публичной власти⁴. Не менее важным становится развитие гражданского общества и организация взаимодействия политических партий с его институтами, так как появляется необходимость в поиске дополнительного электората. Отдельное внимание взаимодействию политических партий с субъектами, финансирующими их деятельность, также важно ввиду необходимости определить перечень таких субъектов, а его ограничение влияет на права политических партий, поэтому должно осуществляться в целях обеспечения законности и преследования как государственных, так и народных интересов.

Анализ данных аспектов переходит из плоскости политологии в плоскость конституционного права с признанием как права на взаимодействие, так и обязанности взаимодействовать в качестве присущих политическим партиям, что неизбежно влечет за собой необходимость

власти с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 10. С. 5 – 19.

⁴ При этом взаимодействие политических партий с органами публичной власти в рамках одно- и двухпартийности также имеется (в некоторых случаях даже в большей мере, чем при многопартийности), но в последнем случае возникает вопрос не только взаимодействия отдельной политической партии, но и партийной коалиции.

установления конституционно-правовых основ и ограничений осуществления такого взаимодействия, причем и в рамках конкретного государства, и в плоскости выстраивания международных отношений и определения степени их влияния на суверенитет государства. При этом неизбежно возникают вопросы автономии политических партий в указанной сфере. Таким образом, определив конституционно-правовую концепцию взаимодействия политических партий, удастся определить и все дальнейшее регулирование сфер, связанных с ним.

В условиях создания партийных коалиций в ходе избирательного процесса, а также в ходе деятельности в парламенте неизбежно возникает вопрос о том, насколько подобное взаимодействие политических партий соответствует идеям народного представительства. К примеру, в случае отсутствия возможности создать избирательный блок политические партии начинают договариваться между собой, не предавая огласке такую деятельность, поскольку она будет носить характер сугубо политических отношений, который скажется на интересах избирателей⁵. Однако в случае, если возникает правовая основа для создания коалиций, политические партии начинают оформлять такую деятельность путем заключения соглашений и выработки программы коалиции. Более того, такой блок перетекает в парламентскую коалицию уже в самом парламенте, а избиратели знают наперед, что именно их ждет в случае голосования за тот или иной союз политических партий.

При проведении исследования, направленного на изучение взаимодействия политических партий в целом, становится ясным, что перечень взаимодействующих с ними субъектов достаточно обширный. Это говорит не только о том, кто влияет на политические партии, но и о том, на кого они оказывают влияние. Причем только в процессе изучения

⁵ К примеру, стоит задаться вопросом о том, насколько мнение народа будет учтено в случае договоренностей о снятии кандидатур в отдельных округах при избрании по мажоритарной системе в два тура. Такие ситуации возможны не только в рамках данной избирательной системы, так как политические договоренности между политическими партиями возможны в разных сферах, а их ограничение не представляется возможным, так как относится к автономии политических партий.

взаимовлияния можно выявить проблемы, возникающие в связи с его осуществлением.

Степень научной разработанности темы исследования. Несмотря на растущий интерес среди политологов, социологов и историков к партийному взаимодействию, отсутствуют работы конституционалистов, посвященные комплексному анализу данного аспекта деятельности политических партий. Обращение к работам политологов, социологов и историков становится неизбежным, что отражает междисциплинарный подход, используемый в настоящем исследовании. Однако в указанных работах чаще всего изучается поведение политических партий в ходе взаимодействия, а также распределение выгоды и прогнозирование возможных политических последствий. Так, взаимодействие политических партий было рассмотрено в трудах О.А. Гончаровой, А.Я. Доница, З.М. Зотовой, Б.А. Исаева, М.Ф. Косых, А.А. Левченко, Е.Ю. Макаренко, А.С. Родионова, А.Л. Романовича, В.В. Сидорова, М.А. Симоновой, В.Я. Швейцера и других исследователей.

Отдельные аспекты конституционно-правового взаимодействия политических партий рассмотрены в трудах С.А. Авакьяна, И.А. Алебастровой, Э.Ю. Байрамова, И.Б. Борисова, С.В. Васильевой, С.В. Володиной, Ю.С. Гамбарова, Ф.И. Долгих, С.С. Заикина, В.Д. Зорькина, А.В. Иванченко, Н.Ю. Иванкиной, Е.В. Иванчиной, М.М. Какителашвили, Д.А. Киреева, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, Я.А. Коновальчикова, М.М. Курячей, В.В. Лапаевой, М.А. Липчанской, А.Е. Любарева, Н.В. Мининой, А.Г. Румянцева и других отечественных исследователей.

