

**Е.И. Волгин**

**ПРОБЛЕМА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА «ОБ ОППОЗИЦИИ»  
В РФ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х гг.**

**E.I. Volgin**

**THE PROBLEM OF PASSING THE FEDERAL LAW  
“ON OPPOSITION” IN THE RUSSIAN FEDERATION  
IN THE SECOND HALF OF THE 1990s**

**Аннотация.** В марте 1997 г. Государственная дума одобрила Федеральный закон «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ», который, однако, был отклонен президентом. Последний руководствовался чисто политическими соображениями. Тем не менее закон, пытавшийся регулировать и регламентировать деятельность оппозиции как самостоятельного субъекта права, оставлял массу неясностей и пробелов, которые неминуемо создали бы серьезные проблемы в случае его вступления в силу. В «нулевые» годы представители оппозиционных фракций в Думе несколько раз безуспешно пытались вернуться к данному вопросу. В этом отношении опыт 1990-х гг., когда законопроект все-таки стал Федеральным законом, пусть так и не вступившим в силу, кажется наиболее результативным, а потому представляет наибольший исследовательский интерес. Федеральный закон «Об оппозиции» можно квалифицировать прежде всего как некий исторический источник, отражающий политическую ситуацию второй половины 1990-х гг. В современной литературе закон рассматривается лишь в общем контексте масштабной проблемы, связанной с необходимостью предоставления политическому меньшинству в Российской Федерации дополнительных правовых гарантий. В последние годы наблюдается резкое сокращение числа научных работ, посвященных как теоретическим вопросам правовой институализации оппозиции, так и принятию специального акта, гарантирующего права «несогласных». Цель данной статьи заключается в том, чтобы на основании комплексного использования различных источников (нормативно-правовых актов и законопроектов, парламентских материалов, данных периодической печати, электронных ресурсов) рассмотреть проблему правовой легитимации

---

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

*Volgin Evgeniy Igorevich*, PhD Candidate in Political Science, Associate Professor, Department of History of Social Movements and Political Parties, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University

8-926-792-87-87; plytony@yandex.ru

оппозиции, актуализированную во второй половине 1990-х гг. представителями левых сил. Предметом исследования является политико-правовой процесс, связанный с разработкой, принятием и мотивированным отклонением Федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ». Изучение данного законодательного опыта представляется актуальным ввиду практически полного отсутствия научных исследований, посвященных анализу процесса разработки и принятия закона, дополнительно гарантировавшего права и особый статус альтернативных общественно-политических объединений.

**Ключевые слова:** Федеральный закон, оппозиция, Государственная дума, президент РФ, политические партии, В.И. Зоркальцев.

**Abstract.** The Federal Law “On Legal Guarantees of Opposition Activities in the Russian Federation”, which was approved by the State Duma in March 1997, was rejected by the President, who was guided by purely political considerations. However, many ambiguities and gaps of the law, which was thought to regulate and govern the activities of the opposition as an independent legal entity, would have inevitably created serious problems if it had entered into force. In the 2000s, representatives of the opposition factions in the Duma tried several times unsuccessfully to revisit this issue. In this respect, the experience of the 1990s, when the draft law became federal law even if it never entered into force, seems to be the most effective and therefore of the greatest research interest. The Federal Law “On Legal Guarantees of Opposition Activity in the Russian Federation” can be qualified primarily as a kind of historical source reflecting the political situation of the second half of the 1990s. In contemporary literature, the law is considered only in the general context of the large scale problem of providing additional legal guarantees to the political minority in the Russian Federation. In recent years there has been a sharp decline in the number of scholarly works dealing with the theoretical issues of the legal institutionalisation of the opposition and the adoption of a special statute guaranteeing the rights of “dissenters”. This article examines the problem of the legal legitimization of the opposition, which was actualised in the second half of the 1990s by the representatives of the left-wing forces, on the basis of the complex use of different sources (legal acts and bills, parliamentary materials, data from the periodicals, electronic resources). The subject of the study is the political and legal context of the development, adoption and reasoned rejection of the Federal Law “On Legal Guarantees of Opposition Activity in the Russian Federation”. Its study is relevant because there is almost no analysis of the development and adoption of the Russian law “On Opposition” as a special regulatory act, which additionally guaranteed the rights and special status of the alternative socio-political associations.

**Keywords:** federal law, opposition, State Duma, President of the Russian Federation, political parties, V.I. Zorkal'tsev.

\* \* \*

В постсоветской России было предпринято несколько попыток принятия специального закона об оппозиции. Первый прецедент относится к 1996–1997 г., когда думский Комитет по делам обществен-

ных объединений, контролируемый коммунистами, разработал законопроект «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ». Этот нормативный акт достаточно быстро получил одобрение Думы, однако «споткнулся» о президентское вето, преодолеть которое депутаты не смогли. Вторая попытка датируется 2005 годом: тогда дважды (в феврале и октябре) представители фракции «Родина» безуспешно пытались внести в Думу аналогичный акт (оба раза документ возвращался субъекту законодательной инициативы). В январе 2007 г. эстафету вновь попытались перехватить коммунисты, но опять безрезультатно. Наконец, в начале 2010 г. была предпринята попытка внести изменения в действующий Федеральный закон «О политических партиях», дабы особо оговорить права граждан на осуществление оппозиционной деятельности, но и эта инициатива не увенчалась успехом.

Таким образом, наиболее результативным в этой череде неудач оказался законотворческий опыт 1990-х гг. В этой связи изучение политико-правового процесса, связанного с разработкой, принятием и мотивированным отклонением упомянутого нормативного акта представляет наибольший исследовательский интерес. С другой стороны, учитывая те ограничения, которые были приняты в последние годы в сфере правового регулирования деятельности институтов гражданского общества, едва ли можно ожидать появления в нашей стране в ближайшем будущем какой-либо серьезной политической альтернативы (не говоря уже о «сопутствующем» законе). Вместе с тем, учитывая, что российский исторический процесс всегда носил «маятниковый характер», когда политическая реакция сменялась либеральными реформами, а иногда даже «революционной перестройкой» (причем оба раза инициатива исходила «сверху»), можно предположить, что предоставления определенных государственных гарантий физическим и юридическим лицам, так или иначе оппонирующим действующей власти, со временем вновь может обрести актуальность.

Существует относительно небольшое число сугубо юридических работ, авторы которых уделяют внимание общим проблемам правовой институализации оппозиции<sup>1</sup>. Причем, если в 1990-е гг. эта тема

---

<sup>1</sup> *Алебастрова И.А.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2011. № 3. С. 138–142; *Бобракова Н.В.* К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института // *Ленинградский юридический журнал.* 2013. № 1. С. 145–150; *Васильева С.В.* Индивидуальный исследовательский проект №09-01-0009 «Конституционно-правовой статус политической оппозиции (выполнен при поддержке Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ»). — URL: <https://www.hse>.

