

Е.И. Волгин

**ПРОБЛЕМА ПРИНЯТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНА
«О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ» В СЕРЕДИНЕ 1990-х гг.**

E.I. Volgin

**THE PROBLEM OF THE ADOPTION OF THE RUSSIAN LAW
“ON POLITICAL PARTIES” IN THE MID-1990s**

Аннотация. Почти на десятилетие растянулся процесс принятия закона о политических партиях в Российской Федерации. Когда в начале 1990 г. была отменена ст. 6 Конституции СССР, многим казалось, что этот закон должен был появиться в ближайшее время. Однако после окончательного решения «проблемы КПСС» работа над ним приостановилась. Постсоветская Россия погрузилась в пучину проблем, фактически парализовавших законодательную власть. Новая Государственная Дума, принявшая законодательную эстафету от прежнего парламента, определила указанный акт как приоритетный. Однако процесс согласования уже практически готового законопроекта (ибо основная работа все-таки была проделана Верховным Советом РФ) растянулся на весь период деятельности I Думы. Когда же на исходе своей легислатуры Госдума приняла закон о партиях, он (по формальным основаниям) был отклонен Советом Федерации. Российские правове-ды и политологи, комментируя действующий с 2001 г. Федеральный закон «О политических партиях», как правило, не углубляются в предысторию, связанную с перипетиями его непосредственной разработки и принятия. Вместе с тем этот сюжет при более детальном рассмотрении вполне может составить отдельную тему для изучения. Цель данного исследования состоит в том, чтобы ответить на вопрос: почему в середине 1990-х гг. столь важный и столь ожидаемый закон о партиях, о необходимости принятия которого говорили представители политического истеблишмента, в итоге так и не был принят. Предметом исследования выступает политико-правовой процесс, связанный с разработкой, обсуждением и механизмом принятия нормативного акта в 1994–1995 гг. На основании изучения широкого круга источников, а также посредством применения междисциплинарного подхода (методов историко-политологического и правового анализа) делается вывод о том, что

* *Волгин Евгений Игоревич*, кандидат политических наук, доцент кафедры истории общественных движений и политических партий исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Volgin Evgeny Igorevich, PhD Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of the History of Social Movements and Political Parties, Faculty of History, Moscow Lomonosov State University

+7-926-792-87-87; plytony@yandex.ru

основная причина неудач крылась не столько в юридическом несовершенстве рассматриваемого акта (хотя оно имело место), сколько в стратегических интересах российской политической элиты 1990-х гг.

Ключевые слова. Государственная Дума, Совет Федерации, федеральный закон, общественные объединения, Б.Н. Ельцин, И.П. Рыбкин, И.Б. Зубкевич.

Abstract. The process of adoption of the law on political parties stretched for almost a decade in the Russian Federation. When Art. 6 of the Constitution of the USSR was annulled in early 1990, it seemed to many that this law would appear in the near future. However, after the final solution of the “CPSU problem”, work on it was suspended. Post-Soviet Russia plunged into the abyss of problems that actually paralyzed the legislative authority. The new State Duma, the successor to the previous parliament, made this act a priority. Nevertheless, the process of agreeing on a practically completed draft law (the Supreme Council of the Russian Federation did the main work of drafting it) was extended to the entire term of the First Duma. When the State Duma adopted a law on parties at the end of its legislature, it was declined by the Federation Council on formal grounds. Russian lawyers and political scientists, commenting on Federal Law “On Political Parties” in force since 2001, as a rule, do not delve into the backstory related to the travails of its formation and adoption. However, this issue may well constitute a separate topic for research. The objective of this study is to answer the question why in the mid-1990s such an important law on parties, much anticipated and favored by certain representatives of the political establishment, was ultimately not adopted. The subject of the article is the political and legal processes associated with the development, discussion and mechanisms of adoption of this normative act in 1994–1995. The research is based on the study of a wide range of sources and applies an interdisciplinary approach, i.e. methodology of historical, political, and legal analysis. The author concludes that the main reason for the failure to adopt the law was not so much its real deficiencies as the strategic interests of the 1990s Russian political elite.

Keywords: State Duma, Federation Council, Federal Law, public associations, B.N. Yeltsin, I.P. Rybkin, I.B. Zubkevich.

* * *

Уже почти двадцать лет в России действует Федеральный закон «О политических партиях». Принятый в 2001 г., он стал не просто документом, регламентирующим деятельность соответствующих общественно-политических объединений, но и мощным регулятором партийно-политической практики. Однако история разработки и принятия этого документа далеко не однозначна. Как известно, впервые закон о партиях был принят в конце 1995 г., однако так и не вступил в силу. Это была первая попытка российского законодателя выделить партии в особый вид общественных объединений, обладающих определенными политическими правами.

Этот первый законодательный опыт не получил должного освещения в исследовательской литературе. Авторы, акцентируя внимание на действующем законе «О политических партиях» и его последующих изменениях, лишь вскользь касаются истории разработки и принятия того, самого первого акта¹. И это понятно: исследователи (в основном юристы и политологи), занимающиеся проблемами правовой институализации российских политических партий, пытаются составить в первую очередь научно-практический комментарий к действующему законодательству, чтобы сориентировать современников в конкретных вопросах партотгенеза и перипетиях избирательного права. Исторический аспект здесь присутствует лишь «постольку-поскольку» (да и то, речь в основном идет о законе «О политических партиях» 2001 г., что является «несколько другой» историей).

Цель данной статьи заключается в том, чтобы на основании комплексного использования различных источников (нормативно-правовых актов и законопроектов, стенограмм заседаний палат Федерального Собрания, периодической парламентской печати) показать весьма непростой политико-правовой процесс разработки и принятия Федерального закона «О политических партиях» Государственной Думой Федерального Собрания РФ первого созыва (1994–1995).

В качестве первоочередных задач следует, во-первых, выявить основные сюжеты парламентской и внепарламентской дискуссии, которая велась политическим и экспертным сообществом вокруг наиболее спорных положений законопроекта (о минимальной численности партии и количестве ее региональных отделений, о возможности существования региональной многопартийности,

¹ Право и многопартийность в России. Сб. статей и материалов. М., 1994; *Медков Х.А.* Закон о партиях и проблема многопартийности в РФ. Оренбург, 2014; *Бабурин С.Н., Малумов А.Ю., Спиридонов А.А.* Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ: (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ: поstateйный). М., 2008; *Левишук-Энгельгардт А.Б.* О действующей Конституции и политических партиях в России. М., 2003; *Федоринов Е.И.* Закон «О политических партиях» и тенденции развития многопартийности в РФ // Россия в контексте мировой истории: Сб. научных статей. Воронеж, 2003. С. 105–118; *Малый Д.А.* Конституционное право на объединение в РФ. СПб., 2003; *Заславский С.Е., Лапаева В.В., Соловьева С.В., Шутько Д.В.* Комментарий к федеральному закону «О политических партиях». М., 2002; *Василик М.А.* Федеральный закон «О политических партиях» и будущее многопартийной системы в России // Актуальные проблемы современной политической науки. СПб., 2002. С. 173–185; *Аверьянов А.Н., Васецкий Н.А., Малов Ю.К.* Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях». М., 2003.

