

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

На правах рукописи

ВОЛОДИНА Светлана Вячеславовна

**МНОГОПАРТИЙНОСТЬ
КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ**

12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель —
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Комкова Галина Николаевна

Саратов – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
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	161

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В любом демократическом государстве многопартийность является важным принципом конституционного строя. Развитие парламентаризма и многопартийности в России на фоне политической борьбы обуславливают 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 доктринальное, 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 государ-

ственно-правовой системы. Организационно-правовое становление партий, впоследствии — формирование правовых условий создания массовых партий и расширение демократических начал участия оппозиции свидетельствуют о постепенном разворачивании 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 эффектив-

ности 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 обуславливает 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. Кокотова, 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 си-

стеме России автор обращался к трудам известных российских политологов: А.А. Вилкова, С.Е. 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 деятельности 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 С.Е. Политические партии России (Процесс правовой институционализации). 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 институционализации. 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 пробе-

лы 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 выдвижения своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправле-

ния, участия в различных публичных мероприятиях, в деятельности органов власти на равных основаниях с другими политическими партиями.

2. Анализ места многопартийности в системе основ конституционного 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.

3. «Политическое многообразие» и «многопартийность» — это две близкие, но не тождественные категории конституционного права. Несмотря на то 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.

4. 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 ме-

нее 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 Российской 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.

2. 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.

3. 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 понятиями «терроризм», «дискриминация» затрудняет идентификацию деятельности политической партии как экстремистской. Препятствием этому могла бы стать следующая формулировка понятия «экстремистская деятельность» применительно к политическим партиям, закреплённая 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 вооружённых формирований или участвующая в них для достижения указанных целей — является экстремистской».

7. 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.

8. 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 публи-

кациях 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.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МНОГОПАРТИЙНОСТИ КАК ОДНОЙ ИЗ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

1.1. Общая характеристика многопартийности как категории конституционного права

Демократическая основа государства обуславливается существованием общества, состоящего из различных групп людей, обладающих собственными потребностями и интересами. Ведь каждый человек несет в себе свой собственный, индивидуальный набор ценностей, представлений о жизни. При этом ценностная ориентация человека не является единственной на протяжении всей его жизни, она может меняться, в разные периоды могут доминировать различные ценности. Это может происходить как в результате внутренних факторов, например, взросления человека, так и внешних обстоятельств, например, изменения государственного строя страны. Атмосфера, в которой существуют носители этих различных ценностей, формируется государством, которое определяет, как оно и общество относятся к такому разнообразию ценностных представлений. Именно государство создает условия, при которых существование одних ценностей не является непреодолимым препятствием для других, они могут мирно уживаться друг с другом. Это определенное свойство демократического режима, которое позволяет обеспечить нормальное взаимодействие носителей разных идей и ценностей, несмотря на всю их непохожесть. Как отмечает Е.А Юртаева, «вообще различие интересов естественно в человеческом обществе, оно соответствует природе человека и в принципе не нуждается в нивелировании: это нормальный статусный компонент человека и личности»¹.

¹ Юртаева Е.А. Человек и власть: современное измерение // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 35.

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 подобию 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

¹ Краснов М.А. Онтология разнообразия (к осмыслению статьи 13 Конституции РФ) // Общественные науки и современность. 2006. № 3. С. 73.

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 прочие стремятся им подражать»². 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-

¹ *Нудненко Л.А.* Конституционное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 160.

² *Дюверже М.* Политические партии / пер. с фр. М., 2000. С. 21.

симось 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.

Д. Сартори определяет политическую партию как политическую группу, активно участвующую в проведении выборов и имеющую благодаря этому

¹ *Дюверже М.* Политические партии / пер. с фр. М., 2000. С. 22.

² Цит. по: *Джанда К.* Сравнение политических партий: исследования и теория // Современная сравнительная политология. М., 1997. С. 84.

возможность проводить своих кандидатов в государственные учреждения¹. Здесь уже можно выделить такой важный момент в деятельности любой партии, как обязательное участие в выборах, что отличает ее от других общественных организаций.

К. Лоусон, говоря, что «политическая партия — это организация индивидов, которая стремится путем выборов или помимо выборов продлить полномочия народа или его части, чтобы осуществить политическое господство над данным учреждением»², тем самым делает акцент на одной из важнейших функций современных партий — завоевании власти в государстве.

У К. Маркса политическая партия — это «политическая и идеологическая организация определенного класса или социальной группы, имеющая целью в результате выборов, а также иными путями завоевать государственную власть либо удержать ее в руках для реализации своих, прежде всего классовых, интересов»³. В этом определении, сформулированном достаточно давно, прослеживается классовая составляющая партии, которая в тот период служила выражением воли и интересов, прежде всего, правящего класса.

В России о реальной многопартийности стали говорить совсем недавно, однако и российские ученые: юристы, политологи, социологи вносят свою лепту в разработку теории многопартийности, где она рассматривается как категория конституционного права⁴. Прежде всего, это касается определения политической партии. Так, теоретик права А.С. Автономов определяет политическую партию как общественное объединение, отстаивающее и претворяющее в жизнь интересы представляемого им класса или социальной группы путем борьбы за государственную власть, осуществления ее, участия в ее осуществлении или оказания максимально возможного в конкретных условиях воздействия на ее осуществление, находясь в оппозиции в составе госу-

¹ См.: *Михельс Р.* Социология политических партий в условиях демократии: Главы из книги // Диалог. 1990. № 3, 5, 7, 11, 13, 15, 18.

² Цит. по: *Зульцбах В.* Основы образования политических партий. М., 2006. С. 17–61.

³ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 22. С. 435.

⁴ См., например: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001.

дарственного органа или вне его¹. Здесь делается упор на необходимость для партии представлять интересы класса или социальной группы путем вхождения во власть. Политолог Р.Ф. Матвеев рассматривает партию как организацию, соединяющую общественное движение и течение общественно-политической мысли², что отличает данное определение оригинальным подходом. Современный российский конституционалист В.Е. Чиркин полагает, что в Конституции следует закрепить такую формулировку определения партии, «которая отражала бы участие (содействие) партий в формировании политической воли народа и (или) его определенных слоев, а также специфическую роль партий — борьбу (соревновательность) за государственную власть»³. Проведя анализ законодательства многих зарубежных стран, специалист в области зарубежного конституционного права Ю.А. Юдин выделил три основных признака, присущих политической партии как правовому институту:

1. Политическая партия — это общественное объединение, главной целью участия которого в политическом процессе является завоевание и осуществление (или участие в осуществлении) государственной власти в рамках и на основе конституции и действующего законодательства.

2. Политическая партия — это организация, объединяющая индивидов на основе общности политических взглядов, признания определенной системы ценностей, находящих свое воплощение в программе, которая намечает основные направления политики государства.

3. Политическая партия — это объединение, действующее на постоянной основе, имеющее формализованную организационную структуру⁴.

Думается, что хотя суждения ученых не всегда учитываются законодателем, тем не менее, они находят свое отражение при разработке и закреплении в нормативных актах правовой конструкции политических партий.

¹ См.: Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 221–223.

² Цит. по: Коргунюк Ю. Г., Заславский С.Е. Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. М., 1996. С. 8–12.

³ Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М., 2013. С. 132.

⁴ См.: Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 36–50.

Именно поэтому желательно при формулировании определения политической партии, которая присутствует в законе о политической партии, учесть те важные характеристики, на которые указывают ученые, а именно:

1) политическая партия представляет собой особый вид общественного объединения, то есть добровольного, самоуправяемого формирования, созданного по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей. На них в полной мере распространяется действие законодательства об общественных объединениях, за исключением норм, закрепленных в специальном законе о политических партиях;

2) особенность политической партии состоит в том, что она содействует формированию политической воли определенных социальных групп населения, продвижению их интересов и требований политическими способами;

3) каждая партия имеет свою идеологическую платформу, которая находит свое юридическое воплощение в программе и уставе, закрепляет собственную программно-мировоззренческую основу ее деятельности;

4) главная задача политической партии состоит в обретении своего политического представительства в органах публичной власти посредством выборов на условиях законности и состязательности, а также участия в управлении делами государства в различных не запрещенных законах формах.

Двойственность конституционно-правовой природы политических партий выражается в сочетании политических и общественных начал их структурирования, интеграции публичных и частных интересов, согласовании магистральных целей и задач государственного развития с интересами и потребностями институтов гражданского общества и отдельных граждан.

Политическая партия — это организация людей, объединенных одной идеологией, общими целями и задачами. Они выступают связующим звеном между государством и обществом, выполняя функцию проводника идей и требований жителей страны. Существование института многопартийности служит гарантом реально действующей демократии. Политические партии,

являясь единственным видом объединения, способным прийти к власти, могут оказывать влияние на политический режим в стране. Они отличаются от иных организаций, представленных на политической арене, поскольку они предлагают избирателям всеобъемлющие социальные модели и способны реализовать эти предложения после прихода к власти, — отмечалось в ряде решений Европейского Суда по правам человека¹. Именно поэтому государство вправе (и должно) регулировать деятельность партий на законодательном и правоприменительном уровнях.

В Федеральном законе «О политических партиях» дается следующее определение партии (ч. 1 ст. 3): «Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления»². Однако данное определение, как представляется, является не совсем обоснованным на данном этапе развития российской государственности и народовластия.

Обобщая характеристики политических партий, можно дать следующее определение, которое целесообразно закрепить в п. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»:

«Политическая партия — это особый вид общественного объединения, который имея свою собственную идеологическую платформу, содействует формированию политической воли определенных социальных групп граждан путем обеспечения политического представительства в органах публичной власти посредством выборов, а также в других, не запрещенных законом формах участия в управлении делами государства. Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой фор-

¹ Постановление ЕСПЧ от 12 апреля 2011 г. «Дело „Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12.

² О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

мы юридических лиц (пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации)»).

В этой связи необходимо отметить важность такой характеристики, как цели политической партии, ведь именно они являются тем важным фактором, который привлекает электорат, способствует продвижению партий во власть. Т.М. Пряхина по данному поводу справедливо отмечает, что «положения партийных документов в плане формирования конституционной доктрины можно расценивать как основу будущих программных действий, которые впоследствии могут трансформироваться в государственную политику»¹. Именно поэтому, развивая многопартийность, государство должно уделять повышенное внимание программам партий, где закреплены их цели. Ведь, как указывают С.В. Кабышев и А.Д. Ермаков, «цель политической партии — это конституционный проект ее дальнейших действий, определяющий характер и системную упорядоченность различных актов и операций, проводимых политической партией и направленных на сохранение или преобразование основ конституционного строя государства»².

В отличие от России, где многопартийность лишь недавно стала основой существования конституционного строя, многие зарубежные страны достаточно давно исповедуют принципы идеологического многообразия и политического плюрализма, позволяющие иметь во власти периодически сменяющие друг друга команды, состоящие из представителей различных партий, победивших на выборах. Однако в ряде государств официально запрещено существование политических партий (Саудовская Аравия, Оман, Катар и др.), поэтому о многопартийности в данных странах не может быть и речи.

Конституционалисты, изучающие законодательство о партиях в различных странах, классифицируют зарубежные государства в зависимости от количества действующих в них партий, их правового статуса, отношения к вла-

¹ Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России. Саратов, 2002. С. 83–84.

² Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М., 2015. С. 27.

сти. Так, А.А. Мишин выделял следующие виды многопартийных систем в зарубежных странах:

без монополюно господствующей партии;
с монополюно господствующей партией,
двухпартийные системы,
однопартийные системы,
беспартийные системы¹.

Очевидно, что последние две разновидности даже при законодательном закреплении в стране многопартийности фактически не являются политическим плюрализмом.

Другая группа авторов выделяет плюралистическую систему, двухпартийную, двух-с-половиной-партийную и полуторапартийные системы². В основу данной классификации положено утверждение о том, что каждая партия представляет собой некий центр политического притяжения, поляризации, вокруг которого объединяются различные политические силы и партии. Так, например, если в парламенте представлены две сильные партии, но ни одна из них не имеет перевеса над другой, то, чтобы иметь решающую силу, они должны привлечь на свою сторону маловлиятельную партию, обладающую определенным количеством мест в парламенте. Такая классификация нацелена на выявление политической расстановки сил в государстве.

Третья группа авторов предлагает следующую классификацию систем:

многопартийная система без доминирующей партии (3–4 партии примерно одинаковые по численности и по поддержке избирателями). Они равномерно набирают по 20–30% голосов и, чтобы образовать правительство, вынуждены объединяться в коалиции (Италии, Голландия и др.);

многопартийная система с доминирующей партией (более 40 лет существовала в Японии);

¹ См.: *Мишин А.А.* Конституционное право зарубежных стран. 14-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 48.

² См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 1–2: Часть Общая / отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М., 2000. С. 167.

блоковая модель (множество партий, которые объединяются в избирательные блоки, чтобы набрать большее число голосов) (Франция);

двухпартийная система, которая чаще всего складывается стихийно, то есть при формальной многопартийности две ведущие партии, попеременно сменяя друг друга, монополизируют власть (Великобритания, США)¹. Особенность этой классификации заключается в том, что авторы постарались учесть значение партий в политической системе государства, обратив внимание на партии, пользующиеся особым влиянием.

Четвертая группа авторов выделяет многопартийные системы с одной доминирующей партией, систему фиксированного законом количества партий, имеющую место в ряде развивающихся стран; двухпартийную систему, суть которой состоит в том, что при наличии множества партий реально претендуют на власть и попеременно формируют правительство лишь две из них. Однопартийные системы, по их мнению, характерны для стран с недемократическими режимами, где легальный статус и право формировать правительство предоставляется одной, фактически государственной партии, пришедшей к власти революционным путем. При этом может сохраняться видимость многопартийности, которая сводится к нет закреплению в конституции ведущей роли одной партии (КНР, КНДР), то есть недопустимостью реальной оппозиции². Данная классификация, на наш взгляд, наиболее наглядно показывает роль и значение многопартийности, применительно к отдельно взятому государству, причем встречается реальная многопартийность и мнимая, которая существует лишь в конституции, а не на практике.

Кроме упоминания в конституциях, в ряде зарубежных стран (Австрия, Испания, Германия, Португалия)³ действуют специальные законы о партиях, регулирующие порядок создания и деятельности партий, требования к численности членов партий и обязательности их участия в выборах. Так, напри-

¹ URL: <http://www.nowpolitolog.ru/nepols-268-1.html> (дата обращения: 16.04.2014).

² См.: Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева О.В. Конституционное право зарубежных стран. 3-е изд. М., 2013. С. 236.

³ URL: <http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 12.05.2014).

мер, согласно закону о политических партиях ФРГ партии представляют собой объединения граждан, которые постоянно или длительное время оказывают влияние на формирование политической воли в рамках федерации или одной из ее земель, желают участвовать в представительстве народа в бундестаге или в одном из ландтагов при условии, что они в достаточной мере гарантируют серьезность таких намерений их фактическим отношением к делу и, в частности, численностью и постоянством организации, числом членов и активной общественной деятельностью¹. По Конституции Франции 1958 г. партии должны соблюдать принципы национального суверенитета и демократии и содействовать выражению мнений путем голосования (ст. 4)².

Законы большинства стран содержат запрет на образование и функционирование авторитарных или националистических партий, использование их деятельности в негосударственных, деструктивных целях. Опыт включения политических партий в качестве полноправного субъекта демократической политической системы весьма важен для тех стран, где она находится в стадии формирования.

Российская многопартийная система является одной из самых молодых в современном мире, что предопределяет особые, достаточно непростые условия ее формирования. Ведь наше государство за достаточно короткое время преодолело путь от тотальной монополии одной партии — КПСС до подлинной многопартийности. Сложность становления многопартийности в России обусловлена еще и тем обстоятельством, что государство инициирует развитие многопартийности, тогда как формирующееся гражданское общество пока не совсем готово активно реализовывать поставленные цели.

Еще одним препятствием выступает невозможность механического перенесения опыта зарубежных многопартийных систем на российскую почву. В настоящее время юристами и политологами активно изучается данный

¹ URL: http://www.libma.ru/politika/osnovy_teorii_politicheskikh_partii/p2.php (дата обращения: 25.04.2015).

² См.: Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 48.

опыт, происходит его критическое осмысление, вносятся предложения по внедрению ряда элементов многопартийности в российскую политическую действительность.

Именно поэтому современное состояние изучения феномена многопартийности представителями гуманитарных наук характеризуется большим разнообразием формулировок и содержания данной категории. Тем не менее, уяснение смысла современного понимания многопартийности в России представляется весьма важным для науки конституционного права, поскольку позволит выявить тенденции развития демократического государства, прогнозирования и выработки законодательных предложений в сфере партийного строительства и избирательного права.

Прежде всего, следует определиться с общей характеристикой данного феномена, поскольку ученые трактуют рассматриваемую категорию по-разному: как одну из форм политического плюрализма, особый правовой институт, наконец, принцип конституционного строя Российского демократического правового государства.

Ряд представителей, политической и правовой науки полагают, что многопартийность выступает в качестве политико-правового института. По мнению А.В. Толочко, многопартийность — это не только многовекторный политико-правовой институт, выражающий интересы гражданского общества и государства, но и индикатор соответствия политического устройства той или иной страны демократическим стандартам, а также механизм укрепления и улучшения политической системы общества¹. В этом определении содержатся не только характеристики многопартийности как института, но и указывается на его функции: определение соответствия страны демократическим стандартам, а также возможность способствовать их становлению и развитию.

Д.А. Поздняков также полагает, что категории «многопартийность» и «политическая система» тесно связаны. «Многопартийность отражает кон-

¹ См.: Толочко А.В. Многопартийность в современной России: роль государства: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2011. С. 10.

кретную плюралистическую насыщенность политической системы и имеет бинарную юридическую интерпретацию: а) как своеобразного общественно-политического организма, функционирующего по законам аутентичного правового поля; б) как политико-правового института, реализующего гражданские формы политической самоидентификации (свобода слова и право на собрания и союзы)»¹. В данном определении имеются некоторые противоречия, поскольку понятие «общественно-правовой организм» по отношению к многопартийности, на наш взгляд, не применимо, если вообще такое понятие существует в теории государства и права. Кроме того, если все-таки рассматривать многопартийность как особый конституционно-правовой институт, под которым в теории конституционного права понимается «совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих определенный вид общественных отношений в пределах ведущей отрасли права»², то достаточно сложно себе представить, как нормы данного института могут «реализовывать» политические права человека. Таким образом, многопартийность можно рассматривать как особый конституционно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм конституционного права, регулирующих деятельность политических партий на территории Российской Федерации.

Многопартийность как форму политического многообразия, обеспечивающую разнообразные политические интересы различных социальных групп на основе реализации права граждан Российской Федерации на объединение в политические партии, изучают такие исследователи, как И.В. Михайличенко³ и Н.И. Долидзе⁴. Однако для юридической науки не будет иметь научного интереса рассмотрение многопартийности как формы поли-

¹ Поздняков Д.А. Современная российская многопартийность: юридические механизмы институционализации: автореф дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2004. С. 11.

² Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Липчанская М.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 20.

³ См.: Михайличенко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 147.

⁴ См.: Долидзе Н.И. Конституционно-правовой институт многопартийности в России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2009.

тического многообразия, поскольку это не повлечет за собой практических результатов в виде законодательных актов или примеров судебной практики.

Д.С. Герасимов предлагает под многопартийностью понимать одну из важнейших политических форм реализации конституционного принципа о политическом и идеологическом плюрализме, выражающуюся в одновременном существовании нескольких партий, а также возможностей для создания и реализации различного рода механизмов их участия в общественно-политической жизни общества¹. Думается, однако, что низводить многопартийность всего лишь к одной из форм реализации других принципов конституционного строя не совсем верно, иначе она не была бы закреплена в гл. 1 Конституции РФ.

Достаточно своеобразно предлагает рассматривать данную категорию О.Ю. Петрова, утверждая, что «многопартийность — это состояние общественного развития, при котором множественные политические объединения граждан имеют юридическое закрепление своего правового статуса и возможности их участия в формировании выборных органов государственной власти и местного самоуправления»². Действительно, можно проанализировать развитие любого государства с точки зрения его состояния в определенный момент истории, тем не менее, многопартийность достаточно сложно представить в виде основной характеристики состояния общественно-политического развития всей страны, которое также характеризуется политическим режимом, экономическим строем, духовными основами.

Тем не менее, некоторые ученые-юристы рассматривают многопартийность исключительно в сфере характеристики данной категории как принципа функционирования конституционного строя России. Государство при этом должно обеспечить равенство политических партий, предоставление равного

¹ Герасимов Д.С. Многопартийность в условиях переходных систем: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 9.

² Петрова О.Ю. Многопартийность в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 11.

объема полномочий и условий их деятельности при участии в управлении делами государства. Нормы Конституции РФ и действующих законов равным образом распространяются на все партии, существующие в государстве, независимо от изложенных в их уставных документах программ, целей и задач.

Теория многопартийности в зарубежных странах достаточно развита, поскольку практика существования множества партий и их борьбы за власть в этих государствах, в отличие от России, насчитывает столетия. Российской Федерации в современный период необходимо учитывать данный опыт при проведении реформы избирательной и партийной систем.

Учитывая многогранность категории «многопартийность», ее содержание нельзя сводить к одной сущности, она охватывает также определенные качества и свойства этого политико-правового феномена. Именно поэтому существуют различные подходы к изучению данной категории.

Исходя из анализа характеристик многопартийности, данных современными российскими учеными, политологами и юристами, можно отметить следующее. С точки зрения политического устройства страны, данная категория выступает, наряду с идеологическим многообразием, одной из форм политического плюрализма, который служит основополагающим принципом демократического строя. С правовой точки зрения, многопартийность представляет собой конституционно-правовой институт, то есть совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения в сфере организации и деятельности политических партий. Однако с позиции функционирования конституционного строя России многопартийность выступает как одна из важнейших его политических основ. Именно анализу категории «многопартийность» как одной из основ конституционного строя и посвящено данное исследование.

1.2. Многопартийность в системе основ конституционного строя России

Появление конституций и действие их норм для той или иной страны обусловлено сложной системой общественных отношений, существующих в данном государстве: экономических, политических, социальных, духовных. Различные определения конституционного строя позволяют нам рассмотреть его как набор базовых общественных отношений, в основе которых лежат суверенитет, народовластие, федерализм, права и свободы человека и др. Именно поэтому выявление основ этих отношений, облечение их в конституционную форму, установление их сущности и взаимосвязи представляются весьма важными. Так, например, В.Т. Кабышев отмечает два аспекта конституционного строя: фактический — система реальных конституционных отношений и правовой — система конституционных норм и конституционных принципов, закрепляющих и регулирующих отдельные виды общественных отношений существующего социального строя, выражающего и олицетворяющего подлинный конституционализм¹.

В российской Конституции глава, посвященная основам конституционного строя, является определенной новеллой, ее введение было не случайным, а ответным действием, предпринятым в связи с нестабильностью политической ситуации в годы, предшествующие принятию новой Конституции России. Можно сказать это была попытка сделать Конституцию более стабильной, как и закреплённый в ней конституционный строй, поскольку данная глава не может быть изменена. В то же время другие главы Конституции могут меняться при существенном изменении тех общественных отношений, которые они регулируют, но при этом оставаться в рамках базовых принципов конституционного строя.

¹ См.: Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013. С. 223.

Вполне логично перечисление глав Конституции начинается именно с основ конституционного строя и уже первые статьи свидетельствуют о том, как государство себя позиционирует, какие цели ставит перед собой, на что опирается, что является приоритетным для страны в целом. В гл. 1 раскрываются важные черты, которые определяют конституционную природу Российского государства, то есть в ней содержатся нормы, которые регулируют основные сферы жизни и направления деятельности общества от экономической до религиозной. Данная глава имеет особый статус и является неизменной, поскольку ее изменение или дополнение автоматически повлечет отказ от ныне действующей Конституции. Это связано с тем, что любые, даже малейшие перемены в ней, отразятся на Конституции в целом. Положения гл. 1 являются базисными, то есть, исходя из них, формируются другие статьи и главы Конституции. В соответствии с ч. 2 ст. 16 «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации», что показывает их особую значимость. Н.С. Бондарь так определяет основы конституционного строя: это «находящиеся под повышенной правовой защитой (ст. 16 Конституции РФ) существенные социально-политические и конституционно-правовые установки демократической организации гражданского общества и правового государства, его взаимоотношений между человеком и гражданином»¹.

Актуальным в этой связи является вопрос взаимодействия основ конституционного строя не только со статьями других глав Конституции РФ, но и между собой.

Понятие «основы конституционного строя» не так давно стало предметом научного исследования, поэтому единого определения и единого критерия отнесения той или иной категории к основам конституционного строя юридической наукой пока не выработано. Одни авторы под ними понимают «основные принципы устройства общества и государства, обеспечивающие

¹ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Сер. «Библиотечка судебного конституционализма». М., 2014. Вып. 5. С. 99–100.

подчинение государства праву и устанавливающие пределы вмешательства государства в жизнь гражданского общества»¹. Другие авторы в качестве основ конституционного строя Российской Федерации рассматривают «устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить России характер конституционного государства»². Третьи говорят о том, что «основы конституционного строя — это совокупность конституционных норм, установленных в главе 1 Конституции РФ, учреждающих принципы организации политической, экономической, социальной и духовной (идеологической) систем Российского государства»³. Один из первооткрывателей разработки содержания данной категории О.Г. Румянцев рассматривает их как «целостное воплощение в реально складывающейся Конституции и в практике общественных отношений совокупности незыблемых основополагающих ценностей и принципов, предполагающих гуманные, правовые отношения между человеком, гражданским обществом и государством и их подчиненность высшим нравственным и правовым ориентирам»⁴. В данном определении под основами конституционного строя понимаются не только принципы существования государства и общества, но и ценности, которыми они руководствуются. На важность принципов конституционного права обращает внимание Г.Н. Комкова: «Особенностью науки конституционного права выступает то, что она оперирует глобальными категориями, которые выступают в качестве важнейших идейных установок для всех остальных отраслей права. И только после того, как выработанные наукой конституционного права принципы получают закрепление в праве, они переходят в разряд правовых принципов, имеющих высшую юридическую силу»⁵.

