Володина Светлана Вячеславовна. Многопартийность как основа конституционного строя России: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Володина Светлана Вячеславовна;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия ].- Саратов, 2015.- 180 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые аспекты многопартийности как одной из основ конституционного строя России 16**

1.1. Общая характеристика многопартийности как категории конституционного права 16

1.2. Многопартийность в системе основ конституционного строя России 32

**Глава 2. Законодательное регулирование многопартийности в России 60**

2.1 Зарождение законодательства в сфере многопартийности 60

2.2. Влияние современного российского законодательства на создание политических партий 74

2.3. Правовое регулирование ограничения многопартийности в России 86

**Глава 3. Конституционно-правовые перспективы развития многопартийности в современной России 103**

3.1. Проблемы функционирования современной многопартийности в правовой системе России 103

3.2. Развитие многопартийности в условиях реформы российской избирательной системы 137

Заключение 156

Библиографический список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В любом демократическом государстве многопартийность является важным принципом конституционного строя. Развитие парламентаризма и многопартийности в России на фоне политической борьбы обусловливают необходимость корректировки механизмов взаимодействия партий и органов власти в целях достижения согласия в общенациональных государственных вопросах. Роль государства в этом процессе трудно переоценить, именно оно обеспечивает функционирование народовластия, одной из сторон которого выступает многопартийность. В ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, которая содержится в гл. 1 «Основы конституционного строя», говорится: «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность». Реализация многопартийности как одной из важнейших политических основ конституционного строя, ее взаимосвязь с народовластием, разделением властей, политическим плюрализмом и идеологическим многообразием имеет как доктри-нальное, так и практическое значение.

В достижении таких важнейших стратегических приоритетов общественного развития, как формирование гражданского общества и правового государства, модернизация экономической и политической жизни, укрепление национальной безопасности, роль многопартийности нельзя недооценивать. В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию, приуроченному к 20-летию принятия Конституции РФ, говорится о том, что в политической жизни стало меньше официоза, заорганизованности, заранее прогнозируемых результатов, чему способствует появление новых партий, которые, по мнению главы государства, составят достойную конкуренцию политическим старожилам.

Более чем двадцатилетний период (после принятия Конституции РФ 1993 г.) существования многопартийности в нашей стране позволяет выявить ее особенности, обусловленные конкретными этапами развития государственно-правовой системы. Организационно-правовое становление партий, впоследствии — формирование правовых условий создания массовых партий и расширение демократических начал участия оппозиции свидетельствуют о постепенном развертывании конституционного потенциала многопартийности как основы конституционного строя России.

Укрепление самостоятельной роли партий в решении проблем общества и государства, последовательная деятельность ведущих политических общественных объединений по проведению реформ, инициируемых Президентом РФ, предопределили объективную необходимость дальнейшего исследования многопартийности в системе основ конституционного строя.

Стремление государства к оптимальной, устойчивой, конституционной модели многопартийности предполагает поиск адекватных форм правового регулирования этой сферы. Эффективность правовой регламентации в сфере многопартийности во многом будет зависеть от своевременности, целесообразности, системности, юридической точности внесения изменений и дополнений в избирательное законодательство, законодательство о политических партиях, а также от совершенствования правоприменительной практики, использования возможностей конституционного правосудия.

Необходимость исследования многопартийности обусловлена также динамичным развитием конституционного законодательства о политических партиях, о противодействии экстремистской деятельности, об основных гарантиях избирательных прав граждан, о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, о выборах в органы государственной власти субъектов РФ, о выборах в органы местного самоуправления. Однако практика их реализации показала, что формальное законодательное регулирование в политической сфере не всегда приводит к положительному результату.

Регулирование отношений, складывающихся в сфере многопартийности, неизбежно должно находиться в процессе постоянного совершенствования и осуществляться в соответствии с такими механизмами, как внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, исходя из его эффективности и основываясь на правоприменительной практике с использованием потенциала и возможностей конституционного правосудия.

Многопартийность — это новый феномен в российской политико-правовой действительности, а потому требуется разработка основных параметров механизма ее реализации. Все это обусловливает необходимость концептуального осмысления многопартийности как одной из основ конституционного строя России и его реализации в современном Российском государстве и гражданском обществе.

**Степень научной разработанности темы.** К феномену многопартийности ученые обращались еще в дореволюционный период, однако в советское время вследствие установления однопартийной системы эти разработки были прекращены. В связи со вступлением в действие Конституции РФ 1993 г. изучение конституционного строя и его основ, в том числе и многопартийности, приобрело системный характер.

Основы конституционного строя России рассматривались в работах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Н.А. Богдановой, Н.В. Витрука, Г.В. Енгибаряна, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, А.Н. Ко кото ва, Е.И. Колюшина, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, С.В Нарутто, В.В. Невинского, Л.А. Нудненко, Т.М. Пряхиной, О.Г. Румянцева, Е.С. Шугриной, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и др.

