

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.И. Волгин

СУДЬБА ЗАКОНА РФ «О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ» ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х гг.

Статья посвящена проблеме принятия закона РФ «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. На основании анализа источников автор пытается проследить непростую судьбу этого документа после его отклонения Советом Федерации в начале 1996 г. Принятие этого закона диктовалось необходимостью очистить выборы от многочисленных неполитических ассоциаций, неконтролируемое участие которых в думской кампании 1995 г. привело к противоречивым итогам и заставило усомниться в эффективности смешанной системы. Однако несмотря на все интенции депутатов, заинтересованных в скорейшем принятии этого нормативного акта, работа над ним застопорилась. Причины, которые не позволили принять этот документ, заключались в ряде обстоятельств, как-то: крайне сложная обстановка, в которой довелось работать II Думе, постоянно стоящей на грани роспуска, значительный объем законодательной работы, которую «левая» Дума была вынуждена выполнять в режиме постоянного цейтнота, опасения депутатов, что новый закон будет использован против оппозиции. Однако решающим фактором, который в течение целого десятилетия не давал законодателям возможности добиться результатов, стало отсутствие в России влиятельных партий и развитой партийной системы. С другой стороны, отказ закрепить особые права и обязанности партийных объединений в специальном законе можно трактовать как особенность российского конституционного права 1990-х гг., допускавшего не только идеологический, но также организационный плюрализм для многочисленных общественно-политических объединений.

Ключевые слова: федеральный закон, политические партии, общественно-политические объединения, Государственная Дума, Совет Федерации, Президент, избирательная система.

The article is devoted to the problem of adopting the law “On Political Parties” in the second half of the 1990s. Based on a study of various sources, the author attempts to finalize this law after it was rejected by the Federation

Волгин Евгений Игоревич — кандидат политических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: plytony@yandex.ru

Council in early 1996. The adoption of this law was dictated by the need to exclude numerous non-political organizations from the electoral process. The total participation of these organizations in the 1995 parliamentary elections led to conflicting results and cast doubt on the effectiveness of the majority-proportional electoral system. However, despite the intentions of the deputies, who, it would seem, were interested in the speedy adoption of this normative act, work on the document had stalled. The reasons that did not allow the adoption of this document again were in several factors. This is, firstly, an extremely difficult political situation in which the Duma of the second convocation acted, constantly standing on the verge of dissolution. Secondly, a significant amount of legislative work was influenced, which the opposition Duma was forced to carry out under constant time pressure. Thirdly, deputies feared that this law would be used against opposition parties. However, the decisive factor, which for decades did not allow achieving results, was the absence in Russia of strong parties and a developed party system. On the other hand, the refusal to fix the special rights and obligations of political parties in a special law can be considered as a feature of the Russian constitutional law of the 1990s. The then legislation allowed not only ideological, but also organizational pluralism for numerous socio-political associations.

Key word: federal law, political parties, socio-political associations, State Duma, Federation Council, President, electoral system.

Почти двадцать лет в нашей стране действует Федеральный закон «О политических партиях». Принятый в 2001 г., этот нормативный акт скоро превратился в довольно жесткий регулятор российского партогенеза. Лишь после того, как на рубеже 2011–2012 гг. по стране прокатилась волна политических протестов, отдельные положения закона о партиях были радикально смягчены. Однако это вовсе не означает, что в преддверии парламентских выборов 2021 г., которые, очевидно, придется проводить в довольно непростой обстановке, «партия власти» вновь не использует правовые механизмы, что называется, «в политических целях». В этой связи было бы уместно вспомнить об особенностях российского «партийного права»¹ 1990-х гг., когда российский законодатель, после нескольких неудачных попыток, фактически отказался от закона о партиях, наделавший эти организации особым политико-правовым статусом. Однако отсутствие такого закона вовсе не мешало представителям различных общественно-политических объединений 1990-х гг. оказывать влияние на политический процесс (чего не скажешь о

¹ Этот термин сегодня все чаще употребляется для обозначения специальной подотрасли конституционного права. См.: Долгих Ф.И. Партийное право в системе российского права // Бизнес в законе. 2015. № 5. С. 8–12.

нынешних «системных партиях», уже почти двадцать лет живущих по этому закону и даже получающих солидное госфинансирование).

История разработки и принятия закона о политических партиях в 1990-е гг. малоизучена. И это понятно: для правоведов, ориентированных на научно-практический комментарий действующего законодательства, этот «архивный» документ, так и не вступивший в законную силу, не представляет особого интереса. Историки и политологи упоминают о нем, в лучшем случае, когда изучают особенности избирательных кампаний 1990-х гг. Одним из самых первых изданий, посвященных закону о партиях, когда тот еще находился в стадии разработки, стал сборник статей российских и зарубежных авторов «Право и многопартийность в России»². В 1999 г. появилась книга специалиста в области партийно-правовых отношений В.В. Лапаевой «Право на многопартийность в современной России»³. Пожалуй, эта одна из немногих работ, где наиболее полно и подробно рассматриваются различные аспекты, связанные с принятием закона о партиях. Учитывая, что принятие закона затянулось, В.В. Лапаева уже в конце 1990-х гг. подчеркивала его неактуальность. В целом же во второй половине 1990-х гг. о законе вспоминали крайне редко, да и то — в связи с необходимостью совершенствования избирательного законодательства⁴. Интересные предложения о совершенствовании законодательства об общественно-политических объединениях содержались в статье А. Теперика⁵ (в те годы — аспиранта и впоследствии преподавателя Саратовской государственной академии права).

