

Волгин Е.И.

Проблема совершенствования законодательства об общественно-политических объединениях РФ во второй половине 1990-х гг.

Волгин Евгений Игоревич — кандидат политических наук, доцент, исторический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: plytony@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [1885-0532](#)

ORCID ID: [0000-0002-9690-448X](#)

Аннотация

Статья посвящена изучению изменений, которые II Дума вносила в законодательство об общественно-политических объединениях в контексте проведения модернизации избирательной системы. Актуальность данной темы обусловлена грядущими преобразованиями, которые, очевидно, ожидают российскую партийную и избирательную системы после масштабной конституционной реформы. Основными методами исследования выступают исторический, институциональный, системный, компаративный и формально-юридический подходы. На основании имеющихся в нашем распоряжении данных (нормативно-правовых актов, материалов Федерального Собрания, периодической печати) делается вывод о том, что задача совершенствования законодательства об общественно-политических объединениях во второй половине 1990-х гг. не являлась для депутатов самостоятельной проблемой. Эта тема волновала парламентскую оппозицию лишь с точки зрения сохранения смешанной избирательной системы, перспективы которой после выборов 1995 г. выглядели весьма неопределенно. Основным итогом работы депутатов в деле совершенствования правовой базы российской многопартийности стало появление в законодательстве нового понятия: общественное политическое объединение. В теоретическом плане этот термин можно считать некой переходной правовой формой от аморфного и деструктурированного политического сообщества к достаточно массовой и централизованной партийной структуре. Вместе с тем законодателям так не удалось в полной мере подчеркнуть специфику именно общественно-политической организации, а также определить ее положение в системе общественных и государственных отношений. Однако все это не входило в законодательные планы депутатов, которые рассматривали выборную систему лишь как «электоральный лифт», обеспечивавший партийной верхушке регулярный подъем во власть.

Ключевые слова

Президент, Государственная Дума, Совет Федерации, Министерство юстиции, федеральный закон, политические партии, общественно-политические объединения, выборы, государственная регистрация.

DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10100

Введение

Принятие конституционных поправок актуализировало дискуссию о реформе партийной системы¹. Однако проблема заключается отнюдь не в ее качественном улучшении. Речь идет о том, насколько партии думской оппозиции будут допущены до распределения депутатских мандатов на ближайших выборах. Между тем современные российские партии, являясь во многом декоративным элементом политической системы,

¹ Для системных партий начался обратный отсчет // Независимая [Электронный ресурс]. URL: https://www.ng.ru/politics/2020-07-26/1_7920_gosduma.html (дата обращения: 27.07.2020).

едва ли выступают в роли надежного связующего звена между властью и обществом. Рекордно низкая явка на парламентских выборах 2016 г. свидетельствует о низком уровне доверия избирателей к партиям, руководство которых больше занято решением собственных «узкопартийных», а не общероссийских проблем. Нынешний кризис российской партийной системы стал результатом ее фактического огосударствления в 2000-е гг. Изучая причины, которые привели к столь плачевному результату, следует обратиться к опыту 1990-х гг., когда в стране, погруженной в хаос посткоммунистической трансформации, отсутствовало целостное законодательство об общественно-политических объединениях. И депутаты, многие из которых попали в Думу по «партийной квоте», были вынуждены изыскивать оптимальные правовые формы партийной консолидации, устраивавшие как власть, так и оппозицию.

Корректировка законодательства об общественно-политических объединениях во второй половине 1990-х гг. была неразрывно связана с проблемой совершенствования действовавшего на тот момент избирательного права. Именно эта тема в гораздо большей степени волновала политиков и экспертов, заострявших внимание на необходимости совершенствовании «партийного права» лишь постольку-поскольку.

Обзор литературы

Говоря об обзоре литературы, следует выделить научно-практический комментарий к Закону РФ 1995 г. «Об общественных объединениях». Учитывая, что изначально этот нормативный акт носил рамочный характер и касался всех гражданских формирований, авторы не делали специального акцента на его политической составляющей [Автономов и др. 1996]. Любопытные предложения содержались в докладе об «Основных направлениях совершенствования избирательного законодательства РФ», подготовленном в начале 1997 г. рабочей группой во главе с секретарем Центризбиркома А. Вешняковым [Вешняков 1997, 34–52]. В отсутствие специального закона о партиях эксперты предлагали ввести в закон о выборах понятие «избирательное объединение», которое стало бы неким прообразом определения партии. Любопытные факты, связанные с политическим кризисом 1998 г., который, ввиду правовых коллизий, грозил действующим партиям временной делигитимацией, приводятся в докладе А. Иванченко (председатель ЦИК 1996–1999 гг.), озвученном на международной конференции «Избирательная система РФ и ее роль в становлении многопартийности...» (сентябрь 1998 г.) [Иванченко 1998, 10–18]. Политологи И. Бунин и Б. Макаренко, оценивая поправки, вводящие «более жесткое юридическое определение партии», считали, что законодательное отсечение от выборов

неполитических организаций продиктовано в первую очередь тем, что «рациональные» аргументы в пользу укрупнения партий в России «не работают» [Бунин, Макаренко 1998, б]. Теперик А. весьма скептически оценивал новое содержание понятия «избирательное объединение», полагая, что право участвовать в выборах должно принадлежать исключительно партиям и политическим движениям [Теперик 1999, 151–162].

Отметим работу известного специалиста в области партийно-правовых отношений В.В. Лапаевой «Право и многопартийность в современной России». Автор, говоря об обновлении статуса избирательных объединений во второй половине 1990-х гг., указывала на то, что новые законоположения, закреплявшие статус основного участника избирательных объединений за политическими объединениями, противоречили концепции разрабатываемого в те годы закона о политических партиях, где именно партии являлись единственными субъектами электорального процесса. В.В. Лапаева, также достаточно скептически оценивая качество «застывшего» в согласительной комиссии закона о партиях, настаивала на необходимости принятия закона о политических объединениях, который поставил бы надежные правовые барьеры для антиконституционных тенденций в развитии многопартийности [Лапаева 1999, 146–147].