о перспективах финансирования общественно-политических объединений из федерального и регионального бюджета, о департизации государственных структур, о внутреннем устройстве партий и проблемах внутрипартийной демократии и т.д.). Эта дискуссия наглядно отражает понимание российским политическим классом феномена многопартийности, которое сложилось после демонтажа однопартийного диктата.

Во-вторых, необходимо проследить саму процедуру прохождения данного закона в Государственной Думе и Совете Федерации. Это позволит продемонстрировать юридическую технику, которой пользовались разработчики известного документа, уяснить позиции различных парламентских фракций и депутатских групп, их политический интерес или же, напротив, крайнюю незаинтересованность в появлении специального «партийного законодательства».

Наконец, предстоит ответить на вопрос о том, почему Федеральный закон «О политических партиях», принятый I Думой в декабре 1995 г., не преодолев вето Совета Федерации, впоследствии так и не был доработан, превратившись в итоге в сугубо архивный документ.

Успешный ответ на эти, а также ряд других, более частных вопросов, позволит лучше понять начальный этап формирования в постсоветской России целостной государственно-правовой стратегии в отношении общественно-политических (в первую очередь — оппозиционных) объединений.

Проблема принятия закона о политических партиях появилась задолго до избрания I Думы. Впервые она встала перед новоизбранным Верховным Советом РСФСР (далее — ВС) летом 1990 г. Потребность в этом законе диктовалась не столько стремлением закрепить определенный правовой статус за различным общественно-политическим объединениям (которых, в общем-то, пока не было), сколько политической необходимостью делигитимации КПСС на территории суверенной республики². Однако получилось так, что «проблема КПСС» решилась гораздо быстрее, нежели российские депутаты подступились к закону о партиях, который после августа 91-го потерял актуальность³. Когда наконец законопроект был готов и представлен в Президиум ВС России, Р. Хасбулатов заявил: «...неужели об этих паразитах еще какие-то законы нужно принимать». Так, по свидетельству разработчиков, закон о партиях «был похоронен

² Волгин Е.И. Проблема департизации в России в начале 1990-х годов // Вестник Московского университета. Сер. 8: История. 2014. № 4. С. 102–123.

³ Волгин Е.И. Проблемы разработки законодательства о политических партиях в РФ (1990–1993) // Вестник Московского университета. Сер. 8: История. 2017. № 5. С. 60–81.

в Верховном Совете навсегда»⁴. Проблема, разумеется, заключалась отнюдь не только в нежелании Хасбулатова тратить драгоценное время на принятие специального закона «об этих паразитах», а в том, что депутатам, всецело поглощенным борьбой с президентом, было явно не до *каких-то* партий, которые по-прежнему казались довольно эфемерными. Кроме того, в РФ действовал Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях», который во многом решал вопрос правовой легитимации российских общественно-политических объединений.

Ситуация кардинально изменилась после 21 сентября 1993 г., когда Б.Н. Ельцин подписал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ». Распуская прежний парламент, президент одновременно вводил в действие новое избирательное законодательство, даруя половину мест в будущей Думе политическим партиям⁵. Это автоматически повышало политическую значимость последних, но и предъявляло к ним особые требования. Поэтому прежний закон «Об общественных объединениях» уже не отвечал новым социально-политическим реалиям. Правоведы указывали на необходимость одновременно принятия закона о партиях вместе с новым Положением о выборах: «Однако в тогдашней напряженной политической обстановке было... не до того»⁶. Примечательно, но еще в самом начале осеннего политического кризиса 1993 г. Ельцин, вспомнив об отсутствии закона о партиях, издал указ, в котором рекомендовал будущему Федеральному Собранию разработать и принять соответствующий правовой акт не позднее 1 февраля 1994 г.⁷

В президентском окружении проблема обновления законодательства о партиях также получила определенный отклик. Г.А. Сатаров (помощник президента по взаимодействию с партиями) в январе 1994 г. предложил законодательно выделить партии в особую группу общественных организаций, участвующих в формировании власти⁸. Другой президентский советник, П. Филиппов, рекомендовал суще-

⁴ Государственная Дума Федерального Собрания РФ (далее — ГД ФС РФ). Стенограмма заседания от 4 октября 1995 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3019/> (дата обращения: 11.12.2018).

⁵ Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России. Дисс. ... канд. юр. наук. Саратов, 2015. С. 142.

⁶ Лапаева В.В. Становление многопартийности в России (Социально-правовой анализ) // Государство и право. 1995. № 8. С. 5.

⁷ Указ Президента РФ от 23 сентября 1993 г. № 1434 «О досрочных выборах Президента РФ» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3601.

⁸ Российская газета. 10 января 1994.

ственно ужесточить требования к партиям, дабы «покончить с гипертрофированной многопартийностью» и заставить политические силы объединиться «в три-четыре» крупные партии»⁹. Учитывая эти моменты, Б.Н. Ельцин в своем первом (после принятия Конституции) Послании (24 февраля 1994) обратил внимание новоизбранных депутатов на необходимость принятия «раздельных законодательных актов о партиях и об общественных организациях», дабы отделить политические структуры от неполитических¹⁰.

Разрабатывать закон о партиях предстояло новой Думе. Комиссия законодательных предложений при президенте под председательством первого зампреда нижней палаты парламента М.А. Митюкова придала ему приоритетное значение. Уже 19 января 1994 г. Митюков сообщил депутатам, что законопроект практически готов (что неудивительно, так как работа над ним велась уже более трех лет)¹¹. Непосредственной разработкой (или же доработкой) законопроекта занимался Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций (учрежден 20 января 1994 г.), который возглавил В.И. Зоркальцев (фракция КПРФ). Его замами, принявшими активное участие в законотворческой деятельности, стали В.А. Лепехин (Партия российского единства и согласия — ПРЕС), И.Б. Зубкевич (Демократическая партия России) и В.В. Савицкий («Выбор России») ¹². В комитет также вошли представители Аграрной партии России (АПР), ЛДПР, «Яблока», Национально-республиканской партии (всего 16 чел.)¹³.

Процесс подготовки закона о партиях держал «на особом контроле» Председатель I Думы И.П. Рыбкин¹⁴. В конце апреля 1994 г. он вместе с Председателем Совета Федерации В.Ф. Шумейко подписали «Договор об общественном согласии», в соответствии с которым Федеральное Собрание должно было принять закон о партиях в самое ближайшее время¹⁵.

12 апреля 1994 г. Совет Думы рассмотрел проект федерального закона о политических партиях. Концептуально этот документ (по

⁹ Россия. 16–22 февраля 1994; Коммерсантъ. 5 февраля 1994.

¹⁰ Российская газета. 25 февраля. 1994.

¹¹ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 19 января 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3251/> (дата обращения: 12.12.2018).

¹² Российская газета. 26 января 1994; Электронное периодическое издание «Политика». — URL: <http://www.politika.su/fs/gd1kom.html> (дата обращения: 25.10.2018).

¹³ Россия. 2–8 февраля 1994.

¹⁴ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 11 марта 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3229/> (дата обращения: 13.12.2018).

¹⁵ Известия. 30 апреля 1994.