В начале 2000-х гг., когда ФЗ «О политических партиях» наконец-то был принят, специалисты, переключившись на изучение этого правового акта, практически не вспоминали о его предшественнике. С.Е. Заславский, кратко упоминая об этом законе, отмечает, что его прохождение в Думе с самого начала было непростым, а сам

² Право и многопартийность в России: Сб. статей и материалов / Сост. и ответ. ред. Боголюбов С.А., Макфал М. М.: Юстицинформ, 1994.

³ Лапаева В.В. Право на многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

⁴ Веденеев Ю., Лысенко В. Избирательный процесс в РФ: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8. С. 5–13; Постников А. Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 г. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 4 — 1996 № 1. С. 12–19.

⁵ Теперик А. Становление и перспективы развития избирательной системы РФ // Вестн. Центральной избирательной комиссии (далее — ЦИК). 1999. № 9. С. 151–162.

документ стал рекордсменом по числу парламентских слушаний и «круглых столов»⁶. А.В. Кынев и А.Е. Любарев в коллективной монографии «Партии и выборы в современной России», лапидарно описывая процесс принятия закона о партиях, ссылаются в основном на вышеупомянутую работу В.В. Лапаевой⁷. П.В. Данилин приписывает основную инициативу в деле принятия известного закона фракции КПРФ (что верно лишь отчасти)⁸. В целом ряд авторов отмечают, что основной причиной «непринятия» закона о партиях в 1990-е гг. стала низкая заинтересованность в этом нормативном акте непосредственных участников законодательного процесса (как самих депутатов, избранных от партий, так и представителей центральной и региональной властной элиты). Только сформировавшаяся позиция руководства страны относительно новой роли партий в российской политической системе и подконтрольная Кремлю ситуация в Госдуме позволила в 2001 г. сдвинуть этот процесс с мертвой точки⁹. Хотелось бы отдельно отметить цикл статей Е.И. Волгина, посвященных становлению отечественного законодательства о политических партиях в 1990–1995 гг. Автор изучает данный процесс с момента изменения ст. 6 советской Конституции и появления Закона СССР «Об общественных объединениях». Рассматриваются безуспешные попытки принятия закона о партиях Верховным Советом РСФСР (1991–1993), а также работа над документом, которая продолжалась в I Думе и почти увенчалась успехом¹⁰.

⁶ Заславский С.Е. Политические партии России. Проблемы правовой институализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 65–66.

⁷ Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 330–331.

⁸ Данилин П.В. Партийная система современной России. М.: Аргументы недели, 2015. С. 24.

⁹ Никифоров А.Ю. Развитие партийного законодательства в России (конец XX — нач. XXI вв.) // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 3; Абзалбеков Б.С. Особенности становления партийной системы современной России: политологический обзор // Вестн. Омского ун-та. Сер. Исторические науки. 2017. № 4; Курочкин А.В. Эволюция правового статуса политических партий в России // Власть. 2012. № 9; Долгих Ф.И. Правовые основы создания и деятельности региональных политических партий в России в 1990-е гг. // Вестн. МГОУ. Сер. Юриспруденция. 2016. № 1; Веденев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством // Журнал о выборах. 2002. № 2; Чижов Д.В. Партийная политика в России: история, институты и процессы // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1.

¹⁰ Волгин Е.И. Проблема становления законодательства о политических партиях СССР и РСФСР в начале 1990-х гг. // Вестн. МГУ. Сер. 26. Государственный аудит. 2018. № 1; Волгин Е.И. Проблемы разработки законодательства о политиче-

Таким образом, если процесс разработки и принятия первого российского закона о партиях в период с 1990 по 1995 гг. нашел определенное отражение в специализированной литературе, то вторая половина 1990-х гг. полностью выпадает из поля зрения исследователей. И это неудивительно, ибо если предыдущий этап все-таки обеспечен источниками (парламентскими стенограммами, данными СМИ, текстом самого документа, принятого Госдумой и т.д.), то за период с 1996 по 1999 гг. эти материалы встречаются гораздо реже и крайне фрагментарно. Это объясняется тем, что работа над данным законом во второй половине 1990-х гг. практически застопорилась, а потому какие-либо ощутимые результаты, которые имелись на предыдущем этапе, попросту отсутствовали. Тем не менее, это не означает, что данный отрезок времени должен полностью выпасть из истории формирования российского «партийного права». Задача данной статьи заключается в том, чтобы на основании имеющихся в нашем распоряжении источников, рассмотреть судьбу закона «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг. как отдельную политико-правовую проблему, решение которой в тех условиях не представлялось возможным в силу ряда объективных и субъективных факторов.

Методологию исследования представляют исторический подход, формально-юридический, институциональный, системный, сравнительный методы, а также контент-анализ. Принцип историзма позволяет понять логику российского политического процесса во второй половине 1990-х гг. Формально-юридический подход необходим при работе с нормативно-правовыми актами. Институциональный метод помогает понять сущность и специфику работы государственных (в нашем случае — законодательных) органов и общественных объединений. Системный анализ позволяет рассматривать политический процесс как целостное, протекающее по определенным правилам, явление. Компаративный метод дает возможность сопоставления определенных событий и явлений. Контент-анализ применим при работе с большим объемом информации (электоральными данными, материалами периодики и т.д.).

