Содержание

Введение 2

1 Политические партии и многопартийность 4

1.1 Юридическое понятие политической партии 4

1.2 Задачи, функции, права и обязанности политических партий 6

2 Этапы правового развития российской многопартийности 14

2.1 Становление многопартийности в Российской Федерации 14

2.2 Постсоветский период развития многопартийности 19

Заключение 30

Список использованной литературы 32

# Введение

Многопартийность — существенная характеристи­ка демократического правового строя. У каждой стра­ны свой путь к демократии, парламентаризму и много­партийности; Особенность нашего пути была обуслов­лена долгим господством тоталитарной однопартийной системы, а также форсированными темпами демокра­тических преобразований.

После преодоления монополии КПСС в обществе бурно пошли процессы становления политического плю­рализма, формирования политических партий и дви­жений. Первоначально эти процессы в значительной мере были инициированы самим обществом и намного опережали правовое регулирование в данной сфере. Позднее укрепившаяся после октября 1993 г. демокра­тическая власть, заинтересованная в многопартийнос­ти парламентского типа, предприняла ряд важных шагов по стимулированию ее развития. Главный из них — введение смешанной пропорционально-мажори­тарной избирательной системы со значительной долей пропорционального представительства (когда половина депутатов Государственной Думы избирается по партий­ным спискам).

Однако объективные сложности постсоциалисти­ческих преобразований, а также ошибки в правовом регулировании процессов развития многопартийности привели к тому, что к настоящему времени вместо многопартийной системы парламентского типа мы име­ем несистемную множественность партий, не объеди­ненных, общей приверженностью принципам идеям и ценностям действующей Конституции РФ. После выбо­ров в Государственную Думу 1995 г. стал вполне очеви­ден тот факт, что широкое демократическое движе­ние, преодолевшее монополию КПСС и добившееся установления реального политического плюрализма, в конечном итоге получило от режима многопартийности гораздо меньше своих основных оппонентов. Полити­ческие партии не стали заметной движущей силой де­мократических преобразований. На современном этапе задача состоит в том, чтобы на основе анализа достижений и ошибок в данной сфе­ре разработать стратегию правового регулирования, способного переломить негативные тенденции в разви­тии российской многопартийности и направить процесс в русло формирования многопартийной системы пар­ламентского типа, являющейся существенным факто­ром нормального функционирования гражданского об­щества и правового государства. Этим целям и посвя­щена настоящая работа.

В работе рассматриваются история и этапы фор­мирования многопартийности в России, раскрывается роль права в этом процессе, анализируется правовой статус избирательных объединений и особенности уча­стия политических объединений в выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ, предлагают­ся концепция и основные положения нового закона о политических объединениях, исследуется участие по­литических объединений в парламентском процессе.

# 1 Политические партии и многопартийность

## 1.1 Юридическое понятие политической партии

Естественно, что ни в странах англосаксонской системы права, ни в тоталитарных государствах зако­нодатель не уделял внимания выработке юридического понятия политической партии. Напротив, в странах романо-германской систе­мы права такое определение час­то дается. Правда, оно обычно не имеет «строгого» характера, является в определенной мере описа­тельным, но указывает на главные отличительные черты политичес­кой партии как особого обществен­ного объединения. В таких опреде­лениях нет политологических ха­рактеристик, в значительной мере навеянных марксистским подходом: передовой, наиболее организован­ный отряд класса и т. п. В них на­званы юридические признаки[[1]](#footnote-1).

Разумеется, в разных странах эти определения не совпадают, не во всех из них перечислены все наиболее существенные черты, но в синтезированном виде такое по­нятие включает следующие при­знаки:

1) объединение граждан государ­ства (в России это установлено ст. 2 Федерального закона «О политических партиях»), достигших совершеннолетия, как правило, 18 лет, пользующихся политическими и гражданскими правами. В некоторых странах, од­нако, натурализованные граждане не сразу могут основывать партии и быть их членами, например, в Бенине и Тунисе — через 10 лет после получения гражданства. Лица без гражданства и иностранные граждане, как правило, членами партии быть не могут. В некоторых странах запрещено коллективное членство в партии (ФРГ), в других — в партиях есть коллективные члены, в Лейбористской партии Великобритании они (профсоюзные организации) составляют подавляющее большинство ее членского состава — четыре пятых;

2) устойчивая организация, объе­диняющая членов на длительной или постоянной основе на базе иде­ологических факторов, прежде всего, общности политических убеждений и целей, что концент­рированно выражается в программ­ных документах партии: идеологи­ческий фактор, как обязательный признак членства, отличает партию от других общественных объедине­ний — профсоюзов, женских орга­низаций, обществ культурного ха­рактера и др.;

3) партии — некоммерческие организации, извлечение прибыли не является их целью. Правда, партия может создавать какие-то организации, примыкающие к ней, которые занимаются даже произ­водством, но такое производство должно соответствовать направле­ниям деятельности партии, напри­мер, изготовление членских биле­тов, партийных документов и т. д., можно получать прибыль также от лекционной и иной творческой ра­боты;

4) партия имеет своей целью за­воевание политической власти, участие в формировании органов государства, прежде всего — пра­вительства.

Главное в деятельности партии — достижение политических це­лей, даже если она создана для участия в политической жизни общества (как сказано в ст. 2 ФЗ «О политических партиях»), а не защита социальных и иных интересов своих членов, как, например, у профсоюзов. Это на­шло свое отражение и в упомяну­том законе СССР 1990 г. об общественных объединениях, где гово­рилось об участии партий в фор­мировании органов государственной власти и управления, в том числе через избираемых в Советы пред­ставителей. Основным пу­тем к завоеванию политической власти считают участие партии в выборах, особенно общегосудар­ственных. Согласно Закону ФРГ о политических партиях 1967 г., ко­торый много раз дополнялся и из­менялся, партия утрачивает свой статус и связанные с ним права, если она в течение шести лет не выдвигает своих кандидатов на вы­борах в парламент или ландтаги, местные представительные органы земель — субъектов федерации.

Специального закона о полити­ческих партиях, как это имеет место во многих самых разных го­сударствах, в СССР и РСФСР не было, с чем связаны многие проблемы становления многопартийности в России. Правда, в СССР в период «перестройки» в 1990 г. был принят Закон об общественных объедине­ниях, где содержалось несколько норм, специально относящихся к партиям. Но эта тенденция не была поддержана позднейшим российс­ким законодательством: в Законе об общественных объединениях 1995 г. партии особо не выделяют­ся и в отличие от закона СССР 1990 г., некоторые положения ко­торого (ст. 6 и 9) в соответствии с российским законом 1995 г. остают­ся действующими, не упоминают­ся. Так, ст. 7 Закона об обществен­ных объединениях 1995 г. среди «организационно-правовых форм общественных объединений» назы­вает: общественные организации, общественные движения, обще­ственные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности.

Между тем, в политологии, те­ории конституционного права партии выделяют особо, учитывая их исключительную роль в обществе, участие в формировании го­сударственного аппарата и деятель­ности парламентов и правительств, отличая их от других общественных объединений и различных групп давления. В связи в этим развитие зарубежного законодательства, хотя и не во всех странах, в це­лом идет по пути дифференциации: отдельно регулируются объедине­ния коммерческого характера (то­варищества, акционерные обще­ства и др.), отдельно — некоммер­ческие организации, среди кото­рых партии выделяются особо. Помимо других рекви­зитов, в том числе количества чле­нов партии и процента собранных голосов, важнейшим требованием, предъявляемым законом к нацио­нальной партии, является публич­ный, а не частный интерес, пресле­дуемый ею в своей деятельности.

## 1.2 Задачи, функции, права и обязанности политических партий

 Уже отмечалось, что в современном законодательстве существу­ет множество разнообразных определений политических партий. Все их, однако, можно свести к двум основным группам в зависимости от подхода законодателя к трактовке общего предназначения поли­тических партий в обществе и государстве.