сравнению с предыдущим проектом, разрабатываемым ВС) не изменился, однако произошла кристаллизация его отдельных положений. Так, например, более строго были определены требования к минимальной численности партии, а также количеству ее региональных отделений¹⁶. После рассмотрения законопроекта в Совете Думы он был направлен в парламентские комитеты, депутатские объединения, политические партии для подготовки предложений и замечаний¹⁷. После обобщения и анализа многочисленных предложений, поступивших от заинтересованных сторон, было решено вынести проект закона на пленарное заседание Думы в июле 1994 г.¹⁸

Кроме того, в мае 1994 г. профильный думский комитет провел пять «круглых столов», посвященных обсуждению закона о партиях¹⁹, в которых приняли участие российские академические институты, зарубежные эксперты, а также Минюст РФ и Общественная палата при президенте РФ²⁰.

Наиболее «щекотливым» вопросом дискуссии стала норма, предусматривавшая государственное финансирование партий. Одни считали, что государство целиком и полностью должно взять на себя спонсирование партий, правда при условии полного отказа последних от коммерческой деятельности и от получения денежных средств из иных источников. Однако такой подход неминуемо ставил партии в зависимость от государства, создав неравные условия для тех, кто уже получал господдержку, и новыми организациями. Кроме того, установление законодательного запрета на ведение коммерческой деятельности, особенно в условиях правового хаоса 1990-х, было несложно обойти. Другие эксперты, напротив, считали возможным ограничить финансирование партий лишь возмещением расходов на избирательные кампании и деятельность парламентских фракций, при этом (временно) разрешив им коммерческую деятельность «в полном объеме» на определенных условиях²¹.

¹⁶ Московские новости. 27 марта — 3 апреля. 1994.

¹⁷ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 19 октября 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3150/> (дата обращения: 19.12.2018).

¹⁸ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 13 апреля 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3215/> (дата обращения: 13.12.2018).

¹⁹ Независимая газета. 13 мая 1994.

²⁰ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 19 октября 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3150/> (дата обращения: 19.12.2018); Независимая газета. 13 мая 1994.

²¹ Дмитриев Ю.А. Политические права и свободы граждан в механизме реализации народовластия в РФ (на примере отдельных законопроектных работ) // Известия вузов. Правоведение. 1994 № 2. С. 23–24.

6 июля 1994 г. проект закона «О политических партиях» был представлен профильным комитетом в первом чтении²². По словам И.Б. Зубкевич, представлявшей закон, его основная задача состояла в том, чтобы, с одной стороны, стимулировать создание крупных политических партий, которые, «цивилизованно воздействуя» на органы власти, будут адекватно артикулировать общественные запросы, но при этом, с другой — обеспечить возможность для развития небольших объединений. Именно поэтому из документа на стадии разработки была исключена норма о минимальной численности партии, которая составляла не менее 5 тыс. членов. При этом в законопроекте сохранялось требование, согласно которому партия должна была иметь свои отделения более чем в половине субъектов Федерации численностью не менее 10 чел. в каждом. Что касается вопроса государственного финансирования политических объединений, то разработчики предусмотрели минимальное субсидирование лишь парламентских фракций тех партий, которые преодолели на выборах 5-процентный барьер.

В ходе парламентской дискуссии депутаты высказали ряд серьезных замечаний к документу. Так, О.О. Миронов (КПРФ) путем несложных вычислений показал, что, убрав из закона норму о минимальной численности партии, разработчики допустили для общественно-политической организации федерального уровня барьер всего в 450 членов. «Это при населении РФ около 150 млн... Не слишком ли это низкая норма?», — вопрошал член массовой (даже по меркам 1990-х) коммунистической партии, которого нисколько не смущал крайне либеральный подход в данном вопросе в зарубежном праве.

Другим законоположением, смутившим Миронова (и не его одного), стала норма, согласно которой политической партией признавалась организация, получившая на выборах поддержку более 5 % избирателей. Здесь депутат усмотрел некое логическое противоречие: «Для того, чтобы принимать участие в выборах, нужно быть партией, а не наоборот...» (согласно действующему на тот момент избирательному закону, последнее было вовсе не обязательно).

В.И. Тихонов (незарегистрированная депутатская группа «Российский путь») озвучил традиционное для левой оппозиции требование изъять из проекта содержащийся запрет на создание и деятельность партий, имеющих целью разжигание социальной розни. Ибо, по словам депутата, практически любую партию при желании можно было обвинить в подобных действиях. Отвечая на

²² ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 6 июля 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3175/> (дата обращения: 14.12.2018).

эту претензию, Зубкевич сослалась на Конституцию, запрещающую деятельность общественных объединений, разжигающих социальную рознь.

Г.И. Кулик (АПП) заострил внимание на двух основных недостатках законопроекта. Во-первых, недопустимость в законодательном порядке определять срок полномочий руководящих органов партии (закон предусматривал не более трех лет), т.к. это вопрос сугубо внутрипартийной демократии. Второе, более серьезное замечание, требовало законодательно закрепить особые политические полномочия партии, победившей на выборах (например — право формировать правительство). Однако это предложение выходило за рамки самого закона и требовало конституционных поправок.

Наконец, Г.Г. Лукава (ЛДПР), отстаивая «государственнический» характер партий, возражал против содержавшегося в законе запрета на создание и деятельность парторганизаций в Вооруженных Силах и правоохранительных органах, актуализировав тем самым уже забытую тему департизации начала 1990-х.

Учитывая вышеизложенные замечания, законопроект не был принят в первом чтении. Либеральная пресса поспешила обвинить в этом коммунистов, которым не понравился все тот же запрет на разжигание социальной розни. Именно этот «рецидив большевизма», по мнению журналистов, привел к тому, что столь необходимый обществу законопроект был провален²³. Однако, учитывая характер высказанных депутатами замечаний, законопроект содержал достаточно серьезные недоработки. Кроме того, документ был «не совсем» провален, просто недобрал необходимого числа голосов²⁴. При этом парламентарии, сконцентрировавшись на сугубо «партийных» моментах законопроекта, упустили из виду некоторые важные детали, на которые впоследствии обратили внимание представители органов юстиции, разного рода общественники, отечественные и зарубежные эксперты²⁵.

Так, первый замминистра юстиции В.М. Кузьмин указал на необходимость исключить из возможных членов партии лиц без гражданства (первоначальный вариант закона допускал их членство). Он также посоветовал четко определить, что относится к символике партии, запретив последней использовать государственные символы.

²³ Коммерсантъ. 7 июля 1994.

²⁴ Проголосовали «за» — 154 чел. (34,2 %), «против» — 60 чел. (13,3 %), «воздержалось» — 15 чел. (3,3 %).

²⁵ Право и многопартийность в России. Сборник статей и материалов / Отв. ред. С.А. Боголюбов М., 1994. С. 113–117, 119–120, 122–125.

Кроме того, Кузьмин посчитал необходимым дополнить перечень документов, необходимых для регистрации партии, программными положениями, а также материалами, подтверждающими общероссийский статус партии. Замминистра также настаивал на том, чтобы предусмотреть право регистрирующего органа осуществлять (при необходимости) соответствующую проверку.

Совет Общественной палаты при президенте РФ, в свою очередь, предложил разработчикам не делить партии на общероссийские и региональные. Вопрос о том, на каком территориальном уровне действовать, партия должна была решать самостоятельно. Также предлагалось ограничить производственно-хозяйственную активность партии издательской и рекламной деятельностью (с использованием налоговых послаблений). Широкая хозяйственная деятельность могла уменьшить роль партий именно как общественно-политических объединений. Лишать же партии их правового статуса за неучастие в выборах было признано нецелесообразным, ибо это могло диктоваться тактическими соображениями или же бойкотом.