Во второй половине 1990-х гг. в России по-прежнему отсутствовал закон «О политических партиях». При этом в начале

ских партиях в РФ (1990–1993) // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2017. № 5. С. 60–81; Волгин Е.И. Демонтаж однопартийной системы в СССР: политические и правовые аспекты // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2016. № 5; Волгин Е.И. Проблемы правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки» // Клио. 2016. № 8; Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг.» // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2019. № 6.

1996 г. было зарегистрировано 90 общероссийских политических партий, не считая общественно-политических объединений иных организационно-правовых форм¹¹. Обилие партий едва ли оказывало позитивное влияние на электоральный процесс, участвовать в котором могли любые общероссийские общественные организации (включая профсоюзы), зарегистрированные всего за полгода до выборов. Так, в парламентских выборах 1995 г. формально имели право участвовать 273 общественных объединения¹². О своем намерении выдвинуть списки кандидатов заявили 69 избирательных объединений и блоков¹³. По результатам проверки подписных листов Центризбиркомом были зарегистрированы списки 43 избирательных объединений¹⁴. Но лишь четыре из них (КПРФ, ЛДПР, НДР и «Яблоко») сумели преодолеть 5% барьер, аккумулировав 50,5% (35 млн) голосов. При этом 49% голосов, отданных за объединения и блоки, не преодолевшие электоральный барьер, оказались, как тогда указывали многие эксперты и политики (особенно из числа проигравших), потеряны¹⁵.

Столь противоречивые итоги голосования заставили многих, включая Президента, поставить вопрос об отмене выборов по партийным спискам. Б.Н. Ельцин считал, что избрание половины состава Думы по пропорциональной системе в условиях неразвитой многопартийности и отсутствия закона «О политических партиях» не обеспечивает соблюдения установленного Конституцией принципа народовластия¹⁶. Действительно, пробелы в законодательстве привели к девальвации правового статуса субъекта избирательного процесса¹⁷ и спровоцировало участие в избирательной кампании значительного числа общественных ассоциаций, не ассоциировавшихся с политикой. Именно эти «маленькие и хищные пираньи» (как назвал их В. Шейнис¹⁸) растащили электорат, причитавшийся

¹¹ Тернист путь к правовому государству // Российская газета. 1996. 25 января.

¹² Вестн. Центральной избирательной комиссии РФ (далее — ЦИК). 1995. № 4. С. 82–88.

¹³ Звягин Ю. Осмысление итогов и уроки на будущее // Российская Федерация (далее — РФ). 1996. № 2. С. 23.

¹⁴ Вестник ЦИК. 1995. № 15. С. 108–109.

¹⁵ URL: <http://www.politika.su/fs/gd2rezv.html> (дата обращения: 19.06.20).

¹⁶ В Думу — по разнарядке? // Российская газета. 1997. 30 декабря.

¹⁷ Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право. 1996. № 9; Лапаева В.В. Понятие и правовой статус избирательного объединения // Вестн. ЦИК. 1997. № 11.

¹⁸ Батыгин А. «...И примкнувшие к ним пираньи» // Российская газета. 1998. 20 февраля.

партиям, к тому же поставленным законодателем в менее выгодное (по сравнению с иными общественными объединениями) правовое положение¹⁹.

Возникает вопрос: почему именно второй «блин» российской электоральной демократии 1995 г. вышел, что называется, комом? Ведь кампания 1993 г. не привела к подобным диспропорциям? И это при том, что в отсутствие опыта применения пропорциональной системы «учредительные выборы» имели гораздо большие шансы завершиться именно таким образом. Но этого не случилось: в 1993 г. приняли участие 13 избирательных объединений, 8 из которых, преодолев барьер, собрали 87% (5 аутсайдеров сумели аккумулировать менее 9% голосов)²⁰. Но в 1993 г. президентские указы, временно заменившие избирательное законодательство, отсекали от участия в голосовании неполитические объединения. Но ведь и после избрания I Думы именно Президент выступал субъектом законодательной инициативы, когда речь шла о принятии новых избирательных законов. Но почему после проведения вполне удачных (в организационно-правовом отношении) выборов у Президента и его окружения вдруг возникло желание намеренно ухудшить качество избирательного законодательства? Дело в том, что выборы 1993 г. продемонстрировали, что мажоритарно-пропорциональная система благоприятствует партийно-политической институализации парламентской оппозиции и едва способствует консолидации проправительственных сил. Учитывая данное обстоятельство, президентская сторона, очевидно, решила «разбавить» партийный контент многочисленными неполитическими спойлерами, фрагментировать состав будущей Думы и тем самым сделать оппозиционный депутатский корпус менее консолидированным²¹. Профессор В.Г. Вишняков (д.ю.н., депутат I и II Думы, фракция ЛДПР) в статье с характерным названием «Руины», характеризующей поствыборный пейзаж, еще в начале 1996 г. прямо указал на то, что «демократы» больше всего опасались укрепления именно оппозиционных партий, а потому с помощью избирательных законов попытались растворить партии и движения в океане многочисленных объединений граждан,

¹⁹ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. С. 141–142.

²⁰ Орлов. Д. Народное представительство принесено в жертву партстроительству // Российские вести. 1995. № 243; Шейнис В. Надо ли убирать барьер? // Независимая газета (далее — НГ). 1997. 4 сентября.

²¹ Волгин Е.И. Новый этап электоральной реформы в РФ в середине 1990-х гг. и феномен «многопартийных» выборов во II Думу // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2019. № 75 // URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/75_2019volgin.htm (дата обращения: 03.07.2020).

