

# К 20-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Е. Постников

## КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

**Аннотация.** В статье рассматривается генезис институтов демократии в России после принятия Конституции, выявляются проблемы в развитии политической системы страны.

**Ключевые слова:** конституция, народовластие, демократическое государство, политическая система, политические партии, права граждан.

**Д**емократия — одна из ключевых категорий конституционного права. Семантически она является однопорядковой с категорией «народовластие». Вместе с тем общепризнанное в науке или нормативное определение данного понятия отсутствует<sup>1</sup>. Полагаем, что это связано с его всеохватывающим характером, поскольку демократичность может характеризовать организацию и деятельность как властных, так и общественных структур, служить критерием оценки политического режима государства, деятельности институтов гражданского общества и отдельных личностей, а также тем, что в различных государствах формируется правовая идеология, в соответствии с которой в понятие «демократия», и связанные с ним понятия «демократичность», «демократические основы», «демократическое государство» может вкладываться совершенно различный смысл.

В советский период в юридической науке социалистическая демократия рассматривалась как высший тип политической демократии. Как отмечал В.Е. Гулиев, социалистическая демократия возникает как революционное отрицание буржуазной демократии, воплощается в целостной системе качественно новых институтов и базируется на экономических и социальных принципах социализма: общественной собственности

на средства производства, планомерным развитием социалистической экономики, отсутствием эксплуатации, распределении по труду. Для социалистической демократии характерно соответствие формы и содержания — демократических учреждений, законов и т.д. и власти трудящихся<sup>2</sup>. Как известно, на основе концепции социалистической демократии в СССР и других социалистических странах сформировались авторитарные политические режимы, основанные либо на монопольном положении коммунистической партии, либо на ее абсолютном доминировании. Это вполне согласовывалось с конституционными нормами, формально закреплявшими демократические принципы и демократические институты. Так, в ст. 9 Конституции СССР 1977 г. провозглашалось, что основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения. Совершенно очевидно, что для оценки реального демократизма государства необходимо рассматривать конкретные законодательные, правовые механизмы

<sup>1</sup> М.А. Краснов характеризует понятие «демократия» как одно из наиболее слабо поддающихся формализации. Об этом см: Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» / Судьбы конституционализма в России и современном мире. М., 2012. С. 4-20.

<sup>2</sup> Юридический энциклопедический словарь. М.: «Советская энциклопедия». 1984. С. 82.

народовластия и практику их реализации. Только при этих условиях можно судить о степени демократизма государства, определяемой вовлеченностью населения в осуществление государственной власти.

После распада СССР и последовавшего крушения социалистической демократии в Российской Федерации началось активное развитие таких демократических институтов как парламентаризм<sup>3</sup>, свободные выборы, основанные на политической конкуренции и многопартийности<sup>4</sup>, также было положено на начало развитию федерализма и местного самоуправления, создававших условия для демократической децентрализации государственной власти. Это развитие было внутренне противоречивым в силу слабости политических партий, других институтов гражданского общества, отсутствия устойчивых демократических традиций в стране. В действовавшей до 1993 г. Конституции (Основном законе) РФ — России наряду с прогрессивными принципами и нормами присутствовали и пережитки советской системы народовластия, в частности, противоречащее принципу разделения властей положение ст. 104 Конституции, в соответствии с которой Съезд народных депутатов РФ правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации.

Создававшийся в рамках Конституционной комиссии, сформированной Съездом народных депутатов РСФСР, проект новой Конституции РФ носил либеральную направленность: в нем предусматривалась сбалансированная система организации государственной власти на основе принципа разделения властей. Однако в условиях острой политической конфронтации Президентом РФ был внесен проект Конституции, воплощавший идеи сильной президентской власти, способной оказывать определяющее воздействие на развитие государства, в том числе и на демократические процессы в стране. «Президентский» проект Конституции, доработанный в рамках созданного Президентом РФ Конституционного Сопровождающего Собрания, и лег в основу Конституции РФ.