В одних странах законодательные определения их предназна­чения отражают традиционный для политико-правовых доктрин XIX в. взгляд на политические партии лишь как на главный субъект избирательного процесса, что в целом соответствовало их действи­тельной роли. Политические партии представляли собой организа­ции, предназначенные преимущественно для проведения выборов, и не проявляли заметной активности в периоды между выборами ("избирательные машины"). Американские партии, - писал, например, М. Острогорский, - являются лишь аппаратом для производ­ства выборов и для получения тех выгод, которые дают эти выбо­ры". Этот вывод справедлив и для большинства европейских партий того периода.

В другой группе стран соответствующие определения исходят из более широкой трактовки общего предназначения политических партий. В них находят отражение современные взгляды на полити­ческие партии как на постоянно действующий институт политичес­кой системы, роль которого отнюдь не ограничена лишь участием в выборах. Именно такой подход характерен для новейшего законо­дательства о политических партиях. На конституционном уровне признается их важная роль не только в избирательном процессе (содействие формированию и выражению народной воли), но и в политическом процессе в целом, о чем уже говорилось. Соответ­ствующие конституционные положения о партиях как основных инструментах политического участия, об их участии в формирова­нии национальной политики, в организации и осуществлении госу­дарственной власти являются исходными для определения много­образных задач и функций политических партий, которые закреп­лены в некоторых специальных законах (Ангола, Гвинея, Кабо-Верде, Мексика, Португалия, ФРГ), а в ряде стран и в консти­туциях (Мозамбик, Toгo).

Нормативно устанавливаются политические, идеологические и воспитательные задачи и функция политических партий. К полити­ческим относятся: участие в формировании и деятельности государ­ственных органов и органов местного самоуправления; рекрутирование политических кадров (ст. 2 закона ФРГ; партии воспитывают граждан, способных принимать на себя ответственность за дела об­щества; ст. 2 закона Анголы: подготовка граждан к принятию ими политической ответственности в государственных органах); содей­ствие осуществлению политических прав граждан (ст. 20 закона Мексики: обеспечение социальной активности и демократического участия граждан; ст. 2 закона Португалии: содействие осуществле­нию гражданами политических прав); осуществление связи между обществом и государством, т.е. посредническая функция (ст. 2 зако­на ФРГ: забота о постоянной живой связи между народом и государственными органами; ст. 4 закона Кабо-Верде: содействие укрепле­нию связей между народом и органами государства или местных ав­таркии).

Важное значение придается идеологической функции - агита­ционно-пропагандистской деятельности, направленной на форми­рование общественного мнения (Ангола, Мозамбик, ФРГ) и поли­тического сознания граждан (Ангола, Гвинея-Бисау). Характерно, что законодательство некоторых стран признает агитационно-про­пагандистскую деятельность политических партий в качестве по­стоянной функции, проводя различие между общей и предвыбор­ной агитацией (Австрия, Бельгия, ФРГ).

Таким образом, как мы видим, определяя задачи и функции политических партий, законодательство придает им общественный характер. Как сказано в законе ФРГ, политические партии "посред­ством свободного, постоянного участия в политическом волеизъяв­лении народа... выполняют общественные задачи, возложенные на них и закрепленные за ними Основным законом"[[2]](#footnote-2). Как отмечалось, концепция "публичных функций", кото­рые осуществляют политические партии (например, в процессе выдвижения своих кандидатов на выборные государственные дол­жности), была сформулирована и Верховным судом США, указав­шим, что "действия частных актеров могут быть публичными по своему характеру".

Такая трактовка роли и деятельности политических партий об­условливает объем и характер закрепляемых законодательно их прав и обязанностей.

Предоставляемые политическим партиям права должны, с од­ной стороны, обеспечить им свободу деятельности и выполнение предусмотренных законом общественных задач, а с другой - гарантировать существование и нормальное функционирование многопар­тийной системы. Последнее подчеркивается, например, конституци­ей Словакии, ст. 31 которой содержит общее положение о том, что "законодательное регулирование всех политических прав и свобод, их толкование и использование должны создавать возможность для свободного соперничества политических сил в демократическом об­ществе и его защиты".

 Если суммировать соответствующие положения законодатель­ства отдельных стран, то можно выделить следующие права поли­тических партий:

1) политические права и свободы: право участвовать в форми­ровании и деятельности государственных органов; свобода пропа­ганды своей идеологии и программы; свобода распространения ин­формации о своей деятельности; свобода организации массовых мероприятий (митингов, собраний, демонстраций, шествий и т. д.); право свободного доступа к государственным средствам массовой информации и право учреждать свои средства (издательства, радио- и телестанции, печатные органы); право создавать с другими поли­тическими партиями различного рода коалиции и блоки (избира­тельные, парламентские и правительственные); право устанавли­вать международные связи с зарубежными политическими партия­ми и их международными объединениями;

2) имущественные права: право собственности; право занимать­ся разрешенной законом предпринимательской деятельностью; пра­во получать от государства материальную и финансовую поддержку в различных формах (прямое и косвенное государственное финанси­рование, предоставление различного рода налоговых льгот и привилегий).

Подробно все эти права рассматриваются в последующих разде­лах настоящей монографии. Здесь следует подчеркнуть лишь два об­стоятельства. Первое: все права политических партий являются кол­лективными, ибо хотя многие из них совпадают с индивидуальными конституционными правами граждан, они принадлежат не отдельным индивидам, а их объединениям - политическим партиям - как специ­фическим субъектам, права и могут быть реализованы только ими. Второе - и это следует особо отметить - новый подход к правовому регулированию прав и свобод политических партий, заключающийся в том, что некоторые из них закрепляются конституцией, т. е. приоб­ретают характер основных, конституционных. Как правило, это пра­во участвовать в формировании и деятельности государственных ор­ганов, которое формулируется по-разному (в одних конституциях это право ограничено лишь участием в избирательном процессе, в других оно распространено также на участие в формировании правительства, деятельности парламента и т. д.).

Вместе с тем в новейших конституциях все более широкое рас­пространение получает закрепление в качестве основных таких прав, как право на свободный доступ к государственным средствам мас­совой информации (Бразилия, Беларусь, Габон, Кабо-Верде, Мол­дова, Португалия) и получение государственной финансовой под­держки (Бразилия, Аргентина, Кабо-Верде, Колумбия, Португалия, Перу и др.). Эти основные права конкретизируются как специаль­ными законами о политических партиях, так и иными законода­тельными актами (избирательными законами, законами о финанси­ровании политических партий, законами о парламентских фракци­ях и т. п.).

Предоставляя политическим партиям широкие права и свободы, законодательство в то же время возлагает на них и обязанности, сре­ди которых также есть ряд конституционных. В одних странах обя­занности политических партий формулируются в самом общем виде. Например, согласно ст. 4 конституции Франции политические партии и группировки "должны уважать принципы демократии и националь­ного суверенитета". Однако в большинстве стран перечень обязан­ностей значительно шире, они носят более конкретный характер и относятся как к организации, так и к различным сторонам деятель­ности политических партий. Таковы, например, обязанности соблю­дать конституцию и законы; соблюдать в своей организации принци­пы демократии; соблюдать в своей деятельности принцип гласности (ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности, финансовые отчеты); сообщать в государственный орган, осуществляющий реги­страцию партий, о всех изменениях устава, программы, состава ру­ководящих органов; не прибегать в своей деятельности к насильствен­ным методам.

Следует отметить, что в конкретном перечне обязанностей по­литических партий, предусматриваемом законодательством отдель­ных стран, находят свое отражение особенности их политического развития. Так, в освободившихся странах, где сильны межэтничес­кая рознь, сепаратизм и регионализм, важное значение приобрета­ют такие обязанности, как уважение территориальной целостности, укрепление национального единства (Бенин, Гвинея, Конго, Каме­рун). В ряде стран, совершающих переход от авторитарных режи­мов к демократии, законодательство предусматривает обязанность политических партий уважать права и свободы человека, принцип многопартийности, республиканскую форму правления (например, Кабо-Верде, Конго, Центральноафриканская республика). Так, со­гласно ст. 19 конституции ЦАР 1994 г. политические партии "обяза­ны уважать принцип демократии, единство и национальный суве­ренитет, права человека и республиканскую форму государства со­гласно законам и регламентарным актам". В некоторых странах законы о политических партиях не ограничиваются закреплением общей обязанности соблюдать конституцию, а конкретизируют ее применительно к определенным статьям. Сенегальский закон о по­литических партиях, например, предусматривает, что партии обязаны уважать "характер государства", определенный ст. 2 конституции, согласно которой Сенегал является светской и демократической республикой.