практически не педалировалась (парламентская оппозиция и без того была на виду и задавала определенный тон в законотворческом и электоральном процессе), то в «нулевые» годы по мере утверждения «суверенной демократии» проблема приобрела неожиданную актуальность. Именно тогда стали появляться публикации, авторы которых, вспоминая о законодательном опыте 1990-х, предлагали собственные наработки для лучшей защиты прав политического меньшинства. Анализ литературы позволяет выделить два основных подхода к решению данной проблемы: одни авторы настаивают именно на принятии специального закона об оппозиции, другие, напротив, говорят о необходимости внесения соответствующих поправок в действующее законодательство, а также в парламентский регламент. Первостепенное внимание уделяется концептуально-теоретическим проблемам, связанным с четкой правовой идентификацией таких понятий, как «оппозиция» и «оппозиционная деятельность». Однако сам закон 1997 г. упоминается лишь в общем контексте более масштабной проблемы, связанной с необходимостью предоставления дополнительных правовых гарантий оппозиции. При этом остается неизученным политико-правовой механизм разработки и принятия известного акта II Думой, отсутствует его непосредственный анализ с точки зрения эволюции правовых норм и подходов (в лучшем случае встречается лишь краткий пересказ

---

[ru/data/2010/05/12/1217381805/%D0%9A%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%9E%D0%BF%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F.doc](http://ru/data/2010/05/12/1217381805/%D0%9A%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%9E%D0%BF%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F.doc); Головинов А.В. Особенности реализации конституционного принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3. С. 43–46; Зейналбдыева А.В. Политическая оппозиция как коллективная форма реализации права на протест в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 2. С. 81–84; Кононов К.А. «Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 9–15; Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в РФ: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. № 6. С. 37–36; Левенков П.В. Многопартийность или множественность партий // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 192–197; Лотиц Д.Н. К вопросу о правовом регулировании оппозиционной деятельности в современных государствах // Российский юридический журнал. 2009. № 6. С. 222–227; Мамонов В.В. Конституционные вопросы становления политической оппозиции в современной России // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / Отв. ред. В.Т. Кабышев. Вып. 13. Саратов, 2013. С. 29–36; Нудненко Л.А. Правовые гарантии парламентской оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания РФ // Государство и право. № 2011. № 8. С. 12–19; Троицкая А.А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 11. С. 67–81; Чертова Л.Н., Горбачев М.В. О конституционном регулировании деятельности системной оппозиции в современной России // Нужна ли России новая Конституция. Сб. материалов круглого стола. Курган, 2014. С. 22–24.

отдельных положений в сравнении с последующими аналогичными законопроектами), недостаточно четко показана позиция президентской (исполнительной) власти, со стороны которой в документ было внесено наибольшее количество поправок.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы на основании комплексного использования различных источников (нормативно-правовых актов и законопроектов, парламентских материалов, данных периодической печати, электронных ресурсов) рассмотреть процесс разработки и принятия Федерального закона 1997 г. «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» как отдельную политико-правовую проблему, неразрывно связанную с историей становления отечественного законодательства об общественно-политических объединениях в 1990-е гг.

В международном праве наличие специального закона, регламентирующего деятельность оппозиции, является скорее исключением, нежели распространенной практикой. Такой закон существует лишь в Республике Кабо-Верде (островное государство в Западной Африке). В некоторых странах (Португалия, Мальта, Колумбия, Узбекистан, Киргизия) статус оппозиции признается на конституционном уровне либо институализируется в парламенте (Великобритания, Германия, Франция и т.д.)<sup>2</sup>. В России до середины 1990-х гг., несмотря на жесткое, порой даже антагонистическое противостояние «партии реформ» и антипрезидентских сил, вопрос о закреплении особого правового статуса «несогласных с властью» не поднимался. По крайней мере, ни в конституционно-правовом дискурсе начала 1990-х гг., ни во время разработки законов об общественных объединениях (политических партиях) попыток специального правового обособления организаций, оппозирующих действующей власти, не наблюдалось. Регламент Государственной Думы также не предоставлял оппозиционным фракциям и группам каких-либо преференций.

Первые упоминания о специальном законе, регламентировавшем права оппозиции, относятся к 1995 г. Именно тогда Н.И. Осадчий (член ЦК КПРФ) сообщил прессе о том, что коммунисты завершили работу над законопроектом «О правовых гарантиях деятельности оппозиционных общественных объединений», который будет внесен на рассмотрение Думы депутатами И.М. Братищевым, В.И. Зоркальцевым и Р.Г. Гостевым<sup>3</sup>. Примечательно, но закон об оппозиции задумывался его разработчиками в связи с подготовкой

---

<sup>2</sup> Васильева С.В. Указ. соч. С. 10; Зейналбдыева А.В. Указ. соч. С. 2; Троицкая А.А. Указ. соч. С. 68.

<sup>3</sup> Осадчий Н. Над чем работают ученые эксперты // Юридическая газета. 1995. № 41.

другого резонансного акта: о запрещении пропаганды фашизма. Закон был призван оградить законопослушную оппозицию от необоснованных обвинений в политическом экстремизме<sup>4</sup>.

10 октября 1995 г. Совет Думы впервые рассмотрел проект закона об оппозиции<sup>5</sup>. Тогда документ сочли некондиционным и не рекомендовали выносить на пленарное заседание. Однако, по словам Осадчего, разработчики закона вовсе не собирались отступить<sup>6</sup>. Тем более что появление такого законопроекта, по его словам, не противоречило действовавшему закону «Об общественных объединениях», который предусматривал возможность принятия нормативных актов об отдельных видах гражданских ассоциаций, имеющих свою специфику.

Во II («красной») Думе закон об оппозиции продвигался довольно стремительно. Уже в марте 1996 г. проект был включен в календарь рассмотрения нижней палаты. Субъектом законодательной инициативы выступил В.И. Зоркальцев, член фракции КПРФ, председатель Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций<sup>7</sup>. Примечательно, что накануне Совет Федерации отверг Закон «О политических партиях», который также был разработан данным комитетом и принят I Думой едва ли не в последний день ее работы. Таким образом, статус общественно-политических формирований по-прежнему оставался до конца не урегулированным. Выборы 1995 г., когда в борьбу за депутатские мандаты в федеральном округе вступили 43 избирательных объединения, многие из которых являлись неполитическими ассоциациями, обнажили этот законодательный пробел. И вот теперь вместо того, чтобы продолжить работу над совершенствованием нормативно-правовой базы общественно-политических объединений, председатель профильного комитета начал активно продвигать «побочный» закон об оппозиции (пресса даже называла его «любимым детищем коммуниста Зоркальцева»<sup>8</sup>). С чем был связан такой маневр? Очевидно, в условиях набиравшей обороты президентской кампании Г.А. Зюганова этот нормативный акт выступал как часть предвыборной стратегии КПРФ.