¹ Нарутто С.В., Таева Н.Е. Шугрина Е.С. Конституционное право России: учебник. М., 2013. С. 51.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 98.

³ Конституционное право России: курс лекций / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2007. С. 77–78.

⁴ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя: понятие, содержание, отражение в конституции // Государство и право. 1993. № 1. С. 3.

⁵ Комкова Г.Н. Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 371.

Большинство исследователей, особенно в последние годы, сходятся во мнении о том, что основы конституционного строя — это, прежде всего, принципы, исходные начала не только правового положения личности, но и государства и общества, которые нашли свое закрепление в Конституции (Основном Законе) государства¹. Так, В.А. Четвернин пишет: «Любая кодифицированная конституция содержит стремящийся к системности набор эксплицитных и имплицитных принципов. Они выражают концепцию, замысел, интенцию всей конституции. По существу, они выражают содержание конституции в концентрированном виде. Совокупность этих принципов обозначается разработанным в европейской континентальной доктрине понятием «основы конституционного строя»².

В России эти принципы, объединенные в гл. 1 Конституции, имеют особое значение, поскольку закрепляют не только уже имеющиеся устои государства и общества, но и задают вектор развития нашего государства. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев, «действие Конституции Российской Федерации 1993 года показало, что закрепленные в ее нормах, принципах основы конституционного строя явились правообразующим фактором на пути гарантирования государства как основного института политической системы правом»³. Все это в полной мере можно отнести к таким важнейшим принципам, которые указаны в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность». Это две очень важных для политической системы страны категории, которые, несмотря на их схожесть, имеют различное терминологическое значение. Именно поэтому очень важно разграничить их содержание, ведь, по мнению В.Е. Чиркина, «для всех отраслей права конституционная терминология име-

¹ См., например: *Кравец И.А.* Российский конституционализм. Проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2004; *Степанов И.М.* Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. М., 1992; *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994.

² Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 21.

³ *Кабышев В.Т.* Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы России // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. С. 236.

ет ведущее значение. Определяющая роль конституционно-правовых терминов связана с тем, что они, во-первых, относятся к основам существующего в стране строя; во-вторых, должны восприниматься (и воспринимаются) последующим законодательством, правоприменительной практикой, правовой идеологией как образец, модель»¹.

Политическое многообразие часто называют политическим плюрализмом. В данном случае — это синонимы, ведь этимология понятия «плюрализм» восходит к латинскому термину «pluralis» — множественный. По мнению Л.А. Нудненко, «плюрализм как основа конституционного строя предполагает: 1) стимулирование многообразия общественной жизни, автономии; 2) наличие противоречивости мнений, оппозиции, противостояния политических сил, существование конфликтов; 3) поддержание равновесия между альтернативными общественными структурами с помощью системы сдерживания»².

Аналогичной точки зрения придерживается и С.А. Авакьян³. Именно с помощью плюрализма мнений достигается выработка оптимального для страны решения, учитываются позиции не только большинства, но и меньшинства населения. Для демократических государств, к которым относится Россия, очень важно не только учесть все различия, существующие в политической сфере, но и конституционными методами достичь удовлетворяющего все стороны компромисса. В Конституции РФ говорится о двух видах многообразия: политическом и идеологическом. Как верно отмечает Б.С. Эбзеев, «конституция, провозгласив Российскую Федерацию демократическим государством, одной из его конституционных основ признает политическое многообразие и многопартийность. Тем самым идеологический и политический плюрализм

¹ Чиркин В.Е. Конституционная терминология. С. 11.

² Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. С. 161.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 492.

конституируется как часть механизма саморегуляции общества и одна из содержательных характеристик демократии с разделением властей»¹.

Политическое многообразие в том смысле, которое вкладывается в это понятие ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, включает в себя существование в государстве разнообразных направлений и форм политической деятельности. К ним следует отнести: многообразие интересов в обществе и органов и организаций, их выражающих; возможность публичного выражения своего мнения; независимые средства массовой информации; существование оппозиции; проведение свободных выборов. В научной среде нет единого мнения о соотношении политического плюрализма и многопартийности. Ряд авторов считают, что многопартийность выступает «развитой формой политического плюрализма». Однако мы полагаем, что нельзя ставить знак равенства между политическим многообразием и многопартийностью, это не тождественные понятия, каждое из которых является самостоятельной основой конституционного строя. На обязательность признания государством права на различные мнения своих граждан обращает внимание С.В. Васильева: «Политический плюрализм в целом — это правовая и институциональная среда в системе власти и за ее пределами, в которой созданы условия для предложения альтернативных вариантов государственных решений, критики гражданами должностных лиц и органов, оглашения альтернативных мнений»². Выразителями этих альтернативных мнений могут быть политические партии.

Обращает на себя внимание главная черта политического плюрализма — не только признание государством, но и уважение им различных моделей поведения граждан и их объединений, связанных с политической сферой. Многопартийность, в отличие от политического многообразия, имеет институциональное оформление, поскольку предполагает наличие больше двух политически организованных и юридически оформленных в виде общественных

¹ *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 235–236.

² *Васильева С.В.* Принцип демократии // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013. С. 54.

объединений граждан, обладающих собственным видением путей развития государства и желающих принять участие в реализации программы своей партии во властных структурах.

Конституционный Суд РФ также указывает на многопартийность как самостоятельную основу конституционного строя. В одном из своих решений он отмечает: «В силу особенностей социально-политического развития Российской Федерации закрепленные Федеральным законом «О политических партиях» требования к созданию политической партии и ее участию в избирательном процессе — в их корреляции с правом на объединение и иными политическими правами — представляют собой обусловленные становлением устойчивой *многопартийности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации* (курсив наш. — С.В.) критерии, соответствие которым общественного объединения не только предоставляет ему права, но и возлагает на государство в лице органов государственной власти конституционные обязанности по отношению к такому объединению и его членам, проистекающие из конституционного признания политических партий институтом, необходимым для функционирования демократического правового государства»¹. Здесь же говорится о том, что положения ст. 13 Конституции РФ, относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации — идеологическое и политическое многообразие, многопартийность — являются содержательной характеристикой демократии².

Об этом говорится и в других решениях Конституционного Суда РФ. Так, в одном из постановлений сказано, что Конституция РФ закрепляет

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой политической партии „Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов”» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой политической партии „Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов”» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

принцип многопартийности (ч. 3 ст. 13)¹. В другом своем решении высший орган конституционного контроля указывает: «Относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации *принципы* плюралистической демократии, *многопартийности* и светского государства применительно к законодательной регламентации создания и деятельности (в том числе условий регистрации) политических партий не могут истолковываться и реализовываться без учета особенностей исторического развития России, вне контекста национального и конфессионального состава российского общества, а также особенностей взаимодействия государства, политической власти, этнических групп и религиозных конфессий»². Здесь подтверждается выделение принципа многопартийности в качестве самостоятельной основы конституционного строя.

Аналогичная позиция и у другого высшего судебного органа — Верховного Суда РФ, которые в одном из своих определений указал, что «к основам конституционного строя Российской Федерации относятся положения статьи 13 Конституции РФ, согласно которым в Российской Федерации признается идеологическое многообразие (часть 1) и многопартийность (часть 3)»³.

Для понимания сущности основ конституционного строя и места многопартийности в нем необходимо уяснить соотношение понятий «принципы» и «основы конституционного строя». В этой связи наиболее убедительной представляется позиция известного государствоведа Р.В. Енгибаряна: «Принципы конституции представляют собой политико-идеологические и

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации „Балтийская республиканская партия”» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона „О политических партиях” в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации „Православная партия России” и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

³ Определение Верховного Суда РФ от 2 марта 2010 г. № 22-Г10-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

организационные начала, в соответствии с которыми осуществляется регулирование общественных отношений, составляющих ее социальное содержание. Совокупность этих принципов образует основы конституционного строя данной страны»¹. Аналогичную точку зрения высказывает О.Г. Румянцев: «Конституция содержит общие правила, на базе которых должны регулироваться более подвижные явления; основы же включают в себя наиболее устойчивые принципы, на которых построено регулирование общего характера»². Многопартийность, исходя из этого, выступает одновременно в качестве принципа и основы конституционного строя России. Самостоятельность многопартийности как отдельной основы конституционного строя также нуждается в обосновании.

«Политическое многообразие» и «многопартийность» — это две близкие, но не тождественные категории конституционного права. Использование в формулировке ч. 3 ст. 13 Конституции РФ глагола во множественном числе («признаются») указывает на разграничение данных правовых явлений.

В смысловом и понятийном контексте «политическое многообразие», по сравнению с «многопартийностью», представляет собой более емкую категорию. Несмотря на то что, что указанные категории отражают явления публично-правового характера, получившие закрепление в действующей Конституции государства, и имеют одинаковую область функционирования — политическую сферу, их различие обусловлено не совпадающим содержанием. Каждая из указанных категорий представляет собой отдельную основу конституционного строя России, имеет свое собственное теоретическое наполнение и практическое конституционно-правовое значение.

Конституционно-правовая категория «многопартийность» выступает в трех аспектах: как основа конституционного строя, как конституционно-правовой режим, при котором создаются условия легального функционирования

¹ *Енгибарян Г.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С. 153.

² *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 23.

ния различных политических партий в стране, как одна из разновидностей партийной системы (существующей наряду с беспартийными и однопартийными системами), при которой обеспечивается многовариантность расстановки политических сил в государстве и парламенте (двухпартийная система, двух-с-половиной-партийная система, многопартийная система).

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

Представляет интерес также отнесение такого принципа конституционного строя, как многопартийность, к определенному виду основ конституционного строя, выявление их взаимосвязи и взаимовлияния внутри данного вида. Ведь «научная классификация решает две основные задачи. Во-первых, классификация по максимальному числу критериев позволяет лучше представить себе все многообразие исследуемого феномена, чего нельзя добиться ни формулированием определения, ни перечислением признаков. Во-вторых, правильно проведенная классификация разбивает весь массив изучаемых объектов на такие группы, с которыми связаны значимые в научном отношении особенности»¹.

Однако устоявшейся классификации основ конституционного строя в науке конституционного права в настоящее время нет. По мнению В.В. Невинского, «это обусловлено самим содержанием главы 1 Конституции РФ, которая не дает основания для системного видения основ конституционного

¹ Ветютнев Ю.Ю. Государственно-правовые закономерности (Введение в теорию) / под ред. А.Я. Рыженкова. Элиста, 2006. С. 45.

строю. Ведь в ней разрознено закреплены основополагающие положения (принципы) о России как демократическом, правовом, федеративном и республиканском государстве, представляющих высшую ценность правах и свободах человека, социальном и светском государстве»¹. Кроме того, по мнению ученого, помимо универсальных, с высокой степенью обобщения идеальных начал положения личности в России и Российского государства, в первой главе содержатся отдельные положения — «рядовые принципы», которые общепризнанны в качестве неотъемлемых элементов конституционных доктрин более общего порядка, и отдельные положения, которые могут быть отнесены к содержанию упомянутых основополагающих принципов лишь посредством расширительного толкования². Однако с данной позицией уважаемого ученого можно поспорить, ведь вполне возможно выделение определенных групп связанных между собой принципов, указанных в гл. 1 Конституции РФ, каждый из которых, тем не менее, будет выступать в качестве самостоятельной основы конституционного строя. Исходя из этого, ученые по-разному структурируют основы конституционного строя.

Так, например, одни авторы выделяют следующие группы: политические, социально-экономические и духовные основы конституционного строя³. При этом к политическим основам они относят:

- демократическое государство;
- признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- республиканскую форму правления;
- разделение властей;
- единство государственной власти;
- государственный суверенитет;

¹ *Невинский В.В.* Основы конституционного строя как система основополагающих конституционных принципов // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: сборник статей посвященный 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлГУ / под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2003. С. 44–45.

² См.: *Невинский В.В.* Указ. раб. С.45.

³ См.: *Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С.* Конституционное право России: учебник. С. 51–52.

идеологическое и политическое многообразие, многопартийность;
федеративное государство;
самостоятельность местного самоуправления;
правовое государство¹.

Думается, что не совсем обоснованно из этого перечня убрано народовластие как одна из важнейших политических основ конституционного строя, выступающего в качестве определяющего для демократического характера Российского государства. Как отмечает С.А. Авакьян, «конституционная ценность, получившая всемирное признание — закрепление демократического режима власти, основой которого является народовластие, то есть совокупность механизмов осуществления власти народом и производность от него органов, осуществляющих законодательную, а то и исполнительную власть»². Идеологическое многообразие С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина отнесли к духовным основам конституционного строя, как и светский характер государства.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин делили основы конституционного строя на три аналогичные группы, причем к политическим основам они относили демократическое государство, которое находит выражение в народовластии; разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную; политическом многообразии; местном самоуправлении³. Причем к политическому многообразию они относили и многопартийность, и идеологический плюрализм.

С.А. Авакьян не делит основы конституционного строя на группы, однако выделяет в характеристике конституционного строя шесть основных уровней (черт):

- 1) народовластие (народный суверенитет);
- 2) наличие Российского государства как всеохватывающей организации всего народа;

¹ См.: Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России: учебник. С. 51–52.

² Авакьян С.А. Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // Национальные интересы. 2001. № 4. С. 46.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. раб. С. 101–153.

- 3) признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- 4) демократия как основа образа жизни в России и ее политического (государственного) режима;
- 5) идеологическое многообразие и политический плюрализм;
- 6) свобода хозяйствования и многообразие форм собственности¹.

Как видим, С.А. Авакьян выделяет политический плюрализм и идеологической многообразии как отдельный вид основ конституционного строя, однако многопартийность им рассматривается как одна из характеристик политического плюрализма, отдельно как основу конституционного строя он ее не выделяет.

Л.А. Нудненко выделяет в основах конституционного строя конституционно-правовые основы общества, к которым относит местное самоуправление, экономическую основу, идеологический и политический плюрализм, а также конституционно-правовые основы Российского государства: правовое государство, республиканскую форму правления, разделение властей, социальное государство, федеративное и суверенное государство, светскость². Думается, такое деление несколько искусственно, поскольку невозможно отделить государство от местного самоуправления и экономики, а также отграничить от общества религиозные объединения.

Еще одна группа авторов выделяет следующие виды конституционных норм, регулирующих основы конституционного строя:

- 1) нормы, регулирующие политические отношения или учреждающие принципы организации политической системы Российского государства: суверенное государство (ст. 4, 15), республиканская форма правления (ст. 1, 10, 11), демократическое государство (ст. 1–4, 6, 13, 15), правовое государство (ст. 1–4, 10, 11, 15), федеративное государство (ст. 1, 5, 11, 15), организация местного самоуправления (ст. 3.12), органы государственной власти (ст. 10.11), основы правовой системы (ст. 4, 5, 15, 16);

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2011. С. 326–327.

² См.: Нудненко Л.А. Указ. раб. С. 155–207.

2) нормы, регулирующие социальные отношения или учреждающие принципы социальной системы Российского государства: социальное государство (ст. 7);

3) нормы, регулирующие экономические отношения или учреждающие принципы организации экономической системы Российского государства: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1, ст. 8); многообразие форм собственности (частная, государственная, муниципальная и иные) (ч. 2 ст. 8), в том числе на землю и природные ресурсы ч. 2 ст. 9); земля и природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9);

4) нормы, регулирующие духовные (идеологические) отношения или учреждающие принципы организации идеологической системы Российского государства: светское государство (ст. 14, 15); идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (ст. 13)¹.

В данном перечне многопартийность также отнесена к духовным основам конституционного строя, тогда как партии являются, скорее, организационной формой выражения различных идей, их деятельность регламентируется государством, они тесно связаны с формированием государственных органов.

Прежде чем предложить свой вариант классификации основ конституционного строя, необходимо ознакомиться с методологическими подходами к выделению их видов. Так, Ю.Ю. Ветютнев полагает, что «научная классификация должна соответствовать нескольким методологическим требованиям:

1) полнота — классификация должна охватывать все без исключения объекты, входящие в содержание взятого понятия, не допуская того, чтобы какие-либо из них оставались за рамками выделенных видов;

¹ См.: Конституционное право России: курс лекций / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2007. С. 77.

2) точность — классификационные группы должны быть обособлены друг от друга, ни один объект не может одновременно относиться к нескольким разновидностям;

3) единство — все виды должны быть выделены по одному критерию; подмена основания в ходе классификации является недопустимой;

4) существенность — для классификации должен избираться такой признак понятия, который имеет для него важное значение и с изменением которого связаны серьезные различия между объектами;

5) реальность — существование самого классифицируемого понятия, классификационного критерия и всех полученных видов должно быть достоверно установлено; в классификации не должны фигурировать воображаемые или гипотетические объекты»¹.

Исходя из данной методологии и взяв за основу понятие конституционного строя как совокупности урегулированных нормами Конституции различных общественных отношений, можно выделить политические, экономические, социальные и духовные основы конституционного строя. При этом нас, прежде всего, будут интересовать именно политические основы конституционного строя, которые характеризуют сущность государственного и общественного устройства страны. Политический характер данных общественных отношений, складывающихся между государством, его органами, объединениями граждан, индивидами, обуславливается реализацией политической воли в рамках правового демократического государства. По мнению Р.В. Енгибаряна, если обобщить основные законы демократических стран, то можно назвать «следующие принципы демократической политической системы: демократия; власть народа; политический плюрализм; ролевая автономия звеньев системы; соревновательность в политическом процессе; самоуправление коллективов (объединений граждан) и местное самоуправление

¹ Ветютнев Ю.Ю. Указ. раб. С. 45–46.

территориальных коллективов; господство права (правовое государство)»¹. Думается, что данный перечень можно частично применить и для России.

К числу политических основ конституционного строя России, на наш взгляд, можно отнести народовластие, разделение властей, политическое и идеологическое многообразие, многопартийность.

Несмотря на самодостаточность каждого из принципов, входящих в состав политических основ конституционного строя, можно проследить тесную взаимосвязь между ними, и с утратой функций одного функции другого принципа могут быть потеряны либо не смогут в дальнейшем отвечать заявленным требованиям. Исходя из этого, попытаемся найти точки соприкосновения и взаимовлияния принципов многопартийности и иных принципов, относящихся к политическим основам конституционного строя.

Принцип народовластия является одним из основополагающих в действующей Конституции, он напрямую вытекает из определения России как демократического государства (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). «Народовластие, как принадлежность всей полноты власти народу составляет сердцевину конституционного строя»². В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ говорится что «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», также и в п. 2 ст. 3 указывается, что народовластие выражается как в представительной, так и в непосредственной или прямой форме. В соответствии с п. 3 ст. 3 «высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы». Народовластие — центральная основа конституционного строя, ибо без власти нет ни государства, ни конституционного строя. В конституционных основах народовластия В.В. Комарова с известной долей условности, поскольку все нормы взаимосвязаны, выделяет три группы норм:

¹ *Енгибарян Г.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С. 179–180.

² *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. Дополнительный выпуск (№ 85). С. 43.

первая группа — общие нормы-принципы, характеризующие государственность и устанавливающие предпосылки реального народовластия;

вторая группа — нормы-принципы, основополагающие для института народовластия;

третья группа — специальные нормы, закрепляющие элементы механизма реализации высших форм народовластия¹. Причем идеологическое многообразие, политическое многообразие, многопартийность она относит к первой группе — общие нормы-принципы. Таким образом, связь народовластия и многопартийности как принципов конституционного строя несомненна и обусловлена тем, что многопартийность выступает формой проявления народовластия, при которой сформированные на законных основаниях партии выражают интересы определенных групп избирателей в представительных органах власти. Таким образом, посредством делегирования партиям своих прав на участие в управлении делами государства, граждане России реализуют конституционные основы народовластия.

Из вышесказанного становится очевидно, что принцип многопартийности, так же как и принцип политического многообразия, поддерживает осуществление народной власти. Ведь суть многопартийности — это активное участие партий в осуществлении политической власти в стране. Как верно указывает Н.С. Бондарь, «именно партии концентрированно олицетворяют собой движущую силу современных демократий»². Представительная форма демократии есть форма реализации воли народа законными избранниками, выдвинутыми партиями, и призванными в дальнейшем выражать интересы своего электората. Гарантией реализации представительной формы народовластия являются регулярность и своевременность выборов. Также важно подчеркнуть, что актуальность политического многообразия была бы сведена на нет отсутствием народовластия, так как именно демократический режим

¹ Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 23.

² Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Сер. «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. С. 115.

является наиболее приемлемым для развития многопартийности. Именно поэтому в п. 4 ст. 3 Конституции РФ говорится, что «никто не может присваивать власть...», что говорит о косвенном запрете на монополизацию власти, то есть обратному переходу от демократии к тоталитарному режиму или от республики к монархии. Неоспоримо взаимовлияние принципов народовластия и многопартийности, которая одновременно с этим сохраняет свойства самостоятельной основы конституционного строя. Как отмечает В.А. Лебедев, «представляется, что право народа на власть (ст. 3 Конституции РФ) дополнительно осуществляется через политические права составляющих народ субъектов, через правомочия тех же политических партий, обеспечивающих легальное «давление» граждан на органы власти с целью добиться учета последними их интересов»¹.

Принцип разделения властей на три ветви — законодательную исполнительную и судебную — может провозглашаться при однопартийной системе, но не может быть полностью осуществлен. Это связано с тем, что есть риск того, что одна единственная партия станет контролирующей и доминирующей над всеми ветвями власти, что в корне изменит их деятельность. Тем более существование однопартийной системы и принципа разделения властей одновременно представляет собой противоречие, поскольку смысл принципа разделения властей заключается в рассредоточении власти, дабы не допустить ее концентрации в одних руках, тогда как однопартийная система, наоборот, способствует диктатуре и единовластию. Если при однопартийной системе власть принадлежит какой-то одной партии, то принцип разделения властей означает наделение властью определенных органов в соответствии с законом. Как верно отмечает Л.А. Нудненко, «реальная многопартийность предполагает чередование партий в парламенте, периодическую их смену посредством добровольных и свободных выборов, что обеспечивает узаконение

¹ *Лебедев В.А.* Актуальные проблемы народного представительства в Российской Федерации // Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов: сборник материалов по итогам научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ (Тверь, 17–18 мая 2013 г.) / под общ. ред. В.И. Крусса. Тверь, 2013. С. 201.

властных институтов и исключает возможность длительного застоя и их глубокого перерождения»¹.

К числу политических основ конституционного строя относятся два важнейших элемента: идеологическое многообразие и многопартийность. Их существование тесно взаимосвязано и взаимообусловлено. Ведь они являются теми конституционными принципами, без утверждения которых невозможны существование и развитие демократического общества и государства. Содержание принципа идеологического многообразия сводится к тому, что ни одна идеология не имеет права приобретать статус государственной или становиться обязательной для всех. Как верно указывает П.А. Астафичев, «конституционализм стимулирует политическое многообразие и многопартийность. В обществе не может быть одной партии, одной идеологии, одного истинно верного пути дальнейшего развития и т.п. Конституционализм требует наличия ряда крупных политических партий или других политических организаций, которые мирно соперничают друг с другом в ходе избирательных кампаний и парламентских дебатов. Политическая свобода исключает существование политической системы, основанной на страхе принуждения и наказания»².

В политической среде, определяемой как сфера управления, где складываются позиции, называемые идеологией, именно политические партии выступают не просто носителями, но и выразителями идеологических установок, которые затем оформляются в их политических программах.

Идеология — это система политических, правовых, религиозных, этических, эстетических и философских взглядов, идей и теорий. Идеологию следует отличать от социальной психологии как совокупности социальных чувств, настроений и т.д. Будучи частью общественного сознания, идеология

¹ *Нудненко Л.А.* Указ. раб. С. 163.

² *Астафичев П.А.* Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19.

определяется условиями материальной жизни общества, отражает общественные отношения¹.

Следует заметить, что идеология может быть довольно обширной по сфере своего влияния, проявляться в разных сферах жизни общества, поэтому ее важно отличать от мировоззрения. Мировоззрение — это целостная система взглядов на мир (то есть на природу, общество и мышление), оказывающих существенное воздействие на ценностную ориентацию и деятельность человека. Мировоззрение имеется у всех людей, только у одних оно складывается стихийно (обыденное), а другие вырабатывают его у себя сознательно².

Несмотря на определенную схожесть, данные понятия не тождественны. Во-первых, идеология и мировоззрение различаются по охвату существующей реальности. Мировоззрение присуще каждому и у каждого оно может быть свое, идеология — это форма мышления групп людей. Однако не все люди придерживаются какой-либо идеологии, но те, которые являются приверженцами каких-либо идей и взглядов, имеют такую же идеологию, как и остальные, поскольку нет «идеологии одного».

Идеологический плюрализм неразрывно связан с политическим, который отражает многообразие идей, позиций, мнений в политике, что дает возможность в дискуссии сравнивать различные точки зрения и находить оптимальные пути решения политических и государственных проблем.

В ст. 13 Конституции РФ большое внимание уделяется идеологии: в ч. 1 указывается на идеологическое многообразие, в ч. 2 говорится о запрете на существование одной единственной и главенствующей идеологии. Отличие п. 2 от п. 1 состоит в том, что он не столько закрепляет идеологическое многообразие, сколько запрещает монополизацию идеологии или доминирование одной идеологии над другой. Достаточно важно при этом понимание того, что в Конституции РФ подразумевается под категорией «идеологическое

¹ См.: Краткий словарь по философии / под общ. ред. И.В. Блауберга, И.К. Пантина. 4-е изд. М., 1982. С. 104.