Целый ряд замечаний к законопроекту высказал Институт современной политики. Во-первых, предлагалось уравнивать в финансовых правах политические партии и иные виды общественных объединений (общефедеральные политические движения, массовые общественные объединения, преследующие политические цели). Ибо действующий на тот момент Закон СССР «Об общественных объединениях» запрещал партиям получать денежное и иное материальное вспомоществование из-за рубежа, что казалось не столь очевидным для иных видов общественно-политических ассоциаций. Во-вторых, говорилось о необходимости ограничить круг потенциальных участников парламентских выборов исключительно политическими партиями, признав таковыми любые общественные объединения, ставящие целью участие в электоральном процессе. В-третьих, высказывалась мысль о нецелесообразности существования региональных партий, распространяющих свою деятельность на несколько субъектов Федерации, т.к. было не вполне понятно, законодательством какого субъекта будет регулироваться их деятельность.

Эксперты Института высказали целый ряд более частных замечаний, как то: неясность вопроса о том, каким образом партии будут подтверждать свою численность и количество региональных отделений, отсутствие требования выборности и сменяемости партийного руководства, недопустимость дискриминации и ограничения приема в партию по ряду признаков, отсутствие запрета на

создание организаций на этнической, сословной или религиозной основе, недостаточно четкая процедура правовой легитимации в плане ответственности регистрирующего органа за формализм и волокиту, наконец, отсутствие в законопроекте переходных положений, которые должны были зафиксировать статус уже существующих партий и их необходимые действия после принятия данного закона. Серьезных уточнений требовали вопросы, связанные с партийной собственностью и правом партии заниматься коммерческой деятельностью.

Свои соображения к законопроекту высказал Международный фонд избирательных систем. Фонд призвал разработчиков не подходить столь критически к вопросу о возможности пребывания партийных ячеек на предприятиях и в коммерческих структурах (за исключением силовых и правоохранительных органов). Предъявлялись дополнительные требования к содержанию партийных уставов, где было необходимо четко указывать полномочия руководящего органа партии, порядок назначения и освобождения руководящих партийных работников, процедуру выдвижения кадров на замещение различных государственных постов. Ряд замечаний был высказан по вопросу финансовой дисциплины политической партии: особенно во время проведения избирательных компаний, а также при получении финансовых пожертвований или же занятия коммерческой деятельностью.

Несколько ремарок по отдельным законоположениям подготовила американский эксперт К. Лейхэм. Прежде всего, она также указала на недопустимость членства в российских партиях граждан других государств. Ибо данные общественно-политические институты являлись национальными формированиями и представляли точку зрения граждан страны (эта простая истина почему-то казалась очевидной для американского эксперта, но не для российских депутатов, упустивших этот момент). Во-вторых, Лейхэм обратила внимание на не вполне понятное положение о необходимости участия каждого члена партии в ее работе, тогда как конкретные формы этого участия не были раскрыты. В-третьих, эксперт высказала сомнение относительно минимальной численности учредителей партии (по закону — всего 10 человек). Такой порядок, по мнению Лейхэм, приведет к созданию сотен новых партий, которые размоют основы действительно крупных общественно-политических объединений, артикулирующих интересы больших групп населения. Затронула эксперт и проблему госфинансирования партий, посчитав, что при таком раскладе эти объединения могут стать «полугосударственными организациями» и потерять свою независимость.

Пока эксперты обсуждали законопроект, его рассмотрение переносилось на осеннюю сессию. 19 октября 1994 г. проект ФЗ «О политических партиях» повторно был представлен в первом чтении²⁶. Учитывая предыдущий неудачный опыт, И.Б. Зубкевич несколько изменила тактику. Коротко рассказав о законопроекте, прошедшем уже почти «четырёхлетнюю школу» и сообщив о работе над ошибками, она решила «слегка надавить» на депутатов, предупредив, что в случае повторного отклонения законопроекта, правой статус почти шестидесяти партий, зарегистрированных в Минюсте, окажется под вопросом (что едва ли соответствовало действительности).

Однако на депутатов такой прием не подействовал, и они вновь раскритиковали законопроект, повторяя прежние замечания и обнаруживая новые огрехи. Так, депутат В.С. Мартемьянов (КПРФ) заявил о необходимости предусмотреть в законопроекте дополнительные гарантии от противозаконных запретов партий. Е.В. Туинов (ЛДПР) просил уточнить, какой суд может приостанавливать и запрещать деятельность общероссийских политических партий. В.А. Никонов (ПРЕС) заявил, что документ целесообразно рассматривать лишь после принятия закона о выборах, иначе «мы ставим... телегу впереди лошади». Депутата О.О. Миронова (КПРФ), помимо крайне малой численности общероссийской партии, теперь смущало еще и то, что законопроект предусматривал право собственности политических партий на землю²⁷. Он вновь обратил внимание разработчиков на то, что закон (кроме земельного ресурса) не наделяет партии никакими дополнительными политическими возможностями. М.П. Бурлаков (ЛДПР) высказался против существования региональных политических партий: «Это что, специально направлено на разрушение целостности РФ?» Отвечая на это замечание, Зубкевич заметила, что процесс регионального партотгенеза имеет место в отдельных субъектах Федерации, где даже принимаются свои законы о партиях²⁸.

²⁶ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 19 октября 1994 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3150/> (дата обращения: 18.12.2018).

²⁷ Однако этот пункт неожиданно защитил небезызвестный депутат В. Марычев, правда, весьма оригинальным способом: «Ну вот умер член партии — похоронить негде. Так что земля нужна, и партии нужна земля».

²⁸ Действительно, пока депутаты Госдумы бились над федеральным законом о партиях, их региональные коллеги ушли далеко вперед. Так, осенью 1994 г. был принят закон «О политических партиях Республики Башкортостан». Он устанавливал минимальную численность партии (не менее 500 чел.), а также запрещал одному и тому же лицу состоять в разных партиях (Независимая газета. 8 октября 1994).

Депутат К.Н. Панферов (фракция ЛДПР) обратил внимание на возможность членства в политической партии лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории РФ. «...На территории Москвы без гражданства проживают..., так называемые, лица кавказской национальности. Они имеют право организовать свою партию?» — вопрошал обеспокоенный представитель «национал-патриотического крыла». Однако, как выяснилось из разъяснений докладчика, речь вовсе не шла о лицах «кавказской национальности», с которыми, по словам Зубкевич, «у нас тоже много проблем». Допуская членство в партиях лиц без гражданства, разработчики, все-таки сохранившие после долгих раздумий эту норму, имели в виду соотечественников (т.е. русских), тысячами прибывавших в те годы в Россию из стран ближнего зарубежья, но не получавших в одночасье гражданства.