Отдельно хотелось бы выделить фундаментальную монографию С.Е. Заславского «Политические партии России. Проблемы правовой институализации», где известной проблеме посвящен отдельный параграф. Автор отмечает, что по мере становления партийно-политической системы все очевиднее выявлялась необходимость разработки новой правовой конструкции политического объединения как родового понятия, объединяющего политическую партию, непартийную политическую организацию и политическое движение. Именно такой подход, который учитывал определенные различия в принципах организационного устройства избирательных объединений, был избран законодателями как наиболее адекватный состоянию политической инфраструктуры второй половины 1990-х гг. Основной упор делался не на конкретизации организационных отличий партий от политических движений, а на вычленении и закреплении соответствующих нормативных системно-функциональных критериев, позволяющих проводить различия между политическими и неполитическими общественными объединениями. С.Е. Заславский считает, что, несмотря на внесенные поправки, нормативного определения политического либо неполитического интереса в законе были весьма условны [Заславский 2003, 68–74].

После принятия закона «О политических партиях» специалисты переключились на изучение его положений, изредка вспоминая об опыте правового регулирования партийно-политических отношений в 1990-е гг. Например, Е.И. Волгин подробно рассматривает процесс разработки и принятия первого Закона СССР 1990 г. «Об общественных объединениях», который являлся предшественником аналогичного российского акта, однако существенно превосходил последний по части регулирования именно политических организаций [Волгин 2016, 146–154]. В другой статье Е.И. Волгин касается проблемы принятия первого российского закона о политических партиях, так и не вступившего в силу. Основная причина неудач, по мнению автора, скрывалась не столько в юридическом несовершенстве этого нормативного акта, сколько в незаинтересованности российского политического класса в этом законе [Волгин 2019, 96–119].

В работе А.А. Асеевой приводится анализ положений ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» с целью выявления существующих коллизий [Асеева 2016, 9–12]. В статье И.В. Аленькина выделяется ряд актуальных проблем действующего законодательства об общественных объединениях и практики его реализации. Автор выдвигает ряд предложений, направленных на его возможную корректировку в целях устранения законодательных пробелов [Аленькин 2018, 38–47]. Н.С. Старкин, анализируя процесс легализации основных форм общественных объединений, акцентирует внимание на том факте, что политические партии в качестве самостоятельной формы объединений граждан были признаны лишь в 2002 г. в связи с внесением соответствующих поправок в действующее законодательство [Старкин 2017, 44–47]. Б.С. Абзалбеков отмечает, что с появлением в 1998 г. определения понятия «политическое общественное объединение» законодательный пробел был устранен лишь частично. Однако даже обновленный закон не содержал юридического закрепления понятия «политическая партия». В этой связи основной формой политической консолидации стало общественно-политическое движение, а самих партий в России 1990-х гг., по мнению автора, не было [Абзалбеков 2017, 230]. А.Ю. Никифоров, рассматривая особенности развития законодательства о политических партиях на рубеже веков, указывает на то, что отсутствие специального закона явилось крупным препятствием в формировании партийной системы в 1990-е гг. [Никифоров 2015, 63]. А.В. Курочкин полагает, что ФЗ 1995 г. «Об общественных объединениях» вообще формально исключил из предмета своего регулирования партийные организации, так как указывал на необходимость принятия специального закона в этой

сфере. Однако такой характер правовых норм на тот момент вообще не воспринимался юридическим сообществом всерьез, ведь иного нормативного материала для регламентации деятельности партий просто не существовало [Курочкин 2016, 80].

Итак, процесс совершенствования законодательства об общественно-политических объединениях во II Думе не получил должного освещения в научной литературе. Внесение нескольких «стилистических» поправок в законодательство, регламентирующее политические права и свободы граждан, едва ли казалось исследователям масштабной реформой. Цель данной статьи состоит в том, чтобы на основании имеющихся в нашем распоряжении данных представить процесс внесения незначительных, на первый взгляд, законодательных изменений, уточнявших электоральный статус политических объединений, как целостную политико-правовую проблему, от решения которой зависело качественное улучшение партийной системы РФ.

Для успешного осуществления цели исследования необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть изменение правового статуса политических объединений как непосредственных участников электорального процесса;
- показать деятельность Министерства юстиции РФ как непосредственного регулятора российской многопартийности;
- вскрыть суть правовых коллизий, обнаружившихся во время политического кризиса 1998 г., когда над парламентскими партиями нависла угроза делигитимации в случае досрочных выборов;
- проанализировать «конвульсивные действия» лидеров парламентских фракций, пытавшихся восстановить легитимность своих избирательных объединений, временно утраченную «в пылу» совершенствования выборного законодательства;
- определить характер поправок, внесенных в Закон РФ «Об общественных объединениях», чтобы урегулировать отношения, возникавшие в связи с реализацией гражданами права на создание политических формирований;
- продемонстрировать противоречивые итоги законодательных изменений в партийно-политической сфере, где по-прежнему остро ощущалось отсутствие специального закона о партиях.

Методы исследования

Основными методами исследования выступают исторический, институциональный, системный, компаративный и формально-юридический подходы. Историзм позволяет уяснить логику конфликтогенного политического процесса второй половины 1990-х гг. с тем, чтобы понять, как те или иные события влияли на принятия решений в сфере совершенствования избирательного и «партийного» права. Институциональный метод помогает определить специфику государственных органов и общественных организаций, деятельность которых влияла на содержание законодательных поправок. Компаративный метод дает возможность сопоставлять различные события, явления и нормы права с тем, чтобы определить наличие (или же, напротив, отсутствие) прогресса в сфере правового регулирования деятельности общественно-политических объединений. Системный подход позволяет рассматривать законодательство как целостную систему, где те или иные нормы и правила не должны противоречить друг другу. Формально-юридический метод необходим при анализе нормативно-правовых актов в «чистом виде», то есть безотносительно к текущей конъюнктуре.