девальвировать их статус, вытравить само понятие «политическая партия» из избирательного законодательства²². Однако этот план благодаря все той же пропорциональной системе, предусматривающей перераспределение голосов, поданных за объединения, не преодолевшие электоральный барьер, в пользу победителей, привел к тому, что коммунисты, жириновцы и яблочники увеличили свое присутствие в Думе почти в два раза²³. Именно это обстоятельство (а не отсутствие закона о партиях) сподвигло Ельцина заявить о необходимости отказа от пропорциональной системы.

Итак, отсутствие закона об общественно-политических объединениях (политических партиях) вкупе с несовершенством избирательного законодательства обусловили известные диспропорции в результатах голосования 1995 г. Поэтому перед депутатами II Думы стояли две взаимосвязанные задачи: принятие закона о политических партиях, а также борьба за сохранение смешанной избирательной системы при условии ее дальнейшего совершенствования. Между тем, закон «О политических партиях» уже был принят I Думой 8 декабря 1995 г. При всем несовершенстве его положений этот нормативный акт ограничивал круг участников выборов исключительно политическими партиями (ст. 20, 21)²⁴. Однако 7 февраля 1996 г. Совет Федерации отклонил закон. Региональное начальство, заполнившее в начале 1996 г. верхнюю палату, не доверяло «федеральным» партиям и выступало против пропорциональной системы. Желая всецело контролировать избирательный процесс на местах, сенаторы понимали, что закон о партиях окончательно легитимирует мажоритарно-пропорциональную систему, а потому — дружно «отфутболили» этот документ, особо не вникая в его содержание²⁵.

И вот депутаты II Думы вновь были вынуждены принять законодательную эстафету (как приняли ее первые думцы от Верховного Совета РФ). Но на этот раз казалось, что парламентарии приложат максимум усилий, чтобы, наконец, довести работу, начавшуюся еще в 1990 г., до логического завершения, ибо от принятия известного закона зависела судьба смешанной избирательной системы и, следовательно, — самих депутатов-списочников. О необходимости

²² Вишняков В. Руины // Юридическая газета. 1996. № 6.

²³ Салий А. В обнимку с лукавством // Советская Россия. 1998. 12 марта.

²⁴ URL: https://www.democracy.ru/x-files/partylaw/partylaw1995.html#P142_20832 (дата обращения: 28.06.2020).

²⁵ Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг. // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2019. № 6.

скорейшего принятия закона о партиях твердили практически все лидеры «большой четверки» (Г. Зюганов, В. Жириновский, В. Шейнис, С. Беляев). Как и в предыдущей Думе, работа над законом сосредоточилась в Комитете Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций под председательством В. Зоркальцева (КПРФ)²⁶. Комитет был сравнительно небольшим: всего 12 депутатов, половина которых состояла во фракции КПРФ²⁷. В планах законодательной работы II Думы закон «О политических партиях» значился как приоритетный, а его первое рассмотрение было запланировано на 21 мая 1996 г.²⁸ Затем дата сместилась: сначала на 18 июня, а затем — на 9 июля 1996 г.²⁹ И лишь 23 октября 1996 г., т.е. спустя восемь месяцев после отклонения закона Совфедом, Дума предложила сформировать согласительную комиссию³⁰. 14 ноября 1996 г. Совфед откликнулся на предложение Думы и делегировал в состав согласительной комиссии своих представителей³¹.

Таким образом, в первый год своей работы новая Дума мало продвинулась в деле доработки и принятия закона «О политических партиях». Правда тот же депутат В. Вишняков еще в начале 1996 г. высказывал уверенность в том, что этот закон «находится сейчас на подписи у Президента». Однако, по его словам, «закон еще не скоро увидит свет», а если и будет подписан, то, вероятнее всего, уже после президентских выборов³². Однако Виктор Григорьевич, что называется, ошибался дважды. Более того, в течение всего 1997 г. Дума ни разу не возвращалась на своих пленарных заседаниях к рассмотрению этого акта. Правда, 25 марта 1997 г. профильный комитет провел слушания родственного законопроекта «О порядке финансирования политической деятельности». Участники заседания отмечали необходимость скорейшего принятия новой версии закона «О партиях», адекватного современной политической ситуации в России и соответствующего зарубежному законодательству³³.

В начале 1998 г. сам Президент напомнил депутатам об их задолженности. Выступая с ежегодным посланием 17 февраля,

²⁶ Собрание законодательства РФ (далее — СЗ РФ). 1996. № 4. Ст. 258, 259.

²⁷ Там же. 1996. № 5. Ст. 451; № 6. Ст. 517; URL: <http://www.politika.su/fs/gd2fkr.html> (дата обращения: 29.06.2020).

²⁸ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2101.

²⁹ Там же. 1996. № 22. Ст. 2630; № 27. Ст. 3215.

³⁰ Там же. 1996. № 45. Ст. 5064.

³¹ Там же. 1996. № 48. Ст. 5401.

³² Вишняков В. Руины // Юридическая газета. 1996. № 6.

³³ Парламентские слушания в Государственной Думе (хроники, аннотации, обзор). Вып. V (январь — июнь 1997). М.: издание Государственной Думы, 1997. С. 38.