² См.: Там же. С. 185.

многообразии». Важнейшей чертой идеологического многообразия выступает наличие определенного количества идеологических концепций, взглядов, теорий, которые имеют равную возможность существования в Российском государстве, на законных основаниях конкурируя между собой.

В полной мере идеологическое многообразие наша страна получила лишь с принятием новой Конституции в 1993 г., в ст. 13 которой говорится об идеологическом многообразии, плюрализме, новой многопартийной вместо устаревшей и не имеющей возможности ответить на запросы современности монопартийной системы. В этой связи важным является уяснение сущности данного принципа конституционного строя России. Как отмечает Е.Ю. Бархатова, «идеологическое многообразие понимается как право отдельной личности, социальных групп, политических партий и общественных объединений:

1) беспрепятственно разрабатывать теории, взгляды, идеи относительно экономического, политического, правового и иного устройства РФ, зарубежных государств и мировой цивилизации в целом;

2) пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путем издания монографических и научно-популярных работ, трудов, статей и т.п.;

3) вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы партий, готовить законопроекты, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию социального и политического строя РФ;

4) публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями;

5) требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие»¹.

Все эти виды деятельности полностью присущи политической партии, а потому установление идеологического многообразия в качестве отдельной

¹ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 10.

основы конституционного строя, ее тесная взаимосвязь с другими политическими основами являются неоспоримыми.

Введение идеологического многообразия, политического плюрализма и многопартийности полностью изменило политический уклад (строй) государства. В современный период появляется большое количество работ, авторы которых дают свою оценку активно меняющейся и быстро развивающейся партийной системе после практически семидесяти лет стабильной, неизменной и, как тогда казалось, нерушимой советской однопартийной системы с сильной и «единственно верной идеологией»¹. Безусловно, произошедшие перемены не могли отразиться только на государственном аппарате. Чтобы демократические институты заработали в полную силу, нужна была перестройка сознания самих граждан, ведь осознание идеологического многообразия, многопартийности не могло прийти одновременно с вступлением в силу нового закона. «В нашем сознании слишком укоренились догмы о примате... государства над человеком... практика реального социализма, в сущности, на первое место ставила интересы государства, его могущество, богатство, величие»².

С принятием новой Конституции, произошел отказ от прежней идеологии. В советском понимании идеологии — как основной, главенствующей и единственной идеи, пронизывающей все сферы жизни общества, сейчас нет.

¹ См., например: *Федоринов В.Е.* Политические партии России в условиях становления и развития плюрализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002; *Заславский С.Е.* Политические партии России (Процесс правовой институционализации): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; *Теперик А.В.* Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; *Шантора А.А.* Принцип политического многообразия в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Петрова О.Ю.* Указ. раб.; *Поздняков Д.А.* Указ. раб.; *Дубровина Е.П.* Политические партии как субъекты избирательного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Ермаков А.Д.* Политические партии — институт конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005; *Долидзе Н.И.* Указ. раб.; *Толочко А.В.* Указ. раб.; *Дудников Е.В.* Политический плюрализм и становление многопартийности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2011; *Михайличенко И.В.* Указ. раб. и др.

² *Кабышев В.Т.* Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // Личность и власть (конституционные вопросы): межвузовский сборник научных работ. Ростов на/Д; Саратов, 1995. С. 71.

Принятие Конституции 1993 г. как Основного Закона государства в первую очередь ознаменовало тотальное изменение общественного устоя, принципов построения государства и прежних законов. Как верно отмечает Б.С. Эбзеев, «признание ч. 1. ст. 13 идеологического многообразия (наряду с признанием политического многообразия и многопартийности) в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации есть рефлекс на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, закреплявшийся в советских конституциях и поддерживавшийся всеми институтами государственной власти»¹.

Необходимо указать, что идеологическое многообразие тесно связано с политическим плюрализмом. В современной России эти категории возведены в ранг основ конституционного строя и выступают в качестве индикаторов демократизма общества и государства. По мнению В.А. Лебедева, «существование идеологического многообразия как конституционно-правовой реальности невозможно представить без эффективного механизма, который бы ее обеспечивал. И основа этого механизма находится в плоскости партийной системы нашего общества»². При этом следует подчеркнуть, что политический плюрализм включает в себя не только свободу и неприкосновенность политических убеждений, но и возможность их реализации индивидуально или совместно с другими лицами путем создания различных партий. Организационным воплощением политического плюрализма выступает совокупность разнообразных партий, что имеет решающее значение для демократического строя страны. «Многопартийность необходима, прежде всего, для государства. Если партийная система неэффективна, то возникновение и углубление противоречий между обществом и государством неизбежны, а это, в свою очередь, способно поставить под угрозу само существование государственных институтов, по крайней мере, в том виде, в котором они сейчас существуют»³.

¹ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 369.

² Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 2.

³ См.: Фарукишин М.Х., Юртаев А.Н. Некоторые проблемы и противоречия становления многопартийности в СССР // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 83.

Многопартийность, которая, наряду с идеологическим многообразием, является одной из основ конституционного строя России, очень важна для государства и гражданского общества. «При идеологическом многообразии, — указывает С.А. Авакьян, — предполагается возможность перехода от самовыражения отдельного индивида к организационным формам выражения, проповедования, защиты взглядов. Здесь как бы перебрасывается мост к политическому плюрализму в виде не только свободы высказываний, но и совокупности юридически допускаемых организаций для представления различных мнений в качестве идеологических течений»¹. Закрепление в нормах Конституции идеологического многообразия служит стимулом для демократических преобразований в государстве и обществе.

Партии содействуют формированию политической воли, выражают интересы и потребности различных групп граждан, транслируют и отстаивают запросы общества в органах государственной власти. Как отмечает В.Е. Чиркин, «каждая партия (если она действительно партия) является авангардом определенного социального слоя, иной крупной группировки людей и наиболее четко выражает их устремления»². Однако при этом нельзя допустить господства власти одной партии, идеология которой будет возведена в ранг государственно-обязательной, безальтернативной. Эффективная политическая система должна быть основана на свободном и равном соперничестве политических партий, их одинаковой возможности реализовать политическую волю тех групп населения, интересы которых они представляют. Следует согласиться с авторами, утверждающими, что «многопартийность отнюдь не сводится к наличию нескольких зарегистрированных политических партий. Это должна быть слаженная, функционирующая система, в которой политические партии находятся в равных правовых условиях, честно конкурируют за влияние на основные группы и слои общества, система, в которой обеспечивается принцип ротации партий у власти в зависимости от ясно выраженной воли избира-

¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учебное пособие. М., 2011. С. 34.

² Чиркин В.Е. Указ. раб. С. 131.

телей»¹. Таким образом, идеологическое многообразие и многопартийность, являясь важнейшими принципами конституционного строя, неразрывно связаны друг с другом. Политические партии, выражая разнообразие идей и мнений в политике, реализуют идеологическое многообразие, которое в свою очередь получает практическую реализацию в деятельности различных партий.

Переходя к принципу политического плюрализма (или политического многообразия), мы в который раз отмечаем связанность между собой таких понятий, как идеология, плюрализм мнений и многопартийность. То, что они объединены в одной статье Конституции РФ, не случайно, ведь все эти понятия не просто дополняют, а формируют структуру и усиливают позиции, можно сказать, устраняют пробелы в вопросах существования и функционирования политических основ конституционного строя. Политическая партия выражает интересы определенной части общества, представители которой разделяют и поддерживают соответствующую политическую идеологию, программные установки. В условиях многопартийности у гражданина должна быть возможность выбора как соответствующей идеологии, так и партии, являющейся ее носителем.

Содержание принципа многопартийности обуславливается тем, что государство не может определять количество политических партий, их идеологическую направленность, но оно устанавливает правовой статус этих организаций. Согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 96-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 3 февраля 2015 г.) деятельность политических партий не должна противоречить требованиям законности, а их цели — основам конституционного строя, правам человека, национальной безопасности России². Одним из важных признаков многопартийности является наличие политической оппозиции, ведь реализация политического и идеологического многообразия возможна лишь в условиях политической конкуренции. Как справедливо отмечает С.В. Васильева, «нельзя признавать достаточным

¹ См.: Фарукишин М.Х., Юртаев А.Н. Указ. раб. С. 83.

² См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 6. Ст. 884.

только легализацию разнообразия идей. Необходимы, помимо прочего, включение носителей таких идей в системы политической власти, поддержание ее конкурентоспособности»¹.

Как одна из основ конституционного строя многопартийность, на наш взгляд, характеризуется наличием следующих признаков:

во-первых, существование организационно-обособленных политических объединений граждан — политических партий;

во-вторых, множественность политических партий, обусловленная различием политических взглядов их участников;

в-третьих, законодательное регулирование правового статуса политических партий, их функций, полномочий и ответственности;

в-четвертых, равенство всех политических партий перед законом;

в-пятых, запрещение создания и деятельности политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни;

в-шестых, законодательно закреплённая возможность для политических партий участия в формировании и функционировании выборных органов государственной власти и местного самоуправления;

в-седьмых, многовариантность установления конкретной партийной системы в государстве.

Правовое государство, с одной стороны, защищает демократический конституционный строй, а с другой, в правовых нормах закрепляется свобода образования и деятельности политических партий в качестве неотъемлемой характеристики демократического правового государства, основы его конституционного строя.

¹ *Васильева С.В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010. С. 27.

Принципы, которые составляют основу конституционного строя, в свою очередь, находят свое дальнейшее развитие и отражение и в других главах и статьях конституции. Так, например, основными статьями, обеспечивающими возможность функционирования принципа многопартийности являются:

1. Принцип равенства общественных объединений (включая политические партии) перед законом (ч. 4 ст. 13) и судом (ч. 1 ст. 19).
2. Гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям (ч. 2 ст. 19).
3. Гарантии свободы мысли и слова (ч. 1 ст. 29).
4. Гарантии свободы массовой (в том числе исходящей от политической партии) информации (ч. 5 ст. 29).
5. Гарантии права каждого на объединение (ч. 1 ст. 30).
6. Запрет принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ч. 2 ст. 30).
7. Право на участие в выборах и референдуме (ч. 2 ст. 32).
8. Право на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).
9. Право коллективной собственности (ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 35).
10. Право на судебную защиту своих прав и свобод (ч. 1 ст. 46).
11. Право на участие в организации местного самоуправления путем организации референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130).

Кроме того, многопартийность, как и любой принцип конституционного строя, находит свое выражение в действующем законодательстве и правоприменительной практике.

Таким образом, проведя анализ места многопартийности в системе основ конституционного строя России, можно сформулировать 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.

Все это характеризует многопартийность как одну из основ конституционного строя России.

ГЛАВА 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МНОГОПАРТИЙНОСТИ В РОССИИ

2.1 Зарождение законодательства в сфере многопартийности

История многопартийности в России относительно молода. Можно говорить о существовании законодательно оформленной многопартийности с 1905 г. по середину 20-х годов и с 1990 г. по настоящее время. В дореволюционный период начало законодательного регулирования партийного строительства было положено Высочайшим Манифестом от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»¹, который даровал российским подданным свободу слова, собраний, а также возможность создания союзов и общественных организаций. Этим были созданы предпосылки для создания политических общественных объединений. Как пишет Г.М. Кропоткин, «создание „нового строя”, основы которого были заложены Манифестом 17 октября 1905 г., означало расширение политических прав населения и изменение форм политической борьбы: провозглашалось предоставление законодательных прав народному представительству, в котором важную роль должны были играть политические партии. Впервые к участию в управлении страной была призвана „общественность”, то есть та политически активная часть общества, которая издавна сознательно противопоставляла себя „бюрократии”»². Несмотря на предоставленное право на объединение в политические партии, численность их членов была невелика: в 1906–1907 гг. она составляла 0,5% от всего населения России, а в 1917 — 1,5%³.

Другим своим Манифестом от 6 августа 1905 г. император Николай II учредил Государственную Думу как «особое законосовещательное установле-

¹ См.: Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1994. С. 41.

² Кропоткин Г. М. Правящая бюрократия и «новый строй» в России (1905–1907 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. С. 19.

³ См.: Шелохаев В.В. Феномен многопартийности в России // История национальных политических партий России. М., 1997. С. 20.

ние, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов»¹. Деятельность политических партий в Государственной Думе имела важное значение для становления парламентаризма и многопартийности. Работа четырех созывов Государственной Думы с 1906 по 1917 г. продемонстрировала не только реальную многопартийность, существовавшую в тот период в стране, но и неумение партий вести конструктивный диалог друг с другом, правительством, другими государственными структурами, что явилось одной из причин революционной ситуации в стране. Таким образом, реальное существование многопартийности в дореволюционной России не смогло достичь цели консолидации общества, развития демократии и привлечения населения к управлению государством.

После Октябрьской революции 1917 г. пришедшие к власти большевики установили диктатуру одной партии, однако этот процесс длился до середины 20-х годов. Тем не менее, однажды появившись, партия уже никуда не исчезла из истории нашей страны, но ее правовая основа еще не раз будет претерпевать кардинальные изменения. В России победившая партия вытеснила с политической арены всех других политических игроков, создав такую систему государственной власти, в которой не было место другим партиям.

Однопартийность в советское время была подтверждена конституционно. Так, в ст. 126 Конституции СССР 1936 г. (в ред. 1953 г.) говорилось: «В соответствии с интересами трудящихся и в целях развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс гражданам СССР обеспечивается право объединения в общественные организации: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции добровольно объединяются в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся

¹ Полное собрание законов Российской империи». Собр. 3-е, т. XXV, отд. I, № 26 656.

передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных»¹

Таким образом, из всех политических общественных организаций названа лишь КПСС, которая к тому же являлась ядром не только общественных, но и всех государственных организаций. Подтверждением исключительности роли единственной тогда партии в политическом, прежде всего избирательном процессе, является также ст. 141 Конституции СССР 1936 г.: «Кандидаты при выборах выставляются по избирательным округам. Право выставления кандидатов обеспечивается за общественными организациями и обществами трудящихся: коммунистическими партийными организациями, профессиональными союзами, кооперативами, организациями молодежи, культурными обществами». Из политических организаций только коммунистическим партийным организациям было предоставлено право выставлять своих кандидатов на всех видах выборов.

Позже особое значение единственной действующей партии было закреплено и в ст. 6 Конституции СССР 1977 г.: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма. Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР»². Эта статья отражала максимальное воздействие правящей партии на все стороны жизни государства, не допускала никакой

¹ Конституция общенародного государства / под общ. ред. М.М. Смиртюкова и К.М. Боголюбова М., 1978. С. 241.

² Конституция СССР от 7 октября 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

возможности для существования альтернативной идеологии и организаций, которые бы ее пропагандировали. В ст. 100 Конституции СССР 1977 г. указывалось, что «право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям». Так же как и по Конституции СССР 1936 г., никакие другие политические партии не имели права выставлять своих кандидатов на выборные посты, тем более что их и не существовало в стране. Практически в советский период о многопартийности не могло быть и речи. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев, «монополия на истину как имманентный спутник тоталитарного строя не могла породить никакого плюрализма, многообразия политической жизни»¹.

Восстановление многопартийности в нашей стране было обусловлено перестроечными процессами, когда в 1986–1988 гг. начали массово образовываться неформальные объединения и политические клубы, альтернативные движения и народные фронты в поддержку перестройки, гласности, продвижения демократических реформ. В составе этих организаций были, в основном, представители интеллигенции, молодежь, которые требовали проведения радикальных демократических реформ. Политические партии со своими программными целями, уставами и задачами начали появляться уже с 1989 г. Деятельность этих объединений не осталась незамеченной и способствовала принятию решений об их организационно-правовом оформлении на государственном уровне. Началом возрождения многопартийности можно считать принятие на III Съезде народных депутатов СССР Закона СССР от 14 марта 1990 г. «Об утверждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР»², в соответствии с которым была изменена

¹ Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013. С. 49.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

редакция уже упоминавшейся ст. 6 Конституции СССР 1977 г.: «Коммунистическая партия Советского Союза, *другие политические партии*, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами». Однако в этой статье КПСС все-таки выделена из числа других политических организаций, названа особо. В ст. 7 данного Закона указано: «Все политические партии, общественные организации и массовые движения, выполняя функции, предусмотренные их программами и уставами, действуют в рамках Конституции и советских законов». Впервые были указаны ограничения на создание общественных организаций: «Не допускаются создание и деятельность партий, организаций и движений, имеющих целью насильственное изменение советского конституционного строя и целостности социалистического государства, подрыв его безопасности, разжигание социальной, национальной и религиозной розни». В другой статье этого Закона содержалась новая редакция ст. 51 Конституции СССР: «Граждане СССР имеют право объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях, которые способствуют развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов. Общественным организациям гарантируются условия для успешного выполнения ими своих уставных задач». Ранее право советских граждан на объединение было обусловлено целями коммунистического строительства. Аналогичные изменения были внесены 16 июня 1990 г. и в Конституцию РСФСР¹.

Данные изменения в Конституции СССР и РСФСР подготовили законодательную платформу для формирования в Советском Союзе, а затем и в

¹ См.: Закон РСФСР от 16 июня 1990 г. № 38-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 3. Ст. 25.

России идеологического многообразия, политического плюрализма, многопартийности.

9 октября 1990 г. был принят Закон СССР № 1708-1 «Об общественных объединениях» (с изм. от 19 мая 1995 г.)¹, который в том числе заложил основы правового регулирования деятельности политических партий как одного из вида общественных объединений, сформулировал принципы деятельности, определил круг их прав и обязанностей. Текст Закона содержал определение понятия «общественное объединение» и относил к общественным объединениям различные объединения граждан, в числе которых были и политические партии. Согласно ст. 6 Закона в СССР могли создаваться и действовать общесоюзные, республиканские (союзных и автономных республик), межреспубликанские и местные общественные объединения, а также международные объединения. К общесоюзным общественным объединениям относились такие объединения, деятельность которых в соответствии с уставными задачами распространялась на территорию всех или большинства союзных республик и имеющие свои организации в этих республиках. При этом общесоюзная политическая партия или профессиональный союз должны были иметь своими членами не менее пяти тысяч граждан СССР.

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 условием деятельности партии было наличие программных документов, публикуемых для всеобщего сведения. Закреплялось равенство партий перед законом.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

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

¹ См.: Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

³ См.: Российская газета. 1991. 26 авг.

РФ¹. Подтвердив 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. Раскрыл — с учетом предмета рассмотрения — пределы воздействия государ-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 „О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР”, от 25 августа 1991 г. № 90 „Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР” и от 6 ноября 1991 г. № 169 „О деятельности КПСС и КП РСФСР”, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // СЗ РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

ственных органов на политико-партийные организации в стране»¹. 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 общенациональные партии, общенациональные 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 общенациональные 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».

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 408.

² См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

В результате такого широкого участия различных политических объединений в общероссийских выборах депутатов Государственной Думы 12 декабря 1993 г. в избирательной кампании были представлены 167 различных общественных объединений и блоков. Депутатами были избраны представители восьми избирательных объединений (ЛДПР, «Выбор России», КПРФ, АПР, Политическое движение «Женщины России», Блок: «Явлинский — Болдырев — Лукин», Партия российского единства и согласия (ПРЕС), Демократическая партия России)¹. Впервые после многих десятилетий засилья однопартийной политической системы в России на законных основаниях начала формироваться многопартийность, представленная различным спектром партий и избирательных блоков.

При обсуждении проекта Конституции на Конституционном Собрании были сделаны различные предложения, касающиеся формулировки статьи, закрепляющей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность². Принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г., где в ст. 13 была закреплена многопартийность как одна из основ конституционного строя, стимулировало появление ряда законодательных актов, развивающих данное конституционное положение. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»³ рассматривал в качестве важных участников выборов «избирательное объединение — общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, которое создано и зарегистрировано в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федера-

¹ См.: Общероссийские избирательные объединения накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва: справочник. М., 1999. С. III.

² Подробнее об этом см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007–2008.

³ См.: СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

ции, не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов»; и «избирательный блок — добровольное объединение двух или более общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, для совместного участия в выборах. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения». Таким образом, в данном Законе о политических партиях не упоминается. Они являлись одним из видов общественных объединений, которые имели право единолично или в составе блока выдвигать своих кандидатов на выборах.

Через некоторое время был принят базовый Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 8 марта 2015 г.). Интересно проследить эволюцию закрепления понятия «политическая партия» в данном Законе. В первоначальном его варианте о политических партиях говорилось только в ст. 4: «Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений — политических партий, профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, — могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с настоящим Федеральным законом. Деятельность указанных общественных объединений до принятия специальных законов, а также деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регулируются настоящим Федеральным законом». Поскольку никакого специального закона о политических партиях вплоть до 2001 г. принято не было, то их деятельность в этот период регламентировалась Законом об общественных объединениях. В частности, было установлено, что «политические партии, политические движения и общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах, не вправе получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, организаций

и граждан на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов» (ст. 31).

Изначально ст. 7 данного Закона, закреплявшая организационно-правовые формы общественных объединений, называла следующие их виды:

общественная организация;

общественное движение;

общественный фонд;

общественное учреждение;

орган общественной самодеятельности.

При этом о какой-то политической направленности можно было говорить только применительно к общественному движению: «Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения» (ст. 9).

В 1998 г. в данную статью были внесены дополнения, указывающие на то, что «организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения)»¹. Таким образом, политическим партиям предписывалась иметь определенную организационно-правовую форму.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» был также дополнен ст. 12.1. «Политические общественные объединения», где содержалось следующее определение: «Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправле-

¹ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»: Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

ния посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов». Устанавливались определенные требования именно к этому виду общественных объединений:

«Политическим общественным объединением не может быть признано:

объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности;

объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций;

объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам);

объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям;

объединение, преследующее цели извлечения прибыли посредством осуществления предпринимательской деятельности и распределения полученной прибыли (имущества, собственности) между своими членами и (или) учредителями;

объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов;

объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе».

Таким образом, несмотря на указание о многопартийности, установленное Конституцией РФ, законодатель достаточно долгое время избегал термина «политические партии», говоря об избирательных объединениях, блоках и

политических общественных объединениях. Однако, предполагая, что принятие специального закона о политических партиях неизбежно, Закон об общественных объединениях содержал определенные параметры функционирования политических партий, в частности, особые требования к их образованию. Несоблюдение данных требований вело к отказу в регистрации общественного объединения в качестве политического общественного объединения. Термин «политическая партия» появляется в Федеральном законе «Об общественных объединениях»¹ уже после вступления в силу Федерального закона «О политических партиях» в 2001 г. В соответствии с данным Законом все ранее существовавшие политические общественные объединения лишались статуса политической партии, кроме того, региональные социально-политические объединения были не вправе теперь принимать участие в выборах. Проведя анализ исторических предпосылок многопартийности в России, можно прийти к определенным выводам. Прежде всего, небольшой период дореволюционной истории существования политических партий в Российской империи свидетельствовал о неразвитости партий, их неустойчивом положении в политической системе общества того времени, об отсутствии системного законодательства в сфере многопартийности.

Конституционно закрепленная однопартийность в советский период надолго задержала формирование политического плюрализма, многопартийности в нашей стране.

В период перестройки деятельность политических партий регулировалась Законом об общественных объединениях, где политические партии рассматривались в качестве одного из их видов.

Принятие Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»² способствовало становлению многопартийности, легитимации деятельности политических партий, их институализации.

¹ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»: Федеральный закон от 12 марта 2002 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.

² См.: О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

2.2 Влияние современного российского законодательства на создание политических партий

Многопартийность как одна из политических основ конституционного строя включает в себя две составные части: наличие политически организованных групп людей и многочисленность этих групп. Количество политических партий в каждом государстве свое, это обусловлено национальными, историческими, политическими традициями определенной нации, народа. Государство не должно ограничивать число политических партий какой-то заранее определенной цифрой, устанавливать предельное число партий в стране. Как указывается в научной литературе, «разумное число политических партий в демократическом обществе определяется в идеале тем, что каждый гражданин должен иметь возможность быть сторонником наиболее близкой ему по убеждениям политической партии. А каждая партия должна, опять же в идеале, иметь свой электорат, т.е. избирателей, поддерживающих на выборах выдвинутых ею кандидатов на выборные должности»¹.

В демократическом государстве важнейшей составляющей выступает характер отношений между партиями и государством, партиями и населением страны, его электоратом. Несмотря на независимость, которую партиям обеспечивает выборный способ их прихода к власти, диалог с государством является неотъемлемой и одной из важнейших функций партии. Партия может быть и оппозиционной, но она жива, пока ее поддерживают сторонники, отдающие свои голоса той партии, которая будет представлять их интересы на государственном уровне, поэтому всякая оппозиция должна иметь право на существование и развитие. Партии как политико-правовой институт можно охарактеризовать с различных сторон: как общественное объединение особого вида, как организацию, являющуюся участником политического процесса, наделенную в этой связи специфическими правами и обязанностями.

¹ Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). М., 2013. С. 5.

ми, и как индивидуализированную структуру со своим, строго определенным членством, обладающую собственной программой и идеологией.

