

И. А. Зырянов*

К вопросу о развитии политического многообразия в России

Политическое многообразие (политический плюрализм) в системе конституционного строя и в политической культуре занимает чрезвычайно важное место. Без преувеличения можно сказать, что вопросы организации и функционирования институтов непосредственной и представительной демократии, положения теории правового, демократического, конституционного государства находятся в центре политической практики и конституционно-правовых доктрин и не мыслятся без конституционно-правового закрепления основных положений политического плюрализма.

Переходный период развития России отражает трансформацию политической и правовой систем общества, и о сложившемся российском опыте политического многообразия говорить еще рано, так как он насчитывает всего лишь около 20 лет.

Развитие политического многообразия можно связывать с развитием политической мысли в России, которое происходило в тесной взаимосвязи со становлением русской государственности и во многом зависело от ее своеобразия.

С. А. Авакьян выделяет 5 основных этапов в историческом развитии политического плюрализма в России: начало XX в.; 1917 г. и последующие годы; 20–30-е годы; 60–80-е годы; 1985–90-е годы. С учетом того, что работа¹ была написана в 1996 г., всего лишь 3 года спустя после принятия Конституции, то можно конкретизировать последний период как 1985–1993 годы (зарождение правовых предпосылок политического многообразия); период с 12 декабря 1993 г. по 2001 г. (принятие новой Конституции РФ и последующее законодательное расширение политико-правовой сферы); с 11 июля 2001 г. (принятие закона о политических партиях) и последующие годы.

* Преподаватель кафедры теории и истории государства и права специального факультета Саратовского юридического института МВД России.

¹ См.: Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996.

Некоторые элементы политического многообразия можно найти еще в Древней Руси. Демократические основы русской культуры были заложены и в развитии вечевого порядка организации жизни древнего Новгорода и Пскова, где были уже элементы народного представительства и избрания¹. В том или ином виде выборы в России проводились еще в X в.²

В средневековой России XI–XIV вв. ряд городов управлялся вече, собраниями граждан, имеющих право голоса. Первые упоминания о голосовании встречаются в летописи 1097 г. Для решения того или иного вопроса требовалось достижение единогласного или подавляющего большинства, которое заставляло бы смолкать всех разномыслящих. В случае разногласия все дела на вече обычно решались дракою³.

В последующие годы выборы в России в том или ином виде проводились постоянно (выборы части членов Боярской думы, формирование церковных Поместных соборов, выборы царя в 1613 г., выборы органов земского и городского самоуправления в XIX в. и т. д.), однако они не имели общегосударственного значения и не были направлены на формирование представительных органов государственной власти⁴.

Долгое время важнейшей составляющей политических теорий в России была русская идея, которой обосновывался особый исторический путь, богоизбранность ее народа. Гораздо медленнее, чем в Западной Европе, политическая мысль на Руси освобождалась от патронажа религии, практически не анализировалась республиканская идея, не культивировались вопросы демократии. Поэтому вплоть до конца XIX в. русской политической мысли была присуща идея великодержавности, прошедшая через всю отечественную историю⁵.

Начало XIX в. в развитии политической мысли характеризуется прогрессивными разработками государственного преобразования М. М. Сперанского, конституционными проектами декабристов П. П. Пестеля, Н. М. Муравьева и др., которые в той или иной мере отстаивали идеи разделения властей, народного представительства, свободы слова и политических мнений, свободу объединения.

Конституционный проект М. М. Сперанского 1809 г. выступал за ограничение самодержавия, провозглашение принципа разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную. Говоря об избирательном праве, М. М. Сперанский считал, что лица, имеющие собственность, должны допускаться к участию в выборах, кроме участия в осуществлении избирательного права рабочих, ремесленников, поденщиков, слуг, хотя бы, если они и имели собственность⁶. На практике удалось применить лишь незначительную часть его проектов, учреждение представительного органа — Государственной думы — осталось без исполнения.

¹ См.: Пуздрач Ю. В. Истоки государственности России: история заимствований // Право и жизнь. 2000. № 30.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 49.

³ См.: Алескеров Ф. История коллективного выбора в России и Советском Союзе // Власть. 2006. № 1. С. 64.

⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 49.