Б.Н. Ельцин констатировал, что в настоящее время в стране зарегистрировано свыше 90 общероссийских партий, а также множество других общественно-политических объединений, что лишь «дезориентирует избирателя, затрудняет создание сильных федеральных партий, способных взять на себя... ответственность за формирование политического курса страны...». Основными препятствиями на пути формирования «нормальной многопартийной системы», по мнению главы государства, оставались все та же неадекватная современным социально-политическим условиям избирательная система, а также отсутствие закона о партиях³⁴. Это несколько всколыхнуло парламентариев, тем более, что Президент вновь неприятно напомнил им о необходимости смены электоральной парадигмы. Уже в марте 1998 г. тот же В. Вишняков, восстановив картину событий, вспомнил о законе, который «уже два года крутится где-то» и судьба его неизвестна. Он призвал своих коллег как можно скорее вернуться к обсуждению этого нормативного акта. Однако на этот раз всех несколько удивил А. Лукьянов, неожиданно заявивший, что ФЗ «О политических партиях» не получил большинства именно в Думе (?), но как только в нижней палате сложится консенсус, этот документ обязательно будет принят³⁵.

Увы, но в течение следующих двух лет законодательный процесс так и не сдвинулся. Хотя депутаты периодически вспоминали о законе и даже включали его в планы законодательной работы. Так, после долгой паузы, ФЗ «О политических партиях» вновь фигурировал в думской повестке как приоритетный с указанием конкретного месяца его рассмотрения: май 1998 г.³⁶ Однако перманентный правительственный кризис вновь не позволил депутатам довершить начатое, и рассмотрение документа перенесли на декабрь 1998 г.³⁷ В начале 1999 г. закон упоминался в проекте согласия общественно-политических сил, текст которого был одобрен на совещании Совбеза 5 февраля 1999 г. Согласно этому документу, проект ФЗ «О политических партиях и движениях» вносил в Думу именно Президент, а нижняя палата, в свою очередь, должна была его принять в течение месяца. Такая поспешность объяснялась тем, что законопроект был направлен главным образом на борьбу с политическим экстремизмом³⁸. Однако эти замыслы так и остались

³⁴ URL: <http://docs.cntd.ru/document/902010685> (дата обращения: 03.07.2020).

³⁵ URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2590/> (дата обращения: 29.06.2020).

³⁶ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 432.

³⁷ Там же. 1998. № 40. Ст. 4940.

³⁸ Президентский проект согласия // Ё. 1999. 9 февраля.

нереализованными, так как вместо общественного согласия Дума готовила Президенту импичмент. Депутаты продолжили «работать» над законом самостоятельно, запланировав его рассмотрение сначала на май, а затем — на октябрь 1999 г.³⁹

Пока парламентарии медлили, экспертное сообщество развернуло на страницах печати некое подобие дискуссии о новой концепции закона о партиях. Но эта дискуссия стала лишь частью большой полемики, которая тогда велась вокруг проблемы изменения избирательного законодательства. Сторонники сохранения смешанной системы понимали, что она объективно требует адекватного закона о партиях⁴⁰. Ибо незавершенность правового определения статуса партий консервирует развитие избирательного процесса относительно современных тенденций⁴¹. В начале 1997 г. группа юристов подготовила к парламентским слушаниям доклад, посвященный модернизации избирательного законодательства. Здесь особо подчеркивалась необходимость принятия закона о партиях, чтобы поставить, наконец, заслон тем общественным объединениям, которые хотя и прошли несложную регистрацию в Минюсте, не имеют прочной опоры на местах и не в состоянии получить на выборах сколько-нибудь значимую поддержку⁴². Специалисты в области избирательного права призывали отказаться от не оправдавшего себя института «избирательных объединений» и наделить статусом субъектов избирательного процесса только политические партии и движения. Материальные критерии отношения общественных объединений к разряду политических партий должны были закрепляться в специальном законе. Но пока этот закон не принят, предлагалось дать предварительное определение политической партии как участника избирательного процесса в новом ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»⁴³. Председатель Центризбиркома С. Иванченко увязывал необходимость принятия закона о партиях с финансовой деятельностью политических организаций, которая подпадает под законодательное регули-

³⁹ СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 509; № 38. Ст. 4528.

⁴⁰ *Андрющенко Е.* Кому нужна отмена выборов по партийным спискам? // НГ. 1997. 19 июля.

⁴¹ *Веденев Ю., Лысенко В.* Указ. соч. С. 7.

⁴² Избирательное законодательство нуждается в совершенствовании // НГ. 1997. 4 апреля.

⁴³ *Васильев В.И., Постников А.Е.* Выборы позади — выборы впереди // НГ. 1996. 25 сентября; *Постников А.* Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 г. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 4 — 1996 № 1.

рование лишь в период выборов. Он также допустил возможность появления специального закона о финансировании политической деятельности (который также разрабатывался депутатами), однако не исключил, что его может постигнуть участь закона о партиях⁴⁴ (пропрезидентская пресса напрямую увязывала законодательные проволочки именно с нежеланием депутатов делать прозрачными партийные бюджеты)⁴⁵. А коль скоро закон не в силах пробиться «сквозь асфальт депутатской загруженности»,⁴⁶ предлагалось даже прибегнуть к референдуму⁴⁷.