Закрепляемые законодательством обязанности политических партий, как бы они ни формулировались, носят отнюдь не деклара­тивный характер - невыполнение их влечет за собой применение различного рода санкций, которые предусматриваются как специ­альными законами о политических партиях, так и иными законода­тельными актами (например, уголовным законодательством, зако­нами о финансировании политических партий). Устанавливается юридическая ответственность политических партий (а в ряде стран и их руководителей) за правонарушения, определяются конкретные составы правонарушений и соответствующие санкции. Согласно, например, ст. 29 (4) закона Ганы о политических партиях "если пра­вонарушение совершено политической партией, то каждое должно­стное лицо этой партии также виновно в совершении правонарушения". Подробно юридическая ответственность политических партий за правонарушения, связанные с невыполнением возложенных на них конкретных обязанностей, рассматривается в соответствующих разделах настоящей работы. Здесь же достаточно указать, что наиболее серьезные правонарушения влекут применение таких санк­ций, как приостановление деятельности политической партии или даже ее роспуск, а менее серьезные (например, невыполнение обя­занности представлять в срок финансовые отчёты), как правило, -штрафных санкций (приостановление государственного финанси­рования, лишение налоговых льгот и т. п.).

Важнейшим принципом, определяющим правовой статус поли­тических партий в демократическом государстве, является принцип равноправия - все политические партии имеют равные права и обя­занности. Следует подчеркнуть, что в условиях тех тоталитарных и авторитарных режимов, где формально существовала многопартий­ная система, законодательство открыто не признавало этот прин­цип. Примером могут служить "социалистические" конституции Бол­гарии, Польши, Чехословакии.

Принцип равенства политических партий находит свое подтвер­ждение и защиту в решениях органов конституционного правосу­дия. Характерен, например, ряд решений этих органов в ФРГ, Из­раиле и Франции по вопросу о критериях предоставления полити­ческим партиям государственных субсидий. Некоторые из этих критериев, установленных соответствующими законами, были при­знаны дискриминационными и, следовательно, противоречащими принципу равенства. Так, Верховный суд Израиля в решении 1968 г. признал, что положение закона о парламентских выборах, в соот­ветствии с которым государственную субсидию получают только партии, представленные в Кнессете, является дискриминационным. Он указал, что принцип равенства предполагает "равные шансы быть избранными и потому распространяется на все политические партии, участвующие в выборах". Конституционный совет Фран­ции признал неконституционным положение законопроекта 1990 г. о финансировании политических партий, предусматривавшее, что политические партии, не представленные в парламенте, могут по­лучить государственную субсидию при условии, если они получат на выборах не менее 5% голосов. Совет указал, что такой высокий порог препятствует "возникновению новых идейных течений" и, следовательно, противоречит принципам равенства и свободы по­литических партий.

Вместе с тем необходимо отметить, что принцип равноправия политических партий отнюдь не всегда достаточно последователь­но соблюдается законодательством, регламентирующим те или иные их права. К. Хессе указывает, что "юридическое различие больших и малых, правящих и оппозиционных партий - недопус­тимо". Однако это различие реально существует во многих стра­нах, и обусловлено оно таким фактором, как значимость полити­ческих партий, определяемая по результатам выборов. Это осо­бенно характерно для регламентации таких прав политических партий, как право на свободный доступ к государственным сред­ствам массовой информации и право на получение государствен­ных субсидий. Подробнее этот вопрос рассматривается в соответ­ствующих главах настоящей работы. Отметим лишь, что, напри­мер, партии, представленные в парламенте, имеют ряд преимуществ в пользовании этими правами по сравнению с партиями, не имеющими в нем своих представителей,

Юридическое различие правящих и оппозиционных политичес­ких партий, о котором говорит К. Хессе, проявляется еще и в том, что нередко законодательство устанавливает особый правовой ста­тус оппозиционных партий. Это новая тенденция, присущая право­вой институционализации политических партий во все большем чис­ле современных государств. Однако в данном случае речь идет преж­де всего о представлении оппозиционным партиям дополнительных правовых гарантий, необходимых для реализации ими предусмот­ренных законодательством прав, а существующие в ряде стран от­ступления от формального принципа равноправия, как правило, имеют своей целью обеспечить возможность их нормального функ­ционирования.

Начало юридическому признанию оппозиции, т. е. ее институ­ционалюации, положила Великобритания, где закон о министрах короны 1937 г. установил ежегодное жалование лидеру "официаль­ной оппозиции"[[3]](#footnote-3). Аналогичные положения предусматривает и за­конодательство большинства стран британского Содружества (Ав­стралия, Индия, Малайзия, Канада и др.). В некоторых из них поло­жение о лидере оппозиции, порядке его назначения и правах включается в основной закон (Папуа-Новая Гвинея, Сейшельские острова, Фиджи). Так, ст. 84 конституции Сейшельских островов 1993 г. определяет порядок выборов и смещения лидера оппозиции и устанавливает, что его жалование и пособия не могут быть менее жалования и пособий министра и выплачиваются из консолидиро­ванного фонда.

Однако в последние годы законодательство ряда стран значи­тельно шире регламентирует правовой статус оппозиционных партий (Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Колумбия, Португалия). В некоторых из них этот статус определяется не только конституцией или общи­ми законами о политических партиях (Колумбия, Португалия, Гви­нея-Бисау), но и специальными законами о правовом статусе оппо­зиции (закон 1991 г. Кабо-Верде; принятие аналогичного закона предусмотрено ст. 84 конституции Того 1992г.). Законодательно определяется само понятие оппозиции. Демократическую оппозицию, указывается в ст. 1 закона Кабо-Верде, образуют политичес­кие партии, представленные в парламенте и не входящие в прави­тельство. Согласно ст. 2 этого закона "признается оппозиционной деятельностью осуществление демократического контроля за поли­тическим курсом правительства, критика этого курса, а также фор­мирование в рамках конституционной законности альтернативного правительства". Следует отметить несогласованность двух указан­ных положений. Первое дает более узкое определение "демократи­ческой оппозиции", которое исключает политические партии, не представленные в парламенте. Второе, очевидно, применимо ко всем оппозиционным партиям, независимо от их представительства в парламенте.

Такая же несогласованность свойственна и положениям португальской конституции. С одной стороны, в ст. 117 "признается право меньшинств на демократическую оппозицию", а с другой - при ус­тановлении конкретных прав оппозиционных партий имеются в виду только партии, представленные в парламенте, но не входящие в пра­вительство, т. е. парламентская оппозиция (ст. 40, ч. 3 ст. 117).

Таким образом, рассматриваемое законодательство проводит различие между внепарламентской и парламентской оппозицией. Именно последней, как правило, гарантируются дополнительные права. Например, конституция Португалии предоставляет парла­ментской оппозиции право на эфирное время на государственных радио и телевидении пропорционально количеству мандатов, пра­во на ответ и политическое возражение на политические заявле­ния правительства, причем это право предоставляется оппозици­онным партиям на равных основаниях с правительственными партиями, т, е. они имеют одинаковое эфирное время и одинако­вый объем публикаций (ст. 40). Кроме того, оппозиционные пар­тии имеют право на регулярное получение от правительства информации о проблемах, представляющих общественный инте­рес (ч. 3 ст. 117).