21 марта 1996 г. Совет Думы решил направить законопроект в парламентские комитеты и комиссии, чтобы те до 1 апреля под-

---

<sup>4</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее — Государственной Думы) 5 июля 1995 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3036/> (дата обращения: 7.07.2021).

<sup>5</sup> Кузьминых Н.В. Указ. соч. С. 41.

<sup>6</sup> Осадчий Н. Пять лет спустя // Юридическая газета. 1995. № 47–48.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 870.

<sup>8</sup> Скоробогатова Т. Оппозиция в законе // Московские новости. 1996. 31 марта — 7 апреля.

готовили и внесли свои предложения и замечания. 24 апреля законопроект был рассмотрен Советом Думы повторно, а 23 мая было принято решение о вынесении документа на первое чтение<sup>9</sup>. Уже на следующий день, 24 мая, проект Федерального закона № 96008902-2 «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» был представлен на суд депутатов. Судя по измененному названию, законодатель решил взглянуть на оппозиционную деятельность более широко и не связывать ее исключительно с активностью общественных объединений. В пояснительной записке В.И. Зоркальцев указывал, что в действующем российском законодательстве, в том числе в недавно принятом законе «Об общественных объединениях», отсутствуют специальные правовые нормы, регулирующие деятельность оппозиционных объединений, а также их отношения с властными структурами.

Между тем, настаивал Зоркальцев, именно от четкого правового положения оппозиции зависит стабильность общественного устройства, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение преемственности при переходе власти от одного избирательного объединения к другому после выборов. Ссылаясь на позитивный опыт западных демократий, Зоркальцев противопоставлял этой практике наиболее вопиющие примеры из отечественной истории, связанные с жестким подавлением инакомыслия (от преследования А.Н. Радищева, расправы над декабристами, «кровавого воскресенья» и роспуска самодержцем I и II Думы – до расстрела Верховного Совета в 1993 г.). Как видно, депутат-коммунист полностью опустил отнюдь не толерантный к инакомыслию советский период, очевидно, полагая, что в условиях закрепленной в Конституции однопартийной системы в СССР априори не могло быть несогласных с «генеральной линией». В заключение Зоркальцев резюмировал, что цель данного акта состоит в том, чтобы уравнивать в правовом отношении власть и оппозицию (подобный тезис носил явно политический, но не правовой характер)<sup>10</sup>.

Выступая на пленарном заседании Думы, В.И. Зоркальцев назвал законопроект «одним из труднейших документов, который мы выпустили из нашего комитета», практически не имеющим аналогов в мировой практике. Депутат также отметил, что принятие закона об оппозиции в отсутствие Федерального закона «О политических партиях» приобретает особую важность и актуальность. Его поддержали коллеги по лево-патриотическому лагерю: А.И. Лукьянов

---

<sup>9</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96008902-2> (дата обращения: 04.07.2021); СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2101.

<sup>10</sup> Там же.

(КПРФ), Н.И. Рыжков («Народовластие»), А.Г. Пузановский (Агропромышленная депутатская группа). Лишь депутат Ю.М. Нестеров («Яблоко»), подчеркнув конъюнктурный характер законопроекта, указал разработчикам на необходимость доработки закона о партиях, который должен регулировать вопросы, связанные, в том числе, с оппозиционной практикой. Однако это замечание не помещало практически единогласному одобрению законопроекта в первом чтении (проголосовало «за» — 231 чел., «против» — 3, воздержалось 10)<sup>11</sup>. Для сравнения: закон «О политических партиях» был одобрен депутатами I Думы в первом чтении лишь спустя год с момента своего первого внесения в нижнюю палату.

Федеральный закон «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» содержал всего 11 статей (первоначальный вариант — 14)<sup>12</sup>. Под оппозиционной деятельностью понималась деятельность общественных и депутатских объединений, а также отдельных лиц, которые открыто противопоставляли президентскому и правительственному курсу на федеральном, региональном и местном уровне альтернативные программы, а также настаивали на коренном изменении кадрового состава исполнительных органов власти.

В первоначальном варианте оппозиционеры должны были «принципиально расходиться» с политической линией президента, правительства или нижестоящих исполнительных органов и требовать передачи себе всей полноты власти. Члены оппозиционных объединений могли работать в федеральных и региональных органах исполнительной власти в качестве госслужащих, не неся при этом никакой ответственности за проводимую этими институтами политику. Последнее положение вызвало возражения правительства, усмотревшего здесь право госслужащих-оппозиционеров на саботаж.

К субъектам оппозиционной деятельности закон относил общественные объединения, фракции и депутатские группы, созданные в законодательных органах власти и в органах местного самоуправления, а также отдельных граждан и даже лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории РФ. Субъекты оппозиционной деятельности должны были публично объявить себя таковыми в своих программах, заявлениях, декларациях или же в иных офици-

---

<sup>11</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 24 мая 1996 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2931/> (дата обращения 05.07.2021).

<sup>12</sup> Федеральный закон «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» по состоянию на 18 марта 1996 г., на 10 мая 1996 г., на 9 декабря 1996 г., на 1 марта 1997 г.; Таблица поправок, рекомендуемых комитетом к принятию; Таблица поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96008902-2> (дата обращения: 31.07.2021).



альных документах (похожая оппозиционная самоидентификация также предусматривалась в парламентском регламенте Франции<sup>13</sup>).

Общественно-политическое или депутатское объединение утрачивало статус оппозиционного в случае, если его представители входили в состав федерального, регионального или местного органа исполнительной власти по решению соответствующего объединения. Соответственно, при выходе представителей бывшего оппозиционного объединения из состава правительства оно могло вновь вернуть себе былой статус, сделав соответствующее заявление. В первоначальном варианте предусматривалось, что статус оппозиционного объединения мог быть утрачен также по решению суда по иску других общественно-политических формирований.

Закон выделял два основных вида оппозиционной деятельности: парламентскую и внепарламентскую. Первоначальный вариант также предусматривал еще и легитимную оппозицию, которая использовала методы политической борьбы, не выходящие за рамки законодательства. При этом особо оговаривалось, что демократическое государство хотя и заинтересовано в существовании легитимной, парламентской оппозиции, но не запрещает и другие виды законной оппозиционной деятельности. Впоследствии упоминание о легитимной оппозиции, равно как и о «других видах законной оппозиционной деятельности», поощряемой государством, были исключены из текста, так как закон «по умолчанию» был призван регулировать деятельность исключительно законопослушных граждан и их объединений.