Как отмечал один из авторов этого проекта С.М. Шахрай, «нужно было создать документ, который сам стимулировал бы установление общественного порядка и принуждал бы к общественному согласию», в частности, чтобы «принудить конфликтующие стороны к компромиссу» президент был наделен соответствующими полномочиями», выводящими его из классиче-

ской схемы «разделения властей»<sup>5</sup>. Как полагает С.М. Шахрай, вопреки распространенному мнению о якобы «сверхпрезидентском» характере российской Конституции, в ней изначально заложена *модель президентско-парламентской республики* с «неклассическим» разделением властей<sup>6</sup>.

После принятия в 1993 г. Конституции РФ в нее было внесено лишь две поправки. Однако за 20 лет действия Конституции можно говорить о более обширном развитии ее содержания. Это связано с тем, что конституционные нормы развиваются в федеральных конституционных законах и федеральных законах<sup>7</sup>, интерпретируются в Постановлениях Конституционного Суда РФ. Общее направление развития Конституции определяется одновременным действием двух факторов. С одной стороны, заложенные в ней принципы конституционного строя стабилизируют это развитие, придавая ему устойчивую ценностную ориентацию. С другой стороны, реализация этих принципов в текущем законодательстве под влиянием различного рода факторов может существенно изменяться и без корректировки норм Конституции. Это отчетливо прослеживается по законодательным мерам, связанным с реализацией курса на «укрепление вертикали власти», проводившегося, начиная с 2000 г. Такого рода развитие свидетельствует о гибкости Конституции. Однако о положительном характере данного явления можно говорить только до определенных пределов, поскольку существует опасность, что законодательная и политическая практика с определенного момента станут развиваться по собственной логике, мало связанной со смыслом конституционных положений.

Развитие демократии — одна из основополагающих идей Конституции РФ. О незыблемости демократической основы российской государственности говорится в преамбуле Конституции, а в ст. 1 Российская Федерация определяется как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Тем самым однозначно устанавливается ценностно-нормативная ориентация конституционного устройства страны. Для реализации демократических конституционных ценностей существенны два обстоятельства. Во-первых, общие принципы демократической организации государства должны получить достаточное развитие в тексте самой Конституции и, во-вторых, данные нормы должны быть «работоспособны», то есть опираться на законодательно определенный и функци-

<sup>3</sup> О становлении институтов парламентаризма в этот период см.: Hahn J.W. Analyzing Parliamentary Development in Russia/ Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions. N.Y.: M.E. Sharpe, 1996. P. 3-25.

<sup>4</sup> Правовые аспекты демократизации избирательной системы начала 90-х годов показаны в издании: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. М.: Манускрипт, 1993.

<sup>5</sup> Коммерсантъ. 17 апреля 2013 г.

<sup>6</sup> Шахрай С.М. Общество в период изменений. Опыт конституционного строительства. М., 2013. С. 37.

<sup>7</sup> Об этом см.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М.: Проспект, 2013. С. 83-86.

онирующий процессуальный механизм. Иначе говоря, закрепленные в Конституции институты демократии должны получать дальнейшее развитие в законодательстве и правоприменительной практике.

Концептуальное значение для развития институтов демократии в Российской Федерации имеет ст. 3 Конституции РФ, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Признавая исключительную субъектность народа как носителя суверенитета и источника власти, Конституция одновременно закрепляет и две основные формы народовластия: непосредственное (прямое) осуществление власти народом и осуществление власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). С учетом особенностей этих форм влияние Конституции, на развитие демократических начал государственности проявляется в нескольких направлениях, которые тесно взаимосвязаны между собой.

Прежде всего, это создание правовых условий, гарантий участия граждан и их объединений, институтов гражданского общества в формировании органов государственной власти и осуществлении государственной власти. Механизмы непосредственной (прямой) демократии обеспечивают непрерывность воспроизводства субъектности народа как единственного источника государственной власти. Данные механизмы имеют особые черты применительно к различным уровням организации публичной власти (федеральный, региональный, местный).