Общественно-политическое объединение: новый участник избирательного процесса

В России в середине 1990-х гг. правовой статус общественно-политических объединений оставался неурегулированным. Закон РФ № 82-ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»² не содержал понятия «общественно-политическое объединение». Поэтому оставалось не вполне понятно, в чем заключалась правовая специфика именно политических организаций от прочих гражданских формирований. Таким образом, было очевидно (особенно после выборов 1995 г.), что правовое положение общественно-политических объединений нуждается в уточнении. Учитывая, что понятия «партия» и «выборы» когерентны, депутаты работали над законодательством о политических объединениях в контексте совершенствования избирательного права. Первым шагом на этом пути стало принятие в сентябре 1997 г. нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

² Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения: 23.07.2020).

участие в референдуме граждан РФ»³. Закон по-новому трактовал понятие «избирательное объединение». Предыдущая редакция квалифицировала его как общественное объединение, зарегистрированное не позднее чем за шесть месяцев до объявления выборов, устав которого предусматривал выдвижение кандидатов. Однако на этот раз депутаты решили внести некоторые изменения в президентский законопроект, дабы на следующих выборах вновь не конкурировать с множеством любительских и профсоюзных организаций. Отныне избирательным объединением считалось политическое общественное объединение (партия, политическая организация, политическое движение), зарегистрированное не позднее чем за год до выборов. Главной целью общественно-политического объединения, которая обязательно отражалась в его уставе, являлось участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, выдвижение кандидатов на выборах, организация их предвыборной агитации, участие в деятельности выборных государственных и местных органов (это определение во многом воспроизводило характеристику политической партии, которая содержалась в «зависшем» законе о партиях).

Появление нового термина стало важным шагом в деле пурификации избирательного процесса от разного рода неполитических ассоциаций (отделение «овец от козлий» — как называл этот процесс В. Шейнис⁴). Однако в действующем Законе «Об общественных объединениях» понятие «политическое общественное объединение» пока отсутствовало. Тем самым создавалась коллизия, опасность которой депутаты-партийцы обнаружили далеко не сразу. Лишь 19 ноября 1997 г., во время рассмотрения в первом чтении законопроекта «О выборах депутатов...», Е. Панина (гр. «Народовластие») обратила внимание коллег на то, что новое содержание понятия «избирательное объединение», зафиксированное в ФЗ «Об основных гарантиях...» и теперь инкорпорируемое в обсуждаемый документ, лишает легитимности все действующие партии и движения. Поскольку все они были зарегистрированы в соответствии с советским или же российским законом именно как общественные, но не общественно-политические объединения, ни одно из них отныне не соответствовало понятию «избирательное объединение» и, следовательно, не могло участвовать в

³ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 19.09.1997 N 124-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16172/ (дата обращения: 23.07.2020).

⁴ Стенограмма заседания 18 марта 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2590/> (дата обращения: 23.07.2020).

выборах. Разумеется, пока до выборов оставалось два года, у партий было достаточно времени для перерегистрации в новом качестве. Но в случае роспуска Думы и объявления досрочных выборов ситуация для политических объединений могла стать тупиковой. Учитывая данное обстоятельство, в марте 1998 г. депутаты одобрили в первом чтении поправки к недавно принятому Закону «Об основных гарантиях...», сокращавшие на полгода обязательный срок, который должен был пройти с момента регистрации (перерегистрации) политической организации до ее участия в выборах⁵. Однако стремительное развитие событий заставило депутатов спешно пересматривать уже эти, еще не до конца оформленные поправки.

Министерство юстиции как зеркало российской многопартийности

Парламентские партии не слишком спешили с перерегистрацией, так как дедлайн наступал лишь в декабре 1998 г. По информации начальника Управления по делам общественных и религиозных объединений Минюста РФ Г. Монахова, в 1997 г. в России существовали 68 федеральных партий и 78 общероссийских общественно-политических движений⁶. Такое количество зарегистрированных партий и движений вызывало недоумение Центризбиркома, которому в наибольшей степени приходилось пожинать плоды столь «продуктивной» деятельности регистрирующего органа. Однако министр юстиции В. Ковалев утверждал, что его министерство регистрирует только те общественные организации, деятельность которых не противоречит закону. Он также напомнил, что Минюст не вправе вводить какие-то дополнительные ограничения при регистрации, не предусмотренные действующим законодательством⁷.

В июле 1997 г. Министерство юстиции возглавил С. Степашин. За девять месяцев его руководства это министерство из «тихой и малоприметной» регистрационной конторы (как называли Минюст в те годы СМИ) превратилось в настоящее силовое ведомство. В его ведение была передана пенитенциарная система, создан департамент судебных приставов. Степашин возглавил Комиссию по противодействию политическому экстремизму при Президенте. Логическим завершением такого административного усиления стало прямое подчинение Минюста Президенту в декабре 1997 г. Однако в сфере регистрации общественных объединений, а также проведения регулярного аудита их деятельности едва ли что-то поменялось. Да и сам Степашин отмечал, что наиболее сложная задача для его ведомства — вовсе не

⁵ Стенограмма заседания 18 марта 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2590/> (дата обращения: 23.07.2020).

⁶ Интервью с начальником управления по делам общественных и религиозных объединений Министерства юстиции Г.Н. Монаховым // Юрист. 1997. № 8. С. 62.

⁷ Интервью с министром юстиции В.А. Ковалевым // Президентский контроль. 1996. № 2. С. 31–32.

правовая экспертиза партийных документов, «где все хорошо и правильно написано», а последующая проверка деятельности общественных объединений, за которыми бывает непросто уследить⁸. Тем не менее новый министр пообещал, что контроль за уставной деятельностью партий и движений будет усилен, особенно в связи с их планируемой перерегистрацией⁹.