Судя по характеру замечаний, высказанных во время повторного обсуждения законопроекта, последний имел мало шансов на прохождение. Н.М. Харитонов (АПП) предложил вообще прекратить обсуждение федерального закона о партиях, так как «над ним надо работать». Как видно из стенограммы, больше всех «усердствовали» члены фракции ЛДПР²⁹, хотя, по свидетельству Зубкевич, с момента отклонения закона в первом чтении от парламентских фракций, в том числе от жириновцев, не поступило ни единого замечания. Понимая, что депутаты вновь могут «провалить» законопроект, Зубкевич попросила председателя поставить документ на поименное голосование, дабы вся ответственность за непринятие столь необходимого нормативного акта легла не на разработчиков, а на депутатов. Однако попытка столь откровенного давления на парламентариев вызвала обратную реакцию: депутаты вновь отклонили законопроект, причем число голосов «против» «во втором первом чтении» заметно увеличилось (с 60 до 107)³⁰.

Итак, в течение 1994 г. Федеральный закон «О политических партиях» не был одобрен даже в первом чтении. «Закон о партиях умирает, не родившись», — писала российская пресса³¹. Как утверждала парламентская журналистика, основным камнем преткновения

²⁹ И это неудивительно, ибо жириновцы, избрав в 1994 г. Владимира Вольфовича своим бессменным лидером вплоть до 2004 г., весьма болезненно воспринимали норму, устанавливавшую трехлетний срок полномочий руководящих органов партии.

³⁰ Проголосовало «за» — 126 чел. (28,0 %), «против» — 107 чел. (23,8%), «воздержалось» — 32 чел. (7,1 %), не голосовало 185 чел.

³¹ Коммерсантъ. 4 февраля 1995.

выступали разногласия между думскими демократами и коммунистами по вопросам государственного финансирования партий и принципа их строения. Представители КПрФ якобы отстаивали именно производственно-территориальный принцип. Однако материалы парламентских слушаний доказывают, что эта проблема не была основной в дискуссии, хотя, возможно, вполне могла иметь имплицитный характер. Ибо, действительно, представленный законопроект запрещал создание и деятельность «первичек» в силовых и правоохранительных структурах, а также в органах государственной власти и местного самоуправления (за исключением легислатур), однако ничего не говорил о департизации производственной сферы (государственной или частной). Поэтому демократы опасались, что коммунисты после принятия закона начнут действовать по принципу «разрешено всё, что не запрещено», т.е. начнут новую партизацию предприятий, а известные президентские указы «о департизации» 1991 г. утратят юридическую силу.

Что же касается вопроса о финансировании партий за счет бюджета, то эту идею, по словам СМИ, горячо отстаивали партии, «считающие себя бедными — коммунисты, аграрии и либерал-демократы». Что же касается «настоящих» либерал-демократов, то сама идея государственной финансовой поддержки жириновцев представлялась им просто чудовищной. Не выступая в принципе против подобной практики, демократы считали госфинансирование партий в тяжелых социально-экономических условиях несвоевременным и аморальным.

Некоторые правоведы, в свою очередь, считали, что основной причиной «пробуксовки» закона в Думе стали отнюдь не какие-то отдельные его недостатки и недоработки, многие из которых были заметно сглажены к новому парламентскому слушанию. Дело в том, что сам по себе этот акт, призванный упорядочить и систематизировать практически бесконтрольную деятельность многочисленных общественно-политических формирований, оказался явно «не ко двору», особенно в преддверии парламентских выборов 1995 г.³²

Действительно, в 1994–1995 гг. депутаты приняли новое избирательное законодательство, которое наделяло правом выдвигать кандидатов практически любое общероссийское общественное объединение, устав которого предусматривал участие в выборах. В результате в парламентских выборах 1995 г. могли принять участие

³² Лапаева В.В. Указ. соч. С. 6; Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 23.

257 федеральных общественных объединений (не считая профсоюзов), лишь 58 из которых являлись политическими партиями³³. Таким образом, новые избирательные законы вместо того, чтобы наделить политические партии особым (если не исключительным) электоральным статусом, по словам секретаря ЦИК А.А. Вишнякова, напротив, растворили их в весьма общем понятии «избирательные объединения»³⁴. Однако на этом «правовое унижение» российских партий не закончилось. В мае 1995 г. вступил в силу рамочный закон «Об общественных объединениях»³⁵, где понятие «политическая партия» попросту отсутствовало. Разумеется, этот пробел вовсе не являлся результатом злого умысла законодателя, а был связан как раз с одновременной разработкой специального закона о партиях. До его принятия законодатель решил пролонгировать действие отдельных статей закона СССР «Об общественных объединениях», которые касались партий. Так, общероссийская партия должна была насчитывать в своих рядах не менее 5 тыс. членов (коллективное членство в партиях запрещалось) — граждан РФ (исключая иностранцев и лиц без гражданства). Однако оставалось не вполне понятно, чем «заслужили» подобные ограничения именно политические партии, правовой статус которых, если исходить из российского законодательства первой половины 1990-х гг., практически ничем не отличался от положения иных общественных объединений. Предыдущий союзный акт четко увязывал партии с участием в политической жизни общества (формированием органов власти, выдвижением кандидатов на выборах и т.д.). В новых российских законах (1994–1995 гг.) эта главная особенность партий не прослеживалась. А коли так, то все ограничения, которые налагало на них законодательство, носили дискриминационный характер.

Последней попыткой (до выборов 1995 г.) подчеркнуть особый правовой статус партий мог стать, опять же, соответствующий закон. Однако, как писали СМИ: «Законопроект в тупике, судьба его неясна, а отдельные партийные эксперты договорились до того, что предлагают принять этот закон самому президенту, ибо сами

³³ Вестник Центральной избирательной комиссии. 1995. № 4. С. 82–88 (при расчете количества партий не учитывались такие общеизвестные российские «партии», как Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом — Россия» или Общественное объединение «Яблоко» в силу того, что эти организации не являлись партиями в формально-правовом отношении).

³⁴ Российская Федерация. 1995. № 18. С. 16.

³⁵ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

утонули в бесконечном фракционно-групповом противоборстве»³⁶. В конце 1994 г. Б.Н. Ельцин планировал выступить инициатором принятия закона о политических партиях, однако впоследствии отказался от этой идеи, доверив основную работу депутатам. При этом Государственно-правовое управление Администрации президента держало руку на пульсе. Так, летом 1995 г. президент в официальном письме на имя И. Рыбкина обратил внимание на то, что готовящийся депутатами закон «О политических партиях» нуждается «в очень серьезной доработке, без которой его подписание не представляется возможным»³⁷.

Данное послание президента депутатам свидетельствовало о том, что последние все-таки не оставляли надежду принять закон до окончания полномочий I Думы. Действительно, 21 июля 1995 г., т.е. ровно через год с момента своего первого рассмотрения, проект Федерального закона «О политических партиях» вновь был вынесен на суд нижней палаты³⁸. Однако теперь ситуация осложнялась тем, что в мае 1995 г. вступил в силу закон «Об общественных объединениях», поставивший, по словам Зубкевич, партии в сложное правовое положение (о чем мы писали выше). Кроме того, закон «Об общественных объединениях» устанавливал минимальную численность общероссийского общественного формирования на уровне 5 тыс. чел. Разработчики закона «О политических партиях» по-прежнему отказывались вводить аналогичный критерий для соответствующих организаций.