⁵ См.: Плешаков А. П. Основы политологии. Саратов, 2004. С. 65–66.

⁶ См.: История Государства и права России / под ред. С. А. Чибиряева. М., 2000. С. 173.

Конституционный принцип разделения властей имел место также в проектах Н. М. Муравьева, где Россия провозглашалась конституционной монархией с двухпалатным парламентом, в «Русской Правде» П. И. Пестеля Россия провозглашалась республикой с однопалатным парламентом.

В соответствии с проектом конституции Н. М. Муравьева гражданам предоставлялось право участвовать в общественном управлении путем избрания чиновников или выборщиков или избрания гражданина в состав законодательных, исполнительных или судебных органов. Кроме того, провозглашались основные права и свободы: слова, вероисповедания, печати, объединения в общества и товарищества, обращений в органы государственной власти¹.

В отличие от конституции Н. М. Муравьева «Русская Правда» предоставляла равные политические и гражданские права всем лицам независимо от пола, достигшим 18-летнего возраста, в том числе избирать и быть избранными в органы государственной власти².

В конце XIX – начале XX вв. происходит всплеск в развитии общественно-политической мысли. Она была представлена более яркой палитрой направлений, течений и школ, занимавшихся поисками путей социально-политического развития страны: славянофилы, западники, народники, революционные демократы, анархисты, почвенники, марксисты и другие. Необходимо отметить, что нередко попытки воплотить прогрессивные политические идеи в жизнь сопровождались реакционными идеями и политическими действиями носителей официальной идеологии, поэтому в большинстве своем теории так и не были реализованы.

Некоторые ученые популяризировали в России идеи либерализма. К. Д. Кавелин разрабатывал вопросы государственности, политического консенсуса. Б. Н. Чичерин исследовал проблемы политических партий, развивал теорию общности истории России и Европы.

В учениях В. Г. Белинского, А. И. Герцена, Н. Г. Чернышевского и других активно отстаивалась мысль о том, что главную движущую силу развития общества составляют народные массы, которые имеют право на борьбу, восстание, революцию для достижения республики, власть в которой принадлежала бы народу³.

Нельзя не упомянуть проект «Конституции М. Т. Лорис-Меликова», поданный императору Александру II в январе 1881 г., который вводил в государственный механизм важный конституционный принцип народного представительства и знаменовал возможное зарождение парламентской системы⁴.

С оригинальными оценками, идеями, концепциями выступают П. И. Новгородцев, Н. О. Лосский, П. Б. Струве, Н. А. Бердяев, С. Н. Булгаков и другие крупные мыслители. Они сделали глубокий анализ российской госу-

¹ Приводится по: Дружинин Н. Декабрист Никита Муравьев. М., 1933; URL: http://www.constitution.garant.ru/DOC_5400.htm (дата обращения: 14.10.2009 г.).

² Приводится по: Восстание декабристов. Т. 7 / «Русская Правда» П. И. Пестеля и сочинения, ей предшествующие / под ред. М. В. Нечкиной. М., 1958; URL: http://www.constitution.garant.ru/DOC_32000.htm (дата обращения: 14.10.2009 г.).

³ См.: Плеваков А. П. Указ. соч. С. 68–69.

⁴ См.: История государства и права России / под ред. С. А. Чибиряева. М., 2000. С. 229.

дарственности, идеологии, оставили серьезные размышления о власти, свободе, взаимоотношениях личности и государства, революционном и эволюционном путях развития общества¹.

Зарождение в полноценном виде политического плюрализма в России большинство исследователей обычно относят ко второй половине XIX – началу XX вв., когда в ходе нарастания революционной борьбы появилось большое количество общественных организаций, как легальных, так и нелегальных, стала популярной парадигма о переходе России к республиканской форме правления, создании выборных представительных органов².

Важную роль здесь сыграл Высочайший Манифест от 17 октября 1905 г. об усовершенствовании государственного порядка, в котором провозглашалась неприкосновенность личности свободы слова, собраний и союзов, было предусмотрено расширение избирательного права³.

После издания Манифеста в течение сравнительно короткого времени был принят пакет законодательных документов, значительно увеличивших политическую и личную свободу россиян⁴.