Правовые проблемы многопартийности представлены в исследованиях С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, П.А. Астафичева, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, М.В. Варлен, С.В. Васильевой, В.И. Ерыгиной, А.Д. Ермакова, В.Т. Кабышева, А.Н. Кокотова, Е.В. Колесникова, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, О.В. Кузнецовой, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, В.А. Лебедева, М.А. Липчанской, Л.А. Нудненко, О.Г. Румянцева, Г.Д. Садовниковой, А.В. Теперика, А.А. Уваровой, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

В целях более полного раскрытия категории «многопартийность», изучения роли и места политических партий в современной политической системе России автор обращался к трудам известных российских политологов: А.А. Вилкова, СЕ. Заславского, Ю.Г. Коргунюка, Р.Ф. Матвеева, В.В. Петухова, А.Ю. Шутова, а также к научным исследованиям молодых ученых — представителей политической науки: Д. С. Герасимова (Многопартийность в условиях переходных систем. М., 2009), Е.В. Дудникова (Политический плюрализм и становление многопартийности в Российской Федерации. Воронеж, 2011), А.В. Толочко (Многопартийность в современной России: роль государства. Воронеж, 2011).

В диссертационном исследовании также были использованы работы зарубежных ученых: К. Бенуа, М. Вебера, Д. Гросса, Р. Гойдела, Б. Грофмана, М. Дюверже, К.Джанда, В. Зульцбаха, Р. Каца, Л. Ламберта, К. Лоусона, К. Маркса, Р. Михельса, Р. Мозера, Д. Сартори, П. Штомпки, Г. Янсена посвященные правовому регулированию дея-

тельности политических партий, их роли в политической системе общества, участию в избирательном процессе.

Отдельные авторы изучали многопартийность как феномен политико-правовой системы России. В этой связи заслуживают внимания докторские диссертации: Федоринов В.Е. Политические партии России в условиях становления и развития плюрализма. М., 2002; Заславский СЕ. Политические партии России (Процесс правовой институ-ционализации). М., 2004; кандидатские диссертации: Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе. Саратов, 2000; Шантора А.А. Принцип политического многообразия в российском праве. М, 2003; Петров О.Ю. Многопартийность в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Волгоград, 2003; Поздняков Д.А. Современная российская многопартийность: юридические механизмы институционали-зации. Ростов-на-Дону, 2004; Ермаков А. Д. Политические партии — институт конституционного строя Российской Федерации. Саратов, 2005; Волобуева А.Н. Конституционно-правовые основы организации и деятельности политических партий в Российской Федерации. Саратов, 2005; Долидзе Н.И. Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации. Волгоград, 2009; Кононов К.А. Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права. 2009; Толочко А.В. Многопартийность в современной России: роль государства. Воронеж, 2011; Дудников Е.В. Политический плюрализм и становление многопартийности в Российской Федерации. Воронеж, 2011; Михайличенко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации. Челябинск, 2011; Фролов А.А. Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации. Саранск, 2011 и др.

Однако отдельных исследований, посвященных многопартийности как одной из основ конституционного строя России, не проводилось.

Таким образом, степень разработанности данной темы в современной отечественной науке конституционного права остается явно недостаточной и характеризуется отсутствием комплексных системных исследований по данной проблематике.

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные отношения в сфере обеспечения многопартийности как одной из основ конституционного строя России.

Предметом исследования являются многопартийность как основа конституционного строя, иные, сопряженные с ней основы конституционного строя России, нормативные правовые акты, судебная практика, теоретические положения, определяющие конституционно-правовую природу и механизм формирования и развития многопартийности в современной России.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в проведении комплексного изучения многопартийности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, а также выработке конкретных предложений по совершенствованию российского законодательства в данной сфере.

В соответствии с указанной целью определены следующие основные задачи исследования:

раскрытие понятия и содержания многопартийности как категории конституционного права России;

определение роли и значения многопартийности в системе основ конституционного строя России;

исследование организационно-правовых основ развития многопартийности дореволюционной России и в советский период;

изучение современного российского законодательства о создании политических партий;

анализ правового регулирования ограничения многопартийности в России;

исследование правовой регламентации ограничения многопартийности в России;

выявление проблем функционирования современной российской многопартийности в политической и правовой системе России;

рассмотрение вопросов развития многопартийности в условиях реформы избирательной системы в России;

разработка конкретных предложений по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики в сфере реализации многопартийности как одной из основ конституционного строя России.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды представителей теории государства и права, конституционного права, избирательного права, политологии и социологии, имеющие отношение к исследуемой проблематике.

**Правовой основой исследования** являются Конституция РФ 1993 г., международные правовые акты; федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации; указы и распоряжения Президента РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию, постановления и распоряжения Правительства РФ, конституции и иные нормативные правовые акты ряда зарубежных стран; Конституции РСФСР 1937 г., 1978 г.; нормативные правовые акты СССР, законы Российской империи.

**Эмпирической основой диссертационного исследования** послужили правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в виде постановлений; судебная практика высших судебных органов РФ и Европейского Суда по правам человека; статистические данные; результаты опросов населения; сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной власти, а также соответствующие материалы периодической печати и информация из сети «ИНТЕРНЕТ».