Среди зарубежных ученых можно выделить труды Д. Блонделя (J. Blondel), С.Н. Голдер (S.N. Golder), М. Дюверже, Р. Каца (R. Katz), Б. Кемп (B. Kemp), О. Кенига (O. Kenig), К. Кумара (K. Kumar), А. Лейпхарта, Х. Майера, К. Мури (C. Moury), В. Мюллера (W. Müller), У. Райкера, К. Стрема (K. Strom), Н. Согера (N. Sauger), А. Тиммерманса (A. Timmermans), А. Фридмана (A. Friedman) и других авторов.

При этом чаще всего подвергаются анализу две разновидности взаимодействия политических партий: взаимодействие с органами публичной власти⁶ и взаимодействие, оформленное соглашениями политических партий⁷. Отдельные труды, посвященные анализу финансирования политических партий, в основном содержат критику законодательства в части наличия широкого перечня финансирующих субъектов, но не говорится о возможности ограничения именно взаимодействия в этой части⁸. В зарубежной литературе находят отражение исследования связи политических партий и институтов гражданского общества, среди которых в основном отражается взаимодействие с общественными объединениями и движениями⁹.

Объект диссертационного исследования составляют конституционно-правовые отношения, возникающие в ходе осуществления взаимодействия политических партий, а также предшествующие ему, складывающиеся в результате такого взаимодействия и возникающие в процессе его ограничения. Также объект исследования составляют национальные, зарубежные и международные нормы, регламентирующие порядок взаимодействия политических партий. Отдельного внимания заслуживают нормы, содержащиеся в уставных и программных документах политических партий.

Предметом диссертационного исследования является правовая основа взаимодействия партий и различные виды взаимодействия: межпартийное

⁶ См., к примеру: *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011. – 320 с.

⁷ См., к примеру: *Заикин С.С.* Соглашения политических партий в конституционном праве России: дис. ... канд. юр. наук. Москва. 2013. *Заикин С.С.* Соглашения политических партий как разновидность публично-правовых договоров // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2(93). С. 72-85.

⁸ См., к примеру: *Колюшин Е.И.* Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах. Антикоррупционный конституционно-правовой аспект финансирования выборов и политических партий // Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2016. С. 248-274; *Какителашвили М.М.* Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М.: Галлея Принт, 2017.– 264 с.; *Мельник Т.Е.* Независимый контроль за финансированием политических партий: стандарты ГРЕКО и российское законодательство // Международное публичное и частное право. 2020. № 1. С. 24 – 29. При этом авторами поднимаются и вопросы партийной коррупции, которые следуют из такого регулирования.

⁹ См., к примеру: *Almeida P.* Social Movement Partyism: Collective Action and Political Parties // *Strategic Alliances: Coalition Building and Social Movements*, edited by Nella van Dyke and Holly J. McCammon, 2010. Pp. 170-196; *Kitschelt H.* Landscapes of Political Interest Intermediation. *Social Movements, Interest Groups, and Parties in the Early Twenty-First Century* // *Social Movements and Democracy*, edited by Pedro Ibarra. 2003. Pp. 83-103. New York: Palgrave Macmillan.

взаимодействие и взаимодействие с иными субъектами, в перечень которых входят органы публичной власти и институты гражданского общества, а также коммерческие организации и иные субъекты, финансирующие деятельность политических партий. Также предмет исследования составляет ограничение взаимодействия политических партий либо, напротив, его поощрение в отдельных сферах.

Целью настоящего исследования является осуществление комплексного подхода к конституционно-правовым основам взаимодействия политических партий, анализу возможностей реализации такого взаимодействия, исследование тех субъектов, с которыми данное взаимодействие возможно, а в некоторых ситуациях является обязательным, что позволит сформировать представление о применимости понятия взаимодействия партий, проследить его основные пути реализации и позволит сделать выводы относительно того регулирования, которое будет наилучшим образом соответствовать конституционным принципам и идеям народного представительства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- определить, что именно должно пониматься под взаимодействием политических партий в конституционно-правовом смысле и каким содержанием оно обладает;

- определить, какие конституционные права и обязанности охватываются взаимодействием политических партий;

- обозначить формы взаимодействия политических партий и основу его разделения на парламентское и внепарламентское, межпартийное и с иными субъектами, на национальном и наднациональном уровнях;

- выявить закономерность зависимости степени развития взаимодействия политических партий в различных аспектах от партийной и избирательной систем;

- провести анализ пределов государственного вмешательства в сферу регулирования взаимодействия политических партий, создания условий для стимулирования такой деятельности или, напротив, введения запретов, а также осуществления контроля за взаимодействием;

- выявить пределы автономии политических партий в вопросах взаимодействия и сферы, в которых она имеется;

- раскрыть проблемы, возникающие в процессе установления и осуществления различных видов взаимодействия политических партий;

- проанализировать зарубежную практику регулирования отдельных аспектов взаимодействия политических партий, а именно, возможности создания избирательных блоков, партийных коалиций, наднациональных коалиций партий, партийных (коалиционных) правительств, установления связей с институтами гражданского общества, а также перечень финансируемых политических партий субъектов и цели его ограничения.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых – монографии, статьи, диссертации и авторефераты, учебная и учебно-методическая литература по общим теоретико-правовым и конституционно-правовым вопросам, проблемам политических партий, функционирования гражданского общества и государства, труды по проблематике прав и свобод человека и гражданина, их гарантий и ограничений, конституционно-правового статуса политических партий как объединений граждан и различных аспектов их деятельности, а также связанные с темой работы по политологии и социологии.