Так, 24 ноября 1905 года высочайшим указом были утверждены временные правила о повременных изданиях⁵, закрепляющие полный отказ от предварительной цензуры в отношении периодической и всякой другой печати. Свобода собраний регламентировалась временными правилами о них, утвержденными высочайшим указом 4 марта 1906 г.⁶ Одновременно с регламентированием свободы собраний были приняты временные правила об обществах и союзах⁷, после чего началось активное создание политических партий и других общественных объединений.

Аналогично в основных государственных законах Российской империи 1906 г. в главе 8 «О правах и обязанностях российских подданных» говорилось о неприкосновенности личности; выезде и выборе рода занятий; неприкосновенности собственности; свободе собраний; свободе слова и печати; свободе союзов и др.

Что касается избирательного права, то оно было цензовым и наделяло правом голоса только имущие слои населения. В то же время учреждение выборной Государственной думы, наделенной законодательными функциями, дало начало российскому парламентаризму.

Как отмечает С. А. Авакьян, по сути политический плюрализм еще больше расцвел после Февральской революции, когда из подполья вышли многие партии, боровшиеся против самодержавия за демократическую республику (их насчитывалось около 35)⁸.

¹ См.: Плешаков А. П. Указ. соч. С. 71.

² См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 18; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 49; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 7, 29.

³ Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 года // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1905. № 190. Ст. 1658.

⁴ См.: Ткачева Н. А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 22.

⁵ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1905. № 226. Ст. 1879.

⁶ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1906. № 48. Ст. 309.

⁷ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1906. № 48. Ст. 308.

⁸ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 18–19, 24.

Довольно ощутимым сигналом к свертыванию многопартийности стал разгон Учредительного собрания в январе 1918 г., хотя это не означало упразднения многопартийности, а также проведение в 1922 г. судебного процесса над 34 членами ЦК и активистами партии правых эсеров¹.

20–30-е годы по отношению к партийному плюрализму однозначны — это было время уничтожения всех иных партий и движений, укрепление Коммунистической партии. Таким образом, начиная с середины 20-х годов вплоть до 1985 года, Коммунистическая партия была не только правящей, но и единственно возможной политической партией в Советском Союзе².

Начиная с Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1925 г., последующие конституции, союзное и республиканское законодательство в той или иной мере закрепляли право объединения в общественные организации, свободу слова, собраний, митингов, выборы и т. д., которые фактически носили декларативный характер. Коммунистические идеи все более отражались в государственных актах, документах общественных организаций. Попытки меньшинства (в том числе и среди руководства) отстаивать свои взгляды в Коммунистической партии решительно пресекались.

На протяжении всей советской истории одним из основных инструментов подавления инакомыслия и критики режима служило уголовное преследование по принципу политической целесообразности, где главенствующую роль играл Комитет государственной безопасности. В условиях антидемократического режима проблема соотношения человека и государства, в том числе и в контексте права на свободу слова и мнений, решалась, как правило, в пользу государства.

Несмотря на ряд недостатков, можно выделить и положительные моменты: за период с 1956 по 1985 г. в СССР было проведено обсуждение более 30 проектов важных государственно-правовых документов³, действовали наказания избирателей и институт отзыва депутатов, проводились сходы граждан, которые в современной практике могут быть востребованы, но не реализуются.

В целом до периода перестройки политический плюрализм определялся как господствующая методология буржуазной философии⁴.

Начиная с провозглашения политики перестройки 23 апреля 1985 г. на Пленуме ЦК КПСС, российская политическая и правовая наука постепенно начала преодолевать классовый подход в понимании государства, проблемы конституционного государства стали привлекать к себе пристальное внимание, началась научная разработка различных аспектов политического плюрализма (появились первые публикации запрещенных ранее литературных и научных произведений многих зарубежных и отечественных авторов)⁵.

¹ См.: *Авакьян С. А.* Указ. соч. С. 27, 29.

² В 30-е годы якобы имели место попытки воссоздать оппозиционные партии, проходили процессы расправы над меньшевиками, троцкистами, зиновьевцами, бухаринцами, что обеспечивало укрепление режима личной власти Сталина (См.: *Авакьян С. А.* Указ. соч. С. 30–31, 33).