Многопартийность как основа конституционного строя, закрепленная в ст. 13 Конституции РФ, несомненно, находит свое отражение в ряде федеральных законов. Прежде всего, это конечно, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 3 февраля 2015 г.), где о многопартийности упоминается в ряде статей. Необходимость специального законодательного регулирования статуса политических партий обусловлена рядом причин: во-первых, политические партии в настоящее время — это единственный вид общественных объединений, который имеет право участвовать в формировании органов публичной власти; во-вторых, партии, в отличие от других общественных организаций, обязаны иметь четкую организационную структуру, оформленное членство, что требует законодательного закрепления; в-третьих, без законодательного регулирования достаточно сложно привлечь к ответственности те политические партии, которые имеют экстремистскую направленность, нацелены на разрушение конституционного строя страны. Однако наличие закона о партиях выступает лишь предпосылкой реальной многопартийности. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, «партии в истинном смысле этого слова не декретируются законом, закон лишь создает необходимые юридические условия; подлинная многопартийность формируется длительной политической практикой, служащей свидетельством способности и готовности политической партии осуществлять возложенные на нее конституционные функции, действуя при этом сообща в процессе политического волеобразования народа»¹.

Российское законодательство о партиях прошло несколько этапов своего развития. Как уже отмечалось, у истоков формирования и развития российских политических объединений стоял советский закон 1990 г. Позже в 1995 г. его сменил российский закон, отличающийся большей либеральностью. 2001 год — время появления специального Закона о партиях, которые

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 237.

стали единственным игроком на выборах. Данный Закон расширял список требований к партии и контрольные права по отношению к ним Министерства юстиции РФ. В Федеральном законе «О политических партиях» закреплена единая для всех российских партий модель партийной организации в виде массовых партий с обязательным фиксированным членством, обязанностью членов партии признавать и выполнять программу и устав партии, принимать участие в ее деятельности.

В Федеральный закон «О политических партиях» с момента его принятия до нынешнего времени 35 раз вносились изменения и дополнения. Общий вектор изменений был связан со снижением требований к численности членов партии, развитием политической конкуренции. Ряд изменений был непосредственно связан с реализацией многопартийности как основы конституционного строя. В этой связи представляется важным проследить динамику развития законодательства, связанного с установлением требований к политическим партиям, которые непосредственно повлияли на их численность, а следовательно, на развитие конституционного потенциала многопартийности как основы конституционного строя России. Можно выделить несколько периодов развития законодательства о численности политических партий в России.

Первый период с 2001 по 2004 г. характеризуется закреплением начала законодательного формирования политических партий в России. Закон о политических партиях в 2001 г. установил планку минимально необходимой для регистрации политической партии численности его членов на уровне 10 000 человек, при этом более чем в половине субъектов РФ она должна была иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов. Данные требования законодателя получили положительную оценку политиков и юристов, поскольку наличие более 200 партий в 90-х годах, многие из которых являлись так называемыми «партиями-однодневками», не способствовало развитию демократии и становлению реальной многопартийности. Существовала необходимость формирования эффективной партийной системы, состоящей из партий, пользующихся поддержкой значительного числа российских граждан.

Необходимость установления такого количества членов партии С.А. Авакьян объясняет следующим образом: «В год принятия Закона тем

политическим силам, которые провели своих депутатов в Государственную Думу III созыва (выборы 1999 г.), — формировавшаяся на базе парламентских блоков будущим партиям «Единая Россия», «Справедливая Россия», «Союз правых сил», существовавшим партиям КПРФ, ЛДПР и «Яблоко» — минимальная численность в 10 тыс. членов ничем не угрожала. Да и в последующем они не опасались уменьшения общего числа членов своих партий¹. Думается, что, действительно, такой минимальный порог членства диктовался в том числе политически-конъюнктурными соображениями.

Поддержал необходимость введения достаточно большой численности рядов политической партии и Конституционный Суд РФ, который в одном из своих решений, принятых после вступления в силу Закона о партиях указывал: «Федеральный законодатель, принимая Федеральный закон „О политических партиях“, связывал получение (сохранение) статуса политической партии с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории Российской Федерации. Такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества»². Однако эти требования Закона о партиях просуществовали недолго.

Второй этап с 2004 по 2012 г. связан с резким ужесточением требований к численному составу партий, что можно рассматривать как своеобразное отступление от принципа многопартийности. Несмотря на неоднозначную реакцию общественности в 2004 г. после других парламентских выборов

¹ *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России: учебное пособие. М., 2011. С. 103.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона „О политических партиях“ в связи с жалобой общественно-политической организации „Балтийская республиканская партия“» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

2003 г., новый состав Государственной Думы инициировал принятие изменений в Закон о политических партиях, в соответствии с которым была в 5 раз увеличена минимально необходимая численность членов партии — до 50 000 человек, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии¹. В данном Законе было установлено, что политическая партия, не отвечающая этим требованиям, обязана до 1 января 2007 г. преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» либо ликвидироваться; в случае невыполнения указанных требований политические партии подлежат ликвидации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так, в 2008 г. по иску Федеральной регистрационной службы решением Верховного Суда РФ была ликвидирована «Партия Возрождения России», в состав которой входило 45 329 членов, и региональные отделения были созданы в 37 субъектах Федерации вместо 42². По тем же основаниям Верховным Судом РФ были ликвидированы еще 12 партий: «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов»³, Концептуальная партия «Единение»⁴, «Народно-патриотическая партия России»⁵, «Социал-демократическая партия России»⁶, Политическая

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272.

² См.: Решение Верховного Суда РФ от 15 июля 2008 г. № ГКПИ08-1275. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Решение Верховного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № ГКПИ07-297. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Решение Верховного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № ГКПИ07-298. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 2007 г. № ГКПИ07-300. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Решение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2007 г. № ГКПИ07-299. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

партия «Свобода и Народовластие»¹, Российская партия мира², Республиканская партия России³, Партия развития регионов «Природа и Общество»⁴, политическая партия «Союз людей за образование и науку»⁵, Политическая партия «Социальной защиты»⁶, Политическая партия «Евразийский Союз»⁷, Народно-республиканская партия России⁸.

Попавшая под действие этой нормы политическая партия «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» обратилась с жалобой в Конституционный Суд РФ, который, подтверждая свою прежнюю позицию, указал: «Федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоизмеримое ограничение»⁹.

¹ См.: Решение Верховного Суда РФ от 2 апреля 2007 г. № ГКПИ07-301. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2007 г. № ГКПИ07-268. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Решение Верховного Суда РФ от 23 марта 2007 г. № ГКПИ07-293. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Решение Верховного Суда РФ от 26 февраля 2007 г. № ГКПИ07-68. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Решение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2007 г. № ГКПИ07-66. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Решение Верховного Суда РФ от 14 февраля 2007 г. № ГКПИ07-67. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Решение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2007 г. № ГКПИ07-65. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Решение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2007 г. № ГКПИ07-69. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой политической партии „Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов,» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

Данные изменения вызвали неодинаковую реакцию ученых и практиков. Организаторы и участники выборов эту законодательную новеллу поддерживали¹, рассматривая ее как заслон появлению мелких партий, не пользующихся большой поддержкой населения.

Ученые-конституционалисты рассматривали данную проблему несколько иначе, предостерегая от возможных нарушений демократических ценностей. Отмечая важность наличия множественности различных партий, В.В. Лапаева пишет, что от нее напрямую зависит, «будут политические партии результатом самоорганизации общества в условиях свободной политической конкуренции или это будут структуры, которые могут создаваться и функционировать лишь при поддержке со стороны органов государственной власти. В конечном итоге речь идет о том, какую демократию мы строим — правовую или управляемую»². Более жесткую позицию занял С.А. Денисов, который считал, что «Федеральный закон „О политических партиях”, позволявший создавать только большие федеральные партии, был нацелен на укрепление власти правящей группы, а не народа, а поэтому являлся инструментом авторитаризма, а не демократии»³. То есть ученые выступили против требования об увеличении численности рядов любой партии до 50 000 человек, утверждая, что это приведет к снижению уровня демократизма в стране, игнорированию интересов малочисленных групп населения, необходимости поиска нецивилизованных путей выражения оппозиционных большинству мнений.

Одной из ликвидированных в соответствии с данным Законом партий была Республиканская партия России, обратившаяся в 2007 г. с жалобой в Ев-

¹ См., например: Головин А.Г., Головина Т.Ю., Гришина М.В., Чуров В.Е. О влиянии требований к численности политических партий на электоральные процессы // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 32.

² Лапаева В.В. Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // Журнал российского права. 2007. № 9. С.17.

³ Денисов С.А. Конституционные ценности как основа для толкования норм Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 17.

ропейский Суд по правам человека, который рассмотрел ее в 2011 г.¹ Данная партия была образована в 1990 г., но 1 марта 2007 г. Министерство юстиции РФ обратилось в Верховный Суд РФ с заявлением о ее ликвидации. Оно утверждало, что в партии состояли менее 50 000 членов и у нее имелось менее 45 региональных отделений численностью не менее 500 членов партии. 23 марта 2007 г. Верховный Суд РФ принял решение о ликвидации Республиканской партии России.

Рассматривая данное дело, Европейский Суд по правам человека провел сравнительное исследование законодательства о партиях 21 государства — члена Совета Европы, 13 из которых применяли требование о минимально необходимой численности членов политической партии. Было установлено, что необходимая численность колеблется от 30 в Турции и 100 в Хорватии до 5 000 в Молдавии и 25 000 членов партии в Румынии. Лишь в двух странах применяется законодательное требование, в соответствии с которым политическая партия обязана учредить региональные отделения в определенном количестве регионов (более чем в половине регионов на Украине и во всех регионах в Армении). Законодательство лишь двух стран (Латвии и Украины) предоставляло право выдвигать кандидатов на выборах лишь политическим партиям или их коалициям. Законодательство всех иных стран, охваченных исследованием, позволяло выдвижение кандидатов на выборах объединениями граждан или в порядке самовыдвижения². Следует отметить, что указанные страны относятся по своему государственному устройству к унитарным государствам, тогда как Россия является федерацией, а потому требование российского закона к партиям иметь свои региональные отделения в более чем половине субъектов РФ представляется достаточно разумным.

В решении по данному делу Европейский Суд не согласился с доводом российской стороны о том, что лишь объединения, представляющие интере-

¹ См.: Постановление ЕСПЧ от 12 апреля 2011 г. «Дело „Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07).

² См.: Постановление ЕСПЧ от 12 апреля 2011 г. «Дело „Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07).

сы значительной части общества, могут иметь статус политической партии. Он полагал, что небольшие группы меньшинств также должны иметь возможность учреждать политические партии и участвовать в выборах с целью получения представительства в парламенте, ведь «демократия не ограничивается простым обеспечением приоритета взглядов большинства: должно достигаться равновесие, которое обеспечивает справедливое и надлежащее обращение с меньшинствами и исключает любое злоупотребление доминирующим положением»¹. Результатом рассмотрения данного дела стало признание нарушения Россией ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющей право на объединение.

В результате действия нормы российского закона об обязательном 50-тысячном членстве партий, по данным Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции РФ, на 1 января 2007 г. из 47 ранее действовавших политических партий 17 подтвердили свое соответствие новым требованиям федерального законодательства, 12 политических партий были ликвидированы Верховным Судом РФ в 2007 г., 3 — приняли решение о добровольном преобразовании в общественные объединения иной организационно-правовой формы, остальные присоединились к более крупным партиям. К концу 2007 г. сохраняли регистрацию 15 политических партий, которые могли участвовать в выборах депутатов Государственной Думы 2 декабря 2007 г. Учитывая позиции различных политических сил, Президент РФ озвучил идею о поэтапном уменьшении требований к обязательной численности политических партий. В связи с этим в 2009 г. были внесены изменения в Закон о политических партиях, в соответствии с которыми минимально необходимая численность партии должна была составлять: до 1 января 2010 г. — не менее 50 000 членов политической партии; с 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. — не менее 45 000 членов политической партии; с 1 января 2012 г. —

¹ См.: Постановление ЕСПЧ от 12 апреля 2011 г. «Дело „Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07).

не менее 40 000 членов политической партии¹. Однако такое несущественное уменьшение численности всего на 20% нисколько не увеличило количество политических партий, участвующих в выборах. Фактически данные изменения не были реализованы на практике. За период действия этого закона и вплоть до выборов депутатов Государственной Думы в декабре 2011 года Министерством юстиции РФ не было зарегистрировано ни одной новой политической партии, имеющей право участвовать в выборах. Именно поэтому внесение данных изменений в Закон о партиях нецелесообразно рассматривать как отдельный этап развития российского законодательства о многопартийности.

Третий этап с 2012 г. по настоящее время характеризуется значительным уменьшением требований закона к созданию политической партии. Десятилетие действия Федерального закона «О политических партиях» показало, что зафиксированная в нем модель незначительного количества политических партий с неоправданной большой численностью их членов исчерпала себя. На повестку дня вышла проблема неразвитости политической оппозиции, стагнации и самоуспокоенности парламентских политических партий. В парламентских выборах 2011 г. приняло участие всего 7 общефедеральных партий. Все это не способствовало продвижению России как истинно демократического государства с развитой многопартийностью.

Недовольство результатами выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания 2011 г. вылилось в протестные акции российских граждан. Как отмечает В.И. Ерыгина, «если общественное мнение неустойчиво, не кристаллизовано политическими партиями, оно ищет себе другие способы проявления в виде электоральных бунтов, цветных революций и т.п. Поэтому был найден разумный выход из сложившейся ситуации в стране — создание новых партий. Именно партии как правовые институты, прошедшие процедуру регистрации, придают индивидуальным мнениям ясное выраже-

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий: Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

ние, обогащают, усиливают и развивают их»¹. Изменение политической ситуации в стране, особенно в части дифференциации идейно-идеологического пространства, потребовало увеличения числа партий.

Этими и другими причинами было вызвано принятие знакового Федерального закона от 2 апреля 2012 г., снизившего требования к численности членов партии в 100 раз — с 50 тысяч человек до 500². Однако в соответствии с этим Законом, чтобы обладать федеральным статусом, политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, причем требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях устанавливаются уставом политической партии. Внесение данных изменений в Закон о партиях должно было продемонстрировать гибкость отечественной партийной системы, способствовать демократизации и либерализации политической жизни.

Реализация данного Закона позволила значительно увеличить численность политических партий, принимающих участие в выборах, что показали результаты электоральных кампаний 2013 и 2014 г. Так, по данным Министерства юстиции РФ, если на 30 мая 2013 г. 48 политических партий имели право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» принимать участие в выборах различного уровня, то на май 2015 г. их было уже 74³. В результате принятых законодательных изменений от оппозиционных партий могут откалываться малые партии, находившиеся ранее в их структуре, что объясняется возможностью их отдельного функционирования. Можно прогнозировать, что небольшие партии в современных условиях будут стремиться к консолидации, объединяясь в более крупные. Это станет императивом выживания в политике, что актуализирует вопрос межпартийного диалога, когда партийные организации в соответствии с обстоятельствами будут вынуждены находить компромисс. Получается, что увеличение количества партийных организаций делает актуальной задачу повышения эффективности регулирования их взаимодействия.

¹ Ерыгина В.И. Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 29.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

³ URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/MinUst/may.html> (дата обращения: 20.05.2015).

Таким образом, изменения в Федеральном законе «О политических партиях», закрепившие уменьшение обязательной численности членов политической партии до 500 человек, способствуют увеличению количества политических партий, обеспечивают разнообразие политических позиций, вовлекают все большее число граждан в цивилизованный диалог с властью, позволяют различным политическим силам легитимным образом выдвигать, обосновывать и формулировать свои требования, отстаивать их в рамках закона, а следовательно, реально способствуют развитию конституционного потенциала многопартийности в нашей стране.

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 человек, более чем в половине субъектов РФ 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 РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии и *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 РФ, причем требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях устанавливаются уставом политической партии.

Внесение изменений в Федеральный закон «О политических партиях» по вопросам регистрации политических партий, связанных с минимально необходимыми требованиями к их численности, разветвленности региональной сети обусловлено необходимостью приведения в соответствие с изменившимися условиями политической жизни законодательства о многопартийности.

2.3. Правовое регулирование ограничения многопартийности в России

Любое демократическое государство вправе запрещать деятельность политических партий, которые действуют во вред стране, народу. Это может осуществляться двумя путями: запрещение создания партий, отказ в их регистрации и ликвидация уже имеющих партий.

Ограничения по созданию партий могут устанавливаться как в конституции, так и в законах. Например, в Конституции Королевства Испании при признании права граждан на свободное объединение, тем не менее, устанавливается, что ассоциации, которые преследуют цели или применяют средства, классифицируемые законом как преступные, являются незаконными. Запрещаются тайные общества и объединения военизированного характера. Роспуск или приостановление деятельности объединения возможно только в силу мотивированного судебного решения (ст. 22)¹.

В ст. 18 Конституции Итальянской Республики провозглашается, что граждане имеют право свободно, без особого разрешения, объединяться в организации в целях, не запрещенных отдельным лицам уголовным законом. Запрещаются тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенным образом преследуют политические цели посредством организаций военного характера². В заключительных и переходных положениях этой Конституции сказано, что «запрещается восстановление в какой бы то ни было форме распущенной фашистской партии». В Конституции Федеративной Республики Германии говорится: «Объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идей взаимопонимания между народами, запрещаются» (ст. 9 (2)). Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 21 Основного закона данного государства деятельность партий, ставящих своей целью свержение суще-

¹ См.: Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 231.

² См.: Там же. С. 183.

ствующего конституционного строя, может быть запрещена: «Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя, либо устранить его, или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, противоконституционны»¹. Очевидно, что данные демократические государства, закрепляя в своих конституциях право на объединение, в том числе на образование политических партий, тем не менее, устанавливают определенные границы данного права, защищая интересы как самого государства, так и других граждан. В России также существуют определенные ограничения многопартийности, которые позволяют уменьшать количество политических партий, сущность и задачи которых противоречат Конституции РФ и законам.

Так, в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ указывается, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Все эти ограничения однозначно относятся к особому виду общественных объединений — политическим партиям. При этом необходимо заметить, что Конституция РФ запрещает как создание таких партий, что должно проверяться на стадии регистрации уставов, так и деятельность уже имеющихся. Если в первом случае действует превентивная мера, то есть Министерство юстиции РФ и его территориальные органы вправе отказать в регистрации устава такой политической партии, в котором указаны недопустимые для правового демократического государства положения, то во втором необходимо доказать, что она вопреки своему уставу ведет недозволенную государством деятельность и может быть запрещена в судебном порядке. Кроме того, к конституционным ограничениям многопартийности можно отнести и положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где гово-

¹ См.: Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 103.

рится о возможности ограничения прав граждан, в том числе и права на создание и объединение в политическую партию, что допустимо лишь «федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Таким образом, данные конституционные ограничения должны быть представлены в специальном федеральном законе, регулирующем порядок создания и деятельности политической партии, который был принят в нашей стране в 2001 г. Первоначально в Федеральном законе «О политических партиях» говорилось о том, что подлежат запрету создание и деятельность таких политических партий, цели или действия которых «направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни». Таким образом, формулировка данной статьи была идентична формулировке, содержащейся в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, и предполагала невозможность существования таких общественных объединений, в том числе и политических партий, которые нарушают Конституцию РФ и законодательство, в противном случае их существование будет прекращено.

Как верно отмечает Б.С. Эбзеев, «политический и юридический смысл ликвидации общественных объединений, их запрета или прекращения деятельности заключается в устранении из конституционного политического пространства антиконституционных сил. Политический плюрализм не безграничен, он опирается на юридические основы, определяющие внешние рамки деятельности общественных объединений. Главное — в сопряжении их целей с конституционным строем»¹.

¹ Эбзеев Б.С. Комментарий к статье 13 // Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересм. / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011 С. 101.

В настоящее время в ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» говорится: «Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности». Разъяснение данного понятия содержится в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 31 декабря 2014 г.)¹. Для более детального анализа видов экстремистской деятельности необходимо привести их полный перечень, указанный в законе. Под экстремистской деятельностью Закон, в частности, понимает:

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России;

публичное оправдание терроризма и иную террористическую деятельность;

возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием или угрозой его применения;

воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 58.

совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

пропаганду и публичную демонстрацию нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо ложных экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в данной статье и являющихся преступлением;

организацию и подготовку указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Большая часть данных оснований экстремистской деятельности не может быть отнесена к политической партии, поскольку связана с преступными деяниями, ответственность за которые наступает по уголовному закону, тогда как юридические лица в отличие от физических в настоящее время не могут подвергаться уголовному преследованию.

Кроме того, по мнению ряда ученых понятие «экстремистская деятельность» сформулировано в указанном нормативном правовом акте нечетко, что может породить расширительное толкование при осуществлении правоприменительной деятельности при квалификации деяний, по своей сути не носящих экстремистского характера и являющихся иными противоправными

деяниями, что, в свою очередь, может приводить к чрезмерным ограничениям прав и свобод личности вопреки требованиям, установленным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ¹. Имеют место противоречия в совмещении понятий «экстремистская деятельность» и «террористическая деятельность» в данном Законе. Так, в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 31 декабря 2014 г.) под терроризмом понимается «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий»², тогда как главная цель экстремистской деятельности — свержение существующего конституционного строя.

Под экстремизмом в анализируемом законе также понимается и дискриминационная деятельность, причем, не только возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти, но и пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по различным признакам, а также нарушение прав человека и даже совершение преступлений на почве политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды. Однако экстремизм и дискриминации — это две разных категории, а потому нельзя дискриминационные действия причислять к экстремистской деятельности. Наличие признаков терроризма или дискриминации в деятельности политической партии должно закономерно приводить к различным негативным последствиям для нее. Об этом свидетельствует и ряд международных документов.

Так, например, в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена 15 июня 2001 г.) говорится о том, что «указанные явления представляют угрозу международному миру и безопас-

¹ См.: *Махник Д.И.* Конституционно-правовые средства противодействия экстремизму при реализации гражданами права на объединение в политические партии // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 122.

² СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 58.

ности, развитию дружественных связей между государствами, а также осуществлению основных прав и свобод человека, серьезно угрожают территориальной целостности, безопасности и политической, экономической и социальной стабильности и — вне зависимости от их мотивов — не могут быть оправданы ни при каких обстоятельствах»¹. Пункт 3 ст. 1 данной Конвенции дает определение экстремизму как любому деянию, направленному на насильственный захват власти или насильственное ее удержание, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе на организацию в указанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них². При этом данная Конвенция не только не препятствует государствам-участникам предусматривать в своем законодательстве положения о более широкой интерпретации экстремизма, но и обязывает их принимать такие меры, которые могут оказаться необходимыми, в том числе в соответствующих случаях в области национального законодательства, чтобы терроризм, сепаратизм и экстремизм ни при каких обстоятельствах не подлежали оправданию по соображениям исключительно политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного аналогичного характера и влекли наказание сообразно степени их тяжести (п. 2 ст. 1; ст. 3).

Свои рекомендации по ограничению экстремизма в деятельности политических партий дает и Совет Европы — крупнейшая международная организация, членом которой Россия является с 1996 г. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод ст. 11, закрепляя право на объединение, содержит также и ограничения данного права: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для

¹ Конвенция вступила в силу для России 29 марта 2003 г.

² См.: О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 41. Ст. 3947.

защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц»¹.

Пункт 11 резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 1308 (2002 г.) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы»², гласит: «Ассамблея призывает правительства государств-членов соблюдать следующие принципы: а) политический плюрализм является одним из основополагающих принципов демократического устройства; б) ограничение деятельности или роспуск политических партий следует рассматривать как исключительную меру, применимую лишь в тех случаях, когда та или иная партия прибегает к насилию или угрожает гражданскому миру и демократическому конституционному устройству страны; в) насколько возможно, следует использовать менее радикальные меры, чем роспуск политической партии; г) партия не может нести ответственность за действия, совершенные ее членами, если такие действия противоречат ее уставу или курсу; д) запрещение или роспуск политической партии допустимы лишь как крайняя мера, в соответствии с конституционным порядком страны и порядком, обеспечивающим необходимые гарантии справедливого судебного разбирательства; е) во всех государствах-членах законодательство должно включать положения, не допускающие произвольное применение политической властью мер по ограничению деятельности политических партий».

На необходимость законодательного ограничения свободы выражения мнений, собраний и объединений для целей борьбы с экстремизмом обращается внимание и в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы

¹ О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514

² См.: Международные избирательные стандарты: сборник документов. Вып. второй / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С. 318.

1344 (2003 г.) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе», подчеркивающей, что независимо от своей природы экстремизм представляет собой форму политической деятельности, явно или исподволь отрицающую принципы парламентской демократии и основанную на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультранационализма (п. 3), а тенденция некоторых экстремистских движений найти обоснование своих действий в религии таит в себе двойную опасность: с одной стороны, это способствует разжиганию нетерпимости, религиозного фанатизма и фундаментализма, а с другой — ведет к изоляции целых религиозных общин из-за отдельных лиц, злоупотребляющих общечеловеческими ценностями религии (п. 4)¹.

Отсутствие четкой законодательной регламентации понятия «экстремизм», а также его последовательного разграничения с понятиями «терроризм», «дискриминация» затрудняет идентификацию деятельности политической партии как экстремистской. Препятствием этому могла бы стать формулировка понятия «экстремистская деятельность» применительно к политическим партиям, закрепленная в Федеральном законе «О политических партиях», в п. 1.1 ст. 9 которого предлагается следующая формулировка: «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».

Государство в лице регистрирующих и судебных органов может ограничить деятельность политической партии. На практике это будет означать, что если на учредительном съезде создана политическая партия, в уставе которой

¹ URL: <http://www.coe.in> (дата обращения: 12.05.2015).