Аналогичные положения содержит закон Кабо-Верде, предус­матривающий, кроме того, право парламентской оппозиции на то, чтобы правительство консультировалось с ним по таким вопросам, как назначение даты местных выборов, общее направление внешней политики, политика в области национальной обороны, основ­ные положения плана и государственного бюджета. Оппозиции пре­доставлено право участвовать в ведущейся по инициативе прави­тельства работе по подготовке или изменению законодательства о политических партиях и выборах (ст. 6 и 7). В ряде стран парламентские фракции оппозиционных партий получают дополнительную материальную поддержку государства (ФРГ, Швеция, Чехия). Таким образом, в рамках общего правового статуса политичес­ких партий, в целом основанного на принципе их равноправия, формируется особый правовой статус оппозиционных политичес­ких партий, представленных в парламенте (парламентской оппози­ции). Это новое явление в юридической институционализации по­литических партий свидетельствует о стремлении демократическо­го государства обеспечить функционирование реальной много­партийной системы, немыслимой без существования оппозицион­ных партий.

# 2 Этапы правового развития российской многопартийности

## 2.1 Становление многопартийности в Российской Федерации

История становления посткоммунистической мно­гопартийности в России насчитывает лишь около де­сяти лет. Но эти годы вместили в себя крушение КПСС, распад Союза, драматическое противостояние влас­тей в 1993 г., избирательные кампании по выборам Президента и парламента страны, выборы в органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

Зачатки многопартийности начали формироваться уже с конца 1985 г. в виде так называемых альтерна­тивных общественных движений, народных фронтов, представляющих главным образом движения за нацио­нальное возрождение в республиках, и иных нефор­мальных объединений. Правовой точкой отсчета на этом пути стала отмена третьим Съездом народных депута­тов СССР конституционного положения о руководящей роли КПСС и легализации принципа политического плю­рализма. Это было очень непростое для страны реше­ние. С позиций современного российского менталитета, уже приспособившегося к жизни в условиях предельно сжатого исторического времени, кажется странным, что наиболее актуальная для перестроечного советско­го общества проблема тотальной монополий КПСС стала предметом широких общественных дискуссий лишь в самый пик гласности — в конце 80-х годов. Но и в это время отношение к ней было весьма неоднозначным.

В период, когда маховик исторических событий в России только начинал еще раскручиваться, шансы демократического движения на заметный успех в его противоборстве с КПСС казались небольшими. Комму­нисты явно неплохо подготовились к переменам. В то время как одна часть партии с неожиданной для обще­ства предприимчивостью включилась в инициируемые ею же процессы разгосударствления социалистической собственности (сумев даже убедить определенные кру­ги на Западе и часть отечественной демократической общественности, что преобразование собственности в СССР возможно лишь путем номенклатурной привати­зации), другая ее часть заняла позицию критики вся­кой приватизации и готовилась к тому, чтобы, исполь­зуя неизбежное недовольство широких масс неспра­ведливостями приватизации, вновь выступить в роли: защитника обездоленных и создать мощную социальную базу для возрождения коммунистического движения.

Несмотря на то, что с осени 1988 г, социологи фиксиро­вали резкое падение авторитета КПСС, реальные и по­тенциальные позиции компартии представлялись все еще очень прочными, вплоть до августовского путча 1991 г. Решающую роль в утверждении реальной много­партийности и преодолении всевластия коммунистичес­кой партии сыграло то обстоятельство, что для рос­сийского депутатского корпуса, для Председателя Вер­ховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина, для широкого спектра российских политических объединений борьба с КПСС слилась с борьбой против диктата союзного центра. Не случайно, что именно в Декларации о госу­дарственном суверенитете РСФСР, принятой первым Съездом народных депутатов РСФСР, впервые были провозглашены гарантии равных правовых возможнос­тей участия в управлении государственными и обще­ственными делами для всех граждан, политических партий, массовых движений, общественных и религи­озных организаций[[4]](#footnote-4). Кроме того, на первом Съезде был принят и ряд иных решений, важных для последующе­го развития многопартийности. В постановлении перво­го Съезда народных депутатов РСФСР "О механизме народовластия в РСФСР" вводился запрет на "совме­щение должности руководителя государственного органа власти и управления с любой другой должностью, в том числе в политических и общественно-политических орга­низациях"[[5]](#footnote-5), а в принятом за основу на Съезде Декрете о власти, кроме того, устанавливалось, что "всякое противоправное вмешательство политических партий, партийно-политических органов и иных общественных организаций в деятельность государственных предпри­ятий, учреждений и организаций должно пресекаться незамедлительно и со всей решительностью"[[6]](#footnote-6).

12 июня 1991 г. Б. Н. Ельцин был избран Президентом Российской Федерации, а уже 20 июля 1991 г., опираясь на решения первого Съезда народных депутатов РСФСР, он издал Указ "О прекращении деятельности организационных структур политических партий и мас­совых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР"[[7]](#footnote-7).

 Деятельность Коммунистической партии РСФСР, поддержавшей прямо или косвенно действия ГКЧП была приостановлена Указом Президента РСФСР от 23 августа 1991 г. до "окончательного разрешения в су­дебном порядке вопроса о неконституционности дей­ствий Компартии РСФСР", Далее события шли по нарастающей. Практически одновременно выходят Указ Президента СССР "Об имуществе Коммунистической партии Советского Союза", предписывающий советам народных депутатов взять под охрану имущество КПСС[[8]](#footnote-8), и Указ Президента РСФСР "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР", объявляющий государственной собственностью РСФСР все иму­щество, принадлежащее КПСС и КП РСФСР[[9]](#footnote-9). Через несколько дней (29 августа) Президент СССР издает Указ "Об упразднении военно-политических органов в Вооруженных Силах СССР, войсках Комитета государ­ственной безопасности СССР, внутренних войсках Ми­нистерства внутренних дел и железнодорожных войс­ках". А вскоре после этого он слагает с себя полномо­чия Генерального секретаря ЦК КПСС и призывает ЦК КПСС принять решение о самороспуске. Завершающую точку в этой серии нормативных актов поставил Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. "О деятельности КПСС и КП РСФСР", предписывающий прекращение деятельности и роспуск организационных структур КПСС и КП РСФСР.

Однако в массовом сознании поражение компар­тии было в тот период отнюдь не столь очевидным. И хотя, по данным ИСПИ РАН, более половины населе­ния полностью согласилось с решениями о приостанов­лении деятельности КПСС и считало, что эта партия не должна возобновлять свою деятельность, 28% респондентов, напротив, были убеждены, что компартия должна возродиться, а почти половина опрошенных коммунистов (46%) были готовы возобновить свое член­ство в партии[[10]](#footnote-10). При этом только каждый четвертый респондент был уверен в том, что после запрета КПСС страна пойдет по пути демократического развития, и одновременно столько же полагало, что в этом случае страну ожидает диктатура новой власти. Показатель­но, что половина опрошенных не смогла определенно высказаться по данному вопросу. Таким образом, в об­ществе, в отличие от высших эшелонов власти, явно не было эйфории победы. Оно, по мнению наблюдате­лей, "раскололось и затаилось".

После крушения КПСС процесс становления мно­гопартийности в России вступил в качественно новую стадию. Если раньше политическая активность партий и движений самой разной ориентации была по преиму­ществу направлена против КПСС и отождествлявшего­ся с ней союзного центра, то теперь они были вынуж­дены искать новую основу для самовыражения и само­идентификации (это прежде всего касалось так назы­ваемого демократического движения, которое по сути дела всегда было лишь объединением "против", а не "за"). Я говорю "так называемого" потому, что "демок­рат", "демократическое движение" и т. п. — это всего лишь приемлемое для народного слуха демагогическое название всего антикоммунистического. При этом как-то забывается, что коммунисты тоже стоят на позици­ях демократии, но демократии пролетарской, т. е. не­правовой, использующей массы как средство подавле­ния индивида. Антикоммунистическая же демократия — это демократия буржуазная, т.е. правовая, либераль­ная, основанная на принципах защиты прав меньшин­ства, свободы индивида. А для буржуазной демократий (т. е. демократии в позитивном, а не просто в анти­коммунистическом смысле) в России пока что условий нет, так как нет гражданского общества и нет среднего социального слоя, который мог бы быть реальным но­сителем основных ценностей буржуазной демократии — свободы, собственности и права.

Естественно, что эта эклектичность и внутренняя противоречивость демократического движения обнару­жилась очень быстро. После августа 1991 г. началась серия расколов единого прежде блока "Демократичес­кая Россия" и выходов из него сначала патриотически настроенных организаций, затем партий социал-демок­ратической и социал-либеральной ориентации.