В 1997 г. был учрежден Департамент по делам общественных и религиозных объединений, который возглавил В. Томаровский¹⁰. В том же году дважды обновлялись Правила рассмотрения заявлений о регистрации общественных объединений¹¹. Новый регламент был призван заменить Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений от 16 сентября 1994 г. Обновленный порядок был очищен от расплывчатых и неконкретных положений. Например, изымалась норма, согласно которой общественное объединение признавалось общероссийским с учетом не только наличия его отделений в более половине субъектов РФ, но также исходя из «значимости, характера, масштаба, сферы деятельности и других обстоятельств в их совокупности». Исчезло «довольно советское» упоминание о том, что выдача свидетельства о регистрации устава общественного объединения «осуществляется, как правило, в торжественной обстановке министром или его заместителями». Учитывая, что только в 1996 г. Минюстом было зарегистрировано 349 объединений¹², руководство этого ведомства, согласно прежним правилам, должно было устраивать «торжества регистрации» едва ли не каждый рабочий день. Устранялись положения, противоречащие новому Закону «Об общественных объединениях». Например, Минюст лишился права аннулировать (полностью или частично) регистрацию устава общественного объединения «по вновь открывшимся обстоятельствам». Лишить партию регистрации отныне мог только суд.

⁸ Ханцевич А. Законы должны работать // Независимая газета. 1997. 26 августа.

⁹ Александров Г. Сергей Степашин не сразу согласился стать министром // Независимая газета. 1997. 22 июля; Короткой строкой. ИТАР-ТАСС // Правда-пять. 1997. 17–24 октября.

¹⁰ Структура центрального аппарата Министерства юстиции РФ (утверждена приказом министра 12-10-560-87 от 08.08.97 // Юрист. 1997. № 11. С. 14; Минюст России на пороге XXI века // Федеральный справочник [Электронный ресурс]. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-6/VII/Chayka.pdf> (дата обращения: 15.07.2020).

¹¹ О порядке рассмотрения в Министерстве юстиции Российской Федерации заявлений о государственной регистрации общественных объединений (утратил силу — приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 06.10.97 N 19-01-122-97) // Консорциум Кодекс [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9049795> (дата обращения: 15.07.2020); Приказ Минюста РФ от 6 октября 1997 г. N 19-01-122-97 Об утверждении Правил рассмотрения заявлений о государственной регистрации общественных объединений в Министерстве юстиции РФ (утратил силу) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/172160/> (дата обращения: 16.07.2020).

¹² Интервью с начальником Управления по делам общественных и религиозных объединений Министерства юстиции РФ Г. Монаховым // Юрист. 1997. № 8. С. 61.

Новые правила утверждали перечень документов, которые подавались в Минюст для регистрации общественного объединения. Причем если положения 1994 г. специально требовали от партий также представить их программы и списки членов, то теперь отдельное упоминание об этих материалах, равно как и о самих партиях, в инструкциях отсутствовало. Увеличивались сроки подачи заявления о регистрации: с одного (в 1994) до трех (в 1997) месяцев с момента проведения учредительного съезда. Срок рассмотрения заявления не мог превышать тридцати дней (как того требовал Закон № 82), тогда как в 1994 г. этот период мог растянуться на два месяца. Новые положения обязывали Минюст либо зарегистрировать общественное объединение, либо предоставить его представителям письменный мотивированный отказ, который мог быть обжалован в судебном порядке. Возможность оставить заявление без рассмотрения, которая ранее предусматривалась (в случае отсутствия полного комплекта документов или же их ненадлежащего оформления), исключалась. Не допускался отказ в регистрации объединения по мотивам нецелесообразности его создания.

Что касается надзора и контроля регистрационного органа за деятельностью общественных организаций, то здесь полномочия Минюста были зафиксированы не столь четко, как раньше. Так, в предыдущих правилах прямо говорилось о том, что Министерство юстиции осуществляет контроль за соблюдением положений устава относительно целей деятельности общественного объединения. Минюст мог потребовать от руководства партий и движений необходимую информацию, направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях. Разумеется, это вовсе не означало, что Минюст отныне лишился всех этих полномочий. Однако в свете высказываний С. Степашина об усилении контрольных функций министерства в связи с масштабной партийной перерегистрацией подобные положения следовало более четко зафиксировать в подзаконных актах.

Лишь в 1998 г. появились методические рекомендации по организации и осуществлению органами юстиции контроля за общественными объединениями¹³. Здесь определялись цели и задачи осуществления данного контроля, характеризовалось его информационно-аналитическое, организационно-методическое и кадровое обеспечение, раскрывались формы и методы проверок, содержались рекомендации по реализации выводов, сделанных по результатам проведенных инспекций. Особое внимание

¹³ Министерство юстиции Российской Федерации. Письмо от 30 марта 1998 г. N 2024-ЕС // Ассоциация лесопользователей [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alppp.ru/law/grazhdanskoe-pravo/yuridicheskie-lica/82/pismo-minyusta-rt-ot-30-03-1998--2024-es.html> (дата обращения: 16.07.2020).

рекомендовалось обратиться на анализ уставных и программных документов политических объединений. Рекомендации содержали дайджест актуальных антиэкстремистских законоположений. В том же году Минюст провел проверку 49 общественных объединений¹⁴, включая КПРФ.