Вторая коллизия касалась возможности внесения пожертвований от иностранных юридических и физических лиц в партийные кассы. Советский закон «Об общественных объединениях» однозначно запрещал партиям и массовым общественным движениям, преследующим политические цели, получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, организаций и граждан. Однако данная статья (вместе с советским законом) утратила силу после принятия ФЗ РФ «Об общественных объединениях». Новый российский акт также запрещал политическим партиям и общественным объединениям, уставы которых предусматривали участие в выборах, получать денежную и иную материальную помощь от иностранных физических и юридических лиц, но лишь на финансирование своих электоральных кампаний. Однако политическая

³⁶ Россия. 31 мая — 6 июня 1995.

³⁷ Российские вести. 1995. № 188.

³⁸ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 21 июля 1995 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3022/> (дата обращения: 23.12.2018).

деятельность, как известно, отнюдь не ограничивается участием в выборах, а потому российский законодатель открывал возможность участия иностранного капитала в российской политике. «Здесь... очевиден “прокол” — помощь может быть не на выборы, а “вообще помощь”», — отмечали критики нового закона «Об общественных объединениях» еще на стадии его разработки³⁹. Готовящийся к принятию закон «О политических партиях» однозначно запрещал политическим партиям получать пожертвования от иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц независимо от целевых расходов.

На этот раз депутаты отнеслись к законопроекту благосклонно, утвердив его в первом чтении единогласно и практически без обсуждения⁴⁰. Парламентарии приняли к сведению информацию разработчиков о том, что последние постарались максимально учесть все замечания. Особо хвалили законопроект «жириновцы»: членам «вождистской» партии явно нравилось, что его авторы отказались от «чрезмерной» регламентации внутрипартийной жизни, предусматривавшей периодическое обновление партийного руководства. 21 июля 1995 г. Дума решила направить одобренный законопроект президенту и правительству РФ, в Совет Федерации, в думские комитеты и комиссии, депутатские объединения, а также в региональные legislatures для внесения поправок (до 10 сентября 1995 г.). Профильному комитету поручалось доработать законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Госдумы во втором чтении⁴¹.

После этого процесс принятия закона о политических партиях фактически вышел на финишную прямую. Однако 22 ноября 1995 г., в ходе второго чтения, вновь произошел сбой. Неожиданной критике со стороны А.И. Лукьянова (КПРФ) подверглась норма, согласно которой учредителями политической партии могли выступить всего 10 человек. Депутат предложил увеличить число учредителей до 100 человек. И.П. Рыбкин был готов поддержать данную поправку, которая, однако, при практически единогласном одобрении не набрала необходимого числа голосов «за»⁴². «Я чувствую, что дело наше

³⁹ Ашкинази Л. Начнем с логики текста... // Правозащитник. 1995. № 2. С. 77.

⁴⁰ Проголосовали «за» все 262 депутата, присутствовавших на заседании, при отсутствии голосов «против» или «воздержавшихся».

⁴¹ СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3282.

⁴² «За» проголосовало 197 чел. (43,8 %) при отсутствии проголосовавших «против» и 4-х «воздержавшихся». ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 22 ноября 1995 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3008/> (дата обращения 23.12.2018).

снова безнадежно», — заметил после голосования Рыбкин и зачем-то вообще отложил рассмотрение законопроекта во втором чтении в целом. Спикер обещал вернуться к нему на вечернем заседании, но так и не вернулся. Попытка Зубкевич включить закон в повестку на заседании 24 ноября 1995 г. не увенчалась успехом⁴³.

8 декабря 1995 г., в предпоследний день работы Думы, когда законы шли «валом» (на обсуждение было вынесено более 70 законопроектов, многие из которых числились в «непроходных») ⁴⁴, Рыбкин поставил на голосование проект ФЗ «О политических партиях» сразу в третьем, окончательном чтении (при этом никто не заметил, что полноценного второго чтения документа так и не состоялось) ⁴⁵. Но это было не единственным нарушением регламента. Второй «накладкой» стало внесение в законопроект поправок уже в ходе третьего чтения, когда это в принципе было запрещено регламентом (ч. 2, ст. 115) ⁴⁶. Ее инициатором вновь выступил А.И. Лукьянов, и касалась она все той же «минимальной численности тех людей, которые могут заявить о создании партии в одном из субъектов Федерации». Депутат вновь предложил увеличить эту цифру до 100 человек. Речь шла именно о минимальной численности учредителей партии, а не о минимальной численности партии вообще.

И.Б. Зубкевич, помня, что эта инициатива Лукьянова ранее «запорола» второе чтение, судя по всему, решила прибегнуть к небольшой парламентской хитрости. Как бы поддерживая Лукьянова, она заявила, что, действительно, от региональных заксобраний в профильный комитет поступило несколько предложений, в соответствии с которыми «первоначальная численность» (правда не понятно, чья именно) может колебаться от 50 до 100 человек. Затем она предложила депутатам решить этот вопрос путем рейтингового голосования. При этом Ирина Борисовна (осознанно или нет — другой вопрос) исказила смысл предложения Лукьянова, подменив тезис о минимальной численности учредителей партии тезисом о минимальной численности регионального отделения общерос-

⁴³ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 24 ноября 1995 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3007/> (дата обращения: 23.12.2018).

⁴⁴ Коммерсантъ. 9 декабря 1995.

⁴⁵ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 8 декабря 1995 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3004/> (дата обращения: 24.12.2018).

⁴⁶ Постановление ГД ФС РФ от 25 марта 1994 г. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания — Парламента РФ». — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=217209#0002930682740531097> (дата обращения: 30.12.2018).

сийской партии. Далее, сославшись на недавно принятый ФЗ «Об общественных объединениях», который устанавливал планку на уровне 5 тыс., а потому изрядно раздражал партийных активистов, Зубкевич заявила: «Этот... архаизм сегодня просто не может существовать...». В ходе рейтингового голосования победила цифра 100, хотя депутаты, судя по всему, сами до конца не понимали, за что именно голосуют.

После того, как этот, последний нюанс, был улажен, спикер поставил на голосование закон в целом и тот был поддержан практически единогласно⁴⁷. Рыбкин поздравил разработчиков с принятием этого «многострадального закона». Теперь закону предстояло пройти одобрение в Совете Федерации, где его перспективы выглядели отнюдь не блестящими. Напомним, что верхняя палата, применив «фигуру умолчания»⁴⁸, не рассматривала в свое время закон «Об общественных объединениях», и тот получил поддержку президента без «визы» Совфеда. Совет Федерации первого созыва включил рассмотрение закона о партиях в повестку дня своих последних заседаний в декабре 1995 г.⁴⁹ Депутаты отмечали, что вопрос этот весьма сложный, и замечаний к закону «очень много»⁵⁰. Однако СФ первого созыва так и не успел рассмотреть этот документ и тот «по наследству» достался сенаторам, сформировавшим в начале 1996 г. верхнюю палату по новым правилам. 7 февраля 1996 г. обновленный Совфед рассмотрел ФЗ «О политических партиях»⁵¹. Докладчиком выступил В.М. Платонов (председатель Мосгордумы), который подверг закон критике, указав на несколько основных недостатков. Во-первых, в законе содержался запрет на создание и деятельность партийных ячеек в правоохранительных органах, но ничего не говорилось о судах, которые, по замечанию докладчика, относятся к правоприменительным органам (это замечание едва ли носило обоснованный характер, ибо и действующий закон «О политических партиях» не содержит подобной диверсификации). Во-вторых, Платонов указал на то, что порядок внутрипартийной жизни не

⁴⁷ Проголосовало «за» — 239 чел. (53 %), «против» — 9 чел. (2 %), «воздержалось» — 2 чел. (0,4 %), не голосовало 203 чел.