Методологическую основу диссертационного исследования составили как общенаучные методы (диалектический метод, методы дедукции и индукции, анализа и синтеза, системный метод исследования, метод обобщения и систематизации), так и частно-научные методы исследования (сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический и др.).

Нормативную правовую базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые

акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иные федеральные законы, законодательство зарубежных государств, а также утратившее силу законодательство Российской Федерации и зарубежных государств.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили материалы решений национальных и наднациональных судов, различные аналитические подборки, обзоры и материалы анализа и обобщения судебной практики, материалы и доклады научно-исследовательских и правозащитных организаций.

Научная новизна диссертационного исследования predetermined формулировкой поставленной научной проблемы, ставшей предметом исследования, и заключается в результатах проведенного анализа взаимодействия политических партий как в парламентской, так и во внепарламентской деятельности. Таким образом, впервые на уровне диссертационного исследования проведен анализ взаимодействия политических партий как комплексного понятия, включающего в себя установление связей и сотрудничество во всех сферах деятельности партий и со всеми субъектами, а не только с отдельными из них.

Проведен анализ создания коалиций и избирательных блоков в ходе избирательного процесса, взаимодействия политических партий в парламенте, заключения соглашений с иностранными политическими партиями и иными иностранными организациями, а также выявлены проблемы, возникающие в процессе взаимодействия политических партий с иными субъектами. При этом поднимаются вопросы идей народного представительства и их соотношение с установленными в государстве партийной и избирательной системами, вытекающими из этого возможностями создать официальные партийные коалиции, реализуемые посредством осуществления их права на взаимодействие путем объединения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Рассмотрение конституционно-правовых аспектов взаимодействия политических партий должно в первую очередь опираться на деление такого взаимодействия на осуществляемое в качестве права и обязанности политических партий. Таким образом, взаимодействие политических партий должно рассматриваться в трех аспектах: взаимодействии как *праве* (состоящем из *права на взаимодействие* как такового и *права на объединение*); взаимодействии как *обязанности*; *иных* формах взаимодействия, чаще всего охватывающихся неформальным видом взаимодействия, но имеющим формальные юридические последствия (в том числе конституционно-правовые). Взаимодействие политических партий при этом можно разделить на осуществляемое в *парламентской деятельности* и *внепарламентской деятельности*. Данные виды взаимодействия включают в себя межпартийное взаимодействие и взаимодействие политических партий с иными субъектами – органами публичной власти, институтами гражданского общества, а также с лицами и организациями, которые финансируют деятельность политических партий.

При этом для каждой из областей взаимодействия будет типично преобладание взаимодействия как права либо взаимодействия как обязанности. К примеру, в рамках межпартийного взаимодействия, как правило, идет речь о праве политической партии, причем чаще всего – о праве на объединение. В рамках взаимодействия партий с органами публичной власти могут быть задействованы как право, так и обязанность политической партии.

2. Взаимодействие политических партий может иметь исключительно политическую природу (при этом государственное вмешательство недопустимо, а деятельность в этой сфере будет находиться в плоскости *автономии* политической партии), политико-правовую (смешанную) или правовую природу. В последних двух видах взаимодействия государство может быть нацелено на допуск политических партий к его осуществлению в

целях обеспечения стабильности функционирования органов публичной власти, сохранения плюрализма мнений и вытекающего из этого представительства наибольшего количества сил в органах публичной власти. При таком регулировании возможно говорить о *стимулировании* политических партий к взаимодействию, что типично для его осуществления в парламентской деятельности. Особенно актуально это регулирование становится для парламентских форм правления: именно в данных обстоятельствах можно говорить о заинтересованности государства в стимулировании подобной деятельности.

Имеющие политико-правовую и правовую природу виды взаимодействия могут иметь установленные государством правовые рамки, но государство должно преследовать законные цели в случае его ограничения – такие как охрана государственного суверенитета, защита прав граждан или сохранение и защита конституционных ценностей.

Таким образом, государственное регулирование взаимодействия политических партий приводит к следующим последствиям: усиление государственного контроля за деятельностью политических партий; обеспечение защиты политических партий в рамках такого взаимодействия, особенно в аспекте взаимодействия с иными политическими партиями; допуск и в отдельных случаях стимулирование политических партий к взаимодействию.