Между тем практика показывала, что применение новых законоположений отнюдь не гарантирует чистоту партийных рядов от всевозможных «неполитических примесей». Так, в первой половине 1998 г. были зарегистрированы такие политические партии, как «Автомобильный клуб России», «Ассоциация работников правоохранительных органов РФ», «Православная партия России», «Партия пенсионеров», движение «Моя Семья», Движение женщин за здоровье нации, общественно-политическая организация «Российские налогоплательщики», политическое движение «Образование — будущее России» и т.п.¹⁵ Представители Центризбиркома опять упрекали Минюст в формальном подходе к процедуре регистрации политических объединений, что грозило вновь привести «к абсурдным результатам, когда клубы автомобилистов и любителей пива смогут участвовать в выборах» [Веденеев, Кораблин 1998, 108–113]. Однако в Минюсте лишь разводили руками. «Мы... не можем отказать в регистрации партии только потому, что нам не понравилось ее название, — заявил замруководителя Департамента по делам общественных и религиозных объединений Э. Елагин. — Если представляемые партией документы юридически выверены, мы не имеем права ее не регистрировать. Нас просто принудит к этому суд»¹⁶. Таким образом, законодательство об общественно-политическом объединении нуждалось в дальнейшем совершенствовании.

18 марта 1998 г. Дума в первом чтении одобрила поправки к недавно принятому Закону «Об основных гарантиях...»¹⁷. Здесь закреплялись основные организационно-правовые формы общественно-политических формирований, а также устанавливался закрытый перечень организаций, которые, в силу своей специфики, не могли выступать в качестве политических. Как заявил В. Томаровский, новые поправки не оставляют

¹⁴ Послание Президента Российской Федерации от 30.03.1999 г. б/н // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22400/page/1> (дата обращения: 22.07.2020).

¹⁵ Сколько в России партий? // Российская газета. 1999. 16 января.

¹⁶ *Эйсмонт* Э. КПРФ, НДР, «Яблоко» не могут сегодня участвовать в выборах // Известия. 1998. 18 февраля.

¹⁷ Стенограмма заседания 18 марта 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2590/> (дата обращения: 16.07.2020); Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.03.1998 г. №2289-II ГД «О проекте федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1481.

шансов таким организациям, как пресловутая «Партия любителей пива», которая отныне «обречена славить янтарный напиток вдали от недоступной парламентской трибуны»¹⁸.

Политический кризис 1998 г. и угроза «беспартийных» выборов

Правительственный кризис, разразившийся в апреле 1998 г. в связи с упорным нежеланием депутатов вотировать кандидатуру С.В. Кириенко в качестве нового премьер-министра, обнажил реальную перспективу досрочных выборов. Причем, как заявляли в один голос министр юстиции П. Крашенинников и председатель Центризбиркома А. Иванченко, эти выборы могли состояться по указу Президента и целиком на мажоритарной основе¹⁹. Логика их рассуждений сводилась к следующему. Согласно действовавшему законодательству в выборах могли участвовать лишь перерегистрированные общественно-политические объединения, просуществовавшие в таком качестве не менее года до дня голосования. Однако ни одна из парламентских партий на тот момент еще не была перерегистрирована в новом качестве (КПРФ, ЛДПР, «Аграрная партия России» (АПР), «Наш дом — Россия» (НДР) и «Яблоко» обновят свою легитимацию лишь в мае – июне 1998 г.)²⁰. К концу апреля 1998 г. прошли перерегистрацию лишь 16 общественно-политических объединений. Но только две из них («Трудовая Россия» и «Российская христианско-демократическая партия»), по словам В. Томаровского, могли бы принять участие в выборах в 1998 г. и то при условии, что они состоялись бы «аккурат под Новый год» (обе партии были зарегистрированы 29.12.1997)²¹. Таким образом, формальное отсутствие у существующих партий статуса избирательных объединений априори снимало вопрос о перспективах применения смешанной системы в случае досрочных выборов.

«Лукавыми заявлениями» назвали такой подход лидеры парламентских партий. В сентябре 1998 г., когда в стране разразился очередной правительственный кризис, А. Лукьянов и В. Шейнис от имени Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе выступили с заявлением, где пытались доказать легитимность действующих

¹⁸ Камакин А. Предвыборная гонка уже началась // Независимая газета. 1998. 16 июля; Эйсмонт М. Дума ограничивает доступ к избирательным урнам // Известия. 1998. 19 марта.

¹⁹ Домнышева Е. Досрочные выборы в Госдуму стоили бы 750 миллионов рублей // Новые известия. 1998. 2 июля; Крупные политические партии России формально вне закона // Новые известия. 1998. 26 мая; Досрочные парламентские выборы невозможны // Независимая газета. 1998. 3 сентября; Ильина С. К досрочным выборам не готов никто // Независимая газета. 1998. 2 июля.

²⁰ Список общероссийских общественных политических объединений зарегистрированных, зарегистрированных Министерством юстиции РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» по состоянию на 1 января 1999 г. // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. № 1. С. 58–66.

²¹ Камакин А. Предвыборная гонка уже началась // Независимая газета. 1998. 16 июля.

партий как субъектов избирательного процесса. Депутаты делали упор на то, что уставы парламентских объединений впервые были зарегистрированы несколько лет назад, а их активисты уже дважды избирались в Думу. А раз так, то ставить под сомнение политический характер этих формирований, исходя из текущей казуистики, «значит издеваться над законом и здравым смыслом». Кроме того, все парламентские объединения изначально носили политический, а не какой-то иной характер, а потому не попадали в перечень неполитических ассоциаций, недавно закрепленный в законодательстве²².