закреплены цели, связанные так или иначе с экстремистской деятельностью, то такой партии может быть отказано в государственной регистрации. А если в деятельности или действиях уже созданной и зарегистрированной политической партии будет обнаружено противоречие запретам, установленным законом о политических партиях, то ее деятельность может быть приостановлена в судебном порядке. Так, в федеральных законах «О противодействии экстремистской деятельности», «О политических партиях» содержатся санкции, которые применяются при обнаружении признаков экстремизма в деятельности политических партий: 1) предупреждение (предостережение) о недопущении осуществления экстремистской деятельности и устранении нарушений в их деятельности в двухмесячный срок, которое может быть обжаловано в суде; 2) в случае если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда РФ; 3) ликвидация политической партии по решению суда в специально оговоренных в законе случаях, в том числе при неустранении нарушений, послуживших основанием для приостановления ее деятельности экстремистской направленности. Субъектом совершения данных правонарушений выступает партия в целом, а не отдельные ее члены, которые несут ответственность за свои деяния индивидуально как физические лица. Кроме того, по мнению Н.В. Витрука, совершение экстремистской деятельности общественным объединением возможно лишь при наличии вины в форме умысла¹.

Таким образом, ликвидация политической партии, сокращение многопартийности связаны с противодействием экстремизму и выступают в качестве серьезных и превентивных мер противостояния этому негативному явлению. Причины экстремизма следует искоренять путем применения комплексных мер не только репрессивного характера, но и превентивного: с одной стороны, вводя ограничения прав граждан и политических партий, а с

¹ См.: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 184

другой — предоставляя возможности лицам, имеющим альтернативные взгляды на развитие российского государства и общества, распространять их любыми законными способами.

Уменьшение количества политических партий возможно не только на основании совершения ими противоправных деяний, но и в результате несоблюдения ими определенных условий их функционирования, указанных в федеральных законах. Факторами сокращения численности политических партий в России являются основания для ликвидации политических партий, указанные в ст. 41 Федерального закона «О политических партиях», которая применяется по решению Верховного Суда РФ:

невыполнение требований о запрете создания и деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

неустранение в установленный решением суда срок нарушений Конституции РФ, федеральных конституционных законов и иных федеральных законов, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

неучастие политической партии в выборах в течение 7 лет;

несоответствие количества региональных отделений и численности членов партии требованиям закона;

неоднократное непредставление политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц.

Кроме того, возможна самоликвидация политической партии по решению ее высшего руководящего органа.

Если основания ликвидации, связанные с несоблюдением количественных параметров создания партии, утратили свою актуальность, то другие требуют анализа и обоснования. Создание политических партий в органах публичной власти, правоохранительных структурах, учебных заведениях, действительно, недопустимо, поскольку мешает нормальному функционированию данных институтов, порождает сомнения в беспристрастности государственных и муниципальных служащих, их профессионализме. Как отмечает А.В. Селивончик, «вопросы конституционно-правового регулирования партийного строительства должны быть при этом связаны не только со стремлением к политической стабильности в обществе, но и с необходимостью законодательного предотвращения нежелательных процессов „включения” партий в государственный аппарат и создания „партий” государственными структурами»¹.

Основанием принудительной ликвидации партии выступает также ее неучастие в выборах в течение 7 лет. Причем ранее этот срок в России составлял 5 лет, изменения были внесены в апреле 2012 г.² Нельзя сказать, что это основание является российским нововведением. Оно давно используется в практике зарубежных стран. Так, например, в Германии объединение утрачивает правовое положение партии, если оно в течение 6 лет не участвует в выборах бундестага или одного из ландтагов путем выдвижения своих кандидатов³.

Другая проблема связана с тем, что считается для партии «участием в выборах». В российском Законе о политических партиях (ч. 1 ст. 37) установлен перечень случаев, дающих основание полагать, что та или иная феде-

¹ Селивончик А.В. О связи конституционного права с партиями как политическими институтами // Современное право. 2005. № 2. С. 98.

² См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

³ См.: ФРГ. Конституция и законодательные акты / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1991.

ральная политическая партия принимала участие в выборах. К ним относится проведение голосования за выдвинутые партией и зарегистрированные:

федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

кандидат на должность Президента РФ;

кандидат на должность высшего должностного лица субъекта РФ не менее чем в 10% субъектов РФ (то есть в 9 субъектах);

кандидаты (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектов РФ (то есть в 17 субъектах);

кандидаты (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ.

Данное требование Закона позволяет только что созданным партиям, состоящим из 500 членов, имеющих в своих региональных представительствах в 43 субъектах РФ по 3–5 членов, в течение 7 лет иметь законную регистрацию в качестве политической партии, практически не приняв участия ни в одной избирательной кампании, приобретая таким образом статус «спящей» партии. Избирательная кампания 2014 г. уже выявила такие партии, что дало основание специалистам сделать вывод о необходимости уменьшить срок, в течение которого партия должна принимать участие в выборах, под угрозой ее ликвидации. По мнению авторов, «данное решение снизит соблазн для отдельных партий, в том числе имеющих квалификацию на выборы в Госдуму, переходить в «спящий» режим ожидания только крупных выборов и позволит провести мягкий отсев с партийного поля проектов, прекративших свое фактическое существование и имеющих лишь „бумажное” свидетельство о регистрации»¹.

¹ Избирательный цикл-2014: институциональное значение региональных и муниципальных выборов для развития партийной и избирательной систем: Доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» (июль 2014). URL: <http://politanalitika.ru/upload/iblock> (дата обращения: 30.12.2014).

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 указанного срока, то, по решению Верховного Суда РФ, возможно не ликвидировать ее, а лишить статуса именно политической партии, оставив по ее желанию статус общественного объединения.

Еще одним основанием ликвидации партии выступает неоднократное непредставление в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц. Данное требование, как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда РФ, не противоречит Конституции РФ¹.

Однако к ликвидации политической партии по данному основанию, на наш взгляд, необходимо подходить весьма взвешенно. Прежде всего, следует обратиться к рекомендациям Венецианской комиссии, в которых говорится: «Запрет или насильственный роспуск политических партий может быть оправдан только в том случае, если партии пропагандируют или используют насилие в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя, тем самым подрывая права и свободы, гарантируемые конституцией». Кроме того, представители данного весьма компетентного органа отмечают: «Запрещение или роспуск политических партий как чрезвычайные меры должны использоваться в исключительных случаях. Прежде чем обратиться к компетентному судебному органу с предложением

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой политической партии „Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов”»// СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

запретить или распустить партию, правительство или другие государственные органы должны определить, исходя из ситуации в стране, действительно ли партия представляет опасность для свободного и демократического политического строя или для прав граждан, а также можно ли ограничиться другими, менее радикальными мерами для предотвращения данной опасности»¹.

Действительно, будет ли таким нарушением непредставление в срок требуемой информации о составе членов политической партии, об изменениях в руководстве, которое должно повлечь ее роспуск. Если игнорирование требований регистрирующего органа о подтверждении численности членов партии повлечет за собой приостановку деятельности партии до подтверждения необходимого количества членов, то это будет вполне адекватная мера ответственности за данное нарушение, что подтверждается и судебной практикой. В Определении Верховного Суда РФ от 6 декабря 2005 г. № 55-Г05-17 говорится, что допущенное региональным отделением политической партии нарушение, выразившееся в непредставлении необходимых сведений о лице, имеющем право без доверенности действовать от имени политической партии, не является достаточным основанием, влекущим необходимость приостановления деятельности регионального отделения политической партии. В удовлетворении заявления о приостановлении деятельности регионального отделения политической партии Суд отказал, учитывая значимость допущенного ответчиком нарушения, необходимость адекватности и соразмерности мер государственного реагирования на такое нарушение².

Представляется необходимым, учитывая степень соразмерности юридической ответственности политической партии допущенным нарушениям и вызванными ими последствиями, отменить в качестве основания ликвидации политической партии п. «е» ч. 2 ст. 41 Федерального закона «О политических партиях», такое основание, как «неоднократное непредставление политиче-

¹ Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий (приняты Венецианской комиссией на ее 41-й пленарной сессии в Венеции 10–11 декабря 1999 г.) // Совет Европы и Россия. 2001. № 1.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ской партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях».

В случае неоднократного нарушения закона политическая партия может перестать быть партией как таковой, а приобрести статус некоммерческой организации, независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, как организации занимающейся политической деятельностью. Данный статус, по определению Конституционного Суда РФ, включает в себя: участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях¹.

Таким образом, можно констатировать, что основным конституционно-правовым ограничением создания и деятельности политических партий, а следовательно, многопартийности в России выступает запрет на осуществление ими экстремистской деятельности. Однако ни в международном праве, ни в российском законодательстве, ни в научном сообществе пока не выработано единого определения понятия «экстремизм», нет целостной научной картины этого явления, а потому в него не всегда обоснованно включаются такие понятия, как «терроризм», «дискриминация», что затрудняет идентификацию деятельности политической партии как экстремистской. Все это может привести к необоснованному ограничению деятельности политических партий, их ликвидации как противников существующего конституцион-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона „О некоммерческих организациях“, части шестой статьи 29 Федерального закона „Об общественных объединениях“ и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда „Костромской центр поддержки общественных инициатив“, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкчева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

ного строя, что недопустимо в демократическом, политически плюралистическом государстве. Препятствием этому могла бы стать формулировка понятия «экстремистская деятельность» применительно к политическим партиям, закрепленная в Федеральном законе «О политических партиях».

Кроме того, ликвидация политической партии по решению суда возможна лишь в тех исключительных случаях, когда ее деятельность представляет реальную опасность для демократического политического строя, посягает на права и свободы граждан. При нарушении законодательства, регламентирующего деятельность политических партий, более целесообразно применять к партиям другие санкции, которые позволят сохранить все многообразие политического плюрализма в нашей стране.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МНОГОПАРТИЙНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

3.1. Проблемы функционирования современной многопартийности в правовой системе 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»¹.

Особое место занимает вопрос о взаимодействии властных и политических структур в период выборов. Это, без сомнения, очень важная составля-

¹ Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. В.О. Лучина. М., 2008. С. 244.

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.

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

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, сотрудничеством, стремлением органов власти услышать иное, альтернативное мнение»¹.

Учитывая последние изменения в законодательстве о политических партиях, которые активизировали деятельность по созданию новых политических партий и их участию в различных выборах, необходимо предпринять дальнейшие шаги по их участию уже в парламентской работе. В этой связи,

¹ Шугрина Е.С. Формы участия непарламентских партий в обсуждении и выработке решений органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 18.

как представляется, недостаточно будет действие ст. 26.2. Федерального закона «О политических партиях»: «Участие политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в пленарных заседаниях этих органов», которая предусматривает право представителей таких партий не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании этих органов, причем не имея при этом права голоса. Учитывая необходимость выяснения позиции «непарламентских партий» по важным государственным вопросам, целесообразно, на наш взгляд, дать им возможность присутствовать на каждом заседании федерального и регионального парламентов, а также предоставить право задавать вопросы и высказываться по обсуждаемым пунктам повестки дня. Для того чтобы отсечь представителей малочисленных партий, которые не пользуются поддержкой электората, а могут использовать парламентскую трибуну в своих целях (например, для самопиара), необходимо установить численный предел для возможности представителей непарламентских партий участвовать в заседаниях парламента. Это может быть поддержка не менее 3% электората на выборах депутатов данного созыва. Достижение этой процентной планки будет стимулировать активную работу партий с избирателями, учитывая при этом в перспективе возможность донесения своей позиции в федеральном и региональном парламентах, что позволит иметь преимущество на последующих выборах. Принимая во внимание вышесказанное, можно предложить новую формулировку пп. 1–3 ст. 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.

2. 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.

3. 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.

Данная формулировка ст. 26.2 Федерального закона «О политических партиях» будет способствовать не только развитию многопартийности, но и парламентаризма, поскольку позволит при принятии важных государственных решений подойти более объективно к их необходимости и целесообразности, с учетом мнения большинства населения.

Государству по отношению к партиям важно соблюсти такие конституционные принципы, как равенство и законность, закрепленные в ст. 13, 15, 19 Конституции РФ. Как справедливо отмечает О.В. Кузнецова, «закон должен оговаривать принципиально одинаковое отношение государства к кандидатам в ходе предвыборной кампании, предоставляя им одинаковые условия для участия в выборах. Это означает, прежде всего, предоставление кандидатам равных возможностей для выдвижения и регистрации, равенства статуса зарегистрированных кандидатов, равные возможности при проведении предвы-

борной агитации и финансировании избирательных кампаний. Все изложенное справедливо как в отношении кандидатов, так и для политических партий, выдвигающих кандидатов»¹.

Принцип равенства применительно к партиям можно трактовать следующим образом: партии между собой имеют одинаковые права и обязанности и в случае каких-либо споров или нарушений могут обратиться в суд за их разьяснением или урегулированием путем вынесения вердикта в спорной или конфликтной ситуации. Таким образом, соблюдение конституционных принципов равенства и законности особенно во время выборов будет определять легитимность всего политического и избирательного процесса. Это особенно важно в связи с тем, что посредством соблюдения данных принципов обеспечиваются политические права граждан России. Как указал Конституционный Суд РФ, «государство гарантирует гражданам равенство этих конституционных прав, в том числе независимо от принадлежности к общественным объединениям, включая политические партии, возможность создания и деятельности которых вытекает из конституционного принципа многопартийности и права каждого на объединение при недопустимости принуждения к вступлению в партию или пребыванию в ней (статья 13, часть 3; статья 19, часть 2; статья 30)»².

Финансовая часть взаимоотношений партий и органов власти предполагает своеобразный вид государственной поддержки политических партий путем финансирования их деятельности по итогам участия в выборах. В этой связи целесообразно обратиться к опыту зарубежных стран, в которых ряд исследователей занимаются изучением влияния государственного финанси-

¹ Кузнецова О.В. Содержание конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3 (29). С. 136.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

рования политических партий. В целом можно отметить, что данный параметр имеет более сложную связь с развитием электоральной конкуренции¹.

Так, Лиза Ламберт и Гарольд Янсен оценивают предположение, согласно которому наличие государственного финансирования ведет, во-первых, к профессионализации партийной деятельности (основные функции в партии могут выполнять оплачиваемые сотрудники), что влечет за собой увеличение эффективности деятельности партий (и, как следствие, — электоральный успех); а, во-вторых, может привести к централизации организационной структуры партии². Они также ссылаются на работы других исследователей (Каца и Мэра, Пьера, ван Бизена и др.³) с общим выводом о том, что наличие государственного финансирования может ослабить связи партий с гражданским обществом — отношения с государством становятся для партий важнее отношений с избирателями. Более того, сама партийная система рискует стать менее конкурентной: может возникнуть ситуация, когда партии договариваются между собой для того, чтобы поддерживать и улучшать систему государственного финансирования, от которой они зависят. Кац и Мэр вводят специальный термин для обозначения таких партий — картельная партия (*cartel party*).

Некоторые исследователи подчеркивают, что в целом зависимость партий от государственного финансирования не абсолютна, а определяется рядом иных факторов: влиянием внешних условий (общая финансовая система страны), идеологией партий и теми группами, чьи интересы они представляют⁴.

Приведенные исследования описывали возможные риски зависимости партий от государственного финансирования. В то же время ряд работ по-

¹ Подробнее об этом см.: *Володина С.В.* Параметры избирательной системы как объект реформирования: технологии влияния// Полис. Политические исследования. 2014. № 5. С. 108–117.

² *Lambert L., Jansen H.* Party Building by a State Dependent Party: The Case of the Green Party of Canada — Paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Saskatoon, Saskatchewan, May 30-June 1, 2007.

³ *Katz R.S.* Democracy and Elections. Oxford University Press, 1997.

⁴ *Moser R.G.* Unexpected Outcomes. Electoral Systems, Political Parties, and Representation in Russia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

священ преимуществам системы поощрения партий, в том числе с точки зрения развития электоральной конкуренции. Так, например, Дональд Гросс и Роберт Гойдел считают, что государственная поддержка партий способствует развитию конкуренции, так как усиливает электоральную активность партий¹. Механизмы поддержки особенно значимы для малых и оппозиционных партий.

Данная позиция нашла свое практическое отражение. В частности, в Польше в 2001 г. было введено государственное финансирование партий как главный источник их дохода. Мотивом в данном случае выступало стремление к укреплению партийно-политической конкуренции, но со своей восточно-европейской поправкой: проведенная реформа была направлена в том числе на выход политических партий из-под влияния олигархических структур, на выведение партий из финансовой тени с целью укрепления доверия к ним избирателей.

Российское законодательство определяет основания финансовой поддержки партий, размеры денежной помощи, источник финансирования (федеральный бюджет), особенности распределения бюджетных средств. Не остались без внимания вопросы отчетности и контроля за финансовой деятельностью. Этому были посвящены последние изменения в ряде законодательных актов федерального уровня, которые запрещают партиям совершать любые сделки с иностранными гражданами и юридическими лицами, а также организациям с международным участием².

В соответствии с ч. 3 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» «общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее двадцати рублей, умноженных на число избирателей, включенных в списки

¹ *Gross D.A., Goidel R.K.* The states of campaign finance reform. Columbus: Ohio State University Press, 2003.

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления: Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.

избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо выборах Президента Российской Федерации». С 1 января 2015 г. объем финансирования партий значительно увеличен: по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации партии, получившие поддержку не менее 3% избирателей, получают ежегодно сумму в размере ста десяти рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутым политической партией¹. Такое увеличение государственного финансирования политических партий — более чем в 2 раза, по мнению некоторых авторов, не соответствует принципу разумности². Ряд ученых считают, что государственное финансирование, с одной стороны, нарушает фундаментальный принцип деятельности политических партий — принцип равноправия, а с другой — «если авансировать участие политических партий в выборах, то нет гарантий, что их программа получит поддержку избирателей, поэтому систему расчета средств федерального бюджета, выделяемых политическим партиям, следует пересмотреть, возможно, с использованием данных праймериз или иного предварительного учета мнений избирателей»³.

Н.И. Платонова предлагает закрепить двухуровневую систему распределения средств государственного финансирования партий в России: «Часть средств распределить в равных долях между всеми политическим партиями, а другую часть пропорционально полученным голосам, при условии, что такие политические партии на последних предыдущих выборах депутатов Государственной Думы смогли преодолеть 3%-ный барьер голосов, как гарантии существования достаточной поддержки данной партии со стороны населения»⁴.

¹ См.: О внесении изменений в статью 33 Федерального закона «О политических партиях»: Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 300-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5608.

² См.: Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2015. С. 26.

³ Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). М., 2013. С. 121.

⁴ Платонова Н.И. Указ. раб. С. 22.

Представляется, что данная позиция не может быть поддержана. Поскольку создание партии в настоящий момент значительно упрощено, то не исключено, что партии могут быть созданы лишь для того, чтобы получить государственное финансирование, а не для того, чтобы активно участвовать в политической деятельности. Действительно, для того чтобы заслужить государственное финансирование, политическая партия должна доказать поддержку своей программы электоратом, а следовательно, получить определенный процент голосов на выборах. Увеличение финансирования, необходимого партиям для полноценного осуществления их деятельности, рост «стоимости» голоса избирателя обусловлены объективными причинами: финансово-экономическим кризисом, ростом цен на товары и услуги.

Таким образом, учитывая данные Центральной избирательной комиссии России о количестве голосов избирателей, отданных за те или иные партии на выборах в Государственную Думу, можно оценить степень государственной поддержки политических партий в 2015 г. (табл. 1).

Таблица 1

**Сравнительные результаты поддержки избирателями
политических партий на выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания в 1999–2011 годах***

№ п/п	Наименование политической партии	Число и доля голосов избирателей, поданных за политическую партию, по результатам выбо- ров			
		4 декабря 2011 года	2 декабря 2007 года	7 декабря 2003 года	19 декабря 1999 года
1	Либерально-демократическая партия России	7 664 570 11,67%	5 660 823 8,14%	6 944 322 11,45%	—
2	Коммунистическая партия Рос- сийской Федерации	12 599 507 19,19%	8 046 886 11,57%	7 647 820 12,61%	16 196 024 24,29%
3	СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	8 695 522 13,24%	5 383 639 7,74%	—	—
4	Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	32 379 135 49,32%	44 714 241 64,30%	22 776 294 37,56%	—
5	Российская объединенная демо- кратическая партия «ЯБЛОКО»	2 252 403 3,43%	1 108 985 1,59%	2 610 087 4,30%	3 955 611 5,93%

* URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 20.05.2015).

Партия «Единая Россия» будет профинансирована в размере 3561704850 рублей, Коммунистическая партия Российской Федерации — 1385945770 рублей, «Справедливая Россия» — 956507420 рублей, ЛДПР — 843102700 рублей, партия «Яблоко» — 2477643330 рублей. Остальные партии государственной финансовой поддержки не получают, поскольку не преодолели 3%-ный барьер.

Проанализировав государственную финансовую поддержку политических партий в России, мы полагаем, что она может рассматриваться как гарантия реализации конституционного принципа многопартийности, поскольку является одним из средств увеличения количества партий, развития межпартийной конкуренции, равенство партий при этом не нарушается, поскольку стоимость голоса избирателя, отданного за партию, является одинаковой для всех парламентских партий.

Взаимодействие политических партий и государственной власти претерпело изменения в последнее время, когда партии были признаны на конституционном уровне. В конституциях многих государств стала привычной регламентация процедуры участия партий в формировании не только парламента, но и правительства.

В демократическом государстве партии выполняют разнообразные функции, взаимодействуя с государственными органами. Особое значение имеет общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, при этом недопустимо вмешательство партий и групп граждан в реализацию властных полномочий, что может привести к негативным последствиям для государства и населения.

Основным способом участия политических партий в деятельности органов государства остается их представительство в парламенте. Для России — это наличие партийных фракций в Государственной Думе Федерального Собрания и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. Именно здесь посредством принятия государственно зна-

чимых решений политические партии пытаются отражать интересы электората, делегировавшего их представителей в органы законодательной власти.

Во время выборов происходит аккумуляция информации по социальной, экономической и политической проблематике, волнующей общество, а также фиксирование общественного настроения. Выявленные позиции определяют фракционную деятельность партий.

Динамика распределения мест между политическими партиями в Государственной Думе, избранной после принятия Конституции РФ 1993 г., в зависимости от созыва, свидетельствует не только о формировании реальной многопартийности в стране, но и о создании партийной системы с одной, доминирующей партией (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение депутатских мандатов
между политическими партиями, прошедшими в Государственную Думу
по результатам выборов 1999–2011 годов***

№ п/п	Наименование политической партии	Число замещенных мандатов и доля участия партии в численном составе депутатов Государственной Думы			
		4 декаб- ря 2011 года	2 декабря 2007 года	7 декабря 2003 года	19 декабря 1999 года
1	Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	238 52,89%	315 70,00%	223 49,56%	–
2	Коммунистическая партия Российской Федерации	92 20,44%	57 12,67%	52 11,56%	113 25,11%
3	СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	64 14,22%	38 8,44%	–	–
4	Либерально-демократическая партия России	56 12,44%	40 8,89%	36 8,00%	–

* URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 20.05.2015).

Следует помнить, что каждая партия выступает выразителем интересов определенной части электората, поэтому партиям иногда бывает достаточно сложно достичь компромисса в парламентской деятельности. Как отмечает М.А. Молокова, «электорат в целом состоит из групп, ориентирующихся на разные ценности то есть в нем отсутствует сплоченность как осознанная ценность и совместная деятельность, способная опосредовать отношения участников этих групп»¹. Однако не следует забывать, что, в конечном счете, парламент должен выражать волю большинства граждан страны, а потому достигать компромисса.

Нынешняя ситуация свидетельствует о наличии у партий и государственной власти достаточных потенциала и ресурсов чтобы отвечать интересам общества. В этом случае необходимо, чтобы власть взаимодействовала со всеми субъектами политической и общественной сферы, а партии не должны ориентироваться на решение узкопартийных задач, а следовать стратегическим приоритетам государства.

Российские внутривнутриполитические процессы складываются в рамках общемировых тенденций к объединениям и союзам. Политические объединения — это путь к успешному поиску компромиссов и закладка стабильной партийной системы в будущем. Следует отметить, что групповые политические субъекты — это еще и депутатские фракции и группы, представительные органы.

Можно согласиться с мнением некоторых российских ученых, согласно которому «в целом многопартийность в настоящее время имеет заметно большие шансы выстоять и развиваться, чем во время первого опыта ее существования. Связано это прежде всего с тем, что она, во-первых, выступает как общественная потребность, во-вторых, необходимость многопартийности

¹ Молокова М.А. Взаимодействие российских федеральных органов законодательной власти с оппозиционными партиями: политологический аспект. URL: http://www.juristlib.ru/book_9460.html (дата обращения: 13.07.2014).

признана отечественными элитами, в-третьих, в России отсутствуют серьезные политические силы, способные бросить ей вызов»¹.

События последних лет и современные реалии характеризуются нарастанием объединительных тенденций, которые свидетельствуют о том, что между партийными и государственными структурами растет понимание необходимости консолидации общих усилий для решения приоритетных задач развития государства и общества, что актуализирует задачу повышения качества взаимодействия политических партий и органов государственной власти на муниципальном, региональном и федеральном уровнях.

Вторым проблемным моментом становления многопартийности в России выступает недостаточный уровень развития коммуникаций между различными партиями.

Современная российская многопартийность находится на стадии своего формирования, ее субъекты — политические партии — являются активными участниками политических процессов. Поэтому анализ возможностей и условий межпартийного диалога приобретает все большую актуальность. Возможные модели развития российской многопартийности сегодня стали объектом внимания и изучения политологии и правоведения по вполне объективным причинам: от позиции партий, от их умения уловить тенденции социального развития и интересы граждан и реализовать их в конкретных практических действиях зависит продуктивность социально-экономического развития и становления демократических институтов.

Однако политическая система России отнюдь не статична — это постоянное движение и зарождение новых структурных форм. Анализ тенденций и альтернатив трансформаций политической системы — это в первую очередь рассмотрение внутреннего и внешнего развития политических партий и их взаимодействие.

¹ Политические партии России: история и современность / Под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М., 2000. С. 626.