3. Взаимодействие политических партий может быть как урегулированным соглашениями, так и неурегулированным ими. При этом в подавляющем большинстве случаев взаимодействие в парламентской деятельности будет регулироваться соглашением, в то время как взаимодействие во внепарламентской деятельности вытекает из иных фактов, но не из соглашений. Из разделения взаимодействия политических партий на имеющую политическую, политико-правовую или правовую природу можно сделать вывод о том, что в случае заключения соглашений можно говорить о возможности заключения политического, политико-правового либо публично-

правового соглашения. При этом политические соглашения и их условия относятся к партийной автономии.

4. Государственное регулирование взаимодействия политических партий должно выражаться не только в закреплении ограничений и запретов, но и в закреплении возможностей для политических партий. Из этого вытекает несколько возможных режимов регулирования: установление запретов на определенные виды взаимодействия политических партий, ограничение взаимодействия политических партий и предоставление возможности взаимодействия политических партий без какого-либо вмешательства.

Исходя из этого можно говорить о том, что правовое регулирование взаимодействия политических партий направлено на предоставление *защиты* политическим партиям их прав. Переводя данное взаимодействие из области устных договоренностей в область нормативного регулирования, государство как действует в своих интересах, устанавливая контроль за такой деятельностью, так и защищает и гарантирует такие возможности политических партий.

5. Государству необходимо более подробно регламентировать виды международного взаимодействия политических партий, так как на данном этапе в рамках российского регулирования не совсем ясно, что именно могут делать политические партии в рамках такого взаимодействия. Более того, необходимо вести реестр заключаемых соглашений политических партий в целях *защиты государственного суверенитета России* и недопущения взаимодействия наших политических партий с политическими партиями иностранных государств, имеющими идеологию, противоречащую *конституционным принципам и конституционным ценностям* российского государства. Однако в пределах допустимого поведения политические партии должны также иметь определенную степень самоуправления.

6. Видится возможным возвращение в российскую систему избирательных блоков, которые, как показывает анализ зарубежных государств, неизбежно возникают в рамках многопартийности. Это связано с

появлением триады «*многопартийность – конкуренция – коалиции*», без которой представляется затруднительным функционирование развитого демократического общества. При этом под избирательным блоком будет пониматься объединение исключительно политических партий, а для коалиций партий может быть установлен более высокий заградительный барьер, чем для партий-одиночек. Данное регулирование будет способствовать тому, чтобы взаимодействие партий путем объединения в коалиции было официальным и имело природу публично-правовых соглашений, а не сугубо политическую, которая придает такому объединению характер кулуарных договоренностей. Это будет сделано в интересах представляемого политическими партиями народа, так как избиратели смогут ознакомиться с соглашениями партий, а также с их программами. Подобное регулирование является более выгодным для народа, чем отсутствие таких возможностей и попытки политических партий договориться с иными политическими партиями уже в парламенте, пытаясь создать негласную коалицию, особенно оппозиционную.

7. Взаимодействие политических партий с органами публичной власти является необходимым, однако нужно совершенствовать модель взаимоотношений. В частности, в современном российском регулировании не фиксируется активного влияния со стороны парламентских партий на формирование органов публичной власти. Есть возможности косвенного влияния, но все же они требуют уточнения. В частности, политические партии могут выдвигать кандидатуру на пост Президента России, который идет на выборы как кандидат от партии. Однако это не мешает ему после избрания приостановить свое членство в данной партии. Такое регулирование нарушает права партийного электората; для сравнения можно вспомнить: если депутат, избранный по списку от конкретной политической партии, решит выйти из фракции, это повлечет лишение мандата.

Представляется оправданным указать, что кандидат приостанавливает членство в политической партии на момент выборов и во время пребывания в

должности, но не имеет на это право в случае выдвижения политической партией. В данном случае можно говорить о возникновении, с одной стороны, гарантий для Президента в целях предоставления ему независимости; с другой стороны, также можно констатировать укрепление *партийной дисциплины*, вопрос нарушения которой возникает при нынешнем регулировании.

8. В рамках взаимодействия политических партий с отдельными избирательными комиссиями происходит наделение членов избирательных комиссий «партийными мандатами»: помимо того, что политические партии предлагают кандидатуры, они могут подать мотивированное представление о прекращении полномочий члена избирательной комиссии и замене его другим лицом. Данная зависимость наблюдается у членов избирательных комиссий субъектов, а также окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. Минусом такого регулирования является то, что член избирательной комиссии может действовать в интересах конкретной политической партии, преследуя исключительно ее интересы.