Разделив оппозицию на парламентскую и внепарламентскую, законодатель выделил для каждой из них свои формы деятельности. Парламентская оппозиция могла вносить альтернативные законопроекты, публично критиковать курс федеральной и региональной исполнительной власти, подавать депутатские запросы и обращения. Внепарламентская оппозиционная деятельность сводилась к выступлениям в СМИ, проведению митингов, а также осуществлялась в иных не запрещенных законом формах. В первоначальном варианте среди внепарламентских форм протеста также значилась забастовка. Однако по настоянию правительства эта форма протеста была исключена, поскольку являлась способом решения коллективных трудовых (но не политических) споров. Более того, президент и правительство указывали на то, что выделение двух основных форм оппозиционной деятельности является излишним, так как связан-

---

<sup>13</sup> *Худненко Л.А.* Указ. соч. С. 70; *Васильева С.В.* Указ. соч. С. 194–195; *Сорокин М.Ю.* Права фракций оппозиции и меньшинства в Национальном Собрании Франции // LEX RUSSICA (Научные труды МГЮА). 2010. № 5. С. 1176–1179.

ные с ними политические права гарантированы Конституцией и федеральными законами («О статусе депутата...», «О СМИ», «Об общественных объединениях» и др.). Однако депутаты сочли эти доводы необидительными.

Государство гарантировало гражданам и постоянно проживавшим в РФ лицам без гражданства право на участие в оппозиционной деятельности, которая даже признавалась общественно полезной, поскольку обеспечивала свободу волеизъявления, участие в формировании независимого общественного мнения и использование коллективных действий для выражения и защиты своих законных интересов в органах государственной власти и местного самоуправления. Запрещалась дискриминация членов оппозиционных объединений при решении вопросов, связанных с осуществлением их гражданских прав и служебной деятельности, в том числе в органах государственной власти и местного самоуправления, в учебных заведениях, в СМИ и в правоохранительных органах. Однако президент, опять же, счел упоминание о дополнительных правовых гарантиях участникам оппозиционной деятельности излишним, потому что права человека и гражданина, их равенство гарантировались Конституцией независимо от убеждений. Однако разработчики вновь не согласились с доводами главы государства. Тем более что первоначальный вариант вообще предусматривал уголовную, административную и иную ответственность должностных лиц за ущемление прав оппозиционеров.

Деятельность оппозиционных общественных объединений и блоков (как, впрочем, любых гражданских формирований) могла быть приостановлена или запрещена по решению суда в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях». При этом оппозиционные объединения, деятельность которых была временно приостановлена, сохраняли свое представительство в органах государственной власти и местного самоуправления, а принадлежащие им СМИ не прекращали своей деятельности, если такое решение не было принято судом. Дабы оградить организации «несогласных» от произвола чиновников, планировалось дополнить Кодекс РСФСР об административных правонарушениях специальной статьей, где устанавливались штрафы для должностных лиц за незаконное приостановление или запрет деятельности оппозиционных объединений, конфискацию, преднамеренную порчу или уничтожение их имущества, запрещение публичных мероприятий, воспрепятствование выпуску и распространению печатных изданий, а также участию в выборах и референдумах. Однако по настоянию президента эта статья была исключена.

Государство должно было содействовать оппозиционным объединениям (наравне с другими общественными организациями) в подготовке и переподготовке их кадров в государственных образовательных учреждениях. Как впоследствии заметил А.А. Котенков (представитель президента в Думе), данное положение будет побуждать граждан вступать в оппозиционные организации с тем, чтобы получить преимущественное право обучения в образовательных учреждениях, что противоречит Конституции<sup>14</sup>. Правда, в первоначальном варианте содержалось разъяснение, согласно которому необходимость государственного содействия в деле профессиональной подготовки и переподготовки кадров оппозиции в государственных вузах диктовалась тем, что в случае прихода к власти альтернативной политической силы ее представители должны были иметь необходимую квалификацию для осуществления госуправления.

Однако эти образовательные преференции на фоне тех «бонусов», которыми разработчик изначально планировал наградить оппозиционные объединения, выглядели более чем скромно. Так, первоначальный вариант предполагал наделить организации «несогласных» налоговыми и иными имущественными льготами. Оппозиционные партии и блоки, представленные в органах власти, должны были получать от государства помещения, необходимые для их деятельности, а также освобождались от оплаты за пользование государственными СМИ. Такое положение, по мнению либеральной прессы, означало бы появление сотен «льготников». Правда, соискатели льгот должны были противопоставить свои программы действующей власти и публично потребовать смены правительственного курса. Но, как отмечали СМИ: «Отчего не потребовать, если за это столько денег дадут?» Журналисты указывали, что с помощью этого закона можно было не только ударить по госбюджету, но и дестабилизировать повседневную деятельность министерств и ведомств<sup>15</sup>. С другой стороны, в некоторых странах западной демократии оппозиционные фракции пользовались гораздо большими льготами. Например, в Германии, Англии, Швеции и Чехии они получили дополнительное государственное финансирование<sup>16</sup>. Как бы то ни было, сам Зоркальцев счел притязания оппозиции на имущественные, на-

---

<sup>14</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 11 июня 1997 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2748/> (дата обращения: 10.07.2021).

<sup>15</sup> *Скоробогатова Т.* Оппозиция в законе // Московские новости. 1996. 31 марта – 7 апреля.

<sup>16</sup> *Автономов А.* Государственное финансирование политических партий: Россия в контексте мирового опыта // Правовой статус политических партий в европейских странах. Сб. научных трудов. Минск, 2003. С. 6, 10; *Лотц Д.Н.* Указ. соч. С. 227.

логовые и прочие льготы чрезмерными, а потому упоминание о них не были включены в окончательный вариант<sup>17</sup>.

Закон регулировал взаимодействие оппозиционных объединений со средствами массовой информации. Право свободно излагать свои взгляды в государственных СМИ получали оппозиционные организации, публично заявившие о своей оппозиционности и прошедшие госрегистрацию. Оппозиционные депутатские объединения имели право на получение эфирного времени (в том числе в прямом эфире) на государственном телевидении пропорционально своему представительству в Федеральном Собрании, но не менее 10 мин. в неделю для каждого парламентского объединения. В первоначальном варианте эта квота составляла 30 мин., а надзор за реализацией данного права должен был осуществляться Комитетом по наблюдению за деятельностью государственных органов массовой информацией, куда входили 5 человек, назначаемых правительством, и 12 членов, назначаемых Госдумой по принципу пропорционального представительства фракций и депутатских групп.

В случае критики представителей оппозиции со стороны президента или правительства в государственных средствах массовой информации закон гарантировал «несогласным» право на ответ в тех же СМИ. При этом время ответа на ТВ должно было составлять не менее 10 мин., а в печати — до 600 слов. Право на ответ не влекло за собой сокращения текстового и временного объема, выделяемого для оппозиционных фракций в государственных СМИ в соответствии с квотами, установленными законом.