Важное значение для укрепления позиций левых сил имели принятые 30 ноября 1992 г. решения Консти­туционного Суда РФ по делу о проверке конституци­онности ряда указов российского Президента. В целом конституционным был признан лишь указ о приоста­новлении деятельности КП РСФСР. В вопросе об иму­ществе КПСС и Компартии РСФСР суд согласился с позицией Президента лишь в части, касающейся иму­щества, собственником которого являлось государство. Применительно же к имуществу, принадлежащему КПСС на правах собственности, а также к имуществу, которое на момент издания указа фактически находи­лось во владении, пользовании и распоряжении КПСС . и КП РСФСР, но собственник которого не был опреде­лен, указ был признан неконституционным. Вопрос о собственности в каждом конкретном случае предстоя­ло решать в судебном порядке. Неконституционным суд счел и положения Указа "О деятельности КПСС и КП РСФСР", касающиеся тех первичных организаций КП РСФСР, которые были образованы по территори­альному признаку.

Таким образом, российским коммунистам удалось сохранить не только часть своего имущества, но, что более важно, и свои территориальные парт-ячейки. Во многом именно благодаря удержанию коммунистами хорошо налаженной за годы советской власти разветв­ленной системы территориальных партийных звеньев мы имеем сейчас ситуацию, при которой более полови­ны массового низового актива российских политичес­ких объединений ориентировано на левые политструктуры и главным образом на принадлежащие КПРФ[[11]](#footnote-11). То обстоятельство, что КПРФ в значительной мере опи­рается на прежние организационные структуры, яв­ляется существенным аргументом в пользу позиции су­дьи Конституционного Суда Т. Г. Морщаковой, считаю­щей, что решение Конституционного Суда не было исполнено, поскольку российские коммунисты вовсе не создали новую партию в феврале 1993 г., а лишь вос­становили старую, руководящие структуры которой были признаны неконституционными[[12]](#footnote-12).

Точка зрения, высказанная Т. Г. Морщаковой, не получила надлежащего отклика ни в правоохранитель­ных органах, ни в обществе. Таким образом, решения Конституционного Суда существенно укрепили позиции коммунистов в обществе, способствовали быстрой реа­нимации коммунистических сил и их активному включе­нию в политическую борьбу как в качестве участников избирательной кампании 1993 г. по выборам нового выс­шего законодательного органа, так и под знаменами крайней оппозиции, бойкотировавшей эти выборы.

Следующий виток активизации деятельности партий был спровоцирован углублением конфликта между пред­ставительной и исполнительной ветвями власти. В ре­зультате драматических событий сентября — октября 1993 г., последовавших за Указом Президента Российс­кой Федерации № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", рухнула система советов и страна вступила в постсоветский период своего развития. В весьма напряженной обстановке того времени предстояло в короткие сроки принять новую Конституцию (по существу, постсоветскую и постсоци­алистическую) и сформировать новые органы предста­вительной власти. Инициатива осуществления этих ме­роприятий исходила от исполнительной власти, кото­рая, взяв бразды правления в свои руки, остро нужда­лась в общественной поддержке. Для обеспечения легитимности предстоящих мероприятий необходимо было согласие и участие в них основных общественно-поли­тических сил и движений, что в тех условиях требовало широкого допуска существовавших политических партий к участию в выборах в новый российский пар­ламент, предусмотрительно совмещенных с референ­думом по принятию Конституции.

## 2.2 Постсоветский период развития многопартийности

Новый этап развития многопартийности в России начался с принятием Конституции 1993 г., взявшей курс на развитие парламентаризма. Реализация этого курса требовала форсированного создания в стране полноцен­ной многопартийной системы. Ожидалось, что факто­ром, способствующим ускоренному становлению циви­лизованной многопартийности, станет новая пропорци­онально-мажоритарная избирательная система, закреп­ленная во введенном в действие Указом Президента от 1 октября 1993 г. Положении о выборах депутатов Госу­дарственной Думы в 1993 г[[13]](#footnote-13).

Согласно Положению, в основу которого лег про­ект закона о выборах, подготовленный под руковод­ством В. Л. Шейниса и Б. А. Страшуна[[14]](#footnote-14), депутатам, из­бранным по спискам избирательных объединений и бло­ков (по так называемым "партийным спискам"), предо­ставлялась половина мест в парламенте. Кроме того, в Положении содержался и ряд иных норм, обеспечивавших политическим партиям и движениям максимально благоприятные условия участия в выборах. Подобные преимущества явно не соответствовали реальному ме­сту и роли политических объединений в обществе и в политическом процессе. Несмотря на фиксируемое оп­росами общественного мнения возрастание вовлечен­ности различных социальных слоев в "партийную" жизнь в течение всего 1993 г. (в апреле 60% респондентов не доверяли партиям и движениям или затруднились вы­разить кому-то из них поддержку, в июне эта группа сократилась до 54%, а в ноябре — до 43%), в преддве­рии выборов абсолютное большинство граждан по-пре­жнему не симпатизировало ни одной из политических сил. Таким образом, в Положении о выборах, в отли­чие от всех прежних шагов по правовому регулирова­нию формирования многопартийной системы, власть, не ограничиваясь легализацией фактически уже сло­жившихся или складывающихся форм общественных отношений, впервые пошла дальше и предприняла по­пытку ускорить развитие многопартийности в стране.

Было ли верным такое решение — вопрос непрос­той. Ответ на него усложняется тем обстоятельством, что в Положении о выборах 1993 г. был избран наименее удачный, по мнению специалистов, вариант пропорцио­нально-мажоритарной системы, для которого характер­но механическое сочетание мажоритарного и пропор­ционального принципов представительства[[15]](#footnote-15). Очевидно, что здесь можно приводить много аргументов "за" и "против". Однако надо учитывать, что реальное про­странство выбора решений было в тот момент весьма ограниченным.

Исходя из опыта некоторых запад­ных демократий (прежде всего США и Великобрита­нии), ряд отечественных политиков и экспертов полагали, что необходимо стимулировать, развитие россий­ской многопартийности в сторону формирования двух­партийной системы.

Судя по всему, для многих из них подобные пред­ставления до сих пор не утратили своей привлекатель­ности. Во всяком случае показательно, что на прохо­дившем в феврале 1998 г. первом Всероссийском конг­рессе политологов президент Российской политической ассоциации М. В. Ильин в своем вступительном слове сетовал на то, что, хотя политическое развитие в стра­не несколько раз, по его мнению, приближалось к формированию двухпартийной политической системы, политики самой разной ориентации объединялись в своем стремлении воспрепятствовать этому позитивному про­цессу. При этом, очевидно, имелись в виду зародив­шиеся еще в недрах КПСС иллюзии о том, что путем административных ухищрений можно создать некий аналог двухпартийного центра, способного удержать центробежные тенденции в рамках компартии. Затем, в конце 1995 г. эти идеи причудливо трансформирова­лись в попытках уже новой российской "партии влас­ти" создать "сверху" два крупных право- и левоцентристских избирательных блока, призванных, по идее их создателей, оттянуть голоса избирателей от ради­кально ориентированных политических группировок.

Есть все основания считать, что новая избиратель­ная система способствовала снижению темпов радикализации политических отношений и прежде всего за счет уменьшения активности внепарламентской оппо­зиции. В частности, участие в выборах КПРФ и после­дующая деятельность фракции коммунистов в Государ­ственной Думе заметно переориентировали коммуни­стическую оппозицию на отработку легитимных методов борьбы за власть и придали основной структуре комму­нистического движения некоторый социал-демократичес­кий оттенок. Коммунистам и аграриям не удалось стать главными выразителями оппозиционных настроений. За­метная часть оппозиционно настроенного электората проголосовала также и за целый ряд иных партий и дви­жений — от ЛДПР до "Женщин России". Все это, бе­зусловно, стало фактором, сдерживающим поляриза­цию в обществе. Хотя, конечно, общая тенденция к рас­колу проявилась в результатах выборов 1993 г. уже дос­таточно явно. Главным индикатором этой тенденции стал неожиданный для многих наблюдателей "провал" поли­тического центра (прежде всего речь идет о поражении на выборах влиятельного "Гражданского союза", а так­же ряда других объединений центристской ориентации).