9. В демократическом обществе становится необходимым взаимодействие политических партий с институтами гражданского общества. Как показывает опыт зарубежных государств, политические партии стремятся взаимодействовать среди данных институтов с общественными объединениями и движениями по идеологическому принципу. Таким образом, наиболее часто происходит взаимодействие «зеленых», «женских», этнических, а также защищающих определенные слои общества партий. Второй причиной взаимодействия партий с институтами гражданского общества становится поиск дополнительного электората. В связи с этим в каждом случае государство может допускать политические партии к такому взаимодействию, так как политические партии будут приближены к народу, однако будет возможно вмешательство государства на этапе появления различных нарушений – к примеру, подкупа избирателей или *партийной коррупции*. Многие российские политические партии также стремятся к такому взаимодействию, закрепляя соответствующие положения в своих

партийных программах. При этом в ходе исследования возможности политических партий взаимодействовать с общественными объединениями в избирательном процессе на уровне местного самоуправления можно наблюдать, что российское регулирование данного вопроса ставит общественные объединения в полную зависимость от политических партий, а согласование отдельных положений заключаемого между ними соглашения полностью предопределено тем, что будет удобно для политической партии.

10. Взаимодействие политических партий с финансирующими субъектами порождает ряд проблем, вытекающих из пробелов законодательства. Одной из главных проблем в этой части является появление *партийной коррупции*, получившей свое распространение как в России, так и за рубежом. В целях ее предупреждения необходим *контроль* за взаимодействием политических партий с субъектами, которые финансируют их деятельность. В частности, наибольшее количество вопросов возникает при взаимодействии с лицами, финансирующими деятельность политических партий, а затем предлагающими своих кандидатов для включения в партийные списки либо продвигающими определенные направления государственной политики и поддержки определенных организаций. В связи с этим государство может прибегнуть к нескольким путям решения проблемы:

1) ограничить либо запретить взаимодействие политических партий с теми лицами, сотрудничество с которыми дает основание предполагать наличие в подобных взаимоотношениях политических партий *партийной коррупции*;

2) обнародовать всю финансовую деятельность каждой политической партии за каждый период времени.

Помимо *партийной коррупции*, в рамках осуществления финансирования возникает проблема взаимодействия политических партий с иностранными агентами, от которых политические партии не могут получать пожертвования. Тем не менее, нигде не содержится запрет на то, чтобы иностранный агент являлся членом политической партии, что означает

возможность уплаты членских взносов, влекущей за собой наличие возможности финансовой поддержки политических партий со стороны иностранных агентов.

Остается проблемным вопрос получения финансирования от фондов поддержки политических партий. Несмотря на ограничение субъектов, которые могут финансировать политические партии, подобные ограничения могут отсутствовать при финансировании указанных фондов. Таким образом, данное регулирование позволяет политическим партиям действовать в обход законодательства.

Теоретическая значимость диссертационного исследования.

Положения проведенного исследования призваны внести вклад в развитие науки конституционного права ввиду возможности использования полученных результатов в дальнейшей разработке и анализе статуса политических партий, их деятельности, направленной как на получение власти, так и на представление народных интересов.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Предложения и выводы автора могут быть использованы как в законодательной, так и в правоприменительной практике в целях их совершенствования. Результаты диссертационного исследования могут служить основой для разработки последующих рекомендаций, адресованных как политическим партиям в части определения их конституционно-правовых возможностей осуществления взаимодействия, так и органам публичной власти в части определения путей развития регламентации деятельности политических партий.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут способствовать дальнейшим конституционно-правовым исследованиям, связанным с проблемами деятельности политических партий. Материалы диссертационного исследования могут найти применение при подготовке учебных программ и учебных и методических пособий как по

конституционному праву, так и в рамках специализированных курсов, связанных с проблемами, посвященными политическим партиям.

Достоверность результатов диссертационного исследования определяется тем, что оно проведено автором единолично, самостоятельно, с использованием анализа нормативных правовых актов и достижений российской и зарубежной юридической науки, а также других наук, занимающихся изучением политических партий.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись автором в ходе проведения семинарских занятий для студентов, обучающихся по программе бакалавриата по дисциплинам «Общее конституционное (государственное) право», «Конституционное (государственное) право России», «Муниципальное право» на юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения диссертационного исследования изложены в пяти научных публикациях автора, которые опубликованы в журналах, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Структура диссертации отражает логику диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографии.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, ее новизна, характеризуется степень ее разработанности, определяются цели, задачи, предмет и объект исследования, определяются методологические основания исследования, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

Первая глава «Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий» посвящена исследованию теоретических основ взаимодействия политических партий, выявлены права, вытекающие из взаимодействия политических партий, определены виды взаимодействия как в парламентской, так и во внепарламентской деятельности. Определены факторы, влияющие на возможности осуществления взаимодействия политических партий в конкретном государстве.