Такой подход чем-то напоминал конституционную практику Португалии, где политические партии в зависимости, в том числе от их парламентского представительства, обладали правом на получение эфирного времени на гостелевидении и радио, а также правом на ответ в связи с политическими заявлениями правительства, причем с той же продолжительностью и на ту же тематику<sup>18</sup>. Тем не менее, президент считал, что аналогичное право уже закреплено в законе «О СМИ», а потому не нуждается в дополнительной юридикации. Однако разработчики законопроекта сочли эти доводы неубедительными, т.к. закон РФ «О СМИ» гарантировал право физических и юридических лиц на опровержение недостоверной или порочащей их информации, тогда как в представленном документе речь шла об ответе оппозиционных партий и их лидеров исключительно на критику, которая исходила от исполнительной (президентской) власти.

---

<sup>17</sup> *Трегубова Е.* Коммунисты хотят легализовать свой «теневой кабинет» // Коммерсантъ. 1997. 6 марта.

<sup>18</sup> *Васильева С.В.* С. 147.

Оппозиционные объединения, набравшие на выборах не менее 1/5 голосов от общего числа избирателей и прошедшие в федеральные органы законодательной власти и в региональные заксобранья, получали право формировать «теневой» кабинет. Если за персональный состав «теневого» кабинета голосовало не менее 1/3 от общего числа депутатов Думы (150 чел.), то его члены приглашались на заседания коллегий министерств и ведомств с правом совещательного голоса. Аналогичное право закреплялось за оппозиционными общественными объединениями, сформировавшими свои фракции в региональных легислатурах. Такой подход напоминал известную практику английского парламентаризма, где с 1937 г. оппозиция Ее Величества не только признавалась официально, но также получала право формировать свой «теневой» кабинет. Однако в отличие от «теневого» кабинета в британском парламенте, который обладал контрольными полномочиями по отношению к действующему правительству и при необходимости всегда был готов его заменить<sup>19</sup>, его российский аналог не располагал сколько-нибудь эффективными механизмами влияния на исполнительную власть. Но даже в таком «безобидном» варианте эта статья вызвала негативную реакцию президента, а его представитель в Госдуме заявил, что положение о «теневом» кабинете «никого ни к чему не обязывает», но при этом создает «весьма щекотливую ситуацию», ибо остается непонятно, как поступит этот «теневой» кабинет, если то или иное министерство не удостоит его участников приглашения<sup>20</sup>.

Хотя изначально авторы законопроекта были полны решимости превратить оппозицию в законную наследницу действующей власти. В первом варианте даже оговаривался порядок властных полномочий представителям оппозиционной партии, одержавшей победу на парламентских или президентских выборах. Так, в случае если оппозиционное объединение получало большинство в Госдуме или же добивалось избрания своего представителя на пост президента, оно получало право на формирование правительства и назначение своих сторонников на высшие должностные посты в аппарате федеральной исполнительной власти. При передаче власти закон запрещал увольнять из аппарата правительства лиц, которые поддерживали на выборах бывшую правящую партию. Во избежание конфликтов, которые могли возникнуть во время подобного транзита, законодатель предлагал сформировать при правительстве Аттестационную ко-

---

<sup>19</sup> Лотц Д.Н. Указ. соч. 225–226; Троицкая А.А. Указ. соч. С. 68–69.

<sup>20</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 11 июня 1997 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2748/> (дата обращения: 11.07.2021).

миссию, где на паритетной основе были бы представлены как «бывшие», так и новые кадры из числа (теперь уже экс-) оппозиционеров. Члены и сотрудники уходящего в отставку кабинета министров в месячный срок должны были организовать что-то вроде передачи дел, ознакомить своих преемников с текущей документацией, а также объективно охарактеризовать госслужащих, пожелавших остаться на работе в аппарате правительства (оставляя «за скобками» конституционность отдельных вышеупомянутых законоположений, отметим, что сам текст документа порой напоминал плохо составленную должностную инструкцию).

Закон не допускал преследования лиц, ранее принимавших законные меры по осуществлению надзора за деятельностью оппозиционных объединений, за исключением случаев, когда были нарушены права человека и гражданина, а также ограничены демократические свободы. Учитывая расплывчатость данных формулировок, смена власти вполне могла со временем привести к политическим преследованиям и люстрациям для «бывших». Но, повторяем, вышеназванные статьи, дабы не раздражать президента, и без того достаточно критично настроенного в отношении данного закона, не были включены в окончательный вариант. Кроме того, их реализация неминуемо потребовала бы проведения конституционной реформы, а также внесения изменений в ряд действующих законов, тогда как разработчики заверяли: принятие акта об оппозиции не требует корректировок актуального законодательства.

Второе чтение законопроекта было запланировано на 16 июля 1996 г. Коммунисты спешили: к этому времени должен был состояться второй тур президентских выборов, победителем которых, по мнению левых, неминуемо станет Геннадий Андреевич Зюганов, а потому надо было скорее готовить правовую базу для предоставления правовых гарантий проигравшим (или же, напротив, в случае поражения Зюганова — застолбить за собой статус главной оппозиционной силы). Но 3 июля 1996 г. чуда не случилось, а потому второе чтение этого приоритетного для Госдумы закона, несколько потерявшего актуальность, было перенесено на ноябрь. И лишь 4 декабря 1996 г. документ был представлен профильным комитетом ко второму чтению<sup>21</sup>. Вне стен Госдумы коммунисты по-прежнему отстаивали необходимость принятия данного закона. Так, Г.А. Зюганов, выступая на декабрьском (1996) пленуме ЦК, особо подчеркнул, что фракция КПРФ будет добиваться принятия закона о политических партиях и о гарантиях оппозиционной деятельности. Ту же

---

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1996. № 44. Ст. 4980; СЗ. РФ. 1996. № 45. Ст. 5083; СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5527.