⁴⁸ Козлова Е. Вступая в ряды // Человек и закон. 1995. № 9. С. 54.

⁴⁹ Постановление СФ ФС РФ от 19 декабря 1995 г. № 741-І СФ «О повестке дня тридцать второго заседания СФ» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5116.

⁵⁰ Стенограмма 32-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее — СФ ФС РФ). 19–20 декабря 1995 г. — URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=02.01.1996> (дата обращения: 25.12.2018).

⁵¹ Стенограмма 2-го заседания СФ ФС РФ. 6–7 февраля 1996 г. — URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=12.02.1996> (дата обращения: 25.12.2018).

должен ограничивать права и свободы человека и гражданина (при этом он никак не конкретизировал свое замечание). И, наконец, докладчик обратил внимание на необходимость внесения в закон нормы, согласно которой предусмотренный порядок госрегистрации действует лишь до вступления в силу ФЗ о государственной регистрации юридических лиц. Это замечание может показаться более чем странным, так как эта норма содержалась в представленном документе (ч. 22, ст. 9)⁵².

На основании высказанных замечаний Платонов предложил верхней палате отклонить данный закон и вернуть его на доработку в Госдуму. Члены Совфеда, не открывая прений, подавляющим большинством проголосовали за отклонение закона «О политических партиях»⁵³. Так в одночасье сенаторы свели на нет почти пятилетний труд своих бывших и нынешних коллег⁵⁴.

Но так ли на самом деле был плох утвержденный Госдумой акт? Судя по высказанным замечаниям, выявленные недоработки не носили столь «фатального» характера. Очевидно, сказалась общая «корпоративистская» направленность нового Совфеда, представители которого никогда особо не жаловали политические партии. Но что конкретно могло встревожить регионалов? Не вдаваясь в детальный анализ закона, отметим, что определенное неприятие членов Совета Федерации могли вызвать следующие положения.

Во-первых, закон предоставлял право политическим партиям создавать партийные фракции и депутатские группы в законодательных органах власти (ч. 4, ст. 12). Это вполне могло подорвать непартийный характер Совфеда. Вслед за появлением многопартийной Думы перспектива партизации и политизации Совфеда, ставшего с 1996 г. «корпорацией региональных начальников», едва ли устраивала сенаторов, занятых больше лоббистской, но не партийно-политической деятельностью.

Во-вторых, закон все-таки предусматривал государственное финансирование политических партий. Причем субсидирование межрегиональных и региональных организаций должно было осуществляться «исходя из возможностей бюджетов соответствующих субъектов РФ» (ч. 2, ст. 18). Это неминуемо накладывало дополни-

⁵² Федеральный закон «О политических партиях». Принят Государственной Думой 8 декабря 1995 г. — URL: http://www.democracy.ru/x-files/partylaw/partylaw1995.html#P19_670 (дата обращения: 25.12.2018).

⁵³ За отклонение закона проголосовало 102 члена СФ (57,3 %), «против» — 14 чел. (7,9 %), «воздержалось» 4 чел. (2,2 %), не голосовало 58 чел.

⁵⁴ СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 709.

тельную нагрузку на региональные бюджеты, что в условиях перманентного социально-экономического кризиса и дотационности большинства регионов едва ли вызывало восторг губернаторов, которым, помимо нефинансируемых федеральных мандатов, теперь пришлось бы еще содержать у себя политическую оппозицию.

Наконец, третий аспект был связан с выборами. Как известно, сенаторы выступали категорически против смешанной избирательной системы, которая закрепляла за представителями партий половину мест в нижней палате парламента. Во время обсуждения ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» в 1994–1995 гг. члены Совфеда отчаянно требовали снизить «партийную квоту» для представителей избирательных объединений (а в идеале — полностью перейти на мажоритарную систему, которая давала региональному начальству бóльшие возможности для контроля над кандидатами)⁵⁵. Утверждение же закона о партиях делало любые дальнейшие попытки скорректировать избирательную систему в сторону увеличения квоты для кандидатов-одномандатников (не говоря уже о полной отмене выборов по партийным спискам) крайне затруднительными.

Таким образом, именно эти аспекты, оставшиеся «за кадром», заставили сенаторов заблокировать «неудобный» для них закон. Лишь в ноябре 1996 г. Совфед, по предложению Думы, сформировал согласительную комиссию. Однако ее деятельность не принесла результатов. В декабре 2000 г. комиссия была распущена «ввиду нецелесообразности дальнейшей работы над данным законопроектом»⁵⁶. Казалось, что вопрос о принятии закона о политических партиях окончательно снят с повестки дня российским парламентом.

Итак, I Дума за два года работы успела принять 462 закона, 282 из которых были подписаны президентом и вступили в силу⁵⁷. Однако в их числе не оказалось закона «О политических партиях». И это при том, что по сравнению с другими данный нормативный акт отнюдь не являлся особо дискуссионным и труднопроходимым. Гораздо

⁵⁵ Волгин Е.И. Закон о выборах депутатов Государственной Думы 1995 г. как предмет парламентской дискуссии // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2019. № 3. С. 102–122.

⁵⁶ Кочкина Е.В. К вопросу о российском законодательстве, выборах и политических партиях // Гендерная реконструкция политических систем / Ред.-сост. Н.М. Степанова и др. СПб., 2003. С. 991. — URL: <http://www.owl.ru/win/books/genderpolicy/kochkina1.htm> (дата обращения: 26.12.2018).

⁵⁷ Парламентаризм в России. Федеральное Собрание 1994–1995 гг. V Государственная Дума, Совет Федерации / Под общ. ред. С.А. Миндюяца. М., 1996. С. 5–7, 31–32.

сложнее проходило утверждение законов о выборах депутатов Госдумы или о формировании Совета Федерации, когда между палатами Федерального Собрания развернулось настоящее противостояние. Тем не менее, эти законы были одобрены палатами в установленные сроки и подписаны президентом. Немаловажную роль здесь сыграло совпадение интересов различных политических акторов, которые несмотря на ряд тактических разногласий были крайне заинтересованы в своевременном принятии законодательных норм, от которых зависело их политическое будущее.

Чего нельзя сказать про закон о партиях. Как показала вялотекущая парламентская дискуссия, партийный истеблишмент, получивший представительство в Госдуме благодаря избирательной реформе Б.Н. Ельцина 1993 г. и планировавший укрепить свои позиции на предстоящих выборах, не был особенно заинтересован в законе, который не давал каких-то эксклюзивных привилегий партиям, но вполне мог быть использован для политического давления на эти объединения (что и произошло в 2000-е гг.). А региональное начальство, никогда не жаловавшее федеральные партии, особо не вникая в текст документа (о чем свидетельствуют достаточно поверхностные замечания Совфеда), усмотрело в документе угрозу для возможного усиления позиций политических конкурентов в своих «электоральных вотчинах».