За годы, прошедшие после принятия Конституции РФ в стране сформировалась высокоразвитая система избирательного законодательства и законодательства о референдуме, которая включает в себя федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Законодательство о других формах непосредственной демократии на федеральном уровне в настоящее время находится в стадии формирования. Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» и Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» положили начало дальнейшему развитию данных форм непосредственной демократии. Полагаем, что в дальнейшем данные институты могут обрести устойчивое развитие при условии их законодательного регулирования. В частности, вопросы обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов целесообразно урегулировать в

федеральном законе «О нормативных правовых актах»<sup>8</sup>. В форме федерального закона возможно введение института народной правотворческой инициативы на федеральном уровне.

Перечень форм непосредственной (прямой) демократии на уровне субъектов РФ в целом более обширен. В системной форме он не определен на федеральном уровне. Федеральные законы устанавливают только конституционно обусловленные формы, такие как выборы и референдум. Что касается иных форм, то здесь в полной мере проявляется многообразие субъектов РФ, которые в своих конституциях, уставах и законах устанавливают различные формы непосредственной демократии (такие как отзыв депутата законодательного органа, наказ избирателей депутату, отчет депутата перед избирателями, консультативный референдум, опрос граждан, всенародное обсуждение, народная законодательная или правотворческая инициатива, публичные слушания и некоторые иные) и регламентируют их осуществление.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 — ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup> был установлен широкий перечень форм непосредственной (прямой) демократии на местном уровне. При этом регламентация этих форм практически целиком (а не рамочным образом, как это было ранее) определяется федеральным законодателем и в рамках данного регулирования муниципальные образования осуществляют дальнейшее правотворчество. Тем самым гарантируется определенная независимость муниципалитетов от органов государственной власти субъектов РФ в формировании правовой основы осуществления форм непосредственной демократии. Действительно, данным Федеральным законом были сделаны важные шаги в направлении демократизации деятельности институтов местного самоуправления, усиления форм «прямой» демократии на местах, (широкого и непосредственного участия граждан в решении вопросов развития территорий)<sup>10</sup>. Следует особо отметить позитивный вклад таких новых институтов прямой демократии, как публичные слушания, голосование граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, проведение которых является обязательным в случаях, предусмотренных законом. В то же время потенциал иных

<sup>8</sup> Инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах» разработан в Институте законодательства и сравнительного правоведения и опубликован.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>10</sup> Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Эксмо, 2010. С. 167.

форм прямой демократии на местном уровне, таких как местный референдум, народная правотворческая инициатива остается неиспользованным. Причиной тому — недостаточная заинтересованность населения<sup>11</sup>, отсутствие или неразвитость структур политических партий на местном уровне.

*Другим направлением демократизации государства является совершенствование самого устройства государственной власти в соответствии с принципом разделения властей.* В данном аспекте следует говорить о развитии ее представительных основ как на федеральном, так и региональном уровнях, расширении начал коллегиальности в деятельности органов государственной власти, открытости деятельности органов государственной власти и должностных лиц, таком построении их деятельности и взаимодействии, которые исключали бы чрезмерное влияние одного органа либо должностного лица на осуществление публичной власти. Демократический режим деятельности государства предполагает создание процедур принятия решений, соблюдение которых позволяет достичь согласования различных общественных интересов, а также механизмов контроля и ответственности в целях предотвращения злоупотреблений властными полномочиями. Децентрализации в организации публичной власти достигает при последовательном соблюдении принципов федерализма и самостоятельности местного самоуправления.