В **первом параграфе «Взаимодействие политических партий: содержание, конституционные пределы и ограничения»** дается определение взаимодействия как направленной на получение конкретного результата и определенной общими целями деятельности, урегулированной нормами права и осуществляемой совместно с указанными в законе конституционно-правовыми субъектами. При этом сделан вывод относительно взаимодействия как части правоспособности политических партий, характеризующейся правом на взаимодействие, правом на объединение (когда политическая партия становится частью коалиции), а также взаимодействием как обязанностью политических партий. При этом встречаются и случаи взаимодействия политических партий, не урегулированного нормами права, однако имеющего конституционно-правовые последствия.

Анализируется перечень конституционно-правовых субъектов, с которыми политические партии взаимодействуют. К их числу относятся иные политические партии (национальные и иностранных государств), органы

публичной власти, институты гражданского общества, а также коммерческие организации и иные лица, финансирующие их деятельность.

Взаимодействие политических партий может иметь политическую, политико-правовую либо правовую природу. При этом вмешательство государства возможно в правовое либо политико-правовое взаимодействие и будет направлено на то, чтобы разрешить политическим партиям взаимодействовать, запретить или ограничить данную деятельность. Политическое взаимодействие политических партий является их автономией.

Во втором параграфе «Влияние партийной и избирательной систем на возникновение и развитие взаимодействия политических партий» проведен анализ факторов, которые влияют на осуществление политическими партиями данной деятельности. При этом ключевым является возникновение многопартийности в государстве, которая влечет появление взаимодействия политических партий в парламентской деятельности. При возникновении триады «многопартийность – конкуренция – коалиции» политическим партиям необходимо искать пути получения власти, что вынуждает их идти на компромисс с иными политическими партиями и создавать объединения как на этапе выборов, так и в ходе деятельности в парламенте. В противовес этому, однопартийность подразумевает отсутствие межпартийного взаимодействия в парламентской деятельности, однако не исключает возможность осуществления взаимодействия во внепарламентской деятельности – особенно четко при этом проявляются связи с органами публичной власти.

Избирательная система также влияет на развитость взаимодействия политических партий, но по большей части в парламентской деятельности. При этом наиболее предпочтительной для возникновения взаимодействия политических партий при осуществлении этой деятельности является мажоритарная система в два тура, в то время как пропорциональная система не столь располагает к такому взаимодействию.

Однако, напротив, автором отмечается необходимость появления межпартийного взаимодействия в парламенте в случае, если установлен

низкий избирательный барьер: фрагментированность парламента в таких условиях дает основания полагать, что политическим партиям будет сложно принимать какие-либо решения, что побудит их объединять силы с иными политическими партиями. Особенно актуальным это будет при парламентской форме правления, так как политическим партиям будет необходимо сформировать правительство.

Во второй главе **«Особенности межпартийного взаимодействия в парламентской и внепарламентской деятельности»** рассматривается взаимодействие политических партий в ходе избирательного процесса, в парламенте, а также на международной арене.

Первый параграф «Взаимодействие политических партий в избирательном процессе» посвящен анализу возникновения и деятельности избирательных блоков и альянсов: рассмотрено то, каким образом политические партии взаимодействуют в избирательном процессе и оформляют свое взаимодействие на практике. При этом, помимо создания избирательных союзов, можно говорить об одновременном представлении альтернативных списков участвующих в коалиции партий в каждом избирательном округе, чтобы сохранить ожидаемую поддержку каждой партии на выборах. Еще один вариант - неофициальная договоренность о снятии кандидатуры, набравшей наименьшее количество голосов в первом туре, что предполагает возможность попросить своих избирателей поддержать кандидатуру союзной партии. Этот вариант является наименее формальным, так как соглашение в данном случае не всегда будет оформлено де-юре. При этом ставится под вопрос представительство народных интересов в случае отсутствия официальных соглашений, ведь это будет способствовать перемещению подобных договоренностей исключительно в политическую плоскость.

Анализируются разновидности соглашений в случае их заключения взаимодействующими между собой политическими партиями. Заключенные в ходе избирательного процесса, они могут быть оформлены в разных

вариациях – во всех избирательных округах или только в нескольких; на федеральных выборах, выборах в субъектах или на муниципальных выборах; на определенный или неопределенный периоды времени. Юридические последствия этих соглашений, как правило, ограничены свободой, которая является основой регулирования в демократической системе.

С существованием избирательных блоков могут возникать некоторые проблемы. Так, в случае отсутствия обязательной нормы о необходимости создания «блокированных» фракций представляется затруднительным отследить весь процесс, чтобы избирательные блоки действительно смогли перерасти в последующем в коалиционный блок в самом парламенте. Таким образом, можно говорить лишь об удовлетворении интереса политических партий для прохождения в парламент, но не об их цели консолидировать свои силы для обеспечения народного представительства.

Второй параграф «Взаимодействие политических партий в парламенте» целиком посвящен их взаимодействию в парламентской деятельности, направленной на совместную выработку государственной политики, принятие законопроектов, голосование по одобрению кандидатур на занятие различных государственных должностей, формирование правительства и на иные формы совместной работы.