мысль лидер коммунистов повторил в политическом отчете IV съезде КПРФ (апрель 1997 г.).<sup>22</sup>

Ко второму чтению законопроект претерпел заметные изменения<sup>23</sup>. В частности, у закона появился свой предмет регулирования, которым являлась «общественно-полезная оппозиционная деятельность, т.е. оппозиционная деятельность, не противоречащая основам конституционного строя». И хотя стиль данной диспозиции оставлял желать лучшего, мысль разработчика была ясна: любой протест или выступление против действующей (исполнительной) власти являлся для общества благом, если не выходил за рамки правовых норм. Стараниями В.В. Жириновского из текста исчезло упоминание о том, что оппозиционеры и их объединения могут привлекаться к ответственности за разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной вражды и ненависти. Лидер ЛДПР предложил привлекать «несогласных» к ответственности лишь за открытые призывы к физическому насилию, что и было закреплено в окончательном варианте<sup>24</sup>. До 7 мин. (вместо прежних 10 мин.) сокращалась еженедельная временная квота, положенная каждой оппозиционной парламентской фракции для изложения своей позиции на ТВ, а также — время для ответа на критику со стороны представителей исполнительной власти. В число оснований, связанных с утратой общественным объединением статуса оппозиционного, добавилось, во-первых, не просто вхождение его участников в исполнительную власть по решению данной организации, а достижение в составе соответствующего органа количественного большинства (поправка Зоркальцева — Старовойтовой). Вторым обстоятельством, лишавшим общественное объединение статуса оппозиционного, выступало избрание его представителей на должность президента РФ, президента республики в составе РФ, главы исполнительного органа власти субъекта Федерации или же главы муниципального образования.

В ходе второго чтения депутаты одобрили либо отклонили (по рекомендации профильного комитета) две таблицы поправок, которые были внесены депутатами Госдумы, членами Совета Федерации, а также президентом и правительством (последние имели немало претензий к законопроекту)<sup>25</sup>. К принятию рекомендовались по-

---

<sup>22</sup> Правда России. 1996. 19 декабря; Политический отчет IV съезду КПРФ. Доклад Г.А. Зюганова // Советская Россия. 1997. 22 апреля.

<sup>23</sup> Проект Федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» (по состоянию на 09.12.1996). — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96008902-2> (дата обращения: 08.07.2021).

<sup>24</sup> *Родин И.* Депутаты по-прежнему против вывода войск из Чечни // Независимая газета. 1996. 5 декабря.

<sup>25</sup> Таблицы поправок, рекомендуемых к принятию и отклонению. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96008902-2> (дата обращения: 08.07.2021).

правки, носящие уточняющей (редакционный) характер, а к отклонению — практически все принципиальные замечания, высказанные главой государства и кабмином (как несоответствующие букве и духу законопроекта). Между тем президентская (исполнительная) власть продолжала настаивать: все «гарантии» оппозиционной деятельности закреплены в действующем законодательстве, поэтому любые преференции, которыми коммунисты хотят наделить «несогласных», — нелегитимны, ибо противоречат конституционным положениям о равенстве граждан и их объединений перед законом. Фактически президент и правительство предлагали исключить чуть ли не половину статей закона, после чего этот документ становился бессмысленным. Однако не одна лишь президентская власть противилась законопроекту. Правовое управление Госдумы также вынесло отрицательное заключение. Из числа депутатов против принятия закона вновь высказались представители «Яблока» (Е.Б. Мизулина). Тем не менее, всё это не помещало законопроекту получить практически единогласную поддержку, хотя для принятия документа во втором чтении голосов все-таки не хватило (209 — «за», 13 — «против», 7 чел. воздержалось).

Однако всего через двадцать дней, 25 декабря 1996 г., законопроект повторно был представлен Комитетом ко второму чтению<sup>26</sup> (примечательно, что его менее удачливый «собрат», закон «О политических партиях», после снятия с рассмотрения во втором чтении, практически был забыт депутатами, которые спохватились лишь в последний день работы Думы и, нарушив утвержденный порядок, одобрили документ сразу в третьем чтении). В ходе «второго» второго чтения основные споры развернулись вокруг ст. 9., где говорилось об условиях утраты общественным или депутатским объединением статуса оппозиционного. Против этой статьи (по поручению А.А. Котенкова) выступила Е.Б. Мизулина. Елена Борисовна настаивала: общественное объединение должно утрачивать статус оппозиционного, если хотя бы один его представитель (на основании решения соответствующей организации) входил в состав региональной и, тем более, федеральной исполнительной власти. «Если мы в предложенной редакции примем этот закон, — отмечала Мизулина, — то мы допустим совершенно абсурдную ситуацию, когда Зюганов, например, станет премьер-министром, а Коммунистическая партия... должна будет оставаться оппозиционной». Однако Зоркальцев не согласился с этими доводами. Ибо, по его словам, после губернаторских выборов 1996–1997 г. представители практически всех оппо-

---

<sup>26</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 25 декабря 1996 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2842/> (дата обращения: 11.07.2021).



зиционных партий (КПРФ, ЛДПР, «Яблоко») вошли в региональные администрации и даже возглавили некоторые субъекты Федерации, но это отнюдь не являлось поводом рассматривать данные организации как правящие. Что касается лидера оппозиционной фракции, который вдруг стал премьером, то здесь, конечно, «ни о какой оппозиции и говорить нечего»: «Это по определению ясно». Удалить ст. 9 также требовал А.А. Котенков, а В.А. Рыжков (НДР) ожидаемо выступил против принятия данного законопроекта, ибо последний в отсутствие закона о партиях, «который мы никак не можем сделать», грозит окончательно запутать и без того сложную внутривластную ситуацию. Однако представители «партии власти» оказались в меньшинстве. Законопроект был поддержан во втором чтении подавляющим большинством («за» — 244, «против» — 37, воздержались 4 человека)<sup>27</sup>.

Наконец, 5 марта 1997 г. закон об оппозиции был вынесен на финальное, третье чтение и не вызвал серьезных дискуссий<sup>28</sup>. Зоркальцев еще раз подчеркнул, что профильный комитет отверг все претензии концептуального характера, которые предъявляло к закону президент, правительство и правовое управление Думы. На что депутат О.П. Гонжаров (НДР) заметил, что принятие закона, в отношении которого имеется отрицательное заключение, является «насилием над логикой, здравым смыслом и юриспруденцией». В связи с этим фракция НДР, и ранее всегда голосовавшая «против», попросила депутатов не поддерживать закон об оппозиции. Однако документ вновь «прикрыл» А.И. Лукьянов, в результате тот был принят подавляющим большинством (266 — «за», 48 — «против», один воздержался)<sup>29</sup>. Для сравнения: если законопроекту «О политических партиях» потребовалось почти полтора года, чтобы стать Федеральным законом (с июля 1994 по декабрь 1995 г.), то этот нормативный акт прошел все три чтения всего за девять месяцев. Более того, Совет Федерации, отклонивший закон о партиях, оставил закон об оппозиции без рассмотрения, после чего тот был направлен президенту<sup>30</sup>.

«Оппозиция под защитой закона» — ликовала коммунистическая печать<sup>31</sup>. Однако либеральная пресса была более сдержанной, подчеркивая, что закон, формально защищавший права всех инако-

<sup>27</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 105.

<sup>28</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 5 марта 1997 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2805/> (дата обращения: 09.07.2021).

<sup>29</sup> СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1273.

<sup>30</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96008902-2> (дата обращения: 12.07.2021).