*Демократизация отношений государственной власти с гражданами осуществляется в общем контексте политических отношений, структурирующихся в рамках политической системы страны.* Вопрос о понятии политической системы общества активно разрабатывался в советской юридической литературе<sup>12</sup>. В целом признавалась ведущая роль государства и политических партий в качестве основных компонентов политической системы, при этом обращалось внимание на важность таких элементов политической системы как ее нормативная основа, политическая культура, политические идеологии<sup>13</sup>. В современной литературе по конституционному праву исследования феномена политической системы не получили широкого распространения. В основном обращается внимание на анализ различных сторон взаимодействия государства и политических партий. От-

части это объяснимо с учетом того обстоятельства, что в Конституции Российской Федерации отсутствует термин «политическая система». Однако в Конституции отсутствуют и многие другие конституционно-правовые понятия, которые получили активное развитие как в научной литературе, так и в законодательстве (например, такие как избирательная система, избирательные комиссии и многие другие).

На первый взгляд, представляется парадоксальным тот факт, что находясь в замороженном состоянии в советский период, политическая система страны являлась объектом пристального внимания со стороны юридической науки, а в период ее активного развития в условиях многопартийности перестала вызывать такой интерес. Наиболее вероятным объяснением такому положению вещей представляется то, что последние годы во многом произошла демистификация феномена политической системы. Политические нормы и обычаи, складывавшиеся в советском государстве наряду с правовыми нормами и защищавшиеся партийно-государственным аппаратом, стали вытесняться правовыми нормами. Данные политические нормы часто являлись неформализованными, но от этого действовали не менее жестко. Достаточно сослаться на политическую практику, не установленную ни в одном законе, в соответствии с которой на выборах в Советы на одно место баллотировался только один кандидат. Вытеснение данного неформализованного регулирования, несомненно, явилась мощным фактором, работающим на усиление авторитета конституционного права.

Полагаем, что под политической системой следует понимать совокупность взаимодействующих между собой государственных и общественных институтов, непосредственно влияющих на осуществление публичной власти в стране. За годы, прошедшие со времени реального обретения Россией статуса суверенного государства, контуры политической системы страны неоднократно менялись. Наиболее важный фактор в этом процессе — Конституция и практика ее применения. Как уже отмечалось выше, до принятия в 1993 г. Конституции РФ прежняя Конституция предусматривала несбалансированную систему высших органов государственной власти, формально основанную на верховенстве представительной власти, признании ее единства на всех уровнях. В то же время реальные рычаги управления страной были сосредоточены у исполнительной власти и ее главы — Президента РФ. Несбалансированность указанной системы стала одной из основных причин появления «двоевластия» и конституционного кризиса в стране. Политические партии в это время были недостаточно развиты и не играли существенной роли в преодолении политического кризиса и проведении конституционной реформы.

<sup>11</sup> Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 204-224.

<sup>12</sup> См. работы: Ф.М. Бурлацкого, В.Е. Гулиева, Б.М. Лазарева, А.И. Лукьянова, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, Р.А. Сафарова, Б.Н. Топорнина, В.Е. Чиркина, Г.Х. Шахназарова др.

<sup>13</sup> Развитие политических систем в современном мире. М., 1981; Политическая система развитого социалистического общества // под ред. А.М. Васильева. М., 1984.

После принятия Конституции РФ существенно изменилось правовое поле для развития политической системы. С одной стороны, были закреплены принципы разделения властей, федерализма, самоуправления, многопартийности и идеологического многообразия, что само по себе предполагает осуществление публичной власти на демократической основе. С другой стороны, в системе государственных органов была однозначно определена доминирующая роль Президента РФ, что создало предпосылки для управления политическими процессами со стороны президентской власти. При этом потенциал активного воздействия государства на политические процессы по-разному реализовывался на различных этапах развития страны.

Ключевую роль в определении облика и внутреннего содержания современной политической системы задают отношения, формирующиеся между государством и политическими партиями. Между тем Конституция РФ достаточно лаконична в определении конституционного статуса политических партий и их взаимоотношений с государством. основополагающей нормой является установление идеологического, политического многообразия и многопартийности (ст. 13 Конституции РФ). Уже после принятия Конституции РФ правовое регулирование политического структурирования российского общества в течение достаточно длительного времени осуществлялось в отсутствие закона о политических партиях. Отсутствием закона о политических партиях в значительной мере объясняется тот факт, что в избирательном законодательстве была использована конструкция «избирательного объединения» как основного коллективного субъекта избирательных кампаний. Порядок организации и деятельности политических партий и иных общественных объединений первоначально регулировался Законом СССР «Об общественных объединениях», впоследствии большинство его положений утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>14</sup>.