В качестве другого серьезного аргумента против введения в тот период избирательной системы с эле­ментом пропорционального представительства обычно приводились рассуждения о верхушечном характере партий, отсутствии у них реальной социальной базы, их неспособности адекватно отражать структуру соци­альных интересов и т. п.

Все это, разумеется, верно. Да и откуда могла взяться прочная социальная база у тогдашних партий в условиях неизбежной после распада старой социальной системы атомизации общественной жизни и корпоративизации социальных интересов? В ситуации слома старых социальных связей и структур, коренных изменений в общественных и политических отношениях, формирования новых социальных слоев и групп основ­ными субъектами борьбы за собственность и власть с неизбежностью стали могущественные группы давле­ния, отражавшие корпоративные позиции и притяза­ния крупных экономических групп интересов (работни­ков ТЭК, АПК, ВПК и т. д.), а также региональных политических элит, в значительной степени состояв­ших из представителей бывшей коммунистической но­менклатуры.

Процессы корпоративизации общественно-полити­ческой жизни приобрели к концу 1993 г. такие масшта­бы, что грозили полностью перекрыть возможности для сколько-нибудь нормального формирования как струк­тур гражданского общества, так и новых государствен­ных институтов. Нужны были срочные и экстраорди­нарные меры, направленные на ограничение подобных корпоративистских тенденций. И это был еще один ве­сомый аргумент в пользу повышения роли партий и иных политических объединений в политическом процессе.

Дело в том, что именно партии (политические объединения в целом), в отличие от других объедине­ний граждан на базе тех или иных групповых интере­сов, по природе своей предназначены не просто для выражения этих групповых интересов (в таком случае они ничем не отличались бы от объединений корпора­тивного характера), а для выявления в различных груп­повых, корпоративных интересах общезначимого на­чала, для учета политического смысла частных инте­ресов, их перевода на общегосударственный уровень. Только поэтому партии и могут претендовать на участие в формировании и осуществлении государственной власти. В свою очередь само участие политических партий в парламентской деятельности, являющейся для них школой выражения того общезначимого начала в различных групповых интересах, которое может быть положено в основу общегосударственной политики и законодательства, вынуждает их "прививать" корпоративистски ориентированным слоям и группам населе­ния основы политической культуры, нормы и правила цивилизованной политической жизни. Таким образом, политические партии и движения, получившие в де­кабре 1993 г. мощный импульс для своего развития, могли бы взять на себя роль локомотива, вытягиваю­щего российское общество из примитивного состояния корпоративизма к нормальному гражданскому обществу и удерживающего представительную власть от опасности трансформации в неразвитую конструкцию сословно-корпоративного представительства.

Кроме того, целесообразность введения избирательной системы со значительным элементом пропорционального представительства нередко обосновывалась опасениями, что без определяющего влияния на изби­рательный процесс политических партий и движений можно получить депутатский корпус, состоящий глав­ным образом из представителей номенклатурно-хозяйственного актива и околомафиозных структур. Здесь уместно вспомнить слова такого авторитетного специ­алиста, как М. Дюверже, о том, что "режим без партий обеспечивает увековечивание руководящих элит, сфор­мированных по праву рождения, богатства или долж­ности" и что "человеку из народа чрезвычайно сложно пробиться в эту закрытую касту без поддержки партий, стремящихся растить собственные элиты"[[16]](#footnote-16). Вскоре спра­ведливость этих опасений достаточно наглядно подтвер­дилась в ходе выборов в органы представительной вла­сти субъектов Российской Федерации, проводившихся главным образом по мажоритарной системе при сла­бом участии политических объединений. В результате, по данным на начало 1995 г., почти 30% депутатского корпуса в регионах составили представители исполнительной власти (в том числе 22% — это главы админи­страций и их заместители) и 23,5% — руководители промышленных и сельскохозяйственных предприятий. А по данным за 1996 г. картина получилась следующая: 20—25% избранных в этот период депутатов законода­тельных (представительных) органов власти субъектов Федерации составили представители акционерных об­ществ и банков; 25—30% — муниципальных предприя­тий, столько же — представители сферы народного образования и здравоохранения, средств массовой ин­формации, правоохранительных органов, до 10% яв­лялись депутатами предыдущего созыва и лишь 5—10% были представителями общественных объединений, а также военнослужащих, временно неработающих и пенсионеров.

Исходя из этих соображений можно признать, что введение пропорционально-мажоритарной избиратель­ной системы со значительной долей партийного пред­ставительства в парламенте в принципе отвечало глав­ным императивам того времени — острой потребности в стабилизации общественно-политической ситуации, а также необходимости преодолеть сползание формиру­ющегося гражданского общества в неразвитое корпора­тивное состояние и не дать узурпировать власть номенклатурно-мафиозным структурам. Гораздо более уязви­мо для критики то обстоятельство, что партии и дви­жения получили явно завышенную (по сравнению с их реальным политическим весом) долю мест в парламенте. Эта проблема сейчас активно дискутируется. Здесь же хотелось бы обратить внимание на то, что ставшие очевидными в последнее вре­мя негативные последствия предоставления партиям и движениям завышенной доли мест в парламенте не были бы настолько ощутимы, если бы законодатель своевре­менно предпринял шаги по закреплению их надлежа­щего правового статуса, подгоняющего партии и дви­жения под жесткие правовые стандарты. Введение но­вой избирательной системы необходимо было дополнить новым законодательством, определяющим понятия "по­литическая партия" и "общественно-политическое дви­жение", очерчивающим условия и формы их участия в выборах и подчиняющим процессы их создания и дея­тельности целям правового демократического развития общества и государства. Это, однако, не было вовремя сделано.

Между тем открывавшееся перед партиями и дви­жениями политическое пространство почти не было организовано и упорядочено правом. Принятый в 1990 г. союзный Закон "Об общественных объединениях" уже не отвечал формирующимся новым социально-полити­ческим реалиям. Закон был нацелен прежде всего, на стимулирование зарождающейся многопартийности. Отсюда весьма расплывчатая дефиниция политической партии, облегченный, преимущественно заявительный, характер регистрации уставов партий, нечеткая рег­ламентация их финансовой, производственной и хозяй­ственной деятельности, самое общее определение форм их участия в избирательном процессе и т. д.

В этом Законе политические партии определялись как объединения, выражающие политическую волю своих членов и ставящие основными задачами участие в формировании органов государственной власти и уп­равления, а также осуществление власти через своих представителей, избранных в Советы народных депу­татов (ч. 1 ст. 16). Однако это определение политичес­кой партии, фиксирующее в качестве основного при­знака партии ее участие в формировании и осуществлении государственной власти и, следовательно, впол­не соответствующее принятым международным стан­дартам, носило декларативный характер. Дело в том, что согласно данному Закону все общественные объе­динения были наделены правом "участвовать в форми­ровании органов государственной власти и управления" (ч. 1 ст. 15), и то обстоятельство, что применительно к партиям было особо оговорено их "право выдвигать кандидатов в народные депутаты в том числе единым списком" (ч. 1 ст. 16), не определяло специфику право­вого статуса партий в этом вопросе, поскольку не было подкреплено соответствующим избирательным законо­дательством. Специфические требования Закона к по­литическим партиям и массовым общественным движе­ниям, преследующим политические цели, выражались лишь в запрете государственного финансирования их деятельности, за исключением случаев финансирова­ния избирательных кампаний (ч. 5 ст. 5 Закона), а так­же в необходимости фиксированного индивидуального членства для политических партий (ч. 7 ст. 16), наличии не менее пяти тысяч членов для получения партиями общесоюзного (а с 1991 г. — общероссийского) статуса (ч. 2 ст. 6), запрете на членство в партиях для иност­ранцев и лиц без гражданства (ч. 1 ст. 9) и наличии у партий программных документов, публикуемых для всеобщего сведения (ч. 2 ст. 16). Кроме того, на полити­ческие объединения распространялся Указ Президен­та РСФСР от 20 июля 1991 г. "О прекращении деятель­ности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР".