Как правило, в литературе выделяется несколько форм межпартийного взаимодействия: парламентские партийные коалиции; формирование парламентских комитетов; формирование парламентских групп (являющихся в некоторых случаях неформальными и объединяющих между собой депутатов из разных политических партий, но отстаивающих определенные общие интересы, пытаясь таким образом повлиять на политику); организация устойчивого диалога между политическими партиями из всего политического спектра, необязательно ограниченного парламентскими партиями, но часто сосредоточенного на вопросах, представляющих общий интерес для партий;

неформальный диалог между политическими партиями¹⁰.

Самой распространенной является практика создания парламентских коалиций в государствах с парламентской формой правления: в силу того, что правительство зачастую формируется парламентом, причем таким образом, что министры оказываются членами партий, прошедших в парламент, в этом случае наиболее велико влияние политических партий на деятельность органов публичной власти. Причем возможны следующие варианты формирования коалиций: 1) на этапе выборов с последующим сохранением по их прошествии уже в ходе функционирования самого парламента (однако возможна и ситуация, когда такие коалиции появляются не с самого начала проведения выборов, а после первого тура при мажоритарной системе в два тура); 2) формирование коалиций по окончании выборов.

Анализируется природа соглашений, заключаемых политическими партиями в парламентской деятельности, которые, с одной стороны, являются политическими соглашениями¹¹; с другой стороны, возможно признание подобных договоров публично-правовыми¹². В части коалиционных соглашений парламентских партий представляется допустимым говорить о смешанной (политико-правовой) природе таких соглашений, так как в них затрагиваются вопросы не только конституционного права и осуществления публичной власти. Превалировать в таких договорах будет все же политическая природа, и лишь отдельные положения таких соглашений будут иметь конституционно-правовую природу. Однако не исключается заключение политических соглашений между политическими партиями при осуществлении иных видов деятельности в парламенте.

В третьем параграфе «Международное взаимодействие политических партий: заключение соглашений о сотрудничестве и иные

¹⁰ См., к примеру: *Brechtje Kemp*. Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). 2013. P. 26.

¹¹ См.: *Минина Н.В.* Политические соглашения как фактор развития публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 11.

¹² См.: *Заикин С.С.* Соглашения политических партий в конституционном праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 69.; *Заикин С.С.* Соглашения политических партий как разновидность публично-правовых договоров // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2(93). С. 72-85.

формы установления связей за рубежом» проведен анализ возможности существования практики заключения соглашений между политическими партиями конкретного государства и иностранными политическими партиями. Помимо этого, ставится вопрос о необходимости закрепления в российском правовом регулировании международного взаимодействия политических партий как путем заключения соглашений, так и путем установления связей с иностранными политическими партиями иными способами.

Автономия политической партии при заключении подобных соглашений представляется сомнительной. Так как подобные соглашения в отдельных случаях могут ставить под угрозу суверенитет конкретного государства, за подобной деятельностью политических партий необходим государственный контроль. При этом важно понимать, что государство не может запретить политической партии взаимодействовать с иностранными политическими партиями, но может вести учет такого взаимодействия и заключения соглашений.

В некоторых ситуациях подобное взаимодействие политических партий становится и стратегически важно для государства в целом. Показательным в этом случае является заключение соглашений правящей политической партии с политическими партиями дружественных государств.

Третья глава «Взаимодействие политических партий с иными субъектами» посвящена анализу взаимодействия политических партий с органами публичной власти, институтами гражданского общества, а также с финансирующими политические партии субъектами.

В первом параграфе «Взаимодействие политических партий с органами публичной власти и их влияние на принятие решений» раскрываются способы и возможности взаимодействия политических партий с указанными органами. При этом можно говорить как о взаимодействии отдельной политической партии, так и коалиции политических партий. Второй вариант типичен для государств с парламентской формой правления, когда формируется коалиционное правительство.

Что касается зарубежного регулирования, то в настоящем параграфе проведен анализ коалиционных правительств за рубежом. При этом говорится о концепции «поддерживающей партии», проблеме «внешней» поддержки, а также поднимаются вопросы партийной дисциплины. Политические партии могут полностью поддерживать правительство или полностью выступать против него (как, например, могут поступать экстремистские партии в случае существования таких в государстве); но многие другие случаи являются промежуточными: это происходит, если партии не очень дисциплинированы, либо существует большая коалиция или правительство меньшинства. При этом говорится о взаимодействии политических партий и исполнительной власти при однопартийном правительстве большинства, коалиции с доминирующей политической партией и правительстве меньшинства.