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Применение логического метода научного познания способствовало проведению всестороннего и полного исследования многопартийности как основы конституционного строя России.

Использование анализа, синтеза и системного метода дало возможность сформулировать авторские понятия «многопартийность», «признаки многопартийности как одной из основ конституционного строя», «содержание многопартийности как основы конституционного строя».

С помощью исторического метода были исследованы правовые основы развития многопартийности в дореволюционной России и в советский период.

Сравнительно-правовой метод способствовал проведению анализа конституционного закрепления многопартийности, выявлению ее схожих черт и различий в Российской Федерации и ряде зарубежных стран.

Формально-юридический метод применялся в процессе анализа действующего законодательства по урегулированию правового статуса политических партий в России.

Статистический метод позволил проследить динамику численности политических партий в определенные периоды, участие их в избирательных кампаниях.

Использование указанных методов научного познания сделало возможным исследовать объект комплексно и детально, проанализировать и обобщить правовой, теоретический и практический материал, определить пробелы и дефекты, выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере многопартийности.

**Достоверность полученных выводов** обеспечивается использованием научно обоснованного методологического подхода, утвердившегося в современной юридической науке; комплексного подхода к исследованию, что позволило осуществить всесторонний и объективный анализ заявленной проблематики; применением научно обоснованных гносеологических методов, соответствующих цели и задачам исследования, всесторонним изучением нормативно-правового материала и правоприменительной практики (в том числе последних лет), а также проведенной апробацией результатов научной работы.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что она представляет собой одно из первых комплексных исследований, содержащих теоретико-правовой анализ многопартийности как одной из основ конституционного строя России, ее взаимосвязь с политическим плюрализмом и идеологическим многообразием. Это позволило оценить эффективность нормативно-правового регулирования деятельности политических партий в современной России, влияние на данный процесс избирательной и политической систем страны. Анализ законодательства о создании и ликвидации политических партий позволил автору разработать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере многопартийности.

**В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

**1.** Многопартийность — это основа конституционного строя России, содержание которого состоит в том, что обладающие различными политическими взглядами и идеями, стремящиеся прийти к власти, структурно организованные общественные объединения — партии — наделяются государством правом участвовать в управлении его делами путем вьщвижения своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления, участия в различных публичных мероприятиях, в деятельности органов власти на равных основаниях с другими политическими партиями.

2. Анализ места многопартийности в системе основ конституцион
ного строя России позволил сделать ряд выводов:

во-первых, многопартийность является самостоятельным, обособленным от других, принципом конституционного строя России;

во-вторых, наряду с народовластием, разделением властей, политическим и идеологическим многообразием, многопартийность входит в состав политических основ конституционного строя, которые характеризуют демократическую политическую систему Российского государства;

в-третьих, в системе политических основ конституционного строя наиболее тесно связаны между собой многопартийность, идеологическое и политическое многообразие, поскольку их взаимодействие и взаимовлияние обеспечивают демократическое построение государства, возможность реализовать политическую волю различных групп населения на законных основаниях.

1. «Политическое многообразие» и «многопартийность» — это две близкие, но не тождественные категории конституционного права. Несмотря на то что, что они отражают явления публично-правового характера, получившие закрепление в действующей Конституции РФ, имеют одинаковую область функционирования — политическую сферу, их различие обусловлено спецификой их содержания. Каждая из указанных категорий представляет собой отдельную основу конституционного строя России, имеет свое собственное теоретическое наполнение и практическое конституционно-правовое значение.
2. В развитии российского законодательства, регулирующего численность политических партий, следовательно, развивающих принцип многопартийности, можно выделить три этапа: становление(2001-2004 гг.), когда необходимая численность членов партии для ее регистрации должна была составлять 10 000 членов, более чем в половине субъектов Российской Федерации она должна была иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов; стабилизация (2004-2012 гг.), численность членов партии возросла до 50 000 человек, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна была иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не могла составлять менее 250 членов; либерализация (с 2012 г. по настоящее время), численность членов партии уменьшилась до 500 членов, но для того чтобы обладать федеральным статусом,

политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, причем требования к минимальной численности ее членов в региональных отделениях устанавливаются уставом политической партии.

5. В целях развития многопартийности и парламентаризма в Рос
сийской Федерации предлагается новая формулировка пунктов 1-3
статьи 26.2 Федерального закона «О политических партиях»:

«1. Политические партии, не представленные в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, вправе участвовать в пленарных заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе задавать вопросы и высказывать свое мнение по обсуждаемым пунктам повестки дня.

1. Политические партии, не представленные в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе участвовать в пленарных заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе задавать вопросы и высказывать свое мнение по обсуждаемым пунктам повестки дня.
2. На пленарные заседания приглашаются представители всех политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, набравших более 3% голосов на выборах депутатов Государственной Думы данного созыва. На пленарные заседания приглашаются представители всех политических партий, не представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, набравших более 3% голосов на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации данного созыва. Неучастие политической партии в соответствующем пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с ее участием».