Тот небольшой набор требований к политическим партиям, который содержался в союзном Законе "Об общественных объединениях" (наличие фиксированно­го членства и численность не менее 5 тыс. членов для общефедеральной партии, запрет на коллективное членство и. на членство в партиях иностранцев и лиц без гражданства, а также обнародование партией своих программных документов), носил чисто номинальный характер, поскольку к выборам наряду с партиями были допущены и политические движения, на которые эти требования не распространялись. Таким образом, сло­жилась ситуация, когда право участия в выборах, пре­доставленное политическим объединениям граждан, не было скоординировано не только соответствующими значению этого права обязанностями, но и вообще ни­какими дополнительными обязанностями со стороны субъектов данного права перед обществом и государством (за исключением разве что лишь запрета на создание и деятельность оргструктур политических объединений на предприятиях, в учреждениях и организациях).

Это означало, что в законодательстве отсутствова­ли работающие критерии и процедуры определения и подтверждения политического характера субъектов из­бирательного процесса. В такой ситуации некоторым спе­циалистам казалось заманчивым решить проблему про­стым бюрократическим образом — предоставить право решить вопрос о политическом характере претендентов на участие в выборах, например, как предлагалось, суду по представлению Центральной избирательной комис­сии[[17]](#footnote-17). С подобной позицией трудно согласиться.

Как известно, политическими партиями считаются организации, борющиеся за власть. В условиях демок­ратии эта борьба протекает в цивилизованных формах избирательного процесса. Тесная связь с институтом вы­боров, постоянное участие в избирательных кампани­ях и являются основными конституирующими призна­ками политической партии. Политические партии — это общественные объединения, главной уставной целью ко­торых является борьба за власть путем участия в выбо­рах. Поэтому невозможно определить политический ха­рактер каких-либо общественных объединений до того, как они реализуют свой политический потенциал на выборах (нельзя же всерьез полагаться на те декларации политических целей, которые они записывают в своих уставах). И было бы неверным, особенно в нашей си­туации, где политические отношения еще не отдели­лись от неполитических, отдавать на усмотрение Цен­тральной избирательной комиссии, Министерства юс­тиции или даже суда решение вопроса о политичес­ком характере общественных объединений и, следо­вательно, об их праве участия в выборах. При отсут­ствии четких, эмпирически верифицируемых крите­риев того, что именно является политическим, здесь неизбежны субъективизм, злоупотребления и разного рода недоразумения.

Думается, что если бы Федеральный закон «О политических партиях» существовал бы в тот период времени, то удалось бы разрешить многие противоречия и снять неясность в вопросе о политическом характере каких-либо общественных объединений.

Дело в том, что априори, ори­ентируясь лишь на само название партии, нельзя было оп­ределить, является ли, например, созданная в тот период вреиени, Партия пенсионеров корпоративным объединением, нацеленным на решение специфических проблем опре­деленного социального слоя, или это объединение пен­сионеров как граждан, сумевшее придать, своим специ­фическим интересам общегражданский смысл и поли­тическое значение. Невозможно было четко сформулировать критерии, способные помочь какой-либо го­сударственной инстанции каждый раз безошибочно оп­ределить эту неуловимую грань между политическим и неполитическим. Единственная инстанция, которую мож­но было признать здесь достаточно компетентной, — это само общество в лице своего электората.

Гарантией же против неоправданного умножения числа претендентов на власть при таком подходе могли бы стать достаточно жесткие требования, предъявля­емые законом к политическим объединениям граждан как к специфическому виду общественных объедине­ний, а также требование о необходимости в той или иной форме регулярно подтверждать свой статус по­литического объединения. Общественные объединения, готовые соответствовать этим требованиям ради права участвовать в избирательном процессе, заслуживают того, чтобы дать им возможность реализовать себя в данной сфере и предоставить им в качестве аванса пра­во называть себя политическими партиями и полити­ческими движениями.

Именно то обстоятельство, что такие гарантии не были своевременно предусмотрены законодателем (а не завышенная доля "партийного" представительства), а также отсутствие закона, регулировавшего бы четко и ясно хотя бы основные вопросы, яви­лось, на мой взгляд, главной причиной последующих деформаций избирательного процесса. Если бы предос­тавление партиям и движениям половины мест в пар­ламенте было бы своевременно подкреплено адекват­ной проработкой их правового статуса (что, несомнен­но, стало бы важным фактором формирования много­партийности парламентского типа), то, скорее всего, партнеры Думы по власти (Президент и Совет Феде­рации) не стали бы впоследствии столь настойчиво стремиться к отказу от пропорциональной модели вы­боров или к изменению пропорции распределения мест в Думе.

Оценивая итоги развития общественно-политичес­кого процесса в период, охватывающий уже две изби­рательные кампании по выборам в Государственную Думу, можно с достаточными основаниями сделать вывод, что еще в конце 1993 г., когда шла работа над Положением о выборах в новый представительный орган, необходимо было заложить нормативные осно­вы для формирования правового статуса политических объединений (например, в Положении о политических объединениях, вводимом в действие указом Президен­та РФ одновременно с Положением о выборах).

При этом основной акцент надо было сделать на создании правовых гарантий приверженности полити­ческих партий и движений конституционным основам существующего строя, их отказе не только от сило­вых способов изменения строя, но и от непарламентских форм борьбы за власть. Кроме того, как показыва­ет опыт развития российской многопартийности после 1993 г., в Положении о политических объединениях следовало бы закрепить требования к демократизации внутрипартийной жизни (что стало бы тормозом на пути развития вождистских партий и движений тоталитар­ного типа), ввести дополнительные гарантии против политического экстремизма, максимально четко рег­ламентировать финансовую и производственную дея­тельность политических объединений (что в какой-то мере могло бы препятствовать криминализации поли­тической жизни, сращиванию бизнеса и политики и т. д.). И разумеется, необходимо было предусмотреть надле­жащие формы государственного контроля за соответ­ствием деятельности политических объединений требо­ваниям законодательства, а также систему санкций (вплоть до лишения права участвовать в выборах) за нарушение данных требований. Такой подход в опреде­ленной мере оградил бы Государственную Думу перво­го созыва от партий и движений, не желающих пла­тить адекватную цену за право участвовать в форми­ровании и осуществлении государственной власти, и способствовал бы большему пониманию партийными фракциями и депутатскими группами своей роли в ка­честве института, "с помощью которого воля граждан может осуществляться в периоды между выборами".

Вместо этого законодатель, не поставив никаких содержательных барьеров на пути к получению статуса избирательного объединения, выделил избирательным объединениям и блокам такую долю мест в парламен­те, которая превратила их в держателя основного па­кета акций в тех ситуациях, когда они имели общий корпоративный интерес. Именно к таким ситуациям относится принятие Закона об общественных объеди­нениях (в части, касающейся их участия в выборах), закона о политических партиях, а также избиратель­ного законодательства. Парламентские фракции и депутатские группы, легко забывающие о своих разно­гласиях, когда дело доходит до их собственных общих интересов, не пошли на сколько-нибудь существенные самоограничения ни в одном из названных выше на­правлений.

Более того, то обстоятельство, что представитель­ство в парламенте получили избирательные объедине­ния, политический характер которых представляется весьма спорным, в значительной мере обусловило даль­нейшую девальвацию статуса субъекта избирательного процесса. Уже к следующей избирательной кампании по выборам в Государственную Думу законодатель во­обще отказался от какой-либо политической маркировки субъектов избирательного процесса. В Федеральном за­коне "Об основных гарантиях избирательных прав граж­дан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. и в после­довавшем за ним Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июня 1995 г. к избира­тельным объединениям были отнесены все общественные объединения, зарегистрированные за полгода до объявления дня выборов, уставы которых предусматривали участие в выборах в органы государственной власти.