Но даже если предположить, что закон о партиях все-таки был принят, он вряд ли смог позитивно повлиять на процесс российского партогенеза. Ибо практически всё то, что декларировал этот документ, и без того, в той или иной мере, уже было гарантировано российским законодательством. Осмелимся даже предположить, что вступил закон в силу, он неминуемо вошел бы в противоречие с законами «Об основных гарантиях избирательных прав...», «Об общественных объединениях», «О выборах депутатов...» и т.д. Данное обстоятельство потребовало бы дальнейшей скрупулезной законодательной работы по приведению вышеназванных законов в соответствие с новым «партийным актом». Однако в условиях резкого обострения противостояния между «красной» Думой и президентом во второй половине 1990-х гг., когда нижняя палата оказалась всецело поглощена множеством других острых проблем, депутаты едва ли стали бы заниматься подобными вещами. Этим объясняется достаточно пассивная реакция депутатов II Думы на вето Совета Федерации, а также тот факт, что парламентарии не педалировали принятие известного акта вплоть до конца 1990-х гг., предпочитая совершенствовать рамочный закон РФ «Об общественных объединениях», а также избирательное законодательство.

References

Ashkinazi L. *Nachnem s logiki teksta...* [Let's Start with the Logic of the Text...] // *Pravozashchitnik*. 1995. № 2, p. 77–78.

Aver'yanov A.N., Vasetskiy N.A., Malov Yu.K. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "O politicheskikh partiyakh"* [Commentary on Federal Law "On Political Parties"]. Moscow: Yurayt, 2003. 253 p.

Baburin S.N., Malumov A.Yu., Spiridonov A.A. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "O politicheskikh partiyakh" ot 11 iyulya 2001 g. № 95-FZ: (v redaktsii Federal'nogo zakona ot 26 aprelya 2007 g. № 64-FZ: postateynyy)* [Commentary to Federal Law "On Political Parties" dated July 11, 2001 № 95-F3: (as amended by the Federal Law dated April 26, 2007 № 64-FZ: article-by-article)]. Moscow: Yustitsinform, 2008. 239 p.

Dmitriyev Yu.A. *Politicheskiye prava i svobody grazhdan v mekhanizme realizatsii narodovlastiya v RF (na primere otdel'nykh zakonoproektnykh rabot)* [Political Rights and Freedoms of Citizens in the Mechanism of the Implementation of Democracy in the Russian Federation (Cases of Separate Legislative Drafts)] // *Izvestiya vuzov. Pravovedeniye*. 1994. № 2, p. 16–24.

Fedorinov E.I. *Zakon "O politicheskikh partiyakh" i tendentsii razvitiya mnogopartiynosti v RF* [The Law "On Political Parties" and Trends in the Development of a Multi-party System in the Russian Federation] // *Rossiya v kontekste mirovoy istorii: Sb. nauchnykh statey* [Russia in the Context of World History: Collected Academic Papers]. Voronezh: Voronezhskiy gosudarstvennyy universitet, 2003, p. 105–118.

Kochkina E.V. *K voprosu o rossiyskom zakonodatel'stve, vyborakh i politicheskikh partiyakh* [On the Issue of Russian Legislation, Elections and Political Parties] // *Gendernaya rekonstruktsiya politicheskikh system* [Gender Reconstruction of Political Systems] / Ed. by N.M. Stepanov et al. Saint Petersburg: ISPG-Aleteya, 2003, p. 657–676.

Kozlova E. *Vstupaya v ryady* [Joining the Ranks] // *Chelovek i zakon*. 1995. № 9, p. 52–56.

Kurochkin A.V. *Pravovaya instutualizatsiya politicheskikh partiy v postsovetskoy Rossii* [Legal Institutionalization of Political Parties in Post-Soviet Russia] // *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*. 2016. Vol. 8. № 1/1, p. 79–86.

Lapayeva V.V. *Stanovleniye mnogopartiynosti v Rossii (Sotsial'no-pravovoy analiz)* [The Formation of a Multi-party System in Russia (Socio-Legal Analysis)] // *Gosudarstvo i pravo*. 1995. № 8, p. 3–13.

Levshukov-Engelgardt A.B. *O deystvuyushchey Konstitutsii i politicheskikh partiyakh v Rossii* [On the Current Constitution and Political Parties in Russia]. Moscow: [S. e.], 2003. 18 p.

Malyy D.A. *Konstitutsionnoye pravo na ob'yedineniye v RF* [The Constitutional Right of Association in the Russian Federation]. Saint Petersburg: Yuridicheskyy tsentr Press, 2003. 431 p.

Mamedov Kh.A. *Zakon o partiyakh i problema mnogopartiynosti v RF* [The Law on Parties and the Problem of Multi-Party System in the Russian Federation]. Orenburg: Soyuz-A, 2014. 100 p.

Parlamentarizm v Rossii. Federal'noye Sobraniye 1994–1995 gg. V Gosudarstvennaya Duma, Sovet Federatsii [Parliamentarism in Russia. Federal

Assembly 1994–1995. V State Duma, Federation Council] / Ed. by S.A. Mndoyants. Moscow: Fond razvitiya parlamentarizma v Rossii, 1996. 240 p.

Pravo i mnogopartiynost' v Rossii. Sbornik statey i materialov [Law and Multi-Party System in Russia. Collection of Articles and Materials] / Ed. by S.A. Bogolyubov. Moscow: Yustitsinform, 1994. 128 p.

Vasilik M.A. *Federal'nyy zakon "O politicheskikh partiyyakh" i budushcheye mnogopartiynoy sistemy v Rossii* [Federal Law "On Political Parties" and the Future of a Multi-Party System in Russia] // *Aktual'nyye problemy sovremennoy politicheskoy nauki* [Current Issues of Contemporary Political Science]. Saint Petersburg.: Izdatel'stvo SPbGPU, 2002, p. 173–175.

Vedeneyev Yu.A. *Politicheskkiye partii v izbiratel'nom protsesse: pravovyye illyuzii i yuridicheskaya real'nost'* [Political Parties in the Election Process: Legal Illusions and Legal Reality] // *Gosudarstvo i pravo*. 1995. № 7, p. 19–28.

Volgin E.I. *Problema departizatsii v Rossii v nachale 1990-kh godov* [The Problem of Departization in Russia in the Early 1990s] // *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Ser. 8: *Istoriya*. 2014. № 4, p. 102–123.

Volgin E.I. *Problemy razrabotki zakonodatel'stva o politicheskikh partiyyakh v RF (1990–1993)* [The Problems of Developing Legislation on Political Parties in the Russian Federation (1990–1993)] // *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Ser. 8: *Istoriya*. 2017. № 5, p. 60–81.

Volgin E.I. *Zakon o vyborakh deputatov Gosudarstvennoy Dumy 1995 g. kak predmet parlamentskoy diskussii* [The Law on the Election of Deputies of the 1995 State Duma as Subject of Parliamentary Discussion] // *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Ser. 21: *Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. 2019. № 3, p. 102–122.

Volodina S.V. *Mnogopartiynost' kak osnova konstitutsionnogo stroya Rossii* [A Multi-Party System as the Basis of the Constitutional Order of Russia]. PhD Candidate in Jurisprudence Diss. Saratov: Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2015. 180 p.

Zaslavskiy S.E., Lapayeva V.V., Solov'yeva S.V., Shut'ko D.V. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "O politicheskikh partiyyakh"* [Commentary on Federal Law on Political Parties]. Moscow: Yurinformtsentr, 2002. 249 p.

Поступила в редакцию
20 января 2019 г.