³ См.: *Кошеvníков Е. М., Шафир М. А.* Правовое регулирование всенародных обсуждений в СССР // Советское государство и право. 1988. № 1. С. 5.

⁴ См.: *Киш А.* К критике политического плюрализма // Вопросы философии. 1975. № 9; *Момджян А. В.* Плюрализм: истоки и сущность: критический анализ философских основ. М., 1983.

⁵ См.: *Новиков Д. В.* Проблема власти в концепции «плюралистической демократии» Р. Даля // Политический процесс и политическое сознание. М., 1986. С. 119–136;

В период перестройки значительно расширился круг творцов и участников политического процесса путем спонтанного роста автономных сообществ, независимых и неформальных объединений (форумов, кружков, общественных организаций, политических клубов). Бурному росту политической активности способствовало и то обстоятельство, что с конца 1986 г. практически прекратились аресты по ст. 70 (антисоветская агитация и пропаганда) и п. 1 ст. 190¹, (распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный общественный строй) УК РСФСР¹.

Также в 1987 г. была освобождена значительная часть политических заключенных, а в конце 1988 г. Президиум Верховного Совета СССР помиловал оставшихся людей, отбывавших наказание за политические деяния².

Только за первую половину 1988 г. было проведено около 600 митингов и собраний, уличных шествий, в которых принимали участие сотни тысяч граждан³. 28 июля 1988 г. Президиумом Верховного Совета СССР был принят Указ «О порядке организации и проведения собраний, митингов и уличных шествий и демонстраций в СССР»⁴.

Интерес к феномену политического плюрализма объясняется и тем, что с провозглашением в России политики гласности, понимаемой как возможность придать всеобщему сведению все то, что значимо для понимания политической ситуации и правильной оценки конкурирующих решений⁵, идеологический диктат был остановлен. Гласность постепенно трансформировалась в конституционные гарантии свободы выражения политических мнений, плюрализм мнений перерос в политический плюрализм, что стимулировало развитие демократических процессов и способствовало обретению Россией государственного суверенитета и самостоятельности.

Современный плюрализм в России связан главным образом с демократическими преобразованиями конца 80-х — начала 90-х годов.

Глубокие перемены общественного строя после 1985 г. в СССР и РСФСР отразились на содержании Конституции 1978 г., которая неоднократно и существенно менялась. Конституционные поправки 1989–1992 гг. имели важнейшее значение для дальнейшего развития страны: были провозглашены отказ от социалистической модели общественного развития, монопольного положения КПСС в политической системе создания деятельности политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций и массовых движений, признание идеологии плюрализма, концепции разделения властей.

Момджян А.В. Проблема власти в концепциях буржуазного политического плюрализма // Вестник Московского университета. Сер. 12. Теория научного коммунизма. 1987. № 4. С. 65–73.

¹ На Первом Съезде народных депутатов СССР эти статьи подверглись критике со стороны многих депутатов, ст. 70 УК РСФСР была дана в новой редакции, а ст. 190¹ отменялась (См.: *Козин В.И.* Политико-правовые предпосылки становления новой государственности в СССР / РСФСР, 1986–1991 гг. // Закон и право. 2005. № 1. С. 63).

² См.: Интервью с членом коллегии Прокуратуры СССР В. Андреевым // Огонек. 1989. № 4.

³ См.: *Козин В.И.* Указ. соч. С. 64.

⁴ ВВС СССР. 1988. № 31. Ст. 504.

⁵ См.: *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. М., 1999. С. 137.

В соответствии с теорией разделения властей проводилась реорганизация институтов государственной власти — государственный аппарат был отделен от партийного¹, учреждены институты президентства² и конституционного надзора³; расширились права местного самоуправления⁴, обновилась избирательная система⁵, принят Закон о референдуме⁶.

Так, 26 марта 1989 г. в СССР, а значит — и в России прошли первые альтернативные выборы; была создана первая легальная политическая оппозиция, широко использовавшая лозунги демократии, свободомыслия, плюрализма. Это была группа народных депутатов СССР, объединившихся вокруг известного физика и правозащитника А. Д. Сахарова⁷.

В последующие годы создаются союзные, а на их основе и российские правовые основы политического плюрализма как основы организации политической системы общества, существования и деятельности политизированных и иных общественных объединений.