6. Отсутствие четкой законодательной регламентации понятия
«экстремизм», а также его последовательного разграничения с поня
тиями «терроризм», «дискриминация» затрудняет идентификацию
деятельности политической партии как экстремистской. Препятствием
этому могла бы стать следующая формулировка понятия «экстремист
ская деятельность» применительно к политическим партиям, закреп
ленная в п. 1.1 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»:
«Политическая партия, программа или действия которой направлены

на разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, пропагандирующая идеологию, противоречащую основам конституционного строя, либо деятельность которой направлена на насильственный захват и удержание власти, подрывающая безопасность государства и посягающая на общественную безопасность, занимающаяся организацией незаконных вооруженных формирований или участвующая в них для достижения указанных целей — является экстремистской».

1. Полная ликвидация политических партий, не участвовавших в выборах в течение 7 лет, представляется не совсем обоснованным ограничением многопартийности, ведь за время существования таких партий возможно участие их членов в каких-либо неполитических акциях. Предлагается сократить срок, в течение которого партия должна участвовать в выборах различного уровня до 4 лет. Это будет стимулировать партии к избирательной активности, но если партия не будет принимать участие в выборах в течение этого срока, то, по решению Верховного Суда РФ, следует не ликвидировать ее, а лишить статуса именно политической партии, оставив по ее желанию статус общественного объединения.
2. В целях сохранения многопартийности необходимо изменить меру ответственности политической партии за непредставление в срок требуемой регистрирующим органом информации о составе членов, об изменениях в ее руководстве. Вместо ликвидации политической партии за подобные нарушения, которые предусмотрены действующим законодательством, необходимо приостановить деятельность партии до подтверждения наличия необходимого количества членов и предоставления другой требуемой информации.

**Теоретическая значимость работы предопределена актуальностью проблем,** рассмотренных в диссертации, и заключается в научном обосновании положений, не нашедших достаточного отражения в действующем законодательстве и практике реализации создания и прекращения деятельности политических партий в Российской Федерации. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут иметь существенное значение для конституционного права как науки и приняты во внимание в нормотворческой деятельности органов государственной власти с целью устранения дефектов и пробелов в правовом регулировании деятельности политических партий и проведении выборов.

Основные положения и выводы диссертационной работы в дальнейшем могут быть использованы в качестве теоретико-методологической основы при проведении научных изысканий в данной области.

**Практическая значимость исследования** состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере развития многопартийности. Положения диссертации могут быть использованы при подготовке учебных пособий и рабочих программ по конституционному праву России, конституционному праву зарубежных стран, избирательному праву и процессу, а также ряда спецкурсов.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы, сформулированные в работе, обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского, отражены в публикациях автора, выступлениях на научных конференциях. Результаты диссертационного исследования были представлены на международных конференциях: «Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом» (г. Саратов, 12-15 декабря 2012 г.); «Конституция в эпоху глобализации» (г. Саратов, 17 декабря 2013 г.); «Конституционные проблемы народовластия в современном мире (г. Саратов, 12 декабря 2014 г.); «Власть в обществе риска: нормы, ценности, институты» (г. Саратов, 3 апреля 2013 г.); «Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной власти» (г. Самара, 31 мая 2013 г.); «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (г. Саратов, 1-2 июля 2013 г.); «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (г. Саратов, 18 апреля 2014 г.), «Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти» (г. Саратов, 1-2 июля 2014 г.) и др.

По теме диссертационного исследования опубликовано 11 научных статей общим объемом 4,5 п.л., в том числе 6 — объемом 3 п.л. в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

## Многопартийность в системе основ конституционного строя России

Однако к такому пониманию роли и значения ценностей в жизни человека и общества государства пришли не так давно. Долгое время считалось, что у сильного государства со стабильным государственным строем и развитой экономикой должны быть единые идеология, ценности и цели. С противниками такой политики государство расправлялось иногда очень жестоко. Сейчас эти времена прошли. Как отмечает М.А. Краснов, «к нынешнему времени в евроатлантической цивилизации идейная и даже мировоззренческая разнородность перестала рассматриваться как порок, требующий истребления»1.

Поскольку в человеческом сообществе возможна группировка людей, объединенных одинаковыми ценностями, это предполагает наличие определенных общностей, групп, объединений. История формирования партий чуть ли не так же стара, как и история человеческого общества. Можно даже предположить, что подобия партий появились еще раньше, чем государство. С пониманием того, что люди живут в сообществе себе подобных, у них появилась потребность не только взаимодействовать друг с другом, но и отстаивать свои позиции, например, на советах или собраниях. Это могло выражаться в определенном расколе при необходимости принятия конкретного решения, когда голоса соплеменников делились, и каждый оставался при своем мнении. Более эффективно это можно было сделать, собравшись в группы единомышленников, тем самым разделившись на несколько партий (то есть «частей» в переводе с латинского). Конечно, эти объединения были еще совершенно неустойчивыми и могли создаваться стихийно, но определенная предпосылка к дальнейшему формированию партий как эффективного механизма для отстаивания своей позиции и представления интересов единомышленников, возможно, была заложена уже тогда.