<sup>31</sup> Оппозиция под защитой закона // Правда пять. 1997. 6 марта; Евдокимов Е. О гарантиях оппозиции // Советская Россия. 1997. 6 марта.

мыслящих, по сути, ставит в привилегированное положение лишь одну (коммунистическую) фракцию «большинства», которая выступает синонимом оппозиции. О гарантиях же парламентского меньшинства, стоящего в оппозиции не только правительству, но и самому «оппозиционному» большинству в Думе, в законе, по мнению журналистов, не было ни слова. Впрочем, депутат В.В. Похмелкин («Демократический выбор России») предположил, что президент наверняка отклонит этот закон<sup>32</sup>.

Действительно, 7 апреля 1997 г. Федеральный закон «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности...» был отклонен Б.Н. Ельциным<sup>33</sup>. 11 июня 1997 г. на заседании Думы А.А. Котенков озвучил основные претензии главы государства<sup>34</sup>. Недовольство президента вызывала сама концепция закона, в соответствии с которой законодательные (представительные) органы власти на всех уровнях априори выступали оппонентами исполнительной власти. Такой подход противоречил Конституции, согласно которой законодательные органы, наравне с президентом и правительством, также осуществляют власть, а потому несут ответственность за проведение государственной политики. Справедливости ради отметим, что в законе речь шла не о законодательных органах как непосредственных оппонентах власти исполнительной, а о парламентских фракциях и депутатских группах, имеющих представительство в legislatures и критикующих правительственный курс. Однако президентская администрация, очевидно, помня о событиях 1993 г., а также исходя из реальной внутривластной ситуации, когда законодательные собрания в центре и на местах оппонировали исполнительной власти (подчас довольно жестко), усматривала в положениях акта об оппозиции гораздо *большее*, нежели там было на самом деле зафиксировано. С другой стороны, вывод о том, что законодатель намеренно противопоставлял друг другу две ветви власти, мог проистекать из отсутствия в перечне государственных органов, по отношению к которым осуществлялась оппозиционная деятельность, законодательных собраний (на что также обратил внимание Котенков).

Во-вторых, президент считал, что закон содержал нормы, направленные на создание параллельных структур власти на федеральном уровне (в лице пресловутого «теневого» кабинета), что, в свою очередь, создавало условия для непосредственного вмешательства

---

<sup>32</sup> Трегубова Е. Коммунисты хотят легализовать свой «теневого кабинет» // Коммерсантъ. 1997. 6 марта.

<sup>33</sup> Президент отклонил закон «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности» // Российские вести. 1997. № 67.

<sup>34</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 11 июня 1997 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2748/> (дата обращения: 12.07.2021).

депутатов Думы в деятельность федерального правительства, что противоречило конституционным положениям о разделении властей. Очевидно, любое упоминание о параллельном кабинете, пусть даже безвластном и сугубо декоративном, вызывало у Б.Н. Ельцина болезненные реминисценции с ЦК КПСС. В-третьих, президент настаивал, что закон приведет к неконституционной и опасной политизации местных органов власти.

В ответ В.И. Зоркальцев в своем пространном выступлении назвал замечания президента необоснованными и «не несущими никакой правовой нагрузки», а также посетовал на намеренное игнорирование президентской стороной существующей в стране оппозиции. Ему возразил В.А. Рыжков, который без обиняков назвал концепцию закона «бестолковой». Владимир Александрович еще раз настоятельно рекомендовал Зоркальцеву и его комитету заняться доработкой закона о политических партиях, «который уже несколько лет у нас болтается неизвестно где». В поддержку закона об оппозиции выступили практически все представители парламентской «фронды»: В.В. Жириновский (ЛДПР), Н.М. Харитонов (Агропромышленная группа), Н.М. Безбородов («Народовластие»). Однако все эти выступления носили характер политических спичей «о пользе оппозиции» в демократическом государстве. Наконец, Е.Б. Мизулина, несколько изменив свою позицию, назвала одним из условий поддержки фракцией «Яблоко» данного закона включение в текст упоминания о санкциях в отношении тех СМИ, которые будут отказывать оппозиционным лидерам в изложении их взглядов.

Несмотря на то что закон был вновь поддержан думским большинством («за» — 264 чел., «против» — 55, воздержалось 3), преодолеть президентское вето не удалось. 31 октября 1997 г. депутаты признали целесообразным возобновить работу над законом «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности...»,<sup>35</sup> однако больше II Дума к этому вопросу не возвращалась. Депутаты занялись совершенствованием правовой базы общественно-политических объединений, а также вступили в длительное противостояние с президентом по поводу сохранения смешанной избирательной системы, которое никак нельзя было проиграть. Так завершилась первая (и на данный момент — самая успешная) в истории России попытка закрепить на официальном государственном уровне особые права политической оппозиции<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5278.

<sup>36</sup> Официально закон «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности...» был снят с повестки Государственной Думы 14 мая 2004 г. // Стенограмма заседания Государственной Думы 14 мая 2004 — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/1308/> (дата обращения: 13.07.2021).

Федеральный закон «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности...» стал частью общей стратегии, направленной на разработку отечественного законодательства об общественно-политических объединениях. При этом из всех принятых в 1990-е гг. нормативных актов (в том числе не вступивших в силу), регулирующих права граждан на объединение («Об общественных объединениях», «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав...»), закон «об оппозиции» казался, пожалуй, наиболее популистским и политически ангажированным. В целом законодатель продемонстрировал слишком упрощенный подход при попытке решения довольно непростой задачи. Текст документа был далек от совершенства как по форме, так и по содержанию. И хотя его окончательный вариант, утвержденный в ходе третьего чтения, отличался от первоначальной редакции в лучшую сторону, закон больше напоминал политическую декларацию, нежели нормативно-правовой акт в строгом смысле этого слова (да и сам В.И. Зоркальцев признал, что законопроект носит не юридический, а политологический характер, хотя это замечание относилось к ранней версии документа<sup>37</sup>). Поэтому Федеральный закон от 5 марта 1997 г. можно рассматривать прежде всего как некий исторический источник, отражающий ситуацию во второй половине 1990-х гг., когда левая оппозиция, доминировавшая в «красной» Думе, пользуясь моментом, пыталась закрепить за собой дополнительные политические предпочтения.