В.В. Лапаева уже в 1997 г. предложила отказаться от «проталкивания увязшего в недрах согласительной комиссии» закона о партиях и заняться созданием нового нормативного акта о политических объединениях⁴⁸. Тем более, что новый Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав...», вступивший в силу в сентябре 1997 г., наделял правом участия в выборах избирательные объединения, под которым понимался широкий круг общественно-политических формирований (партий, политических организаций и движений)⁴⁹. Такой подход противоречил концепции закона о партиях от 8 декабря 1995 г.⁵⁰

Схожей позиции придерживался А. Теперик,⁵¹ который даже считал необходимым принять два отдельных закона: о политических партиях и о политических движениях, что, по его мнению, позволит наиболее полно разграничить эти виды объединений и предусмотреть особые условия реорганизации движения в партию. А. Теперик также предложил свой вариант законодательного определения политической партии, под которым понималось общественное объединение с фиксированным индивидуальным членством, действующее на постоянной основе, созданное гражданами РФ для обязательного участия в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов

⁴⁴ Иванченко С. Выборы — это право народа // Власть. 1997. № 2. С. 4.

⁴⁵ Щербаков А. Приручает вождей капитал // Российская газета. 1998. 31 июля.

⁴⁶ Анохин П. Партии ожидает всероссийская чистка // Новые известия. 1998. 17 июня.

⁴⁷ Дмитриев Ю. Гарантии избирательных прав граждан: есть еще резервы для совершенствования // Право и жизнь. 1998. № 14. С. 44–45.

⁴⁸ Лапаева В. Нужен референдум по избирательной системе // Власть. 1997. № 12. С. 51.

⁴⁹ СЗ РФ. 1997. № 35. Ст. 4339.

⁵⁰ Лапаева В. Право и многопартийность в современной России. С. 144.

⁵¹ Теперик А. Указ. соч. С. 151–162.

(списков кандидатов) и организации их предвыборной агитации, чтобы достичь основной цели — участия в осуществлении политической власти путем выражения в ней совокупных общезначимых интересов и политической воли какой-либо части общества.

Данное определение отличалось от характеристики политической партии, которая содержалась в законе от 8 декабря 1995 г. Этот нормативный акт рассматривал партию как общественное объединение, целью которого является участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах, в организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (схожая формулировка содержится в действующей редакции ФЗ «О политических партиях»). Определение, которое предлагал А. Теперик, стилистически казалось более «тяжеловесным», ибо его автор пытался отразить некоторые функциональные особенности, которые касаются специфики организационно-правового строения и деятельности партии и закрепляются в отдельных статьях (индивидуальное членство, непрерывный характер деятельности, что отличает устойчивую партийную структуру от временного электорального блока, участие в выборах и т.д.). С другой стороны, здесь более четко была подчеркнута нацеленность партии на обладание и реализацию именно политической власти. Даже нынешний закон старается не педалировать то обстоятельство, что политическая партия является для правящей элиты по сути легитимным, массовым и консолидированным конкурентом за обладание государственной властью.

Второй аспект, который удачно подметил А. Теперик, стало указание на то, что партия выражает политическую волю лишь части общества и априори не может претендовать на отображение интересов всего социума (если, конечно, мы не имеем дело с КПСС). Разумеется, представители той или иной партии, попадая во власть, становятся выразителем воли всего народа, а не узкопартийных интересов. В демократических странах с развитой партийной системой те или иные партии, получая большинство в парламенте или формируя правительство, становятся правящими, но даже это обстоятельство не превращает их в единственных выразителей общенациональных интересов, а лишь дает право на реализацию определенного стратегического курса, поддержанного в данный момент избирателями. И это вовсе не означает, что через четыре-пять лет общественные приоритеты не изменятся, а граждане не доверят их реализацию другой общественно-политической структуре.

Для того чтобы получить статус политического, согласно концепции А. Теперика, общественное объединение должно было выполнить ряд условий как формально-юридического, так и практического характера. Во-первых, в уставе политического объединения следовало зафиксировать положение о его участии в выборах в качестве основной функции. Программа организации строилась на определенной идеологии и содержала положения, разъяснявшие пути решения важнейших социально-экономических, политических и других проблем. Численность общественно-политического объединения должна была составлять не менее 20 тыс. Выполнение всех этих требований служило основанием для того, чтобы новая партия была допущена до своих «дебютных» выборов, от результатов которых зависела ее окончательная регистрация. Однако успех на выборах вовсе не означал выдачу политической организации «бессрочной лицензии», ибо партия постоянно должна была доказывать свой статус влиятельной политической силы. Для этого было необходимо добиться избрания какого-то минимального числа своих кандидатов или же получить определенный процент голосов на выборах. Невыполнение этих условий в течение определенного срока (5 лет) или как минимум двух избирательных циклов грозило лишением политического статуса и, соответственно, права на участие в избирательном процессе. Другим (более мягким) вариантом выступало обязательное участие партии в выборах путем выдвижения кандидатов (списка кандидатов) независимо от их результата. Конечно, для специфических условий России 1990-х гг. столь усложненная процедура легитимации политических партий казалась едва ли осуществимой. Тем более что действовавшее законодательство предъявляло несложные требования для регистрации общероссийских общественно-политических объединений, ужесточать которые парламентарии, избранные по партийным спискам, едва бы решились.