В политической сфере интересы различных групп населения могут и должны быть выражены через специальные организации — политические партии, которые имеют своих представителей в различных государственных и муниципальных органах. Ведь демократия — это «не статическое состояние общества, а его постоянное развитие, выражающееся в непрерывном столкновении интересов социальных слоев, групп, партий. Во всех современных демократических государствах государственная власть в значительной степени раздроблена (децентрализована) между множеством политических, профессиональных, экономических, социальных, культурных и религиозных организаций»1. Чередование партий во власти также происходит демократически — путем периодических выборов. Характеризуется многопартийность и наличием в политической системе страны нескольких политических партий, которые в процессе конкурентной борьбы оказывают влияние друг на друга и на состояние общества.

Многопартийность в современном мире появилась не так давно — всего около 160 лет назад. Как отмечал известный французский ученый Морис Дюверже, «еще в 1850 г. ни одна страна мира (за исключением Соединенных Штатов) не знает политических партий в современном значении этого термина: мы обнаруживаем течения общественного мнения, народные клубы, философские общества, но отнюдь не партии в собственном смысле слова. В 1950 г. они функционируют в большинстве цивилизованных стран, все про-чиє стремятся им подражать» . В период ранних буржуазных революций XVII-XVIII вв. появились прототипы современных партий, которые были незначительными по числу своих членов, элитарными, существовали исключительно в парламенте. Однако развитие выборных начал в конце XIX в., проведение массовых избирательных кампаний послужило катализатором появления массовых партий с оформленным членством, организационной структурой, нормативным регулированием. «В целом развитие партий оказывается связанным с развитием демократии, то есть с расширением народного волеизъявления и прав парламентов. Чем больше возрастают функции и незави 19 симость политических ассамблей, тем настоятельнее их члены ощущают потребность в объединении по признаку родства, чтобы слаженно действовать. Чем более расширяется право голоса и множится число голосующих, тем более необходимым становится организовывать избирателей с помощью комитетов, способных познакомить с кандидатами и привлечь голоса в их пользу»1.

Во многих зарубежных странах сейчас многопартийность — это не только дань традиции, но и насущная потребность политической практики. Ведь именно при помощи разнообразия партий происходит демократическая смена власти, развитие государства не революционным, а эволюционным путем. Кроме того, при реальной многопартийности часть партий обязательно будут оппозиционными, то есть противниками действующей власти, что позволяет вести конструктивную критику, указывать на недостатки и промахи правящей партии, а значит, улучшать положение дел в государстве. Когда в государстве много партий, имеющих свои оригинальные программы, и они активно участвуют в политической жизни, это способствует развитию подлинной демократии, открытости власти, расширению гражданского контроля за ее деятельностью. Оптимальное количество партий для каждого государства свое, причем большое значение имеет не то, сколько их — пять, десять или сто, а их реальный статус, влияние друг на друга и на государство, возможность вступать в коалицию или создавать избирательные блоки, активно участвовать в политической и правовой жизни страны.

Зарубежные ученые дают различные определения политическим партиям. Так, П.А. Берлин рассматривает партии как «свободные организации, массы для достижения определенной социальной или политической цели»2. Это достаточно широкое понятие, которое можно сейчас применить к любым общественным организациям или движениям.

## Влияние современного российского законодательства на создание политических партий

В ст. 16 данного Закона особо выделялись такие общественные организации, как политические партии, массовые общественные движения, профессиональные союзы. Указывалось, что «партии, выражая политическую волю своих членов, ставят основными задачами участие в формировании органов государственной власти и управления, а также в осуществлении власти через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов». Обязательным условиям деятельности партии было наличие программных документов, публикуемых для всеобщего сведения. Закреплялось равенство партий перед законом.

Именно партии имели право выдвигать кандидатов в народные депутаты, в том числе единым списком, вести предвыборную агитацию, оформлять группы своих сторонников — депутатов в соответствующих Советах народных депутатов. Уже тогда было закреплено правило об обязательном фиксированном индивидуальном членстве в партии. В отличие от них разрешенные законом массовые общественные движения, которые преследуют политические или иные цели, не имели фиксированного членства. В Российской Федерации действие данного Закона сохраняло юридическую силу до мая 1995 г., когда был принят российский Закон об общественных объединениях1. Однако этому предшествовали другие весьма важные нормативные акты, появившиеся в годы перестройки в Российской Федерации.

Восстановлению многопартийности способствовало принятие в 1990 г. Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», гарантирующей всем политическим партиям и общественным организациям, массовым движениям, действовавшим в рамках Конституции РСФСР, равные правовые возможности участия в управлении государственными и общественными делами (ст. 12)2.