С 1991 г. начинается создание и регистрация новых политических партий: Демократическая партия России, конституционно-демократическая партия России, Республиканская партия России, Либерально-демократическая партия СССР (впоследствии — России) и другие⁸.

Конституционный Суд в 1992–1993 гг. в своих решениях последовательно отстаивал действие конституционного принципа разделения властей как основы организации и деятельности правового государства, активно защищал политические права и свободы российских граждан на объединение в партии и политические движения, на свободу слова и печати, на референдум⁹.

¹ 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» // ВВС РФ. 1991. № 31. Ст. 1035; Указ Президента РСФСР от 27 апреля 1993 г. «О дополнительных мерах по предотвращению вмешательства политических партий и их структур в деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и иных организаций» // Российская газета. 1993. 5 мая.

² Конституция РСФСР 1978 г. (в ред. от 24 мая 1991 г.) — включение в Основной Закон главы о Президенте и норм, затрагивающих его полномочия, в другие главы // ВВС РФ. 1991. № 22. Ст. 776; Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» // ВВС РФ. 1991. № 7. Ст. 512.

³ В статью 119 Конституции РСФСР Законом РСФСР от 27 октября 1989 г. были внесены изменения, предусматривающие создание Комитета конституционного надзора РСФСР и определяющие его компетенцию // ВВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

⁴ Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 22. Ст. 778; Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // ВВС РФ. 1991. № 29.

⁵ Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // ВВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306; Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // ВВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 322.

⁶ Закон РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР» // ВВС РФ. 1990. № 21. Ст. 230.

⁷ См.: Конституционные идеи Андрея Сахарова. М., 1990. С. 95–96.

⁸ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 50.

⁹ См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 16, 21.

В период с 1991 по 1993 г. было проведено три российских референдума: 17 марта 1991 г. – о введении поста Президента РСФСР; 25 апреля 1993 г. – вопросы доверия Президенту РФ и социально-экономической политике Президента и Правительства РФ, досрочного прекращения полномочий Президента РФ и народных депутатов РФ; 12 декабря 1993 г. – принятие действующей Конституции¹; 12 региональных референдумов².

Новая веха в конституционно-правовом развитии страны и политического плюрализма начинается с 12 декабря 1993 года, когда на референдуме была принята новая Конституция и проведены выборы в Государственную Думу и Совет Федерации, которые можно считать «официальным» государственным шагом, а затем конституционным правилом, отразившим политический плюрализм³.

Наиболее последовательно и полно важнейшие аспекты плюрализма закреплены в статье 13 Конституции РФ, ряде других статей, к числу которых относятся: идеологическое многообразие; запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной; светский характер государства; признание политического многообразия и многопартийности; равенство всех общественных объединений перед законом, свободные выборы и референдум.

Период с 1993 г. по 2001 г. можно характеризовать значительным расширением сферы политического многообразия.

Середина 90-х гг. прошлого века знаменуется серией общенациональных выборов – от выборов в Государственную Думу в декабре 1995 г. до президентских и губернаторских выборов 1996 года, которые отразили общие закономерности эволюции политического режима и его взаимодействия с обществом. В стране также зарегистрированы и действуют политические общественные объединения и движения, существуют независимые СМИ, государственная служба стала более доступна и открыта для всех категорий граждан, если сравнивать данное положение с ситуацией последних лет существования СССР и годами начального «постсоветского» периода.

Только за период с 1994 г. по 1996 г. были приняты конституции и уставы большинства субъектов РФ, ряда муниципальных образований; первые законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»; «Об общественных объединениях»; «О выборах Президента Российской Федерации»; «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; «О референдуме Российской Федерации»; «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и другие, которые расширяли сферу политических прав граждан в управлении делами общества и государства и закрепляли механизмы реализации и гарантий этих прав.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : практикум. М., 2007. С. 37.

² За последующие 14 лет было проведено 20 референдумов субъектов РФ – всего лишь на 8 больше, чем их было проведено с 17 марта 1991 г. по 12 декабря 1993 г., т. е. за 2,7 года. Данные приводятся по: Россия – страна референдумов: региональные референдумы и опросы в 1991–2007 гг. Сайт Института региональной политики. URL: <http://regionalistica.ru/monitoring/rotation/referendum/> (дата обращения: 22.02.2008 г.).

³ Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. С. 65.

Однако с принятием федеральных законов от 11 июля 2001 г. «О политических партиях», от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» можно обозначить новый период в развитии политического плюрализма.

С одной стороны — это достаточно демократичные законы, направленные на конституционно-правовое регулирование выборов и участия в политической жизни страны граждан и политических партий.

С другой стороны — внесение последующих изменений в указанные законы, принятие нового Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации», новых законов от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»; от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ и внесение ряда поправок в эти акты в целом направлены на сужение сферы политического многообразия и построение партийной системы.

Начиная с 14 июля 2001 г., политическая партия может создаваться только как общероссийское общественное объединение, не допускается организация политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности²; из организационно-правовых форм политических общественных объединений с 14 июля 2003 г. исключены политические организации и общественные политические движения³; с 30 июня 2004 г. расширен перечень политических вопросов, которые не могут быть вынесены на общероссийский референдум⁴; с 13 декабря 2004 г. отменены всенародные выборы высших должностных лиц субъектов Федерации, а следовательно, активное и пассивное избирательное право в отношении российских граждан⁵; с 4 января 2005 г. резко увеличена численность членства в политических партиях с 10 000 до 50 000⁶; с 5 августа 2005 г. отменена возможность участия избирательных блоков в региональ-

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

² Статья 11, ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³ Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 12 марта 2002 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общественных объединениях”» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.

⁴ Часть 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁵ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁶ Абзац 3 п. 2 ст. 3 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52. Ст. 5272.

ных и местных выборах¹; с 11 января 2006 г. политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ².

С 15 июля 2006 г. на федеральном, региональном и местном уровнях в отношении всех выборных должностных лиц представительных органов отменены голосование «против всех» кандидатов (против всех списков кандидатов)³, а с 7 декабря 2006 г. — минимальный порог явки избирателей⁴; ограничена свобода дискуссии в период предвыборной агитации⁵; с 5% до 7% поднят порог прохождения партий в Государственную Думу РФ⁶; фактически отменено активное и пассивное избирательное право в отношении выборов независимых (беспартийных) депутатов Государственной Думы и возможность участия в них избирательных блоков⁷.

Можно также предположить, что ряд изменений 2004–2007 гг. — это действительно вынужденные меры постбесланских событий, которые направлены на дальнейшую централизацию сил против террористической угрозы и которые в дальнейшем будут отменены.

В самый расцвет демократии в период конституционного романтизма в 1994 г. в России насчитывалось около 50 общероссийских и 300 региональных политических партий⁸. К началу 1999 г. волна партстроительства

¹ Статьи 4–7 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3104.

² Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “О политических партиях”» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 13.

³ Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

⁴ Статья 3 Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

⁵ Там же. Ч. 9 ст. 1.

⁶ Часть 7 ст. 82 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

⁷ Хотя ч. 3 ст. 7 Закона «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ» диспозитивна и предусматривает, что «политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии», но не прописывает никаких гарантий реализации данного права.

⁸ См.: Круглый стол. Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека // Государство и право. 1994. № 10.

несколько утихла, в результате чего было зарегистрировано 139 политических партий и объединений¹. Несмотря на это, многие из политических партий не отражали действительных интересов российского общества, не участвовали на выборах, а представляли узкокорпоративные интересы.

Изменения законодательства, касающиеся повышения порога прохождения партий в Государственную Думу с 5% до 7% и увеличения количественного членства состава партий, могут также, на наш взгляд, рассматриваться положительно — как направленные на консолидацию российского общества и ликвидацию неконкурентно способных партий, создание стабильного парламента².

Так, после перерегистрации партий в соответствии с новым законодательством в 2002 г. Минюстом России было зарегистрировано 50 политических партий³, в 2003 г. партий осталось столько же⁴. В начале 2005 г. политических партий было зарегистрировано уже 46⁵, а в начале 2006 г. — 35⁶. В 2007 г. началась ликвидация ряда партий в судебном порядке и в марте их было 17, а в октябре их осталось только 14. Причем не было зарегистрировано ни одной новой партии, происходили только слияния⁷. К участию на выборы в Государственную Думу допущено всего лишь 11 политических партий, к распределению мандатов — 4 партии, как и по результатам выборов 2003 г.