В данном Федеральном законе регулировались общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Федеральный закон предполагал принятие специальных законов, регулирующих особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений. Применительно к политическим партиям эти особенности были установлены в Федеральном законе от 11 июля

2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>15</sup> Этот закон развивает положения Конституции РФ относительно реализации принципа многопартийности, что само по себе является определенной гарантией демократического развития страны. В нем дано определение понятия «политическая партия». Установлено, что 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».

Федеральный закон «О политических партиях» конкретизирует принципы взаимодействия государства и политических партий, устанавливая, что вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Предусмотрено, что вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними. Важной нормой является требование, в соответствии с которым лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов муниципальных образований, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. Таким образом, Федеральный закон определил пределы «отделенности» политических партий от государства.

Современному конституционному законодательству России известно несколько институтов, в отношении которых подчеркивается их отделенность либо самостоятельность от власти. Это институты церкви и местного самоуправления. Не вдаваясь в специальный анализ особенностей взаимоотношений указанных институтов и государства, отметим, что в отличие от церкви институт политических партий предполагает их

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

тесное взаимодействие с государством. В этом данный институт близок к местному самоуправлению, самостоятельность которого в системе публичной власти, включая структурную отделенность от органов государственной власти, также предполагает его взаимодействие с государством. Такое взаимодействие необходимо для обеспечения единства публичной власти, вытекающей из конституционного принципа народовластия: носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

На взаимоотношения политических партий и государства, по мнению В.Д. Зорькина, оказывает воздействие то обстоятельство, что политические партии имеют двойственную природу. «Партия зарождается в недрах гражданского общества, и в этом смысле является институтом гражданского общества, то есть структурным элементом сферы частных отношений, не зависящих от государственной власти. Но та же партия, проходя через процедуры выборов государственной власти разных уровней — федеральных, региональных, муниципальных, — становится частью государственно властно-политической системы. А значит, требует в сфере регулирования и оценок партийной деятельности государственно-правового нормативного подхода»<sup>16</sup>. Однако здесь, с нашей точки зрения, важно иметь в виду, что включенность политической партии в функционирование институтов государственной власти, хотя и налагает на нее дополнительные обязанности, соответствующие предоставленным правам, но не должна приводить к ее слиянию с государством. Подобное слияние означало бы ее мутацию как института гражданского общества. Таким образом, более точно говорить о двойственной природе политических партий как объекта правового регулирования, что проявляется в применяемых методах правового регулирования их организации и деятельности.

Так, на первоначальной стадии формирования политической партии, регулирование ее деятельности носит самый общий характер. Партия самостоятельно решает вопросы внутренней организации, программы, членства и т.д. Становясь участниками избирательных правоотношений, правоотношений, связанных с деятельностью выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, политические партии все более подчиняются императивным методам регулирования, поскольку для законодательства они выступают в качестве объекта новых правоотношений, в рамках которых требует обеспечить реализа-

цию всего спектра конституционных принципов. Таким образом, особые подходы к регулированию деятельности политических партий в силу их «вхождения во власть» вполне обоснованы.

Взаимодействие политических партий с государством, в современных условиях является необходимым условием как формирования, так и функционирования публичной власти. Множественность политических партий, то есть многопартийность, создает возможность для организации этой власти на демократических основах, что препятствует узурпации власти, являющейся антиподом народовластия.

Отметим, что Федеральный закон о политических партиях определяет допустимые пределы взаимодействия политических партий и государства в терминах невмешательства, более характерных для описания взаимоотношений государств в международных отношениях. В то же время очевидно, что содержание взаимодействия политических партий и государства многоаспектно и не ограничивается исключительно требованиями невмешательства.