Результатом антиконституционного переворота 19-21 августа 1991 г. стал Указ Президента РФ от 23 августа 1991 г., которым была приостановлена деятельность КП РСФСР, а Указом от 6 ноября 1991 г. прекращена на территории Российской Федерации деятельность КПСС и КП РСФСР3. В данных указах единственной партии давалась характеристика как «особого механизма формирования и реализации политической власти путем сращивания с государственными структурами и (или) их прямым подчинением КПСС». Эти акты Президента впоследствии послужили основанием для обращения группы народных депутатов Российской Федерации в Конституционный Суд РФПодтвердив конституционность роспуска КПСС, Конституционный Суд в своем решении отметил: «В стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в Политбюро ЦК КПСС во главе с Генеральным секретарем ЦК КПСС. На нижестоящих уровнях управления вплоть до района реальная власть принадлежала первым секретарям соответствующих партийных комитетов. Лишь на уровне первичных организаций КПСС имела черты общественного объединения, хотя производственный принцип формирования этих организаций ставил членов КПСС в зависимость от их руководства, тесно связанного с администрацией». Однако в данном решении Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции и нарушающим свободу объединения Указ Президента РФ от 6 ноября 1991 г. № 169 в части роспуска первичных партийных организаций Коммунистической партии Советского Союза и Коммунистической партии РСФСР, образованным по территориальному принципу, «постольку, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации». Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь дает следующую оценку данного решения высшего органа конституционного контроля страны: «Конституционный Суд РФ сформулировал принципиально значимые конституционно-правовые оценки сложившейся к тому времени политико-партийной системы, наметил базовые параметры правомерных взаимоотношений партий и государства в демократическом обществе. ственных органов на политике-партийные организации в стране». Таким образом, данным решением Конституционного Суда РФ было юридически оформлено завершение этапа однопартийности в нашей стране, дан толчок к началу правовой регламентации многопартийной системы.

Важным шагом в данном вопросе стал Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти в переходный период»2. В соответствии с этим документом повысился статус политических партий, которые получили возможность участвовать в избирательном процессе не как группы поддержки того или иного кандидата, а как политические организации, с представлением избирателю своих программ развития государства и общества. Кандидаты в депутаты Государственной Думы могли выдвигаться избирательными объединениями и группами избирателей. Впервые были введены понятия «избирательное объединение» и «избирательный блок». В соответствии со ст. 5 Положения «избирательными объединениями являются общефедеральные партии, общефедеральные политические движения, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции РФ, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов. В состав блока могут входить и другие общефедеральные общественные объединения, уставы которых зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ, если участие в выборах в федеральный законодательный орган предусмотрено в этих уставах. Партия, политическое движение и общественная организация не могут входить в состав более чем одного избирательного объединения. Партия, политическое движение в случае вхождения в состав блока не могут выступать в качестве самостоятельного избирательного объединения».

## Правовое регулирование ограничения многопартийности в России

В современном российском обществе политические партии выступают ключевыми элементами политических систем и неотъемлемыми участниками политических отношений. Существующая в настоящее время российская политико-правовая система обладает большим адаптивным потенциалом, способна «подстраиваться» под изменения окружающей среды и не требует «слома» и радикального переустройства для решения текущих проблем. Другими словами, опыт ряда постсоциалистических стран говорит о том, что для решения схожих проблем был выбран путь радикальный, революционный, который не принес ожидаемых результатов. Задача российской правовой и политической науки наметить пути решения текущих проблем многопартийности в рамках сложившегося конституционно-правового поля. Однако функционирование многопартийности в настоящее время сталкивается с рядом проблем, к которым можно отнести: недостаточную степень взаимодействия политических партий и органов власти, проблема электорального доверия, низкий уровень межпартийного диалога, неразвитость политической оппозиции и т.д.

Залогом конструктивной эволюции общества и государства, особенно в периоды существенных социально-политических и экономических преобразований, является постоянство политического диалога. Любая трансформация всегда сопряжена с возникновением новых конфликтов, поэтому их цивилизованное разрешение, которое устроило бы самые разные социальные группы, нахождение оптимального пути дальнейшего развития общества и государства — задача, решаемая лишь в рамках такого диалога. К своему историческому выбору — развитию демократической модели государства — Россия пришла непростым путем. Современные реалии — это фактически новый этап российской истории, требующий консолидации общества и государства для решения глобальных задач, одна из которых — цивилизованное развитие выбранной модели политического устройства, то есть всесторонняя поддержка и содействие демократии со всеми ее традиционными институтами, адаптированными к российской действительности. Сложившаяся экономическая и социальная ситуация современной России требует активного участия в ней политических сил, при этом лишь их консолидированное действие способно решать поставленные современностью проблемы. Государство — продукт развития общества, результат «общественного договора», именно поэтому диалог государства и общественных институтов очень важен в сложившейся непростой ситуации в нашей стране. Ведь самоизоляция политических сил серьезно тормозит стабильное развитие демократических процессов.

На новом этапе исторического развития перестают действовать методы управления, эффективно работавшие в прошлом, требуется выработка таких политических решений, которые будут иметь объединяющее значение для максимального числа институтов гражданского общества. Реалии сегодняшнего дня таковы, что политическая система, частью которой являются политические партии, вынуждена адаптироваться к стремительно изменяющейся окружающей ее среде.