Именно представители от трех победивших на выборах в Государственную Думу РФ партий в конечном счете выдвинули кандидатов на выборах Президента РФ в марте 2008 г.

Интересно, что одна из парламентских партий — «Справедливая Россия» не выдвигала своего кандидата, при этом всего лишь одна внепар-

¹ См.: *Эбзеев Б. С., Караетян Л. М.* Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль. 2000. № 11. С. 104.

² Подобные изменения, на наш взгляд, не должны приводить к огосударствлению общественной жизни и к уже известному однопартийному режиму или полупартийной системе, для которой характерна фактическая монополия правящей партии при слабой оппозиции. (См.: *Иванченко А. В., Любарев А. Е.* Указ. соч. С. 8; *Дуткевич П., Попов В.* Вперед или назад? Уроки российских посткоммунистических реформ // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 14).

³ Решение коллегии Минюста РФ от 18 февраля 2003 г. «Об итогах деятельности органов и учреждений Министерства юстиции Российской Федерации за 2002 год и задачах на 2003 год», утв. Приказ Минюста РФ от 21 марта 2003 г. № 62 «Об объявлении решения коллегии Министерства юстиции Российской Федерации» // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2003. № 4.

⁴ Решение коллегии Минюста РФ от 23 декабря 2003 г. «Об итогах деятельности органов и учреждений Министерства юстиции Российской Федерации за 2003 г. и задачах на 2004 г.», утв. Приказ Минюста РФ от 3 февраля 2004 г. № 20 «Об объявлении решения коллегии Министерства юстиции Российской Федерации» // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2004. № 2.

⁵ Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2005. № 3.

⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 20 декабря 2006 г. № 192/1201-4 «О некоторых итогах работы избирательных комиссий в 2006 году по реализации полномочий, связанных с проверкой сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений» // Вестник ЦИК РФ. 2006. № 12.

⁷ Данные приводятся по Списку зарегистрированных политических партий // Официальный сайт Федеральной регистрационной службы. URL: <http://www.gosregistr.ru/index.php?menu=3010050000> (дата обращения: 24 марта 2007 г.).

ламентская партия «Демократическая партия России» смогла выдвинуть своего кандидата. Подобная расстановка политических сил ранее не была известна практике президентских выборов, причем количество кандидатов на должность Президента РФ впервые в конечном счете снизилось до четырех человек, а бывший премьер-министр РФ был снят с предвыборной гонки из-за обнаружившихся подделанных подписей избирателей.

Можно заключить, что нелегкий исторический путь, проделанный к современному состоянию политического плюрализма и многопартийности, обязательно должен учитываться законодателем. При незрелой партийной системе такие реформы должны быть направлены прежде всего на совершенствование уже существующего порядка и механизмов реализации политических прав, обязательно научно обоснованы, тем более, когда практически всегда существует несколько альтернативных и демократичных законопроектов.

В первую очередь это возможно путем стимулирования граждан к осуществлению своих конституционных прав, повышению политической культуры граждан, направленных на реализацию прямых форм народовластия. Например, возможно возвращение на всех уровнях выборов уже известного ранее в советской практике института наказов избирателей и отзыва депутата, приведение в действие механизма реализации народной правотворческой инициативы, закона о народных обсуждениях важных вопросов государственной жизни¹, законодательства о референдуме, принятие закона о нормативно-правовых актах².

Немаловажную роль в дальнейшем историческом развитии политического многообразия и защиты политических прав и свобод граждан может сыграть Президент РФ, являясь их гарантом, и Конституционный Суд РФ, который неоднократно разрешал конфликтные политические вопросы в истории России.

¹ Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // ВВС РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540; *Старостина И. А.* Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1.

² См.: *Поленина С. В., Лазарев Б. М., Лившиц Р. З., Козлов А. Е., Глушко Е. К.* Инициативный проект Федерального закона «О законах и иных нормативно-правовых актах РФ» // Государство и право. 1995. № 3; Проект концепции федерального закона о нормативных правовых актах; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года “О состоянии законодательства в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 7. Ст. 746.