Закон, пытаясь регулировать и регламентировать деятельность оппозиции как самостоятельного субъекта права (на чем настаивал разработчик), оставлял массу неясностей, пробелов и умолчаний, которые неминуемо создали бы серьезные проблемы в случае его вступления в силу (в этом отношении этот документ чем-то напоминал закон «О политических партиях»). Помимо многочисленных огрехов, подмеченных в ходе обсуждения, главным недостатком данного акта стало то, что разработчики так и не смогли выработать четкого правового определения понятия «политическая оппозиция» (безотносительно к конкретно-исторической ситуации). Законодворцы ошибочно отождествили этот феномен с его непосредственными проявлениями (субъектами оппозиционной деятельности), чья «протестность», исходя из меняющейся политической конъюнктуры, отнюдь не являлась имманентно присущим качеством. Не сумев доказать особую правовую природу оппозиции, законодатель не смог обосновать наличие специфических субъективных прав у структур и индивидов, которые противостояли исполнительной

---

<sup>37</sup> Скоробогатова Т. Оппозиция в законе // Московские новости. 1996. 31 марта – 7 апреля.

(президентской) власти. Любые попытки «приподнять» институции «несогласных» (равно как и их самих) над остальными субъектами партийно-политического процесса вступали в противоречие с Конституцией и действующим на тот момент законодательством.

Возможно, профильному комитету действительно стоило продолжить работу над законом «О политических партиях», особо оговорив в этом документе статус и права политической оппозиции. При этом, очевидно, законодателю следовало добиваться в первую очередь не каких-либо привилегий и материальных благ для «профессиональных» оппонентов власти, а подумать о дополнительных обязательствах и ответственности, которые готовы были принять на себя партии и лидеры, предъявлявшие «повышенные претензии» к действующей власти. С другой стороны, все эти соображения со временем вполне могут составить концепцию нового российского акта об оппозиции. Ведь неслучайно В.И. Зоркальцев называл этот документ «законом будущего»<sup>38</sup>.

## References

Alebastrova I.A. *Konstitutsionno-pravovoy status politicheskoy oppozitsii* [Constitutional and Legal Status of Political Opposition] // *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. 2011. N 3. P. 138–142.

Avtonomov A. *Gosudarstvennoye finansirovaniye politicheskikh partiy: Rossiya v kontekste mirovogo opyta* [State Financing of Political Parties: Russia in the Context of World Experience] // *Pravovoy status politicheskikh partiy v yevropeyskikh stranakh: sbornik nauchnykh trudov* [Legal Status of Political Parties in European Countries: Collection of Scientific Works]. Minsk: Tesey, 2003. P. 5–20.

Bobrakov N.V. *K voprosu ob opredelenii i konstitutsionnom zakreplenii politicheskoy oppozitsii kak pravovogo instituta* [On Definition and Constitutional Consolidation of Political Opposition as a Legal Institution] // *Leningradskiy yuridicheskii zhurnal*. 2013. N 1. P. 145–150.

Chertova L.N., Gorbachev M.V. *O konstitutsionnom regulirovanii deyatelnosti sistemnoy oppozitsii v sovremennoy Rossii* [On the Constitutional Regulation of the System Opposition Activity in Contemporary Russia] // *Nuzhna li Rossii novaya Konstitutsiya: sbornik materialov kruglogo stola* [Does Russia Need a New Constitution: Collection of Round Table Materials]. Kurgan: Izdatel'stvo Kurganskogo gosudarstvennogo universiteta, 2014. P. 22–24.

Golovinov A.V. *Osobennosti realizatsii konstitutsionnogo printsipa ideologicheskogo mnogoobraziya v zakonodatel'stve o politicheskikh partiyaikh* [Aspects of the Implementation of the Constitutional Principle of Ideological Diversity in the Legislation Regarding Political Parties] // *Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2016. N 3. P. 43–46.

Kononov K.A. *Protivnik ofitsial'nykh idey i pozitsiy dolzhen imet' svoje mesto na politicheskoy arene* [An Opponent of Official Ideas and Positions Must Be Able to

<sup>38</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы 4 декабря 1996 г. — URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2861/> (дата обращения: 14.07.2021).

Find a Place in the Political Arena] // *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. 2011. N 11. P. 9–15.

Kuz'minykh N.V. *Oppozitsionnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii: k voprosu o prinyatii federal'nogo zakona* [Oppositional Activity in the Russian Federation: On Adoption of the Federal Law] // *Sovremennoye pravo*. 2007. N 6. P. 37–46.

Levenkov P.V. *Mnogopartiynost' ili mnozhestvennost' partiy* [Multiparty System or Plurality of Parties] // *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2009. N 3. P. 192–197.

Lotts D.N. *K voprosu o pravovom regulirovanii oppozitsionnoy deyatel'nosti v sovremennykh gosudarstvakh* [On Legal Regulation of Oppositional Activity in Contemporary States] // *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2009. N 6. P. 222–227.

Mamonov V.V. *Konstitutsionnyye voprosy stanovleniya politicheskoy oppozitsii v sovremennoy Rossii* [Constitutional Issues of Formation of Political Opposition in Modern Russia] // *Konstitutsionnoye razvitiye Rossii: mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh statey* [Constitutional Development of Russia: Interuniversity Collection of Scientific Articles] / Ed. by V.T. Kabyshev. Is. 13. Saratov: Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2013. P. 29–36.

Nudnenko L.A. *Pravovyye garantii parlamentskoy oppozitsionnoy deyatel'nosti v Gosudarstvennoy Dume Federal'nogo Sobraniya RF* [Legal Guarantees of Parliamentary Opposition Activity in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation] // *Gosudarstvo i pravo*. 2011. N 8. P. 12–19.

Sorokin M.Yu. *Prava fraktsiy oppozitsii i men'shinstva v Natsional'nom Sobranii Frantsii* [Rights of Opposition and Minority Factions in the National Assembly of France] // *LEX RUSSICA (Nauchnyye trudy MGYUA)*. 2010. N 5. P. 1176–1179.

Troitskaya A.A. *Parlamentskaya oppozitsiya v sisteme razdeleniya vlastey: organizatsionnyye garantii i dostupnyye instrumenty kontrolya* [Parliamentary Opposition in System of Power Division: Organizational Guarantees and Available Tools of Control] // *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*. 2011. N 11. P. 67–81.

Vasil'eva S.V. *Individual'nyy issledovatel'skiy proyekt N 09-01-0009 "Konstitutsionno-pravovoy status politicheskoy oppozitsii"* (vypolnen pri podderzhke Programmy "Nauchnyy fond GU- VSHE") [Individual Research Project N 09-01-0009 "The Constitutional and Legal Status of Political Opposition" (completed with the support of the Program "Scientific Fund of the State University – Higher School of Economics")]. — URL: <https://www.hse.ru/data/2010/05/12/1217381805/%D0%9A%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%9E%D0%BF%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F.doc>

Zeynalbdiyeva A.V. *Politicheskaya oppozitsiya kak kollektivnaya forma realizatsii prava na protest v Rossii* [Political Opposition as a Collective Form of Realization of the Right to Protest in Russia] // *Nauka i obrazovaniye: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravleniye*. 2017. N 2. P. 81–84.

Поступила в редакцию  
11 октября 2021 г.