Российская многопартийность еще следует по пути своего становления, то есть находится в переходном состоянии. При этом можно выделить несколько проблемных моментов, связанных с ролью многопартийности как основы конституционного строя в формировании зрелой демократической политической системы России. Это, во-первых, недостаточная степень взаимодействия политических партий и органов власти, объединение их совместных усилий в деле развития многопартийности. Во-вторых, это развитие межпартийного диалога между партиями различной направленности, закрепление возможности сосуществования и конструктивного сотрудничества между партиями как во время выборов, так и в межвыборный период. В-третьих, это проблема электорального доверия к партиям, их деятельности. И, наконец, вопросы, касающиеся существования партий в информационном пространстве, использования возможностей современных информационных технологий. Рассмотрим эти проблемы подробнее.

Первая проблема — это недостаточная степень взаимодействия политических партий с органами власти. В настоящее время можно утверждать, что партии и органы власти тесно связаны, так как цель любой политической партии — приход к власти и использование ее в интересах поддерживающего партию электората, а цель власти — опора на свою партийную структуру для эффективной реализации социально-экономической политики.

Одной из важнейших функций политических партий, как уже упоминалось, является осуществление политической власти в обществе. Поэтому проблема взаимоотношений партий и власти состоит в том, насколько партии интегрированы во властные органы, в какой степени и в каких формах они участвуют в формировании и реализации государственной политики, насколько они влиятельны для того, чтобы осуществлять корректировку политического и социально-экономического курса, проводимого властью.

Многопартийность в современной России развивается не столько благодаря самостоятельной политической активности общества, сколько из-за целенаправленных усилий государства, ориентированного на ускоренную политическую модернизацию и желающего создать упорядоченное и контролируемое политическое пространство. «Роль партий заключается в том, что они являются основным инструментом связи между властью и гражданином, а также посредником и между институтами власти, способным в том числе гасить конфликты между ними без слишком прямого вовлечения в эти конфликты высших органов государственной власти»

Особое место занимает вопрос о взаимодействии властных и политических структур в период выборов. Это, без сомнения, очень важная составля Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности ющая избирательных компаний и поэтому она регламентируется избирательным законодательством. Анализируя данный вопрос, можно прийти к выводу, что это взаимодействие представляет собой обширный комплекс отношений, главными из которых являются политические, юридические, финансовые.

Политический компонент такого взаимодействия хорошо понятен. Он состоит во взаимном проникновении власти и политических партий: государство определяет правила поведения, задает параметры деятельности, обеспечивает равные условия для участия политических партий в избирательных кампаниях. В свою очередь, политические партии выступают одним из главных каналов кадрового наполнения государственных и муниципальных органов.

Существо юридических взаимоотношений власти и политических партий кроется в законодательной формуле: государство призвано обеспечивать равные условия их участия в избирательных компаниях.

Законодательная стратегия взаимодействия Российского государства и политических партий получила свое нормативное выражение в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 3 февраля 2015 г.)1, в преамбуле которого установлена государственная гарантия равенства политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач.

Статья 10 указанного Закона определяет, каким образом государство и политические партии взаимодействуют друг с другом. Органы государственной власти и их должностные лица не могут вмешиваться в деятельность политических партий, но и политические партии, в свою очередь, не могут вмешиваться в деятельность органов государственной власти и должностных лиц.

Запрет на вмешательство в деятельность друг друга основан на положениях ч. 1 ст. 30, а также на положениях ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, согласно которым единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ и никто не может присваивать власть в стране.

Недопустимой является ситуация, когда партии вмешиваются в деятельность, осуществляемую как государственными органами, так и должностными лицами. Это в полной мере можно рассматривать как не просто смешение государственных и общественных функций, а как нарушение порядка функционирования системы власти и присвоение партиями не присущих им властных полномочий. Также отметим, что гарантией реализации конституционных положений о многопартийности, равенстве партий перед законом должен служить запрет на вмешательство в деятельность политических партий со стороны органов власти.

Однако существует и другая сторона данного вопроса — взаимодействие органов власти и партий должно осуществляться непрерывно, поскольку последние в своей деятельности должны учитывать позицию тех групп граждан, выразителями которых выступают политические партии, имеющие своих депутатов в представительных органах власти федерального, регионального и муниципального уровней. Такое взаимодействие не приводит к осложнениям и урегулировано различными нормативными актами. Проблемным является учет мнения так называемых «непарламентских партий», которые, не набрав необходимого количества голосов, не вправе отстаивать свою позицию в парламенте. Как отмечает Е.С. Шугрина, «все многообразие форм участия непарламентских партий в процедуре принятия органами публичной власти решений можно условно разделить на две большие группы — формы, предполагающие протестные, деструктивные, оппозиционные проявления; и формы, связанные с поиском компромисса, сотрудничества, стремлением органов власти услышать иное, альтернативное мнение»1.