Таковы были основные подходы к проблеме выработки обновленной концепции федерального закона «О политических партиях», безнадежно застрявшего в согласительной комиссии палат Федерального Собрания. Вышеизложенные точки зрения едва ли можно назвать полноценной дискуссией, ибо те или иные авторы не предлагали каких-то принципиально новых положений, не совпадавших с содержанием Федерального закона от 8 декабря 1995 г. (за исключением разве что последнего предложения). Речь шла главным образом о том, чтобы в законодательном порядке отделить партии от прочих гражданских формирований, наделить их правами

исключительных субъектов политического процесса, а также разработать систему определенных норм и требований, необходимых для их легитимации. Вообще, во второй половине 1990-х гг. закон о партиях как отдельная политико-правовая проблема практически полностью исчезает со страниц периодических изданий. Как отмечалось выше, о нем вспоминали лишь в связи с возможными радикальными изменениями избирательного законодательства, вокруг которого действительно кипели нешуточные страсти. К концу 1990-х гг. современникам стало очевидно, что закон о партиях едва ли будет принят, т.к. его требования, предъявляемые к политическим объединениям, в первую очередь не выгодны представителям партийных фракций, забывавших обо всех своих разногласиях, когда дело доходило до их общих корпоративных интересов⁵². С другой стороны, эту настороженность депутатов, когда речь заходила об уточнении правового статуса политических и избирательных объединений, можно понять. Ибо мы помним, как еще совсем недавно действующий ФЗ «О политических партиях» создавал правовые трудности многим формированиям «несогласных». Даже правовую коллизию, возникшую в 1998 г. в связи с внесением поправок в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», когда существующие объединения должны были еще раз зафиксировать в своих уставах именно политический статус и просуществовать в таком качестве не менее одного года до следующих выборов, пропрезидентская сторона пыталась использовать, дабы лишить оппозиционные структуры, не прошедшие этот формальный «карантин», права участвовать в досрочных парламентских выборах (реальная перспектива которых появилась в связи с упорным нежеланием части депутатов утверждать кандидатуру С. Кириенко).

Однако едва ли можно объяснить отсутствие результатов на ниве «партийного законодательства» только лишь этими фобиями. Здесь, во-первых, необходимо учитывать крайне нестабильную обстановку, в которой существовала II Дума. В течение всей ее четырехлетней работы не было и года, чтобы над нижней палатой не нависала угроза роспуска. Масштабные драматические события, которые переживала страна во второй половине 1990-х гг., требовали своевременной и адекватной реакции депутатов и порой не позволяли им в полной мере сконцентрироваться на отдельных законодательных актах. Но даже в такой непростой обстановке

⁵² Ланаева В. Нужен референдум по избирательной системе // Власть. 1997. № 12. С. 48.

Дума сумела принять 1036 законов, 715 из которых вступили в силу. «К законодательным неудачам можно отнести непринятие Земельного кодекса, второй части Налогового кодекса, Гражданского и Административного кодексов, а также закона о политических партиях», — отмечали обозреватели, ставя «партийный акт» в один ряд с важнейшими законодательными решениями⁵³.

Во-вторых, в 1996–1999 гг. «парламентский портфель» законодательных инициатив в сфере общественно-политических отношений оказался слишком перегружен другими резонансными законопроектами. Депутаты приняли (или хотели принять) проекты федеральных законов «О правовых гарантиях деятельности оппозиционных общественных объединений в РФ», «Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования», «О запрещении деятельности экстремистских общественных объединений в России», «О запрещении пропаганды фашизма в РФ», «О финансировании политических объединений». Ни один из вышеназванных актов так и не вступил в силу, однако работа над ними поглотила немало временных ресурсов. Особенно если вспомнить закон «О правовых гарантиях деятельности оппозиционных общественных объединений...», работа над которым во многом подменила доработку закона «О политических партиях». В итоге закон, который столь упорно продвигала парламентская оппозиция, был (вполне обоснованно) отклонен Президентом как антиконституционный⁵⁴.

В-третьих, основной задачей для депутатов стало сохранение и совершенствование смешанной электоральной системы, перспективы которой после выборов 1995 г. выглядели отнюдь неблестяще. Почти полтора года шло согласование с Президентом нового Закона «О выборах депутатов...». С большим трудом пробивали себе дорогу поправки, вносимые в законы «Об основных гарантиях избирательных прав...» и «Об общественных объединениях», определявшие новый статус коллективных субъектов избирательного процесса. Несмотря на рекомендации многих политиков, политологов и правоведов, депутаты не стали ограничивать круг участников выборов исключительно политическими партиями. Вместо этого в законодательство было введено новое понятие: политическое общественное объединение, организационно-правовыми формами которого являлись общественно-политическая организация (в т.ч. политическая

⁵³ Ванденко И. Пересечение двух Дум // Новые известия. 1999. 25 декабря.

⁵⁴ Российские вести. 1997. № 67.

партия) и общественно-политическое движение⁵⁵. Политическое объединение обладало специфическими правами и должно было отвечать определенным требованиям, дабы отличаться от иных гражданских формирований (профсоюзных, благотворительных, религиозных, национальных и т.д.). Но именно общественно-политические объединения, согласно поправкам, окончательно закрепленным в марте 1999 г. в Законе «Об основных гарантиях избирательных прав...»⁵⁶, являлись единственными коллективными участниками избирательного процесса. Утверждение этих законоположений означало перелом в борьбе за сохранение смешанной избирательной системы и являлось безусловной победой парламентариев, для которых принятие закона «О выборах депутатов...» теперь становилось вопросом ближайшей перспективы. Однако, сохранив смешанную избирательную систему, законодатели окончательно забыли про закон о политических партиях, который так и остался для российского парламентаризма 1990-х гг. недосягаемой вершиной.