В этом споре аргументы сторон не выглядели безупречно. Лукавили депутаты, которые сами ввели временные ограничения для «новичков», но не углядели, что под «гильотину» нововведений могут попасть и «ветераны». Когда спохватились, то, забыв, что закон один для всех, стали требовать для своих «электоральных машин со стажем» каких-то особых условий. Но и президентская сторона, спешившая покончить со смешанной системой, будто бы забыла, что в стране действовал ФЗ от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов...»²³, который утверждал мажоритарно-пропорциональный порядок избрания. Отменить действие федерального закона могли лишь сами законодатели, изменив его положение или же приняв новый нормативный акт. Однако депутаты, уже начав модернизировать избирательное законодательство, по-прежнему прочно держались за мажоритарно-пропорциональный принцип. Правда, у сторонников Президента был еще один вариант: добиться признания неконституционности смешанного порядка избрания Госдумы через суд. Но судебные разбирательства требовали времени, а вопрос с процедурой досрочного избрания, если II Дума все-таки была бы распущена, требовалось решить срочно. Как бы то ни было, но проведение досрочных выборов по президентскому указу, о чем твердили лояльные СМИ, противоречило Конституции. Невозможно предугадать, чем мог завершиться тот спор, если бы кризисная ситуация стала развиваться по самой неблагоприятной траектории. Поэтому фраза председателя Центризбиркома о том, что «мы с облегчением вздохнули, когда оба правительственных кризиса миновали», кажется вполне искренней [Иванченко 1998, 17]. Тем не менее именно перспектива досрочных выборов «по указу» во многом остудила пыл думской оппозиции во время правительственного кризиса. Кроме того,

²² Лукьянов А., Шейнис В. Никто не вправе отменять выборы по партспикам // Независимая газета. 1998. 9 сентября; Шейнис В. Лукавые заявления // Московские новости. 1998. 6–13 сентября.

²³ Федеральный закон от 21 июня 1995 г. N 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // ГАРАНТ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/1518904/#ixzz6Yf42S03W> (дата обращения: 23.07.2020).

кризисная ситуация всколыхнула партии и движения. Только с мая по август (включительно) 1998 г. было перерегистрировано 51 общественно-политическое объединение. «Завертелась с бешеной скоростью регистрационная машина Минюста», — писала пресса²⁴.

Парламентская оппозиция в поисках выхода из тупика

17 июня 1998 г. Дума продолжила работу над избирательным законодательством²⁵. Чтобы вновь не стать жертвой электорального шантажа, депутаты внесли в ФЗ «Об основных гарантиях...» новые правки. Во-первых, действовавшее правило, в соответствии с которым политическое объединение допускалось до выборов ровно через год после регистрации, не применялось, если выборы назначались до 1 июля 1999 г. Это положение должно было подстраховать парламентские партии, как раз завершавшие процедуру перерегистрации. Вторая поправка отменяла в случае досрочных выборов положения Закона «Об основных гарантиях...» (1997) и временно вводила в действие его редакцию 1994 г., согласно которой к выборам допускались общероссийские общественные объединения, уставы которых предусматривали выдвижение кандидатов. Возвращение к более «мягкой» формулировке диктовалось заботой депутатов о том, чтобы досрочные выборы не заставили врасплох общественные объединения, не успевшие перерегистрироваться в качестве политических. Третья поправка устанавливала, что в случае проведения выборов в положенные сроки (в декабре 1999) принять в них участие могли объединения, зарегистрировавшиеся не за год, а за полгода до выборов. Кроме того, депутаты решили перенести запись, характеризующую общественно-политическое объединение, а также перечень организаций, которые не могли претендовать на этот статус, из Закона «Об основных гарантиях...» в Закон «Об общественных объединениях», что казалось более логичным. Эта техническая поправка была принята по просьбе Президента²⁶. 2 июля 1998 г. Дума окончательно утвердила все вышеперечисленные поправки²⁷.

²⁴ *Камакин А.* Предвыборная гонка уже началась // Независимая газета. 1998. 16 июля; Сколько в России партий? // Российская газета. 1999. 16 января.

²⁵ Стенограмма заседания 17 июня 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2545/> (дата обращения: 18.07.2020).

²⁶ *Линьков А., Трусевич С.* Соло правительства без оркестра // Парламентская газета 1998. 18 июня; *Анохин П.* Партии ожидает всероссийская чистка // Новые известия. 1998. 17 июня.

²⁷ Стенограмма заседания 02 июля 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2530/> (дата обращения: 19.07.2020); Постановление ГД ФС РФ От 02.07.1998 N 2721-II ГД о Федеральном законе о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон об общественных объединениях // Сейчас.ру [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/pprf/141506> (дата обращения: 19.07.2020).

Депутаты остались довольны своей работой. «Практически мы отвели тот нож, который был занесен над действующими политическими партиями», — заявил В. Шейнис²⁸. Однако эти изменения должны были найти поддержку Совета Федерации (СФ), а затем Президента. «Так что никаких особых поводов для радости у парламентариев пока нет», — отмечала пресса²⁹. Но Шейнис был настроен оптимистично, предположив, что новые законоположения имеют «очень хорошие шансы» быть подписанными Президентом, так как Дума учла все его замечания. Хотя он не исключил, что проблемы могут возникнуть в Совфеде, однако Думе без труда преодолет вето верхней палаты³⁰.

Как показали дальнейшие события, эти опасения оправдались. Совфед одобрил поправки к Закону «Об общественных объединениях», но отклонил новую редакцию ФЗ «Об основных гарантиях...». С. Собянин (председатель Комитета СФ по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам), положительно атрибутировав первый нормативный акт³¹, раскритиковал второй (замечания, которые высказал профильный комитет СФ, не касались поправок, которые меняли сроки партийной перерегистрации). Отрицательное голосование в Совфеде носило, скорее, политический характер. Собянин «своевременно» напомнил коллегам о том, как ровно год назад Дума отказалась учесть замечания Совфеда к Закону «Об основных гарантиях...» и, преодолев вето верхней палаты, добилась его подписания Президентом³².

Учитывая слабость своих позиций в августе – сентябре 1998 г., депутаты желали видеть в сенаторах союзников и сформировали согласительную комиссию. 11 сентября 1998 г. Дума вновь утвердила Закон «Об основных гарантиях...», но уже с учетом замечаний Совфеда. Депутаты сохранили все поправки, призванные гарантировать участие общественно-политических объединений в выборах (в том числе досрочных)³³. Тем не менее 14 октября 1998 г., с нарушением конституционных сроков рассмотрения законов, Совфед вновь отказался вотировать уже, казалось бы, согласованный документ.