## Развитие многопартийности в условиях реформы российской избирательной системы

Изменения в порядке избрания высшего законодательного органа страны должны быть обусловлены серьезными причинами, поскольку они оказывают значительное влияние на развитие не только партийной системы, но и на уровень доверия граждан к государству, стабильность гражданского общества. Так, Венецианская комиссия, приняв Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (Doc. CDL-AD(202)23 от 30 октября 2002 г.), в Пояснительном докладе к нему предусмотрела следующее: «Стабильность избирательного законодательства имеет важнейшее значение для укрепления авторитета избирательного процесса, который сам по себе жизненно важен для укрепления демократии. Частое изменение норм — особенно сложных — может вводить избирателя в заблуждение. Прежде всего, избиратели — обоснованно или необоснованно — могут прийти к выводу, что избирательный закон является лишь инструментом в руках власть имущих и что их собственный голос мало влияет на результаты выборов»

Однако во многих странах, в том числе и России, избирательное законодательство, правила проведения выборов периодически меняются, поскольку «законодатель обладает дискрецией, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития государства, что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной»1.

Порядок избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ менялся несколько раз: с 1993-2003 гг. была закреплена смешанная избирательная система: половина состава Государственной Думы (225 депутатов) избиралась по одномандатным округам, другая половина — по общефедеральному округу на основе системы пропорционального представительства среди политических партий, преодолевших 5%-ный избирательный барьер. Выборы в Государственную Думу 2007 и 2012 гг. проходили по правилам исключительно пропорциональной избирательной системы, причем в парламент попали только те партии, которые преодолели 7%-ный барь-ер . Как справедливо отмечал А.В. Теперик, «парламент не должен быть простым слепком, зеркалом общества, отражающим все его течения, особенно в условиях несформированной многопартийности. Смысл народного представительства заключен в выражении общей воли всего народа как воплощении его суверенитета (полновластия), его общезначимых, а не частных интересов. Но в условиях устойчивой, сформировавшейся многопартийной системы и наличия плюрального гражданского общества пропорциональная модель выборов способна обеспечить действительное представительство, поскольку общество имеет в себе силы самостоятельно выразить свои наиболее насущ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края „О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края" в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. II). Ст. 7306. социально-политические интересы»1. В соответствии с новым Федеральным законом 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 14 июля 2015 г. № 272-ФЗ)2, выборы в «нижнюю» палату российского парламента 2016 г. опять будут проходить по смешанной системе. Такое изменение порядка избрания депутатов одной из палат федерального парламента должно быть обусловлено серьезными причинами.

По мнению одного из авторитетных зарубежных исследователей К. Бенуа, субъектами, реформирующими избирательные системы, движет различная мотивация3:

Ориентация на получение большинства мест в парламенте. При наличии в стране коалиции, которая имеет парламентское большинство, она с высокой степенью вероятности сформирует избирательную систему, в которой сумеет на следующих выборах получить максимум мест в парламенте. В качестве примеров автор приводит посткоммунистические Польшу, Россию, поставторитарный Тайвань. Другим примером является уже упомянутая реформа электоральной системы во Франции перед выборами в 1986 г., когда Социалистическая партия инициировала переход от двухступенчатой мажоритарной системы к пропорциональной системе, полагая на тот момент, что это снизит шансы правых.

Ориентация на достижение политических целей. В рамках данной мотивации политические силы выступают в поддержку той или иной избирательной системы, исходя из политических соображений. Например, Социалистическая партия Японии (ориентированная на страны социалистического блока) в 1956 г. выступила против мажоритарной системы, чтобы не допустить усиления Либерально-демократической партии, которая могла исключить из Конституции позицию о демилитаризации Японии. правило, системы с наименьшим количеством партий более управляемы. Между тем чем больше партий действует в стране, тем детальнее представлены в партийной системе идеологические предпочтения ее граждан, а также интересы отдельных социальных групп. Таким образом, зачастую представительство и управляемость находятся в противоречии друг с другом.

Социальные цели. В случае, когда избирательная система должна способствовать уменьшению социальных, этнических конфликтов в государстве, в систему могут вноситься различные изменения для учета мнения меньшинств. Наиболее характерным примером является квотирование определенного числа депутатских мест в парламенте за определенными этническими группами. Так или иначе, законодательные квоты в парламенте для представителей национальных меньшинств предусмотрены законодательством 52 стран1. Адаптация избирательной системы для разрешения внутренних конфликтов может стать важнейшим инструментом решения проблемы, когда задача погасить разгоревшийся внутри страны конфликт является первостепенной (Шри-Ланка 1978 г., Нигерия 1980-х гг.).

Ориентация на максимальную легитимность. В посткоммунистический период в странах Восточной Европы многие избирательные системы были сформированы не столько из интересов конкретных партий и элитных групп, сколько из общих представлений о должной легитимности и максимального представительства. Например, в Чехии в 1990 г. в ходе дискуссий в итоге была выбрана пропорциональная система в том числе, поскольку она позволяет обрести представительство даже небольшим политическим силам. Схожая ситуация была в Болгарии, где имевшая большинство Социалистическая партия могла установить выгодную для себя мажоритарную систему, но все равно предпочла пропорциональное представительство