В результате право участвовать в выборах получи­ли 258 общественных объединений и 111 из них попыта­лись этим правом воспользоваться. Но главное — в из­бирательную борьбу в качестве полноправных ее участ­ников вступили организации, обеспечивающие предста­вительство корпоративных интересов (профсоюзов, объе­динений промышленников и финансистов, отраслевых организаций, имеющих статус общественных, но фак­тически обслуживающих интересы отдельных мини­стерств, ведомств, крупных акционерных компаний и т. п.), а также объединения, построенные исключитель­но по национальному или религиозному признаку. И толь­ко благодаря взвешенной и ответственной позиции элек­тората в Государственной Думе оказались представлен­ными лишь политические объединения, причем именно те из них, политические платформы которых тяготели к наиболее крупным центрам идеологического притя­жения в структуре массового сознания россиян.

Поскольку после выборов 1995 г. ключевые пози­ции в Думе заняли выдвиженцы политических объединений, их усилиями в новое избирательное законода­тельство были внесены важные новеллы, ставящие барьеры на пути участия в выборах неполитических по своей природе общественных объединений. В Федераль­ном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 г[[18]](#footnote-18). право участия в вы­борах было предоставлено лишь политическим объеди­нениям граждан (политическим партиям, политическим организациям, политическим движениям).

Очевидно, что недавно принятый Федеральный закон «О политических партиях» расставит наконец-таки «все точки над и». Принятие этого закона – все-таки большой шаг к становлению легитимной многопартийности в России, но сам по себе Закон "О политических партиях" не предусматривает никаких изменений в политической структуре государства. Он может лишь оказать некоторое косвенное влияние. Причем наибольшее влияние, думаю, окажут более жесткие требования к регистрации партий и установленный минимум членства.

 Таким образом, мне кажется, что в течение ближайших лет, пока будет проходить перерегистрация, число партий сократится с двухсот как минимум до сорока.
В связи с этим партии получат стимул для того, чтобы укрупняться. То есть в ближайшее время можно ожидать волну различных партийных слияний, которые будут идти прежде всего по пути поглощения крупными объединениями более мелких.
В принципе Закон о партиях не способен сократить число тех партий, которые входят сегодня в Государственную Думу. Это зависит от характера Закона о выборах. При пятипроцентном барьере прохождения в Думу мы и в будущем будем получать практически

ту же политическую картину. Изменить эту ситуацию может либо введение мажоритарной системы, либо создание мощной партии власти, но уже без кавычек. Что возможно лишь в том случае, когда глава государства получит право возглавлять эту партию. Однако новый закон содержит беспрецедентное для мировой практики положение, согласно которому Президент России не может быть членом той или иной партии.
Эта норма была уместной тогда, когда все боролись с единовластием КПСС, но абсолютно неприемлема для демократического государства. Кроме этого, сама эта норма лишает партии самого смысла их существования - ведь они создаются именно как инструмент борьбы за власть. Если пост Президента им остается недоступен, значит, они не смогут выполнить своего предназначения до конца. Конечно, сложно сейчас судить о положительных и отрицательных чертах данного закона, но ясно одно, что в начале 90-х годов такого закона не было, да и в принципе быть не могло, и это привело к тому, о чем я рассказал в своей работе, а следовательно, по моему, принятие такого закона по крайней мере уже не плохо!

# Заключение

Происходящие в стране социально-экономические и социально-политические преобразования далеки от своего завершения, хотя даже принят в какой-то мере, по сути переломный закон. Судя по всему, страна еще дли­тельное время будет находиться в мучительном состоя­нии переходного периода. Это обстоятельство накла­дывает свой отпечаток на все происходящие в стране процессы, в том числе и на процесс формирования мно­гопартийности. Однако неизбежные объективные труд­ности и субъективные просчеты на пути становления в России цивилизованной многопартийной системы не должны заслонять собой те заметные успехи, которые уже достигнуты в этой области. За очень короткий по историческим меркам срок мы сделали принципиаль­ный рывок от монополии одной партии, пронизываю­щей все сферы общественной жизни, до реального политического плюрализма и многопартийности.

На данном этапе стоит задача закрепить достигну­тое путем надлежащей правовой институализации по­литического процесса, преодоления право­вых пробелов в сфере регулирования вопросов созда­ния, организации и деятельности политических объе­динений, разработки и внедрения в политическую прак­тику правовых норм, способных направить развитие многопартийности в парламентское русло, подчинить деятельность партий нормам и принципам демократии, не останавливаться на одном законе, развивать нормативную базу для достижения той многопартийности, которая бы отвечала всем принципам и нормам настоящего демократического государства.

Говоря о необходимости подчинения партий пра­вовым требованиям, следует, конечно же, отдавать себе отчет в том, что общая ситуация, в которой им прихо­дится действовать, еще далеко от истинно правовой. От них ждут ориентации на принципы конституционализма в то время, когда конституционализм еще не стал ре­альностью нашей политической жизни. В этой ситуации партии не ощущают себя частью легитимной политической системы и не ждут от государства надежных гарантий честного соблюдения своими конкурентами общих "правил игры". Поэтому для партий и их лидеров, лучше, чем кто-либо, понимающих механизмы и резоны реальной политики, существует большой соблазн искать нелегальные способы наращивания своего потенциала, отрабатывать дополнительные, выходящие за рамки закона, возможности прихода к власти. Однако они должны понимать, что их общий ин­терес, интерес выживания и развития многопартийности, заключается в наивной на первый взгляд правовой ориентации. Понимание этого обстоятельства должно перевесить все сиюминутные выгоды от интриг и сценариев так называемой "реальной политики". Только договорившись об общих правовых принципах политического поведения, придерживаясь выработанных пра­вил и следя за тем, чтобы их политические конкурен­ты вели себя так же, партии сообща смогут сохранить, условия для своего выживания и развития.

# Список использованной литературы

1. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1994. С. 90.
2. Острогорский М. Л. Демократия и политические партии. Т. II. М.. 2000. С. 252.
3. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: 1998
4. Зарубежное законодательство о политических париях. С. 151.
5. Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993.
6. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22.
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №4. Ст. 52.
8. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №11. Ст. 400.
9. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №31. Ст. 1035.
10. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №35. Ст. 1024.
11. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №35. Ст. 1164.
12. Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 г.
13. Реформирование России: мифы и реальность. М, 1994. С. 54
14. Головков А. Российский политический театр: без массовки нет солистов // Известия. 1996. 2 марта
15. Первая леди в мантии // Фигуры и лица. Приложение к «Независимой газете». 1998. Март №5. С.10.
16. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №41. Ст.3907
17. Избирательный закон: материалы к обсуждению. М, 1993.
18. Веденеев Ю. Политические партии в избирательном процессе // Доверие. 1995. №3-4.С.10.
19. Власть и демократия. Зарубежные ученые о политической науке. М., 1992. С.96.
20. Выборы в Государственную Думу. М., 1995. С. 33
21. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №38. Ст. 4339
1. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: 1998 [↑](#footnote-ref-1)
2. Зарубежное законодательство о политических париях. С. 151. [↑](#footnote-ref-2)
3. Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М., 1993. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №4. Ст. 52. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №11. Ст. 400. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №31. Ст. 1035. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №35. Ст. 1024. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №35. Ст. 1164. [↑](#footnote-ref-9)
10. Реформирование России: мифы и реальность. М, 1994. С. 54 [↑](#footnote-ref-10)
11. Головков А. Российский политический театр: без массовки нет солистов // Известия. 1996. 2 марта [↑](#footnote-ref-11)
12. Первая леди в мантии // Фигуры и лица. Приложение к «Независимой газете». 1998. Март №5. С.10. [↑](#footnote-ref-12)
13. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №41. Ст.3907 [↑](#footnote-ref-13)
14. Избирательный закон: материалы к обсуждению. М, 1993. [↑](#footnote-ref-14)
15. Веденеев Ю. Политические партии в избирательном процессе // Доверие. 1995. №3-4.С.10. [↑](#footnote-ref-15)
16. Власть и демократия. Зарубежные ученые о политической науке. М., 1992. С.96. [↑](#footnote-ref-16)
17. Выборы в Государственную Думу. М., 1995. С. 33 [↑](#footnote-ref-17)
18. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №38. Ст. 4339 [↑](#footnote-ref-18)