²⁸ Трусевич С. Благотворительности не будет. За государственный счет // Парламентская газета. 1998. 19 августа; Госдума разрешила опасения ЦИК // Новые известия. 1998. 3 июля.

²⁹ Батыгин А. Когда не хочется уходить, закон можно поправить // Российская газета. 1998. 8 июля.

³⁰ Аксенов С. Депутатам больше не страшны досрочные выборы // Ъ. 1998. 3 июля.

³¹ 35 заседание Совета Федерации // Совет Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=09.07.1998> (дата обращения: 20.07.2020).

³² 35 заседание Совета Федерации // Совет Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=09.07.1998> (дата обращения: 20.07.2020).

³³ Стенограмма заседания 11 сентября 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2506/> (дата обращения: 20.07.2020).

На вопрос о том, чем вызван такой демарш, Собянин ответил, что готовность сенаторов проголосовать за закон, пока тот находился в согласительной комиссии, диктовалось стремлением Совфеда поддержать Думу, когда над ней висела угроза роспуска. Когда же опасность миновала, появилась возможность «спокойно доработать этот закон»³⁴.

Реакция депутатов, не ожидавших такого вероломства, оказалась предсказуемой. 23 октября 1998 г. Дума почти единогласно преодолела вето Совета Федерации³⁵. Однако теперь это напоминало жест отчаянья, нежели продуманную стратегию. Ибо мало кто верил в то, что Президент во имя спасения думской партийной фронды одобрит хитрые законодательные манипуляции депутатов. Действительно, 10 ноября 1998 г. Б.Н. Ельцин отклонил новую редакцию Закона «Об основных гарантиях...». Глава государства выступил против возможности временной отмены действующего Закона «Об основных гарантиях...», положения которого, элиминировавшие из избирательного процесса неполитические организации, уже применялись в ходе недавних региональных кампаний. Кроме того, сокращение «испытательного срока» для партий и движений до шести месяцев перед запланированными выборами, по мнению Президента, необоснованно снижало требования к избирательным объединениям³⁶.

Актуализация законодательства об общественно-политических объединениях

Таким образом, реальным результатом деятельности депутатов Думы пока что оставалась лишь обновленная редакция Закона РФ «Об общественных объединениях»³⁷. Закон закреплял уже знакомое понятие «политическое общественное объединение» (ст. 12.1), которое могло существовать в двух организационно-правовых формах: как общественно-политическая организация (в том числе в виде политической партии), так и общественно-политическое движение. Членами общественно-политической организации выступали физические и юридические лица (общественные объединения). Общественно-политическое движение, будучи массовым объединением, состояло из участников и не имело членства. Наряду с новыми положениями также продолжали

³⁴ 38 заседание Совета Федерации // Совет Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=19.10.1998> (дата обращения: 20.07.2020).

³⁵ Стенограмма заседания 23 октября 1998 г. // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2484/> (дата обращения: 20.07.2020).

³⁶ Новые нормы следует сверять с Конституцией // Российская газета. 1998. 15 ноября.

³⁷ Федеральный закон от 19.07.1998 г. №112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общественных объединениях"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3608.

действовать ст. 6 и 9 Закона СССР «Об общественных объединениях» (касавшиеся партий). Согласно этим требованиям федеральная партия должна была насчитывать в своих рядах не менее 5 тыс. индивидуальных членов. Политические общественные объединения не могли получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, организаций и граждан на деятельность, связанную с участием в выборах. Политические общественные объединения подлежали обязательной госрегистрации. Списки зарегистрированных организаций ежегодно публиковались в СМИ.

Закон содержал перечень общественных объединений, которые не могли быть признаны политическими. Среди них: профсоюзы, религиозные и благотворительные организации, национально-культурные автономии, общественные фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности, любительские ассоциации, коммерческие структуры, объединения, допускающие членство иностранных (международных) организаций и граждан. Не считались политическими объединения, созданные исключительно по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку, а также учрежденные гражданами, не имевшими права принадлежать к политическим партиям.

Основной задачей общественно-политического объединения являлось участие в политической жизни общества посредством артикуляции наиболее значимых целей общественного развития, закрепление способов их достижения в своих программах, а также вхождение во власть с помощью выборов. Некоторые правоведы усмотрели в таком подходе неправомерное смещение целей и функций, присущих именно общественно-политическому объединению. Ибо если участие в организации и деятельности органов власти — это цель политической организации, то участие в выборах — конституционная функция партии или движения, с помощью которой партийные кандидаты достигают власти. Окончательный же интерес партии — участие в осуществлении власти, а не в выборах, которые, в свою очередь, являются лишь «средством приобретения права на осуществление власти» [Теперик 1998, 156].

Не углубляясь в дискуссию о том, что является истинным предназначением политической партии, отметим, что ни законодательное определение общественно-политического объединения 1998 г., ни его во многом справедливая критика не отражали истинного предназначения этой организации в демократическом обществе. Конечно, нельзя не согласиться с тем, что партию от иных общественных объединений отличает именно стремление к завоеванию политической власти посредством выборов. Однако,

если рассматривать партию только в таком ключе, мы получим электоральную машину, которая, удачно эксплуатируя народные чаянья, ведет своих лидеров во власть. Однако в подлинно демократическом обществе политическая партия ценится не сама по себе, а лишь как инструмент, с помощью которого граждане реализуют свое конституционное право на участие в управлении государственными и общественными делами, то есть реализует (вместе с другими институтами) принцип народовластия. К сожалению, законодатели не посчитали нужным отразить этот ключевой момент ни в поправках к Закону «Об общественных объединениях», ни в действующем ФЗ «О политических партиях».