Острая политическая борьба партий и движений характеризует развитие парламентаризма и многопартийности. Процесс исторической трансформации, охвативший последние десятилетия, затронул абсолютно все российское общество. Критические точки бифуркации уже пройдены, российская государственность развивается конструктивно и поступательно. Тем не менее в отличие от западных демократий наша политическая система еще не устоялась до конца. В этих условиях необходима отладка механизмов конструктивного взаимодействия партий и политических движений для достижения согласия в общенациональных государственных вопросах. Действующие в современной России политические партии разнообразны по своей социальной базе, структуре, целям и задачам, характеру и методам деятельности.

Современный этап развития многопартийности в России сопряжен с определенными трудностями, главными из которых, на наш взгляд, выступают неразвитость оппозиционных партий и низкий уровень доверия к ним электората¹.

Проблемы с наличием оппозиционных партий и их малой активностью обсуждаются на самом высоком государственном уровне. Так, 23 ноября 2010 г. в своем видеоблоге Президент РФ подчеркнул, что «если у оппозиции нет ни малейшего шанса выиграть в честной борьбе, она деградирует и становится маргинальной. Но если у правящей партии нет шансов нигде и никогда проиграть, она просто „бронзовеет” и, в конечном счете, тоже деградирует, как любой живой организм, который остается без движения. Поэтому возникла необходимость поднять уровень политической конкуренции»².

Общие подходы к понятию «оппозиционная деятельность» связаны с возможностью граждан и их объединений свободно иметь и выражать мнения, которые противоречат мнениям большинства жителей страны. При этом граждане могут образовывать политические партии, которые вправе участвовать в политической борьбе, иметь депутатские места в парламенте и выражать свою

¹ Подробнее об этом см.: *Володина С.В.* Проблемы развития конституционного принципа многопартийности в современной России// Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 3(31). С. 68–77.

² *Медведев Д.А.* Наша демократия несовершенна... Но мы идем вперед. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/echomsk/728687-echo.9> (дата обращения: 23.10.2014).

позицию публично. Наличие политической оппозиции — важный фактор развития демократической политической системы, где принятие публично-властных решений осуществляется большинством, но с учетом мнения меньшинства, где данные решения подвергаются всестороннему обсуждению и критике на стадии их принятия, что улучшает их качество. Об этом еще в XIX в. писал известный русский конституционалист Б.Н. Чичерин: «В каждом сколько-нибудь независимом собрании существует более или менее сильная оппозиция, которая своей смелой критикой, своими неумолкающими нападками, возбуждением новых вопросов, заявлением об общественных нуждах, беспрерывно толкает правительство вперед, заставляя его обращать внимание на все упущения и принимать меры к их исправлению»¹.

Наличие оппозиции в современной политической системе России — важное условие сохранения и развития многопартийности. Однако, несмотря на предложения ряда авторов и депутатов Государственной Думы о необходимости принятия Федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности»², полагаем, что конституционных норм и действующего законодательного регулирования вполне достаточно, чтобы лица, имеющие отличные от большинства позиции и мнения, могли не только свободно их выражать различными способами, но и образовывать политические партии, объединяющие своих сторонников.

Важной стороной оппозиционности выступает конкуренция, которая для многопартийной системы является естественным и неотъемлемым элементом ее существования и функционирования. Она помогает развиваться, служит способом естественного отбора, который позволяет оставить в политической системе те партии, которые соответствуют духу времени и способны удовлетворить запросы своего электората, готовы к диалогу во внутренней среде и являются действительным проводником между обществом и государством. Как известно из нашей истории, эффективность работы парламента как на

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1898. С. 341.

² Подробнее об этом см.: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010. С. 118–120.

федеральном, так и на региональном уровнях, во многом зависит не только от количества партийных фракций, но и от их готовности и умения слышать друг друга. Работа одной партии не должна мешать деятельности другой. Партии не должны быть «взаимоисключающими», то есть строить свою программу на отрицании и критике программы другой партийной организации, что приведет лишь к конфликтам и регрессу, хотя и такие модели могут продержаться долгое время. Однако в настоящее время в российском парламенте политическая конкуренция практически нивелирована. Как верно отмечает П.А. Астафичев, «парламент выглядит более прагматичным в оценке своих политических возможностей: если под контролем находится простое, а тем более квалифицированное большинство голосов — мнение миноритарных депутатов редко принимается во внимание. Установилась вертикаль фракционных отношений, оправдываемая принципом партийной дисциплины. Парламентские дебаты, мирное соперничество конкурирующих политических сил, плюрализм мнений и вообще разногласия (особенно внутри фракций) наблюдаются редко»¹.

Конкуренция изначально присуща политической сфере, поскольку речь идет о власти и ресурсах. В этом смысле она выступает атрибутом политической сферы в принципе, а не демократии как таковой. Именно поэтому признаком демократического политического режима следует считать не всякую политическую конкуренцию, а только институционализированную и легализованную, в отношении которой существуют принимаемые обществом нормы, правила, ограничения и институты. При этом они должны быть четко прописаны в законодательстве, а их исполнение должно поддерживаться законодательно закрепленными санкциями. В дополнение ко всему перечисленному важен и уровень политической и правовой культуры, в рамках которой реализуется политическая конкуренция. В случае неразвитости полити-

¹ Астафичев П.А. Баланс конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3 (29). С. 35.

ческой культуры институты не работают, а нормы не действуют должным образом.

Иными словами, под ростом политической конкуренции, как правило, подразумевается именно улучшение качества регулирующих процедур, институтов и практик, а не сам по себе факт увеличения количества субъектов, вступающих друг с другом в политическую «войну всех против всех». Подобный «бой без правил» подразумевает борьбу или никак не регулируемую, или ведущуюся вне институтов и с опорой только на неформальные и, следовательно, часто непрозрачные или субъективно изменяемые правила.

Можно привести много примеров из зарубежной политической практики, подтверждающих недостаточность формального наличия участников конкурентной борьбы для существования развитой политической конкуренции, являющейся признаком демократического общества. Например, формально существующая многопартийность не гарантирует реальную политическую конкуренцию.

Так, в ГДР официально существовало 5 партий, причем некоторые из них имели достаточно большое количество членов, однако в реальности всем политическим процессом руководила Социалистическая единая партия Германии.

Аналогичным образом принципы «многопартийности» действовали в Чехословакии: 4 чешских и 2 словацких партии объединились в Чехословацкий национальный фронт, руководящей силой которого выступала Коммунистическая партия Чехословакии.

В Корейской Народно-Демократической Республике формально действует режим многопартийности. Всем известна Трудовая партия Кореи (ТПК), чья руководящая роль зафиксирована в Конституции страны и чья идеология — чучхе — является одновременно и государственной идеологией КНДР. Однако существуют еще две партии — Социал-демократическая партия Кореи, декларирующая приверженность идеям социализма, и Партия Чхондоге-Чхонудан («Партия молодых друзей религии небесного пути»), декларирую-

шая приверженность консервативной идеологии. Обе эти партии признают руководящую роль ТПК.

Также следует учитывать, что существующие специальные законы и другие нормативно-правовые акты, гарантирующие политическую конкуренцию, вовсе не означают, что они будут реализовываться на практике. Так, в ходе большинства так называемых «цветных революций» оппозиция свергла легитимное политическое руководство своих стран, которое могло не устраивать часть населения, но было сформировано в соответствии с нормативно-правовой базой этих государств. Легитимные лидеры этих государств, будучи избранными в соответствии с законом, вынуждены были так или иначе отказаться от своих постов, сложить с себя полномочия под давлением оппозиции, проводящей несанкционированные митинги. Феномен «цветных революций» заключается в том числе в том, что, выйдя за рамки конституционного поля, оппозиция обретает силу, тогда как власть, оставаясь в рамках правовых норм, вынуждена сдать свои позиции. Таким образом, нелегальное побеждает легальное, используя неправовые методы.

Другая опасность кроется в возможности того, что одна из сторон — участниц политической конкуренции в полном соответствии с правилами политической игры приходит к власти, чтобы потом ликвидировать своих прежних соперников. В частности, стали уже хрестоматийными исторические примеры вполне легитимного прихода к власти Национал-социалистической немецкой рабочей партии в 1933 г. в Германии и Национальной фашистской партии в 1922 г. в Италии. В обоих случаях победа данных сил закончилась трагически для их конкурентов по парламентским выборам.

Есть и более современные примеры. Так, организация «Братья-мусульмане», признанная террористической во многих странах мира, активно участвует в парламентских выборах, в том числе в тех государствах, где находится под запретом. В частности, на выборах в парламент Египта, где эта организация также запрещена, в 2005 г. кандидаты от «Братьев-мусульман»,

участвовавшие в выборах как независимые, получили 88 мест (20% состава парламента) и составили самую крупную и наиболее радикальную оппозиционную фракцию. В результате власти предприняли жесткие усилия по противодействию им, и на следующих выборах 2010 г. данная организация получила значительно меньше голосов. Однако реакцией общества на парламентские выборы 2010 г. стали массовые протесты, приведшие к известным египетским событиям, вылившимся в волнения и отставку президента страны Хосни Мубарака.

Можно спорить о роли самой партии «Братья-мусульмане» в случившемся, но в результате эти трагические события обернулись для организации серией электоральных побед. Сначала их партия побеждает в первом туре парламентских выборов в ноябре 2011 г., затем во втором туре в январе 2012 г., а летом того же года представитель движения Мухаммед Мурси побеждает на президентских выборах. Остановить легальное движение террористической организации во власть смог только государственный переворот лета 2013 г., в результате которого Мухаммед Мурси был арестован, а сама организация «Братья-мусульмане» объявлена правительством страны террористической и запрещена решением суда.

Все эти примеры подтверждают, что политическая конкуренция определяется не только и не столько количеством участников политического процесса и самим фактом ведения политической борьбы, а в первую очередь качеством нормативно-правовых правил, которые, с одной стороны, стимулируют политическую конкуренцию, а с другой — регламентируют ее; институциональным дизайном политического ландшафта; наличием объективного регулятора процесса, способного к независимой и самостоятельной оценке; уровнем общей политической культуры страны и другими факторами.

Таким образом, понятие «политическая конкуренция» охватывает не только правовые нормы и уровень политической культуры, но и степень принятия этих норм и культуры основными политическими партиями, а также набор определенных политических процедур и механизмы, с помощью

которых эти процедуры осуществляются. Также политическая конкуренция подразумевает и некоторую систему ограничений, прописанных в законодательстве и подкрепленных соответствующими санкциями. Только с учетом всех этих параметров можно говорить о политической конкуренции как характеристике демократической политической системы, многопартийности.

Применяя к анализу политической конкуренции зарубежные теоретические наработки в сфере экономики, отечественный исследователь А. Румянцев выводит три типа ограничений конкуренции: 1) структурные; 2) стратегические; 3) институциональные¹.

Под структурными ограничениями понимается объективная ситуация на политической арене, когда, например, существующие политические партии в совокупности полностью представляют интересы подавляющего числа избирателей. Таким образом, запрос на формирование новой политической силы просто не возникает.

Стратегические ограничения, в отличие от структурных, носят не объективный, а субъективный характер. По сути речь идет о стратегии действующих политических партий по искусственному недопущению на политическую сцену новых игроков. Это своего рода политика сдерживания, препятствующая появлению новых партий.

Институциональные ограничения носят правовой характер: это установленные законодательством регуляторы политической конкуренции, которые в том числе определяют параметры политических партий, характер их взаимоотношений, правила участия в политической борьбе, в избирательных кампаниях, порядок определения победителей в выборах и др.

Представляется, что в современной России именно институциональные инструменты служат основными регуляторами политической конкуренции. На текущий момент в нашей стране сложилась во многом уникальная ситуация. С одной стороны, в обществе явно ощущается запрос на появление новых поли-

¹ См.: Румянцев А. Много партий хороших и разных? // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 63–66.

тических сил как на партийно-политической сцене, так и в парламенте. С другой стороны, представленные в парламенте политические партии, приняв поправки в Федеральный закон «О политических партиях», продемонстрировали стремление активизировать политическую конкуренцию в стране.

Третья проблема развития многопартийности — это недоверие населения к партиям и их руководителям. Знаменитое высказывание У. Черчилля о том, что «отличие государственного деятеля от политика в том, что политик ориентируется на следующие выборы, а государственный деятель — на следующее поколение», как никогда, актуально в современной России, где в последнее время все чаще приходится сталкиваться с элементами скептического восприятия партий и партийных деятелей. Нынешняя ситуация в политической среде вызывает процессы глобального недоверия, в связи с чем снижается явка избирателей на выборы, падает рейтинг партии и т.д. Это, безусловно, негативно сказывается на ситуации в целом, ведь партии не могут существовать сами для себя, и государство в дальнейшем не будет нуждаться в той партии, которая не смогла удержать свой электорат, и не является выразителем его воли. Как пишет В.В. Комарова, «в современных условиях правовой действительности России весьма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества, повышения меры доверия общества и власти. Требуется создание в стране качественно иного уровня взаимного доверия общества и власти»¹.

Анализ феномена политического доверия связан с фактом наличия многих субъектов политики: человека, партии, государства. Особое значение акторы политического доверия приобретают при исследовании партийного пространства².

¹ Комарова В.В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 5.

² Подробнее об этом см.: Володина С.В., Данилов С.А. Доверие и риски российской многопартийности: современный аспект // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2014. № 12 (50): в 3 ч. Ч. I. С. 55–58.

Проблема доверия населения к институтам власти и партиям является весьма важной для реализации принципа многопартийности, поскольку ее разрешение будет способствовать развитию истинной демократии в любой стране. Ведь, как отмечает А.Н. Кокотов, «доверие — поведенческое выражение порядка и справедливости, главное свидетельство их наличия. Имеется в обществе устойчивое доверие между людьми, властью и населением, — значит, люди принимают сложившийся общественный порядок, склонны воспринимать его как справедливый (условно, безусловно), готовы ему следовать и его поддерживать. Тем самым они легализуют фактический порядок»¹.

В стране, где есть доверие между гражданами и государством, жизнь более успешна, стабильна, динамична. Люди более открыты, чаще и охотнее вовлекаются в общественно значимые мероприятия, выборы, занимаются благотворительностью. Например, согласно одному из так называемых «столпов доверия» у П. Штомпки, доверие — ожидание добросовестного и договорного отношения к субъекту со стороны других². В политике общество ожидает, что, например, партии, взявшие на себя обязательства перед избирателями и давшие соответствующие обещания, удовлетворят избирающее их общество. В то же время неопределенность может привести к возникновению риска, предполагающего социальное (политическое) действие в состоянии неопределенности и негарантированности результата. Действительно, политическая партия может не выполнить данные во время выборов обещания, не реализовать пункты своей предвыборной программы. Риск характеризуется вероятной ошибкой политического выбора населения, неверным предпочтением. Доверие в условиях демократического государства характеризуется выбором и риском одновременно. Именно поэтому партиям так важно не обмануть ожидания своих избирателей, не потерять их доверие.

Однако зачастую для того, чтобы победить на выборах, некоторые партии злоупотребляют доверием электората, обещая им то, что заведомо невы-

¹ Кокотов А.Н. Доверие и сущность российского права // Юридическая безопасность. 2010. 15 июля.

² См.: Штомпка П. Доверие — основа общества. М., 2012. С. 31.

полнимо или то, что они не намерены выполнять, с целью приобрести дополнительные голоса и пройти в парламент. Видимо, они используют рекомендации, данные еще в 1895 г. французским философом и социологом Г. Лебоном: «Написанная программа кандидата не должна быть чересчур категоричной, так как противники могут ею воспользоваться и предъявить ему ее впоследствии; но зато словесная программа должна быть самой чрезмерной. Он может обещать без всяких опасений самые важные реформы. Все эти преувеличенные обещания производят сильное впечатление в данную минуту, в будущем же ни к чему не обязывают. В самом деле, избиратель обыкновенно несколько не старается узнать потом, насколько выбранный им кандидат выполнил обещания, которые, собственно, и вызвали его избрание»¹.

Последствия таких действий отрицательны, все партии, а не только использующие такие нечистоплотные методы, теряют доверие населения. Ведь взятые обязательства предполагают высокую вероятность наступления ответственности за их невыполнение, причем не только со стороны обманутых граждан, но и того их социального окружения, который знает об этом обмане. Все это повышает уровень недоверия к партиям, их деятельности и программам.

Так, по итогам опроса, проведенного Левада-центром 20–24 сентября 2013 г. по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1601 человека в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны, получены следующие данные: политические партии с 2001 г. несколько повысили уровень доверия населения, если в 2001 г. им вполне доверяли 7% опрошенных, то в 2013 г. — уже 12%. Однако повысился уровень и тех, кто перестал доверять партиям: что партии не вполне заслуживают доверие считали в 2001 г. 28% респондентов, а в 2013 г. уже 46%, совсем не доверяют партиям в 2001 г. заявили 36% опрошенных, а

¹ Лебон Г. Психология народов и масс. М., 2014. С. 201.

в 2013 г. — 33%¹. То есть за более чем десятилетний период существования многопартийности в России количество людей, не доверяющих или не вполне доверяющих партиям, повысилось на 15%. Это заставляет партийное руководство серьезно задуматься о тех причинах, которые привели к данному недоверию. Ведь другой массовой общественной организации — профсоюзам — доверяют 18% опрошенных. В отношении высших органов государственной власти картина складывается более позитивная. Согласно данным опросов населения, проведенных Фондом «Общественное мнение» в мае 2015 г., Президенту РФ доверяют 86% опрошенных, Правительству — 60%. Уровень доверия парламентским партиям, представленным в Государственной Думе, несколько ниже: партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» доверяют 56% опрошенных, КПРФ — 7%, ЛДПР — 7%, партии «Справедливая Россия» — 3%.²

К сожалению, около половины опрошенных граждан России доверяют высшей законодательной и исполнительной власти, тогда как этот показатель является важным фактором стабильности государства, устойчивости его экономической и политической системы, готовности населения к предлагаемым властью переменам. Ю.А. Левада так раскрывал смысл доверия к институтам и отдельным политикам: «Доверие к властным институтам предполагает делегирование полномочий, одобрение курса, лояльность, надежду на достижение каких-то позитивных изменений, готовность дожидаться этих изменений и т.д.»³. Таким образом, политические партии в России, по сравнению с другими общественно-государственными структурами, находятся на нижней ступени доверия населения, что обусловлено, вероятно, низким уровнем развития многопартийности в стране, пока еще их небольшой активностью в политической жизни страны, отсутствием информации об их позитивной деятельности на благо населения. «В целом российские политические партии имеют возможности для наращивания своего влияния в обществе. Но для

¹ URL: <http://www.levada.ru/07-10-2013/doverie-institutam-vlasti> (дата обращения: 14.10.2014).

² URL: <http://fom.ru/Politika/10946> (дата обращения: 22.05.2015).

³ Левада Ю. Механизмы и функции общественного доверия // Левада Ю. Ищем человека. Социологические очерки. 2000–2005. М., 2006. С. 177.

этого необходима продуманная стратегия партийной мобилизации, которая не только включала бы в себя меры организационно-политического характера, но и была бы ориентирована на поиски новых людей, идей, смыслов, экспериментирования с новыми формами политической организаций»¹.

Как уже отмечалось, политическая ситуация демократического общества характеризуется состоянием неопределенности, многовариантности, что является следствием присутствия и участия в политической жизни различных субъектов: отдельных личностей, политических организаций. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев, «социально-психологический механизм доверия и механизм отказа в доверии очень сложны, они составляют сущность социально-психологической жизни»². Вследствие доверия формируются новые формы политического взаимодействия, и эффективная политическая система должна быть способна создавать новые институциональные образования, отвечающие социальным ценностям и интересам.

«Новая волна» плюрализации политического пространства в современной России характеризуется увеличением числа политических партий. Действительно, один из ключевых профилей модернизации, в том числе политической, в России сегодня — это формирование новых институтов. Либерализация законодательства о политических партиях, внесение изменений в закон о политических партиях создали нормативную базу для модернизации многопартийной системы. Появление новых политических субъектов сформировало иную проблематику: выражение и доведение до избирателя идеологических установок, программ партий, вопрос диалога между новыми политическими субъектами и партиями — старожилыми российской политики, поиск оснований и путей интеграции различных политических сил в общество в контексте современных условий.

¹ Петухов В.В. Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007. С. 112.

² Кабышев В.Т. Психология власти: механизм реализации и ответственности // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013. С. 271.

Исходя из вышеизложенного, можно выявить следующие измерения проблемы доверия.

Во-первых, формирование доверия граждан к новым политическим структурам. Следует констатировать, что открывающиеся возможности для основания, регистрации и дальнейшего функционирования новых партийных структур способны мобилизовать потенциал доверия граждан не только к многопартийной системе, но и к политической системе в целом. Потенциал доверия, мобилизуемый плюрализацией политического пространства, позволит социальным группам найти лучшего носителя своего социального интереса исходя из своих приоритетов, ценностей. В контексте внесенных изменений в российское законодательство о партиях население может активнее участвовать в партийном строительстве в широком смысле этого слова, когда даже небольшая группа граждан может иметь партийного выразителя своих интересов. Приоритетной задачей новообразованных партийных объединений будет выступать завоевание доверия общества в условиях конкуренции и фрагментации партийного поля. Можно с уверенностью предположить, что «многочисленно малочисленные» партии будут стремиться к консолидированным, коалиционным форматам взаимодействия (в том числе с крупными партиями), позволяющим сохранить позиции в политическом пространстве. Императивом выживания в условиях плюрализации многопартийности будет выступать политика реальных дел, позволяющая завоевать доверие граждан. Для формирования в качестве эффективных организаций партии должны заслужить доверие граждан своими реальными достижениями. Не имея таких возможностей, какие есть у парламентских, фракционных партий, например, во влиянии на действующее законодательство, малым партиям будут препятствовать непродолжительный срок их деятельности и слабые, по сравнению с устоявшимися, традиционными структурами, организационные, социальные, финансовые ресурсы. Здесь следует иметь в виду возможность актуального риска: в условиях дефицита вышеобозначенных ресурсов можно прогноиро-

вать усиление оппозиционной риторики, ее масштабы и качественное состояние.

Во-вторых, трансформация доверия электората к существующим партиям. Возрастающая конкуренция между политическими партиями как следствие плюрализации партийной системы может привести к пересмотру отношения к численности политических партий в федеральном парламенте. Так, например, возникающие партийные образования несут иные идеологические версии, способные более акцентированно выразить общественный интерес. Новое явление может мобилизовать политический интерес ввиду своей альтернативности, с одной стороны, а с другой — на фоне «девальвации» деятельности партий, существующих длительное время. В этом случае, очевидно, прогнозируется снижение доверия к партиям с «историей» по итогам конкурентной борьбы.

Партии с «историей» являются носителями также и «истории» доверия, которое обеспечивается активной позицией в медийном пространстве, реальным финансовым, административным ресурсом, а рост доверия к традиционным партиям будет связан с нежеланием маргинализироваться вместе с неизвестными партийными образованиями. Конструктивным итогом конкурентной межпартийной борьбы должно стать укрепление доверия вследствие увеличения эффективности функционирования партий, усиления работы с электоратом, нахождения новых форм взаимодействия.

В-третьих, доверие между новыми и «традиционными» партиями. Доверие служит основой как социально-политического диалога в условиях многопартийности вообще, так и «новой» многопартийности. Безусловно, в условиях модернизации многопартийности для уже существующих партий, представленных в Государственной Думе, появляются реальные конкуренты в лице новообразованных политических структур. При различиях в политических установках, приоритетах и ценностях, электоральных базах политические партии должны находить пути для конструктивного взаимодействия. Доверие в этом случае выступает генеральным ресурсом межпартийного

диалога, который осуществляется между партиями, парламентскими фракциями. Форматы межпартийных дискуссий, межфракционные площадки, на которых разъясняются политические взгляды, позиции партий по различным вопросам, повышают степень рационализации решений. Важно учитывать, что уровень межпартийного доверия будет определять характер решения важнейших задач, затрагивающих в особенности национальные интересы: национальную безопасность, экономическое благополучие. Таким примером выступает консолидированная позиция парламента в лице партийных фракций по ситуации с вхождением Крыма в состав России весной 2014 г., реакция на санкционное давление со стороны США и их западных союзников.

Риск и доверие оказываются взаимосвязанными, а само доверие является ресурсом, который минимизирует риск. Отмечая тенденции трансформации доверия в условиях российской многопартийности, необходимо указать рискогенные факторы, имеющие потенциал влияния на политические процессы в стране¹.

Риски персонификации. Пространство взаимодействия политических партий определяется влиянием личности и оценивалась обществом в категориях доверия (недоверия) исходя из критериев, качеств личности лидера. Личностный фактор играет определяющую роль как в межпартийном взаимодействии, так и в восприятии партий российскими гражданами. Например, лидер партии стремится завоевать доверие избирателя, являясь не просто лицом партии, а выразителем ключевых политических идей партийного объединения, а при формировании партийных списков в так называемую тройку входят наиболее авторитетные и известные личности. Можно констатировать, что доверие к конкретному политику всегда было больше, чем доверие к структуре, институту, и в то же время критерием институциональной эффективности политики выступала личность (пример — успех по итогам избира-

¹ Подробнее об этом см.: *Володина С.В., Данилов С.А.* Доверие и риски российской многопартийности: современный аспект // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2014. № 12 (50): в 3 ч. Ч. I. С. 55–58.

тельной кампании оперативно сформированного «Блока Жириновского» вместо отказа в участии ЛДПР на выборах в Государственную Думу РФ 1999 г.).

Такое «человеческое» лицо российской партийной политики играет двойственную роль.

С одной стороны, потенциал доверия к политическим структурам через личностный фактор находится на высоком уровне, а с другой — политическая структура рискует потерять доверие при отсутствии такого лидера.