Итак, II Думе так и не удалось доработать и заново принять Федеральный закон «О политических партиях». В 1990 г., когда его идея впервые была озвучена на I Съезде народных депутатов РФ, складывалось впечатление, что появление этого акта станет вопросом ближайших месяцев. Но вот канули в Лету сам Съезд и его Верховный Совет, состоялись первые многопартийные выборы, завершила работу I Дума, а цель так и не была достигнута. И хотя закон о партиях получил в I Думе практически единогласное одобрение, его принятие выглядело, скорее, как дань уважения, которую российские парламентарии пытались воздать первопроходцам российского «партийного права». Казалось, что II Дума наверняка завершит то, что никак не удавалось предыдущим народным избранникам, тем более что основная работа уже была проделана. Однако депутаты нижней палаты так и не сумели изыскать возможности для доработки и принятия известного акта. Выше мы называли ряд объективных и субъективных причин, которые мешали законодателям довершить начатое (непрекращающийся кризис во взаимоотношениях между парламентом и Президентом, значительные объемы законодательных работ, попытки думской оппозиции закрепить новые правовые гарантии своей деятельности, совершенствование избирательного права, которое отчасти компенсировало пробелы в сфере регулирования деятельности общественно-политических объединений).

⁵⁵ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

⁵⁶ Там же. 1999. № 14. Ст. 1653.

Принимая во внимание вышеназванные обстоятельства, отметим, что главным фактором, который никак не позволял российским парламентарием принять закон «О политических партиях», стало отсутствие в России в 1990-е гг. как самих влиятельных партий (за исключением оппозиционной КПРФ, с которой в случае необходимости вполне могли бы обойтись с помощью очередного президентского указа), так и развитой партийной системы. Поэтому многочисленные политические организации долгое время довольствовались рамочным советским законом «Об общественных объединениях», российский аналог которого появился лишь в 1995 г. С другой стороны, столь стойкий (хотя, может быть, не вполне артикулированный) отказ российского законодателя рассматривать партии в качестве единственного коллективного субъекта политического процесса вовсе не противоречил Конституции, декларирующей наравне с многопартийностью также и *политическое многообразие*, которое вполне можно рассматривать как вариативность организационно-правовых форм, наиболее приемлемых для политической самоорганизации и консолидации граждан.

Литература

Абзалбеков Б.С. Особенности становления партийной системы современной России: политологический обзор // Вестн. Омского университета. Сер. Исторические науки. 2017. № 4. С. 228–233.

Веденев Ю., Лысенко В. Избирательный процесс в РФ: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8. С. 5–13.

Веденев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством // Журнал о выборах. 2002. № 2. С. 11–13.

Волгин Е.И. Демонтаж однопартийной системы в СССР: политические и правовые аспекты // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2016. № 5. С. 90–106.

Волгин Е.И. Новый этап электоральной реформы в РФ в середине 1990-х гг. и феномен «многопартийных» выборов во II Думу // Государственное управление. Электронный вестн. (Электронный журнал). 2019. № 75. С. 168–193.

Волгин Е.И. Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг.» // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2019. № 6. С. 96–119.

Волгин Е.И. Проблема становления законодательства о политических партиях СССР и РСФСР в начале 1990-х гг. // Вестн. МГУ. Сер. 26. Государственный аудит. 2018. № 1. С. 86–105.

Волгин Е.И. Проблемы разработки законодательства о политических партиях в РФ (1990–1993) // Вестн. МГУ. Сер. 8. История. 2017. № 5. С. 60–81.

Волгин Е.И. Проблемы правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки» // Клио. 2016. № 8. С. 146–154.

Данилин П.В. Партийная система современной России. М.: Аргументы недели, 2015.

Дмитриев Ю. Гарантии избирательных прав граждан: есть еще резервы для совершенствования // Право и жизнь. 1998. № 14. С. 39–47.

Долгих Ф.И. Партийное право в системе российского права // Бизнес в законе. 2015. № 5. С. 8–12.

Долгих Ф.И. Правовые основы создания и деятельности региональных политических партий в России в 1990-е гг. // Вестн. МГОУ. Сер. Юриспруденция. 2016. № 1. С. 18–34.

Заславский С.Е. Политические партии России. Проблемы правовой институализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 65–66.

Звягин Ю. Осмысление итогов и уроки на будущее // Российская Федерация. 1996. № 2. С. 23–24.

Иванченко С. Выборы — это право народа // Власть. 1997. № 2. С. 3–6.

Курочкин А.В. Эволюция правового статуса политических партий в России // Власть. 2012. № 9. С. 179–182.

Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2011.

Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право. 1996. № 9. С. 21–34.

Лапаева В.В. Нужен референдум по избирательной системе // Власть. 1997. № 12. С. 47–51.

Лапаева В.В. Понятие и правовой статус избирательного объединения // Вестн. ЦИК. 1997. № 11. С. 42–54.

Лапаева В.В. Право на многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

Никифоров А.Ю. Развитие партийного законодательства в России (конец XX — нач. XXI вв.) // Правое государство: теория и практика. 2015. № 3. С. 34–38.

Постников А. Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 г. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 4 — 1996 № 1. С. 12–19.

Право и многопартийность в России: Сб. статей и материалов / Сост. и ответ. ред. Боголюбов С.А., Макфал М. М.: Юстицинформ, 1994.

Теперик А.В. Становление и перспективы развития избирательной системы РФ // Вестн. Центральной избирательной комиссии. 1999. № 9. С. 151–162.

Чижов Д.В. Партийная политика в России: история, институты и процессы // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 1. С. 116–134.