Прежде всего, следует учитывать, что государство нормирует партийное строительство, то есть определяет правила создания и деятельности политических партий, осуществляет контроль за их деятельностью, обладая в том числе правом прекращения их деятельности. Таким образом, в любом случае речи не идет о взаимодействии равноправных субъектов. В этих условиях утверждать о существовании объективных пределов вмешательства государства в деятельность партий можно, если существует стабильное регулирование порядка создания и деятельности политических партий, находящее свое воплощение в правоприменительной практике. И здесь принципиальное значение имеет конституционно-правовое качество данного регулирования. Оно должно максимально исключить возможность применения административного усмотрения к политическим партиям со стороны органов государственной власти.

Однако и после принятия Федерального закона «О политических партиях» стабилизация законодательного регулирования в этой сфере говорить не произошла. Наибольшие изменения Федеральный закон «О политических партиях» претерпевал в части требований, предъявляемым к политическим партиям по общей численности входящих в нее членов партии и числу региональных объединений. Первоначально было установлено, что в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии. Федеральным законом от 20

<sup>16</sup> Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда / Международная конференция «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности». Санкт-Петербург. 27-28 сентября 2012 г. С. 8.

декабря 2004 № 168-ФЗ<sup>17</sup> были внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях», в соответствии с которыми вводились новые требования: в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии. Реализация данных норм, направленных на создание преимуществ для крупных партий привела к существенному сокращению числа политических партий и в стране действовало только семь политических партий; при этом целому ряду политических партий было отказано в регистрации, что фактически вывело соответствующих партийных активистов из правового поля. В этой связи появился феномен «внесистемной оппозиции». Эта ситуация требовала новых законодательных решений.

По инициативе Президента РФ был принят Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ<sup>18</sup>, вводившей поэтапное, но весьма ограниченное сокращение требований, предъявляемых к политическим партиям. Данная либерализация законодательства оказалась недостаточной, поскольку не повлекла существенных сдвигов в партийном строительстве. Для преодоления сложившейся ситуации был принят Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»<sup>19</sup>, согласно которому в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии. При этом минимальная численность региональных отделений более не регламентировалась законом. Было установлено, что требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях могут быть установлены уставом политической партии. Такое регулирование повлекло существенный рост числа политических партий после вступления в силу 4 апреля 2012 г. указанных законодательных новелл.

Такого рода динамика законодательного регулирования свидетельствует об отсутствии четких конституционно-правовых ориентиров, определяющих развитие института политических партий как неотъемлемого элемента механизма народовластия. Для преодоления данного положения вещей представляется актуальным дальнейшее развитие содержания конституционных принципов организации и деятельности политических партий. В том числе важно установить законодательные параметры принципа конкуренции политических

партий. На значимость именно этого принципа для российской общественно-политической системы обоснованно обращает внимание С.В. Васильева: «В отличие от конституционной идеи политического плюрализма принцип политической конкуренции заключает в себе не просто общие посылы, а конкретные правила поведения субъектов, механизмы достижения баланса между общественно-политическими силами. Поэтому принцип политической конкуренции более технологичен»<sup>20</sup>. Вместе с тем полагаем, что более обоснован путь не противопоставления указанных принципов, а расширения нормативного содержания принципа политического многообразия за счет установления требований по обеспечению равноправной конкуренции политических партий. Конституционно-правовое развитие в этом направлении может осуществляться в различных формах, однако наиболее реалистичным представляется путь внесения необходимых дополнений в Федеральный закон о политических партиях. В этой связи также принципиально важно дальнейшее развитие правовых позиций Конституционного Суда РФ, конкретизирующих рассматриваемые конституционные принципы.