Риски плюрализации. Реализация одного из ключевых конституционных принципов о политическом плюрализме и многопартийности, изменения в законодательстве привели к увеличению числа партийных объединений на политическом поле страны. Такое увеличение числа политических субъектов создает проблему трансформации отношения к ним со стороны общества. Плюрализация партийной системы характеризуется дифференциацией партийного поля, расширением версий идеологий, набора политических программ и проектов. Риски здесь очевидны: усложняется выбор организации, которой будет оказано доверие. Отдельным аспектом плюрализации представляется вопрос о надежности политических структур. Доверяя партии, гражданин хочет быть уверенным в ее политической устойчивости, надежности, способности влиять на политический процесс, реализуя общественный интерес. В этом контексте увеличивается значение рационализации в принятии решений, касающихся политического выбора избирателя, когда сознательно-рефлексивное решение будет доминировать над психоэмоциональными составляющими в формировании чувства доверия.

Риски диспропорциональности. Распределение доверия в политической системе общества может быть описано следующими моделями: «доверие к власти — недоверие к оппозиции» и «недоверие к власти — доверие к оппозиции». Безусловно, минимизация доверия на одном полюсе определяет увеличение потенциала доверия на другом. Однако современная российская действительность характеризуется диспропорциями: низкий уровень доверия граждан к подавляющему числу институтов власти и к оппозиции одновре-

менно сочетается с высоким уровнем доверия к Президенту В. Путину¹. Это выражает атмосферу доверия (недоверия) граждан к политике в целом. Стоит сказать, что одной из важнейших задач современного политического процесса в России выступает преодоление рисков инструментализации, то есть повышения политического интереса, внимания к политике в целом в предвыборный период. В это время формируется состояние, похожее на «одноразовое доверие», рассчитанное на максимальную мобилизацию внимания избирателя в течение короткого периода — выборов. Архитектура доверия сложна, многофакторна, риски такой прагматизации несут в себе деструктивный заряд для всей политической системы.

На современном этапе развития российского общества необходимо формирование «идеологии доверия», где доверие будет выступать ключевым ресурсом развития, в том числе многопартийной системы, являясь залогом единства взаимодействующих субъектов. На фоне возрастания рискогенности, вызванной влиянием внешнеполитических, внешнеэкономических факторов, стратегически востребована оптимизация политических коммуникаций внутри общественной системы на основе доверия.

Еще один проблемный момент развития многопартийности в современном российском обществе связан с использованием в их деятельности тех возможностей, которые предоставляют современные информационные технологии.

Условием нормального функционирования политических партий служит их информационная открытость. Принцип гласности является одним из основных принципов деятельности партии, закрепленных в ч.1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях», наряду с добровольностью, равноправием, самоуправлением, законностью. В ч.3 этой же статьи указанного Закона говорится: «Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной».

¹ Гудков Л. Доверие в России: смысл, функции, структура // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2012. № 2 (112). С. 8–47.

Политические партии выступают в качестве активных игроков на информационном поле. Они активно пропагандируют свои программы, ценности, заложенные в них, ведут диалог с избирателями, другими партиями, объясняют свою позицию по тому или иному важному для страны вопросу.

При осуществлении своей деятельности партиями создается информация, имеющая важное общественное и политическое значение. Активная реакция партий на актуальные информационные импульсы, формирующиеся в обществе и становящиеся информационными поводами, позволяет повышать их авторитет и известность в обществе.

Однако не все политические партии активно распространяют информацию о своей деятельности, используя при этом не только традиционные, но и появившиеся недавно формы подачи информации. Недооценивать важность использования информационного пространства в борьбе за голоса избирателей политическим партиям не следует. Особое значение в этой связи приобретает использование ресурсов сети «Интернет». Многие партии, понимая это, создают свои сайты, страницы в социальных сетях, где обсуждаются партийные мероприятия, новые проекты, выступления лидеров партии. Тем не менее, данная сфера информационных отношений пока недостаточно урегулирована, требуется детальная проработка тех ограничений, которые вправе устанавливать государство, в том числе и для партий, чтобы предотвратить деятельность, связанную с посягательством на конституционный строй, права и свободы граждан.

Информационная открытость политических партий предполагает тесную связь и со средствами массовой информации, поскольку во многом от того, как освещается деятельность той или иной партии, зависит ее восприятие будущими избирателями. Системная работа партий со СМИ – залог успешной электоральной кампании. Эффективное и умелое использование информационных ресурсов дает возможность вновь созданным партиям добиться определенного успеха на выборах. Особенно это актуально в настоя-

щее время, когда уменьшились требования федерального законодательства к созданию новых политических партий и их количество заметно возросло¹.

В заключение следует отметить, что многопартийная система в России только складывается, поэтому важно, чтобы в этом процессе решающую роль играло сотрудничество между партиями и государством, а также развивался межпартийный диалог, повышалось доверие избирателей к программам партий, их лидерам, возрастала их информационная открытость. Перспективы развития российской многопартийности тесно связаны с решением этих проблем конституционно-правовыми средствами.

3.2 Развитие многопартийности в условиях реформы российской избирательной системы

Многопартийность и институт избирательного права представляют два базовых столпа, на которые опирается демократия. Без них невозможно представить ни одно цивилизованное современное государство с развитым гражданским обществом. Необходимо учитывать их непосредственную взаимосвязь, так как изменения в одном влекут преобразования и в другом. Политические партии выступают субъектами избирательного права наряду с такими участниками, как избиратели, кандидаты, избирательные комиссии, СМИ и др. Однако их ключевые отличия определяются ролью и статусом в политических процессах современной России. Партии являются одними из главных участников всех избирательных компаний, находясь в центре внимания и накала предвыборных страстей. Можно поддержать мнение Г.Д. Садовниковой, отмечающей, что «повышение роли партий в избирательном процессе неизбежно форсирует партийное строительство. Демократическая и справедливая избирательная система позволяет прийти к власти партиям, действительно представляющим общественно значимые интересы»².

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

² Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008. С. 89–90.

Итоги выборов являются показателем активной деятельности партии в межвыборный период: участие как обязанность, победа как отражение плодотворной деятельности.

Отец-основатель научного изучения политических партий французский юрист и политолог Морис Дюверже отмечал: «Система партий и избирательная система — две реальности, неразрывно связанные друг с другом, подчас их трудно разделить даже с целью анализа: большая или меньшая адекватность политического представительства, например, зависит от избирательной системы и системы партий, рассматриваемых в качестве элементов одного и того же комплекса, и нередко эти элементы невозможно изолировать друг от друга»¹.

Итоги выборов должны устраивать все три стороны: государство, обязанное обеспечить качество прошедших избирательных кампаний, сами партии так как именно им придется в течение 5 лет находить компромиссы и выстраивать диалог в решении важнейших вопросов и, безусловно, электорат. Ведь как честно проведенные выборы могут укрепить имидж государства, так и изменение ожидаемых результатов способно подорвать веру в него. Как отмечается в решении Конституционного Суда РФ, «в основе реализации избирательных прав должно лежать также конституционное требование обеспечения взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти, которое применительно к данной сфере предполагает прежде всего поддержание государством уверенности граждан в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народом своей власти достигают цели, а их итоги признаются и уважаются как государством, так и всеми их участниками»².

¹ Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. М., 2000. С. 264.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7785.

Каким образом осуществляется взаимодействие и взаимовлияние избирательной системы и многопартийности? Этот вопрос изучали как российские, так и зарубежные исследователи¹. В целом, в работах различных ученых отмечается, что избирательная система определяет, выгодно ли участникам политического процесса создавать много небольших партий или, напротив, объединяться в широкие коалиции. Происходит это с помощью соответствующих инструментов поощрения или сдерживания, таких как государственное финансирование за набранный на выборах процент; квалификационные барьеры для участия в выборах; диспропорция, создаваемая системой распределения мандатов; усиление или уменьшение мажоритарной составляющей и др.²

Избирательная система тесно связана и с другими элементами политической системы. Так, она оказывает влияние на электоральное поведение избирателя, то есть на решения, которые избиратели принимают на конкретных выборах. «Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателей, — отмечается в решении Конституционного Суда РФ, — граждане Российской Федерации реализуют не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия; они участвуют в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, которые призваны в своей деятельности обеспечивать представительство и ин-

¹ *Bielasiak J.* Electoral Systems and Political Parties. URL [http://apcentral.collegeboard.com/apc/members/courses/teachers CORNER/50299.HTML](http://apcentral.collegeboard.com/apc/members/courses/teachers_CORNER/50299.HTML) (дата обращения 11.04.2014); *Lijphart A., Grofman B.* Choosing an electoral system. Issues and Alternatives. New York: Praeger, 1984; *Lijphart A., Grofman B.* Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agathon Press. 1986; *Lijphart A., Aitkin D.* Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945–1990. Oxford University Press, Incorporated, 1995; *Sundquist J.L.* Dynamics of the Party System. Washington, D.C., 1973; *Penning P., Lane J.-E.* Comparing Party System Change. London: Routledge, 1998; *Румянцев А.* Много партий хороших и разных? // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 63–66.

² Подробнее об этом см.: *Володина С.В.* Институциональные факторы влияния на политическую конкуренцию: основные подходы к изучению и современная российская практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4 (101). С. 27–36.

тересы народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества»¹.

На стратегии избирателей влияют сами институциональные правила, в рамках которых избиратели определяют свои возможности, а также субъективные предпочтения голосующих. Система может стимулировать высокую явку или, напротив, снижать ее. Этот эффект связан с двумя измерениями: техническим (насколько просто и удобно избирателю зарегистрироваться и проголосовать, обязательно ли голосование и предусмотрено ли за неявку какое-либо наказание) и ценностным (насколько высок уровень политической культуры и доверие к институту выборов). Другая переменная, на которую косвенно влияет электоральная система, — это позиция избирателя: склонен ли он иметь стабильные партийные предпочтения или часто их меняет.

Кроме того, электоральная система может оказывать влияние на такой элемент политической системы, как вероятность возникновения нелегальных практик. Соответственно, электоральная система способна оказать влияние на доверие или недоверие к институту выборов как институциональному проявлению политической конкуренции. Электоральная система может либо стимулировать широкий круг субъектов избирательного права участвовать в демократическом процессе, либо, напротив, демонстрировать неэффективность прямого участия в выборах, поощряя нелегальные практики, которые подразделяют на три типа:

манипуляции правилами голосования (с целью «подогнать» их под того или иного кандидата или партию);

манипуляции поведением избирателей (которые связаны с установлением преференциальных правил ведения кампаний или манипуляциями с бюллетенями);

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

манипуляции с самой процедурой голосования (обман, подтасовка и т.п.)¹.

Целью выстраивания эффективной избирательной и партийной системы является в том числе достижение высокого уровня политической конкуренции, а также ее прозрачности. Именно поэтому, по мнению некоторых авторов, само по себе изменение электоральной системы не всегда можно считать электоральной реформой, которая должна предполагать улучшение репрезентативности, демократичности и эффективности избирательной системы, то есть, прежде всего, усиление содержательных параметров конкуренции.

Следует учитывать, что крупные реформы должны проводиться в исключительных случаях, так как стабильность избирательной системы — это важнейший фактор, определяющий стабильность политической системы в целом. Сара Бирч наглядно показала, что нестабильность электоральной системы, то есть частые смены «правил игры» и избирательного законодательства способны приводить к следующим последствиям:

1. Снижению подотчетности политических институтов избирателям. Постоянно меняющиеся правила игры не позволяют избирателям получить полноценную обратную связь от избранного политика (партии).

2. Деинституционализации партий. Партиям сложнее приспособиться к постоянно меняющейся системе, сложнее сформировать устойчивые политические структуры.

3. Увеличению непредсказуемости политической системы, что не позволяет формулировать долгосрочные политические стратегии.

4. Снижению уровня целесообразности участия в демократическом процессе, что побуждает политиков и партии задействовать неформальные институты достижения своих политических целей².

Однако реформы избирательного права неизбежны, поскольку политическая система должна соответствовать меняющемуся обществу, причем

¹ *Birch S. Electoral Corruption // Institute for Democracy & Conflict Resolution — Briefing Paper (IDCR-BP-05/11).*

² *Birch S. Electoral Systems and Party System Stability in Post-Communist Europe // Paper presented at the 2001 Annual Conference of the American Political Science Association. San Francisco, California, 2001.*

важнейшей причиной этого являются социальные конфликты — требования новой социальной реальности. Кеннет Бенуа выделяет следующие субъекты и факторы изменения избирательных систем¹:

Политические партии. Именно партии наиболее часто идентифицируются как инициаторы проектирования, внедрения и изменения избирательных систем. Зачастую изменение избирательных систем — это результат влияния партий на институт выборов в своих интересах. Например, перед выборами в Национальную Ассамблею Франции в 1986 г. Социалистическая партия законодательно провела переход к полностью пропорциональной системе, рассчитывая на свой бренд (однако данная стратегия оказалась неудачной, на следующих выборах произошло возвращение к мажоритарной системе).

Ведущим непартийным субъектом изменения избирательных систем служит исполнительная власть, особенно элиты, встроенные в нее. Так, в 1991 г. во время споров по избирательной системе в Польше президент Лех Валенса дважды накладывал вето на решение о введении пропорциональной избирательной системы в пользу мажоритарной системы. Затем, когда его вето были преодолены, он предложил смешанную систему, но и эта поправка не была принята парламентом. В 1993 г. в России Президент Борис Ельцин принимал решение о введении смешанной системы выборов федерального парламента вообще без участия парламента и политических партий. Таким образом, органы исполнительной власти могут действовать в своих личных интересах, лоббируя то или иное изменение избирательного процесса.

Избирательные системы государств могут формироваться под прямым влиянием военных агрессоров (Ирак, Афганистан), под влиянием бывших метрополий в государствах, бывших колониальными (например, почти каждая африканская страна с мажоритарной избирательной системой является бывшей колонией Великобритании, колонии же Португалии и Италии используют пропорциональную систему). Иногда параметры выборов выбира-

¹ Benoit K. Models of electoral system change. URL: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/benoit04.pdf> (дата обращения: 18.03.2014).

ются «нейтральными» экспертами или группой экспертов. Например, в Венгрии в 1989 г. избирательная система была разработана небольшой группой экспертов, пытавшихся определить оптимальные критерии избирательной системы.

Во многих случаях выбор институциональных параметров избирательной системы определяется не столько конкретными субъектами, сколько более широкими социальными, политическими, историческими силами. Особую роль здесь играет *исторический прецедент*. В момент системного кризиса или в переходный период имеется значительная вероятность перехода к некогда успешной модели. Примером может являться Чехия, где в 1990 г. была выбрана пропорциональная система — во многом именно потому, что она использовалась в стране исторически. Разумеется, меньшее влияние прошлый опыт оказывает на такие конкретные параметры, как границы избирательных округов на отдельных территориях и т.п. Социальные факторы также играют важную роль в процессе изменения избирательной системы; многие исследователи отмечают роль экономических факторов.

Отдельно следует учитывать и *субъективный фактор изменения избирательных систем*: подтолкнуть к электоральной реформе могут незапланированные и случайные события. Например, массовые беспорядки в Египте в 2011 г. привели к свержению власти и проведению парламентских выборов на иных, чем прежде, основаниях. Новый избирательный закон от 2013 г. существенно реформировал избирательную систему Египта, изменив, в частности, систему избрания в нижнюю палату парламента, а также парламентские квоты для меньшинств.

Огромное значение для развития многопартийности имеет тип избирательной системы, используемой в том или ином государстве: мажоритарный, пропорциональный или смешанный, особенно его применение на выборах в общенациональный парламент.

Следует сказать, что конституции демократических стран лишь в редких случаях характеризуются тем, что в них прописан тот или иной тип выборов

депутатов законодательного собрания, так как это в большинстве случаев определяется специальным избирательным законом. Так в ч. 2 ст. 96 Конституции РФ говорится о «порядке формирования Совета Федерации и о порядке выборов депутатов Государственной Думы», тогда как сама процедура выборов закрепляется в специальных законах.

Исключением является Конституция США, в которой ст. I посвящена законодательной власти, которую олицетворяет Конгресс США, включающий в себя Палату представителей (нижнюю палату) и Сенат (верхнюю палату). В статье прописаны процедура выборов в каждую из палат, требования к кандидатам, полномочия Конгресса и законодательный процесс. Статья гарантирует иммунитет сенаторов и представителей от преследования за мнения, высказанные в ходе дебатов, и заработную плату на весь срок их выборного мандата¹.

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 (Дос. 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»².

¹ См.: Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 379.

² Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12.

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 барьер². 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-

¹ 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.

² О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон 18 мая 2005 № 51-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г., с изм. от 16 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543.

ные 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.

¹ *Тенерик А.В.* Конституционные проблемы реформирования российской избирательной системы // *Право и власть.* 2001. № 1. С. 44.

² См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; № 48. Ст. 6636; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4398.

³ *Benoit K.* Models of electoral system change. URL: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/benoit04.pdf> (дата обращения: 18.03.2014).

Балансирование между представительством и управляемостью. Как 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 первоочередной (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.

¹ См.: *Исмаилов Б.И.* Развитие систем стимулирования участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе в международном праве и правоприменительной практике зарубежных государств. URL: http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/instrum6450/item6451.html#_ftn1 (дата обращения: 27.06.2014).

Применительно к России изменения в избирательной системе на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ были инициированы Президентом страны В.В. Путиным, который в своем послании к Федеральному собранию в декабре 2012 г. задал приоритеты и положил начало системной политической реформе¹. Этому способствовал ряд факторов:

Во-первых, имевшая место протестная реакция на результаты последних выборов в Государственную Думу. Можно спорить о причинах и внутренних, и внешних триггерах данных акций, но нельзя не отметить, что, признавая полную легитимность избранного состава Государственной Думы, существенная доля избирателей из числа жителей мегаполисов недовольна сложившимся партийно-политическим представительством в парламенте.

Во-вторых, имеет место низкая динамика обновления партийно-политической системы, структуры и количества парламентских партий. В течение последних трех парламентских федеральных электоральных циклов партийно-фракционный состав нижней палаты Федерального Собрания почти не меняется: четыре ныне действующие парламентские партии — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» — в совокупности монополизировали депутатский корпус последних двух составов Государственной Думы (2011 и 2007 гг.). Аналогичная ситуация была и в составе 2003 г., разница лишь в том, что на тот период партия «Справедливая Россия» еще не была создана, а вместо нее в Государственную Думу прошел блок «Родина», на базе в том числе которого впоследствии и создавалась «Справедливая Россия». За такой длительный период в обществе обычно формируется эффект «электоральной усталости» от одних и тех же партий, а также потребность в новых политических игроках. В российском случае этому способствует еще один фактор — несменяемость лидеров несменяемых парламентских партий. Из всех четырех парламентских партий только «Единая Россия» периодически обновляет состав своих лидеров. В остальных трех партиях с момента их основания и до настоящего времени лидеры не меняются.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 15.12. 2013).

В-третьих, в парламенте не представлен ряд идеологических сегментов российского общества. Например, либеральный сегмент, который последний раз был представлен в Государственной Думе в 1999 г.

Таким образом, на текущий момент в России структурные и стратегические ограничения многопартийности существенно снижены. В качестве главного ограничителя политической конкуренции выступают институциональные правила. При этом институциональными условиями развития многопартийности и партийно-политической конкуренции являются избирательная система, а также нормы, регулирующие процесс партийного строительства. И в той и в другой сферах в современной России мы видим существенную либерализацию. Речь идет, прежде всего, об уже рассмотренных нами поправках в закон «О политических партиях», которые существенно облегчают создание и регистрацию политической партии, а также о снижении избирательного порога на выборах в Государственную Думу 2016 г. с 7% до 5% (при этом данный избирательный порог может еще снижаться, в случае, если за две партии подано 60% и менее или если за один список подано более 60% голосов). В совокупности оба фактора должны стимулировать партийно-политическую конкуренцию в стране.

Инициированные сверху изменения являются не только движением навстречу общественному мнению, но и стратегически формируют основу социально-политического диалога в условиях «новой многопартийности». Данные изменения в избирательном законодательстве будут выгодны различным участникам политического процесса. Активные яркие «одномандатники» получают возможность избираться в нижнюю палату парламента; повышается роль публичного фактора в политике, которая становится более открытой; уменьшаются шансы непубличных депутатов, рассчитывающих на попадание в Госдуму через список; значительно повышается вероятность прохождения кандидатов вне думских политических партий. Критика же внесенных изменений со стороны думской оппозиции закономерна — появляются реальные конкуренты в лице новообразованных политических струк-

тур, «дробящих» протестный электорат. Данные законодательные инициативы возвращают политике «публичное лицо». Кроме того, «политический плюрализм — это не только возможность состоять в любой действующей в рамках Конституции РФ партии, но и не состоять ни в какой партии, быть беспартийным. Такая возможность гарантирует равные права гражданам на участие в политическом процессе независимо от их партийной принадлежности¹. Смешанная избирательная система возвращает гражданам России эти возможности.

Одной из проблем России до сих пор является то, что формирование элиты значительно опережает процессы развития среднего класса. Пропорциональная система, выбранная ранее, была задумана ради кристаллизации и консолидации интересов различных категорий населения, которые могут трансформироваться в стабильную социальную базу конкретных политических партий со своими более или менее четко сформулированными платформами, идеологиями, принципами, ценностями. Однако в условиях быстро меняющихся реалий мы видим явный перевес и выбор в пользу новой смешанной системы, которая должна более гибко отвечать всем критериям времени перемен, в котором Россия сейчас находится. Как верно отмечает А.А. Вилков, «мажоритарная составляющая выборов по одномандатным округам неизбежно повысит роль личностных характеристик кандидатов, независимо от их партийности или беспартийности, усилит их ориентированность на реальные проблемы округа, сделает более тесной связь депутатов-одномандатников со своими избирателями, повысит их ответственность за свои предвыборные обещания»².

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд. перераб., и доп. М., 2010. С. 117.

² Вилков А.А. Возвращение к смешанной избирательной системе на выборах в Государственную Думу как фактор взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества // Современное общество: человек, власть, экономика: материалы III Международной научной конференции (г. Саратов, 4 апреля 2014 г.): сборник научных статей. Саратов, 2014. С. 164–165.

Тем не менее, реформа избирательного права, нашедшая свое юридическое оформление в новом Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 14 июля 2015 г.), окажет существенное влияние на развитие многопартийности в России. Можно прогнозировать несколько сценариев развития ситуации.

Первый сценарий. Либерализация электоральных правил приведет к активизации партийно-политической борьбы, появлению значительного числа новых игроков на партийно-политической арене. Выход на партийную сцену новых участников внесет новизну в межпартийные идеологические дискуссии, а конкурентная борьба на выборах в Государственную Думу в 2016 г. станет значительно острее и жестче. Причем основная конкуренция будет не столько между новыми партийными игроками, сколько между новыми партиями и той партийной четверкой, которая представлена в настоящее время в Государственной Думе, и которую новые партии будут стремиться «подвинуть». Как следствие, итоги выборов 2016 г. могут значительно отличаться от итогов предыдущих парламентских выборов: некоторые ныне действующие парламентские партии уступят свои позиции новым партиям, произойдет заметное обновление депутатского корпуса Государственной Думы, причем как в партийном, так и персональном плане.

Второй сценарий. Появление значительного числа новых партий приведет к обострению конкуренции, но иного, чем в первом сценарии, рода — к обострению внутривидовой борьбы. Это объясняется тем, что возникновение большого количества политических партий (по данным официального сайта Министерства юстиции РФ, в России зарегистрировано 78 политических партий; кроме того, зарегистрировано порядка 60 организационных комитетов, ставящих целью создать политическую партию) никаким образом не увеличит численность базовых политических идеологий, приверженцами которых являются граждане Российской Федерации. Увеличение числа партий может обострить идеологические дискуссии, детализировать их, но никак не

расширить спектр идеологических предпочтений россиян. Например, различные партии могут апеллировать к различным аспектам той или иной политической идеологии или же позиционироваться в спектре «радикалы — умеренные», но в любом случае им не уйти от необходимости самоопределения в рамках той или иной базовой идеологии (как вариант — позиционироваться на стыке идеологий). Таким образом, идеологическая система координат достаточно лимитирована, и каким бы не было число новых партий, им придется, так или иначе, идентифицировать себя в рамках той или иной идеологии.

Прямым следствием этого станет политико-идеологическая жесткая конкурентная борьба близких по идеологии партий. Это будет борьба за политическое выживание и доминирование в своем идеологическом спектре. Данная борьба может иметь условно «мирные» сценарии развития — укрупнение партий путем их слияния, создание новых политических блоков на базе союза близких идейно партий, а может и «боевые» — победу одних партий в публичном идеологическом пространстве над другими, маргинализация последних и, как следствие, их исчезновение из партийно-политического пространства России. Запрет на создание избирательных блоков, дающих возможность нескольким партиям формировать единый список кандидатов при участии в парламентских выборах, будет только способствовать обострению данной внутривидовой конкурентной борьбы.

Третий сценарий. Либерализация институциональных правил партийной и электоральной систем может иметь и неожиданный результат. Стремление усилить партийно-политическую конкуренцию может привести ровно к обратному тренду — к ее ослаблению: существование огромного количества политических партий обернется резким снижением качества политической жизни.

Во-первых, значительное число политических партий может вылиться в конкурентную борьбу «всех против всех». Причем чем более радикально будет бороться та или иная партия, тем заметнее она будет для избирателя. Та-

ким образом, ситуация, когда имеется большое количество партийных игроков, может обернуться хаотическим противостоянием, а не упорядоченной конкуренцией.