Для российского регулирования главной проблемой становится взаимодействие с Президентом, так как, с одной стороны, законодательство стремится ограничить влияние политической партии на Президента; с другой стороны, происходит их взаимодействие по многим вопросам¹³. При этом политические партии взаимодействуют и с главами субъектов, но наибольшее влияние могут оказывать только на членов отдельных избирательных комиссий ввиду наделения возможностью направить мотивированное представление о досрочном прекращении полномочий того члена комиссии, кандидатура которой была предложена данной политической партией.

Второй параграф «Политические партии и иные институты гражданского общества: конституционно-правовые основы взаимодействия» сосредоточен на раскрытии взаимодействия политических партий с некоммерческими организациями (и по большей части – с общественными объединениями) и взаимодействии с общественными палатами. При этом подчеркивается особая связь политической партии с идеологически схожими общественными движениями, из которых зачастую

¹³Однако стоит отметить взаимодействие Президента не только с политической партией, членом которой он является, но и взаимодействие в рамках встреч с парламентскими партиями, что является по большей части конституционным обычаем, чем требованием законодательства.

они и образуются.

Политические партии в ходе взаимодействия с общественными объединениями могут найти для себя дополнительный электорат, который поддерживает их политику. При этом можно выделить задачу государства по отслеживанию возможных нарушений, возникающих в процессе этого. Возможен контроль в двух направлениях: 1) недопущение подкупа избирателей; 2) борьба с проявлениями партийной коррупции. Но вполне логично, что государство не сможет в этом случае действовать на опережение и будет констатировать уже свершившееся нарушение.

Возможно также взаимодействие политических партий с общественными объединениями в ходе избирательного процесса. В России это может осуществляться только на уровне местного самоуправления, когда создаются «псевдоблоки» политических партий и общественных объединений. Однако последние в этой ситуации оказываются полностью зависимы от политических партий, которые обладают большим количеством прав и большей степенью автономии.

Отдельного внимания заслуживает взаимодействие с некоммерческими организациями (НКО). Наиболее часто взаимодействие происходит в следующих ситуациях: при проведении совместных акций, агитационной работы в пользу партии, а также в ходе обмена информацией; отдельно также выделяются такие формы взаимодействия НКО и политических партий, как лоббирование интересов организации через политические партии, оказание услуг представителям партий и т.д. Примечательно, что возможно также получение финансирования от политической партии, но можно отметить обратную тенденцию: именно НКО зачастую становятся главными финансирующими политические партии субъектами.

В диссертационном исследовании также анализируется взаимодействие политических партий с общественными палатами. Российское законодательство содержит запрет на выдвижение кандидатов от политических партий в члены общественной палаты; тем не менее, существует

ряд вопросов, по которым взаимодействие этих двух институтов становится необходимым. Наибольшее распространение получили различные соглашения между общественными палатами и политическими партиями по содействию честности в ходе избирательной кампании.

Третий параграф «Особенности взаимодействия политических партий с коммерческими организациями и иными лицами, финансирующими их деятельность» раскрывает перечень ограничений в сфере финансирования политических партий со стороны частных лиц. Таким образом, в этой части можно говорить об *ограничении права политических партий на взаимодействие*. Выделяется несколько блоков таких ограничений: 1) связанные с иностранным финансированием; 2) связанные с ограничением взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления; 3) связанные с ограничением взаимодействия с иными субъектами, к которым можно отнести апатридов, граждан моложе 18 лет, анонимных жертвователей, зарегистрированных менее года назад юридических лиц, благотворительные организации и религиозные объединения, а также учрежденные ими организации.

Основные проблемы, связанные с финансирующими политические партии субъектами, представлены возможной партийной коррупцией, подкупом избирателей, а также с иностранным влиянием. Более того, существуют возможности обхода ограничений, налагаемых законодательством на взаимодействие с финансирующими субъектами. Подобная проблема связана с созданием фондов поддержки политических партий, так как достаточно сложно проследить источники финансирования таких организаций.

В заключении отражены основные итоги диссертационного исследования, выявлены основные проблемы в рамках исследуемой тематики, а также сделаны соответствующие выводы и обобщения.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

1. Курбанова З.М. К вопросу о содержании и конституционно-правовых пределах взаимодействия политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 31-37. (0,91 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 0,987).

2. Курбанова З.М. Конституционно-правовой аспект международного взаимодействия политических партий: перспективы для российского регулирования // Юридический мир. 2022. № 12. С. 17-22. (0,53 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 0,156).

3. Курбанова З.М. Избирательные блоки политических партий: минус на минус дает плюс? // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 4. С. 29-32. (0,46 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 0,319).

4. Курбанова З.М. Проблемы конституционно-правовой ответственности политических партий за рубежом: практические уроки для российского регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 31-34. (0,49 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 0,987).

5. Курбанова З.М. Перспективы развития конституционно-правовой ответственности депутатов в России: пути совершенствования законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 45-49. (0,56 п.л.) (импакт-фактор по РИНЦ: 0,987).