Что касается формулы Федерального закона о политических партиях о взаимном невмешательстве органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий и политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, она, безусловно, оказала определенное положительное воздействие на развитие законодательства и правосознания. Однако практика ее реализации оказалась весьма непоследовательной. Основная проблема заключается в том, что централизация власти, получившая свое развитие в последнее десятилетие, в значительной мере основывается на партийной системе с очевидным доминированием правящей политической партии, чему не созданы какие-либо эффективные законодательные ограничения. Напротив, законодательство допускает определенные инструменты влияния представителей государства на воспроизводство ее доминирующего положения (яркий пример тому: получившее широкое распространение вхождение глав субъектов РФ — членов «Единой России» в списки кандидатов на выборах в Государственную Думу и законодательные органы субъектов РФ с последующим отказом от депутатских мандатов).

По своим конституционно-правовым последствиям ситуация с явным доминированием в политической системе одной политической партии близка к состоянию однопартийности, которая искажает действие консти-

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

<sup>20</sup> Васильева С.В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением / Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. — М.: ТЕИС, 2011. С. 43.

туционных принципов организации государственной власти. Как отмечал М. Дюверже, «степень разделения властей гораздо больше зависит от партийной системы, чем от положений, записанных в конституциях. Так, однопартийность приводит к весьма значительной концентрации властей, даже если официальные тексты устанавливают более или менее обозначенное их разделение: единственная партия прочно скрепляет их в различных властных органах»<sup>21</sup>. Доминирование одной политической партии в демократическом обществе, где допускается создание множества политических партий, не является естественным состоянием. Оно является результатом определенного искажения как политических, так и конституционно-правовых отношений, когда группой лиц, получивших мандат на осуществление власти на определенный срок, целенаправленно формируются новые правила, создаются новые структуры, мобилируются различного рода ресурсы, обеспечивающие создание для определенной партии преимуществ в получении мандата на новый срок. Таким образом, процесс волеизъявления народа может стать объектом манипуляций, осуществляемых как в форме изменения законодательства, так и в формировании практики его применения.

Доминирование одной политической партии нельзя запретить как таковое, поскольку оно является результатом реализации законодательства. Однако можно создать предпосылки для предотвращения этого явления, путем развития законодательства, более эффективно защищающего конкуренцию в политической сфере (как между партиями, так и между партиями и независимыми кандидатами, политическими движениями, иными общественными объединениями). Это позволит нормализовать взаимоотношения государства и политических партий в целях создания в нашей стране устойчивой демократической политической системы. В этом направлении уже приняты важные меры по либерализации условий создания и деятельности политических партий. Существенное значение имеет разработка проекта нового закона о выборах депутатов Государственной Думы. В нем важно обеспечить, чтобы для доступа в избирательную кампанию новых политических партий не вводилось цензовых и иных ограничений непреодолимого характера, а возможность их участия в выборах определялась исключительно степенью поддержки со стороны избирателей.

Одним из важных индикаторов сбалансированности функционирования политической системы является наличие развитой системы законодательства о публичных мероприятиях, обеспечивающего реализацию права на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пи-

кетирования. Федеральный закон от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>22</sup> в целом создал основы для решения коллизий между органами власти и организаторами, а также участниками публичных мероприятий протестной направленности. Однако после усиления протестной активности в стране в 2011-2012 г., сопровождавшейся в ряде случаев отступлениями от норм действующего законодательства, федеральный законодатель пошел на существенное ужесточение ответственности за соблюдение правил проведения публичных мероприятий. В Федеральном законе от 8 июня 2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» были усилены меры административной ответственности, а также определены некоторые дополнительные требования по порядку организации публичных мероприятий. Некоторые нормы данного закона были впоследствии скорректированы с учетом Постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко<sup>23</sup>. Несомненно то, что в ближайшем будущем актуально дальнейшее совершенствование законодательства о публичных мероприятиях в направлении создания более весомых гарантий для защиты конституционного права граждан участвовать в публичных мероприятиях. Это создаст дополнительный импульс для демократизации политической жизни в нашей стране.