Во-вторых, у граждан России могут возникнуть сложности с идеологическим самоопределением в отношении политических партий того или иного идеологического спектра. Так, приверженцы левых взглядов будут вынуждены делать свой выбор между полутора десятком левых партий. Сторонники либеральной идеи будут самоопределяться в предпочтениях среди десятка «либеральных» и «демократических» партий, каждая из которых представляет свой оттенок «либерального». «Державникам» и сторонникам сильного государства будет предложена палитра из двух десятков политических организаций от монархистов до евразийцев, жестко конкурирующих друг с другом, а также с ЛДПР как старейшим игроком на политической арене.

В-третьих, избиратель окажется в затруднении, получив на выборах избирательный бюллетень со списком из 78 политических партий. Это может сказаться на общем интересе граждан к выборам, на снижении электоральной активности.

Как следствие, появление в политическом пространстве значительного числа партийных игроков может привести не к усилению партийно-политической конкуренции, а к деинституционализации партии как политического института. Чрезмерный рост количества политических партий рискует сработать против политической партии как важнейшего института представительной демократии. Политическая конкуренция имеет два полюса: на одном она замерзает, а на другом — расплывается. Так, однопартийная система означает прекращение здоровой политической конкуренции (то же при определенных условиях можно сказать и о двухпартийной системе, в рамках которой осуществляется простой переход голосов избирателей от одной партии к другой). Слишком большое число политических партий означает конец конкуренции и начало хаоса.

В данном случае уместно провести аналогию партийно-политического пространства с экономическим рынком. Один производитель — монополист, а сотни мелких производителей — это хаотичное производство с низким уровнем качества, но никак не конкуренция. Реальная конкуренция возникает, когда в определенном сегменте рынка работает несколько крупных мировых производителей. Именно тогда начинается реальная содержательная конкуренция за рынок с контролем за качеством продукции, введением производственных новшеств, технологических инноваций и пр.

Примечательно, что современная Россия уже прошла тот исторический этап партийного строительства, когда в открывшемся партийно-политическом пространстве возникло несколько десятков партий. Постепенно в этой сфере шел процесс упорядочивания и структурирования, в результате чего появилось несколько крупных и электорально успешных партий. Общественно-политический запрос на обновление партийной системы дал старт ее либерализации. Возвращение к смешанной избирательной системе, по мнению А.А. Вилкова, «отражает потенциальные возможности появления новых политических сил и лидеров, которые потеснят сложившийся партийно-политический расклад и изменят конфигурацию взаимоотношений власти и общества. Обусловлено это тем, что изменение количественных параметров многопартийности объективно создает условия для усложнения политической системы современной России и вариативности развития ситуации на выборах любого уровня. Появление новых и активизация партийных лидеров «старых» партий делают выборы более непредсказуемыми, и не только значительно ослабляют накопившиеся претензии к доминированию партии власти, но и создают определенные предпосылки для новых каналов политического представительства интересов региональных бизнес-групп в законодательных и исполнительных органах власти различных уровней»¹.

Таким образом, в последнее время в России становится очевидной тенденция либерализации законодательства, открывающая возможности по

¹ Вилков А.А. Указ. раб. С. 165.

формированию новых политических партий, которые займут свое место в политическом пространстве страны. С другой стороны, появляющиеся партии будут оказывать свое влияние на процессы реформирования избирательного права в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст. 13 закрепляет положение о том, что в России признаются политическое многообразие, многопартийность. Таким образом, поскольку данная статья находится в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции, можно рассматривать многопартийность как одну из основ конституционного строя. Однако ученые-юристы и политологи по-разному характеризуют этот феномен: как одну из форм политического плюрализма, особый правовой институт, принцип конституционного строя Российского демократического правового государства. Исходя из этого, весьма важным представляется рассмотрение многопартийности как основы конституционного строя, а также отграничение ее от других политических основ конституционного строя — народовластия, разделения властей, политического и идеологического плюрализма, а также выявления их взаимосвязи и взаимовлияния. Проведенный анализ места многопартийности в системе основ конституционного строя России позволил прийти к следующим выводам:

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.

В зарубежных странах теория многопартийности достаточно хорошо развита, поскольку практика существования множества партий и их борьбы

за власть в этих государствах, в отличие от России, насчитывает столетия. Российской Федерации в современный период необходимо учитывать данный опыт при проведении реформы избирательной и партийной систем.

В России о законодательно оформленной многопартийности можно говорить применительно к периоду с 1905 г. по середину 20-х гг. и с 1990 г. по настоящее время. Непродолжительный этап дореволюционной истории существования многопартийности в Российской империи показал неразвитость партий, их неустойчивое положение в политической системе общества того времени, чему способствовало отсутствие системного законодательства в сфере многопартийности.

В советский период конституционно закреплённая однопартийность в Конституциях 1936 г., 1977 г. надолго приостановила формирование политического плюрализма, многопартийности в нашей стране.

В эпоху перестройки в 1989–1991 гг. многопартийность регулировалась Законом об общественных объединениях, где политические партии рассматривались в качестве одного из их видов.

Возрождению многопартийности в России 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 участвовать в управлении государственными и общественными делами. Затем многопартийность была закреплена в Конституции РФ 1993 г.

Принятие Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» способствовало становлению многопартийности, легитимации деятельности политических партий, их институализации. Вначале данный Закон закреплял достаточно жесткие условия, при которых могли образовываться политические партии, но затем в него были внесены изменения, которые позволили создавать партии при наличии 500 членов, что стимулировало появление большого количества партий в последние годы.

Ограничение многопартийности связано с правом любого демократического государства запрещать деятельность политических партий, которые действуют во вред стране, народу, что осуществляется двумя правовыми способами: запрещение создания партий, отказ в их регистрации, а также ликвидация уже имеющихся партий.

В России ликвидация уже имеющихся политических партий, сокращение многопартийности связано с противодействием экстремизму и выступает в качестве серьезной и превентивной меры его противостояния, что является вполне обоснованным. Однако уменьшение количества политических партий возможно и в результате несоблюдения ими определенных условий их функционирования, указанных в федеральных законах. В диссертации доказывалось, что данные меры являются не вполне обоснованными, поскольку ликвидация политической партии по решению суда возможна лишь в тех исключительных случаях, когда ее деятельность представляет реальную опасность для демократического политического строя, посягает на права и свободы граждан. В случае нарушения законодательства, регламентирующего деятельность политических партий, более целесообразно применять к партиям другие санкции, которые позволят сохранить все многообразие политического плюрализма в нашей стране.

Российская многопартийность еще следует по пути своего становления, то есть находится в переходном состоянии, что обуславливает существование нескольких проблемных моментов. Взаимодействие политических партий и органов власти, объединение их совместных усилий в деле развития многопартийности осложнено в ряде случаев непониманием роли партий в развитии демократии. Особенно остро сейчас воспринимается проблема глобального недоверия, в связи с чем снижается явка избирателей на выборах, падает рейтинг партии и т.д. Это, безусловно, негативно сказывается на политической системе в целом. Ведь партии не могут существовать сами для себя, и государство в дальнейшем не будет нуждаться в той партии, которая не способна удержать свой электорат и не является выразителем его воли.

Отмечается изменение роли и направлений деятельности партий в современном информационном пространстве. Открытость как основополагающий принцип в реализации информационной политики партий обеспечивает способность улавливать и чутко реагировать на информационные импульсы, генерирующиеся в обществе, превращая их в эффективные решения, а также осуществлять функцию информирования общества о своей деятельности. Это приобретает особую важность при реализации процесса модернизации партийной системы страны.

Усиливается зависимость партий от СМИ, в том числе и электронных, поскольку от информационного сопровождения партийной деятельности будет во многом зависеть ее восприятие населением страны.

Множественность партий в современном политическом пространстве России породила новую проблематику: взаимодействие между вновь появившимися партиями и теми, кто давно существует, а также поиск оснований и путей интеграции различных политических сил в обществе в контексте новых условий, в том числе сложной политической обстановке, в которой сейчас оказалась Россия.

Огромное значение для развития многопартийности имеет тип избирательной системы, используемой в том или ином государстве: мажоритарный, пропорциональный или смешанный, особенно его применение на выборах в общенациональный парламент. В этой связи в России в последние двадцатилетие не было стабильности: сначала использовалась смешанная система, затем пропорциональная, а в настоящее время осуществляется переход опять к смешанной системе. Такие 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.

Пропорциональная система, выбранная ранее, была задумана ради кристаллизации и консолидации интересов различных категорий населения, ко-

торые могут трансформироваться в стабильную социальную базу конкретных политических партий со своими более или менее четко сформулированными платформами, идеологиями, принципами, ценностями. Однако в условиях быстро меняющихся реалий мы видим явный перевес и выбор в пользу новой смешанной системы, которая должна более гибко отвечать всем критериям времени перемен, в котором наше государство сейчас находится.

В последние годы в России прослеживается тенденция либерализации законодательства в сфере партийного строительства, что открывает возможности для формирования новых политических партий, которые займут свое место в политическом пространстве страны. С другой стороны, появляющиеся партии будут оказывать свое влияние на процессы реформирования государства и гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4202.
2. Декларация от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
3. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2015. № 10. Ст. 1413.
4. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 2 мая 2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2015. № 18. Ст. 2618.
5. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514
6. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»: Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.
7. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

8. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»: Федеральный закон от 12 марта 2002 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.

9. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 58.

10. О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2003 . № 41. Ст. 3947.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272.

12. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 2 марта 2014 г., с изм. от 16 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543.

13. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 58.

14. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий: Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

15. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

16. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ (с изм. от 14 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4398.

17. О внесении изменений в статью 33 Федерального закона «О политических партиях»: Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 300-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5608.

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления: Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.

19. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 15.12.2013).

20. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 15.12.2013).

Международные и зарубежные нормативные акты

21. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14 в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов № 4, 6, 7, 12 и 13. Протокол № 14 (СДСЕ № 194), вступил в силу 1 июня 2010 г.). URL: <http://conventions.coe.int> (русская версия) (дата обращения: 15.12.2014).

22. Шанхайская конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом // СЗ РФ. 2003 . № 41. Ст. 3947.

23. Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1344 (2003 г.) «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе». URL: // www.coe.int (дата обращения: 12.05.2015).

24. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы 1308 (2002 г.) «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах-членах Совета Европы» // Международные избирательные стандарты: Сборник документов. Вып. 2 / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009.

25. Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий (приняты Венецианской комиссией на ее 41-й пленарной сессии в Венеции 10–11 декабря 1999 года) // Совет Европы и Россия. 2001. № 1.

26. Конституция Австрийской Республики. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=160> (дата обращения: 12.05.2014).

27. Конституция Королевства Испании // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

28. Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

29. Конституционные акты Франции // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

30. Конституция Португальской Республики. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=14> (дата обращения: 12.05.2014).

31. Закон о политических партиях Федеративной Республики Германии. URL: http://www.libma.ru/politika/osnovy_teorii_politicheskikh_partii/p2 (дата обращения: 25.04.2015).

Нормативные акты, утратившие силу

32. Высочайший Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е, т. XXV, отд. I, № 26 656.

33. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. // Конституция общенародного государства / под общ. ред. М.М. Смиртюкова и К.М. Боголюбова. М., 1978.

34. Конституция СССР от 7 октября 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

35. Об утверждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР: Закон СССР от 14 марта 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

36. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М., 1978.

37. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РСФСР от 16 июня 1990 г. № 38-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 3. Ст. 25.

38. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

39. Об общественных объединениях: Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 (с изм. от 19 мая 1995 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

40. О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР: Указ Президента РФ от 23 августа 1991 г. № 79 // Российская газета. 1991. 26 авг.

41. 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: Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

Судебная практика

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 „О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР”, от 25 августа 1991 г. № 90 „Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР” и от 6 ноября 1991 г.

№ 169 „О деятельности КПСС и КП РСФСР”, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // СЗ РФ. 1993. № 11. Ст. 400.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона „О политических партиях” в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации „Православная партия России” и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

44. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации „Балтийская республиканская партия”» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона „О политических партиях” в связи с жалобой политической партии „Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов”» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона „О выборах депутатов Госу-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7785.

48. 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.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона „О некоммерческих организациях”, части шестой статьи 29 Федерального закона „Об общественных объединениях” и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда „Костромской центр поддержки общественных инициатив”, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

51. Решение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2007 г. № ГКПИ07-65. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Решение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2007 г. № ГКПИ07-69. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Решение Верховного Суда РФ от 14 февраля 2007 г. № ГКПИ07-67. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Решение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2007 г. № ГКПИ07-66. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Решение Верховного Суда РФ от 26 февраля 2007 г. № ГКПИ07-68.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
56. Решение Верховного Суда РФ от 23 марта 2007 г. № ГКПИ07-293.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
57. Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2007 г. № ГКПИ07-268.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
58. Решение Верховного Суда РФ от 2 апреля 2007 г. № ГКПИ07-301.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
59. Решение Верховного Суда РФ от 13 апреля 2007 г. № ГКПИ07-299.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
60. Решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 2007 г. № ГКПИ07-300.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
61. Решение Верховного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № ГКПИ07-298.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
62. Решение Верховного Суда РФ от 24 мая 2007 г. № ГКПИ07-297.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
63. Решение Верховного Суда РФ от 15 июля 2008 г. № ГКПИ08-1275.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
64. Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2005 г. № 55-Г05-17.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
65. Определение Верховного Суда РФ от 2 марта 2010 г. № 22-Г10-1.
Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
66. Постановление Европейского Суда по правам человека от 12 апреля 2011 г. «Дело „Республиканская партия России (Republican party of Russia) против Российской Федерации”» (жалоба № 12976/07) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12.

Научная и учебная литература

67. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2011.

68. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России: учебное пособие. М., 2011.
69. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.
70. *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999.
71. *Бархатова Е.Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015.
72. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001.
73. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
74. *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Сер. «Библиотека судебного конституционализма». М., 2014. Вып. 5.
75. *Васильева С.В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010.
76. *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990.
77. *Ветютнев Ю.Ю.* Государственно-правовые закономерности (Введение в теорию) / под ред. А.Я. Рыженкова. Элиста, 2006.
78. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009.
79. *Джанда К.* Сравнение политических партий: исследования и теория // Современная сравнительная политология. М., 1997.
80. *Дмитриев Ю.А.* Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). М.: Деловой двор, 2013.
81. *Дюверже М.* Политические партии / пер. с фр. М., 2000.
82. *Енгибарян Г.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010.
83. *Зульцбах В.* Основы образования политических партий. М., 2006.

84. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007–2008.

85. Избирательное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. В.О. Лучина. М., 2008.

86. *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013.

87. *Кабышев С.В., Ермаков А.Д.* Конституционные цели политических партий современной России. М., 2015.

88. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

89. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е изд., пересм.) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011.

90. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.

91. Конституция общенародного государства / под общ. ред. М.М. Смиртюкова и К.М. Боголюбова. М., 1978.

92. *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Липчанская М.А.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014.

93. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

94. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 1–2: Часть Общая / отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М., 2000.

95. Конституционное право России: курс лекций / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2007.

96. *Комкова Г.Н.* Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010.

97. *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева О.В.* Конституционное право зарубежных стран. 3-е изд. М., 2013.
98. *Корзунюк Ю.Г., Заславский С.Е.* Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. М., 1996.
99. *Кравец И.А.* Российский конституционализм. Проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2004.
100. Краткий словарь по философии / под общ. ред. И.В. Блауберга, И.К. Пантина. 4-е изд. М., 1982.
101. *Лебон Г.* Психология народов и масс. М., 2014.
102. *Левада Ю.* Механизмы и функции общественного доверия // Левада Ю. Ищем человека. Социологические очерки. 2000–2005. М., 2006.
103. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 22.
104. *Мишин А.А.* Конституционное право зарубежных стран. 14-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
105. *Михельс Р.* Социология политических партий в условиях демократии: Главы из книги // Диалог. 1990. № 3, 5, 7, 11, 13, 15, 18.
106. *Михельс Р.* Социология политической партии в условиях демократии // Современная буржуазная политическая наука: проблемы государства и демократии. М., 1982.
107. *Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С.* Конституционное право России: учебник. М., 2013.
108. *Нудненко Л.А.* Конституционное право России: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013.
109. Общероссийские избирательные объединения накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва: справочник. М., 1999. С. III.
110. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.
111. *Острогорский М.Я.* Демократия и политические партии. М., 1927.

112. *Петухов В.В.* Демократия участия и политическая трансформация России. М., 2007.
113. *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина современной России. Саратов, 2002.
114. Политические партии России: история и современность / под ред. А.И. Зевелева, Ю.П. Свириденко, В.В. Шелохаева. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000.
115. *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994.
116. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1994.
117. *Садовникова Г.Д.* Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008.
118. *Степанов И.М.* Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. М., 1992.
119. ФРГ. Конституция и законодательные акты / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1991.
120. *Чиркин В.Е.* Конституционная терминология. М., 2013.
121. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1898.
122. *Шелохаев В.В.* Феномен многопартийности в России // История национальных политических партий России. М., 1997.
123. *Штомпка П.* Доверие — основа общества. М., 2012.
124. *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России. М., 2013.
125. *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.
126. *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.
127. *Юртаева Е.А.* Глава 1. Человек и власть: современное измерение // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.

Статьи в научных журналах и сборниках

128. *Авакьян С.А.* Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // Национальные интересы. 2001. № 4.
129. *Александр Дж.* Власть, политика и гражданская сфера // Социс. 2009. № 10.
130. *Астафичев П.А.* Баланс конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3 (29).
131. *Астафичев П.А.* Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.
132. *Вилков А.А.* Возвращение к смешанной избирательной системе на выборах в Государственную Думу как фактор взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества // Современное общество: человек, власть, экономика: материалы III Международной научной конференции (г. Саратов, 4 апреля 2014 г.): сборник научных статей. Саратов, 2014.
133. *Володина С.В.* Проблемы развития конституционного принципа многопартийности в современной России // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 3(31).
134. *Володина С.В.* Параметры избирательной системы как объект реформирования: технология влияния // Полис. Политические исследования. 2014. № 5.
135. *Володина С.В.* Институциональные факторы влияния на политическую конкуренцию: основные подходы к изучению и современная российская практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4 (101).
136. *Володина С.В., Данилов С.А.* Доверие и риски российской многопартийности: современный аспект // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики: в 3 ч. Ч. I. Тамбов: Грамота, 2014. № 12 (50).

137. *Головин А.Г., Головина Т.Ю., Гришина М.В., Чуров В.Е.* О влиянии требований к численности политических партий на электоральные процессы // Журнал российского права. 2007. № 9.

138. *Гудков Л.* Доверие в России: смысл, функции, структура // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2012. № 2(112).

139. *Денисов С.А.* Конституционные ценности как основа для толкования норм Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9.

140. *Ерыгина В.И.* Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

141. *Ерыгина В.И.* Ограничения экстремизма в деятельности политических партий для защиты парламентской демократии // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 1.

142. *Кабышев В.Т.* Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // Личность и власть (конституционные вопросы): межвузовский сборник научных работ. Ростов н/Д; Саратов, 1995.

143. *Кабышев В.Т.* Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы России // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013.

144. *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. Дополнительный выпуск (№ 85).

145. *Комарова В.В.* Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6.

146. *Комарова В.В.* Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2.

147. *Кокотов А.Н.* Доверие и сущность российского права // Юридическая безопасность. 2010. 15 июля.

148. *Краснов М.А.* Онтология разнообразия (к осмыслению статьи 13 Конституции РФ) // *Общественные науки и современность.* 2006. № 3.

149. *Кузнецова О.В.* Содержание конституционного принципа равенства прав граждан России в пассивном избирательном праве // *Ленинградский юридический журнал.* 2012. № 3 (29).

150. *Лапаева В.В.* Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение: критерии правомерности // *Журнал российского права.* 2007. № 9.

151. *Лебедев В.А.* Актуальные проблемы народного представительства в Российской Федерации // *Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов: сборник материалов по итогам научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ (Тверь, 17–18 мая 2013 г.) / под общ. ред. В.И. Крусса.* Тверь, 2013.

152. *Лебедев В.А.* Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2010. № 11.

153. *Любарев А.* Арифметика власти // *Политический журнал.* 2007. № 13–14.

154. *Махник Д.И.* Конституционно-правовые средства противодействия экстремизму при реализации гражданами права на объединение в политические партии // *Журнал российского права.* 2011. № 6.

155. *Молокова М.А.* Взаимодействие российских федеральных органов законодательной власти с оппозиционными партиями: политологический аспект. URL: http://www.juristlib.ru/book_9460.html (дата обращения: 13.07.2014).

156. *Невинский В.В.* Основы конституционного строя как система основополагающих конституционных принципов // *Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: сборник статей, посвященный 30-летию Алтайского государственного университета и*

40-летию юридического факультета АлГУ / под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2003.

157. *Румянцев А.* Много партий хороших и разных? // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91).

158. *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя: понятие, содержание, отражение в конституции // Государство и право. 1993. № 1.

159. *Селивончик А.В.* О связи конституционного права с партиями как политическими институтами // Современное право. 2005. № 2.

160. *Теперик А.В.* Конституционные проблемы реформирования российской избирательной системы // Право и власть. 2001. № 1.

161. *Фарукишин М.Х., Юртаев А.Н.* Некоторые проблемы и противоречия становления многопартийности в СССР // Советское государство и право. 1991. № 10.

162. *Шугрина Е.С.* Формы участия непарламентских партий в обсуждении и выработке решений органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3.

163. *Шутов А.Ю.* Из истории формирования многопартийности в современной России // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2013. № 5.

164. *Юртаева Е.А.* Человек и власть: современное измерение // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.

Зарубежная литература

165. *Birch S.* Electoral Corruption // Institute for Democracy & Conflict Resolution - Briefing Paper (IDCR-BP-05/11).

166. *Birch S.* Electoral Systems and Party System Stability in Post-Communist Europe // Paper presented at the 2001 Annual Conference of the American Political Science Association. San Francisco, California.

167. *Gross D.A., Goidel R.K.* The states of campaign finance reform. Columbus: Ohio State University Press, 2003.

168. *Katz R.S.* Democracy and Elections. Oxford University Press, 1997.

169. *Lambert L., Jansen H.* Party Building by a State Dependent Party: The Case of the Green Party of Canada — Paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Saskatoon, Saskatchewan, May 30-June 1, 2007.

170. *Lijphart A., Grofman B.*, general editor: Pomper G.M. Choosing an electoral system. Issues and Alternatives. New York: Praeger, 1984.

171. *Lijphart A., Grofman B.* Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agathon Press, 1986.

172. *Lijphart A., Aitkin D.* Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945–1990. Oxford University Press, Incorporated, 1995.

173. *Sundquist J.L.* Dynamics of the Party System. Washington, D.C., 1973.

174. *Pennings P., Lane J.-E.* Comparing Party System Change. London: Routledge, 1998.

175. *Moser R.G.* Unexpected Outcomes. Electoral Systems, Political Parties, and Representation in Russia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

Диссертации и авторефераты диссертаций

176. *Волобуева А.Н.* Конституционно-правовые основы организации и деятельности политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

177. *Герасимов Д.С.* Многопартийность в условиях переходных систем: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009.

178. *Долидзе Н.И.* Конституционно-правовой институт многопартийности в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2009.

179. *Дубровина Е.П.* Политические партии как субъекты избирательного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

180. *Дудников Е.В.* Политический плюрализм и становление многопартийности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2011.

181. *Ермаков А.Д.* Политические партии — институт конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

182. *Заславский С.Е.* Политические партии России (Процесс правовой институционализации): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

183. *Кононов К.А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

184. *Кропоткин Г. М.* Правящая бюрократия и «новый строй» в России (1905–1907 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2007.

185. *Михайличенко И.В.* Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.

186. *Петрова О.Ю.* Многопартийность в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003.

187. *Платонова Н.И.* Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2015.

188. *Поздняков Д.А.* Современная российская многопартийность: юридические механизмы институционализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004.

189. *Пономарев Е.Г.* Политико-правовые основы многопартийности в Российской империи и особенности перехода к однопартийной системе: Историко-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

190. *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х–90-е гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 1996.

191. *Теперик А.В.* Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

192. *Толочко А.В.* Многопартийность в современной России: роль государства: автореф. дис. ... канд. полит наук. Воронеж, 2011.

193. *Федоринов В.Е.* Политические партии России в условиях становления и развития плюрализма: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

194. *Фролов А.А.* Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2011.

195. *Шантора А.А.* Принцип политического многообразия в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Интернет-ресурсы

196. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: www.minjust.ru (дата обращения: 12.03.2015).

197. Официальный сайт Центральной Избирательной Комиссии российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 20.05.2015).

198. Левада-центр. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru> (дата обращения: 14.10.2014).

199. Новая политология. URL: <http://www.nowpolitolog.ru/nepols-268-1.html> (дата обращения: 16.04.2014).

200. Основы теории политических партий. URL: http://www.libma.ru/politika/osnovy_teorii_politicheskikh_partii/p2.php (дата обращения: 25.04.2015).

201. *Медведев Д.А.* Наша демократия не совершенна... Но мы идем вперед. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/echomsk/728687-echo.9> (дата обращения: 23.10.2014).

202. Избирательный цикл-2014: институциональное значение региональных и муниципальных выборов для развития партийной и избирательной систем: Доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» (июль 2014). URL: <http://politanalitika.ru/upload/iblock> (дата обращения: 30.12.2014).

203. *Исмаилов Б.И.* Развитие систем стимулирования участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе в международном праве и правоприменительной практике зарубежных государств. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/instrum6450/item6451.html#ftn1> (дата обращения: 27.06.2014).

204. *Benoit K.* Models of electoral system change. URL: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/benoit04.pdf> (дата обращения: 18.03.2014).

205. *Bielasiak J.* Electoral Systems and Political Parties. URL: http://apcentral.collegeboard.com/apc/members/courses/teachers_corner/50299.html (дата обращения: 18.03.2014).