Таким образом, опыт конституционно-правового развития РФ доказывает, что недостаточное внимание к законодательному регулированию вопросов организации политической системы на основе демократических принципов, определенных в Конституции РФ, приводит к дисфункциям во взаимоотношениях между государством и гражданским обществом. Для решения возникающих коллизий необходимо создание развитой законодательной базы, обеспечивающей комплексное решение практических вопросов демократической организации и функционирования политической системы страны с целью максимального обеспечения политических прав и свобод граждан. Именно на этой основе может быть достигнута реализация демократического потенциала современного российского государства.

<sup>21</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 474.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

### Библиографический список:

1. Васильева С.В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением / Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. — М.: ТЕИС, 2011.
2. Дюверже М. Политические партии. — М.: Академический проект, 2000.
3. Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда / Международная конференция «Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности». Санкт-Петербург. 27-28 сентября 2012 г. — С. 8.
4. Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» / Судьбы конституционализма в России и современном мире. — М., 2012.
5. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Эксмо, 2010.
6. Политическая система развитого социалистического общества // под ред. А.М. Васильева. — М., 1984.
7. Правовые аспекты демократизации избирательной системы начала 90-х годов показаны в издании: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. — М.: Манускрипт, 1993.
8. Развитие политических систем в современном мире. — М., 1981.
9. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
10. Шахрай С.М. Общество в период изменений. Опыт конституционного строительства. — М., 2013.
11. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. — М.: Проспект, 2013.
12. Юридический энциклопедический словарь. — М.: «Советская энциклопедия». 1984.
13. Hahn J.W. Analyzing Parliamentary Development in Russia/ Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions. — N.Y.: M.E. Sharpe, 1996. — P. 3-25.

### References (transliteration):

1. Vasil'yeva S.V. Zloupotrebleniye politicheskoy partiyey svoim dominiruyushchim polozheniyem / Rossiyskaya Konstitutsiya: normy i zhizn'. Trudy kafedry konstitutsionnogo i munitsipal'nogo prava. Vyp. 6. — M.: TEIS, 2011.
2. Dyuverzhe M. Politicheskiye partii. — M.: Akademicheskiiy proyekt, 2000.
3. Zor'kin V.D. Pravovyye osnovy rossiyskoy mnogopartiynosti i praktika Konstitutsionnogo Suda / Mezhdunarodnaya konferentsiya « Politicheskiye partii v demokraticheskom obshchestve: pravovyye osnovy organizatsii i deyatel'nosti». Sankt-Peterburg. 27-28 sentyabrya 2012 g. — S. 8.
4. Krasnov M.A. Konstitutsionno — pravovoy smysl ponyatiya «demokraticheskoye gosudarstvo» / Sud'by konstitutsionalizma v Rossii i sovremennom mire. — M., 2012.
5. Munitsipal'naya reforma v Rossiyskoy Federatsii: pravovoye i ekonomicheskoye issledovaniye / pod red. T.YA. Khabrievoy. M.: Eksmo, 2010.
6. Politicheskaya sistema razvitogo sotsialisticheskogo obshchestva // pod red. A.M. Vasil'yeva. — M., 1984.
7. Pravovyye aspekty demokratizatsii izbiratel'noy sistemy nachala 90-kh godov pokazany v izdanii: Izbiratel'naya reforma: opyt, problemy, perspektivy. — M.: Manuskipt, 1993.
8. Razvitiye politicheskikh sistem v sovremennom mire. — M., 1981.
9. Sergeyev A.A. Mestnoye samoupravleniye v Rossiyskoy Federatsii: problemy pravovogo regulirovaniya. — M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2006.
10. Shakhrai S.M. Obshchestvo v period izmeneniy. Opyt konstitutsionnogo stroitel'stva. — M., 2013.
11. Ebzeyev B.S. Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroye Rossiyskoy Federatsii. 2-ye izd. — M.: Prospekt, 2013
12. Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar'. — M.: «Sovetskaya entsiklopediya». 1984.