Новые законоположения стали важным этапом в деле правовой легитимации политических организаций. Однако вне связи с Законом «Об основных гарантиях...», новая редакция которого пока что не устраивала Совет Федерации и Президента, эти поправки теряли свою политическую ценность. Утверждение этого нормативного акта, наделявшего партии и движения статусом субъектов электорального процесса, открывало путь к принятию Закона «О выборах депутатов...» и, следовательно, окончательно снимало вопрос о перспективах смешанной системы. Лишь в конце марта 1999 г., после долгих проволочек, возникших по вине президентской администрации, где по мере приближения выборов было беспокойно, новая редакция Закона «Об основных гарантиях...» была повторно принята палатами Федерального Собрания и подписана Президентом³⁸. Депутаты согласились с годичным сроком, который должна была выдержать политическая организация с момента своей регистрации до первых выборов. Поправка, сокращавшая этот срок на полгода, потеряла актуальность, так как все основные общественно-политические объединения, вознамерившиеся участвовать в декабрьских выборах 1999 г., прошли перерегистрацию и укладывались в годичный норматив³⁹. Досрочные выборы, перспектива которых вновь обозначилась после отставки кабинета Е.М. Примакова в мае 1999 г., могли оставить «за бортом» лишь несколько новоявленных (но перспективных) политических объединений — «Отечество» Ю. Лужкова, а также организации, впоследствии составившие блок «Союз правых сил» (СПС)⁴⁰.

³⁸ Федеральный закон от 30.03.1999 г. №55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1653.

³⁹ Камышев Д., Жуков М. Госдума учится на петербургском опыте // Б. 1999. 6 марта.

⁴⁰ Рассафонова М. Крашенинников предупреждает о роспуске Думы // Новые известия. 1999. 15 мая.

Противоречивые итоги партийной реформы

Тем временем в стране продолжалась активная регистрация и перерегистрация общественно-политических объединений. Ее пик пришелся на ноябрь – декабрь 1998 г. Так, за один только месяц до истечения положенных сроков регистрации потенциальных участников выборов была зарегистрирована 51 организация. Это составило почти 37% от общего числа (139) зарегистрированных на тот момент федеральных общественно-политических объединений, имевших право участвовать в выборах в III Думу⁴¹. В числе наиболее «припозднившихся» формирований числились эпатажное «Поколение свободы» (07.12.1998), ставшее составной частью блока «Медведь», либеральные «Россия молодая» (17.12.1998) Б. Немцова и «Общее дело» И. Хакамады (17.12.1998), вошедшие в СПС, одиозное движение «Спас» (18.12.1998) А. Баркашова, а также провластное «Отечество» Ю. Лужкова (19.12.1998)⁴².

На 1 июля 1999 г., то есть ровно через год после того, как Дума изменила требования к содержанию уставов общественно-политических объединений, на федеральном уровне были зарегистрированы 162 политических формирования. По своим организационно-правовым формам эти объединения, по нашим подсчетам, различались следующим образом: 87 общественно-политических движения и 75 общественно-политических организаций, 47 из которых были зарегистрированы в виде политических партий⁴³. Несмотря на то, что «партийная оболочка» была отнюдь не самой популярной организационно-правовой формой политической консолидации на федеральном уровне, в целом по России в конце 1990-х гг. насчитывалось 3403 партии⁴⁴.

Но насколько эффективными оказались принятые Думой законодательные ограничения с точки зрения расчистки партийного пространства? С одной стороны, почти вдвое убавилось число потенциальных участников выборов 1999 г.: с 273 — в 1995, до 139 — в 1999 г. Соответственно, заметно уменьшилось количество зарегистрированных избирательных объединений: с 43 — в 1995, до 26 — в 1999 г.⁴⁵

⁴¹ Список общероссийских общественных политических объединений, зарегистрированных Министерством юстиции РФ, отвечающих требованиям, установленным для избирательных объединений, и имеющих право на участие в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 1999 г. // Вестник ЦИК. 1999 № 8. С. 194–200.

⁴² Сколько в России партий? // Российская газета. 1999. 16 января.

⁴³ Список зарегистрированных общероссийских общественных политических объединений, зарегистрированных Министерством юстиции РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан РФ» по состоянию на 1 января 1999 г. // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. № 7. С. 25–34.

⁴⁴ Новый статус и задачи Минюста России // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. № 1. С. 11; Трусевич С. У Минюста есть «беленькие», а есть и «черненькие» // Парламентская газета. 1999. 1 апреля.

⁴⁵ Козырева А. ЦИК подводит черту // Российская газета. 1999. 16 декабря.

Следовательно, сократился риск «размывания» голосов избирателей, что могло снизить легитимность нижней палаты. Таким образом, в количественном отношении известные новшества дали свои положительные результаты, однако качественная сторона российской партийно-политической системы по-прежнему вызывала вопросы. Так, названия многих партий и движений по-прежнему едва соотносились с политической деятельностью. Помимо многочисленных «женских», «религиозных» и «национальных» объединений, в реестре Минюста по-прежнему встречались «партии» автомобилистов, юристов, малых и средних предпринимателей, налогоплательщиков, рабочих, студентов, пенсионеров, казаков, шахтеров, депутатов, офицеров (что уже само по себе противоречило законодательству), жен офицеров, инженеров, правоохранителей, земцев, экологов, исследователей наследия Сталина и прочих «людей дела». И уж совсем было непонятно, какие политически идеалы собирались отстаивать «Российское Морское Собрание» и «Российский энерготехнологический конгресс».

В Минюсте по-прежнему разводили руками: уставы вышеперечисленных объединений не предусматривали членство по профессиональному, национальному и конфессиональному признакам, а также реализацию любительских или иных интересов. А коли так, то, как заявил П. Крашенинников, российские избиратели сами решат, какие из этих организаций будут достойны представлять их интересы в III Думе⁴⁶. При таком подходе та же «Партия любителей пива» (если бы не утрата интересов к этой организации со стороны спонсоров) вполне могла вновь вписаться в этот партийный реестр. Ибо доказать, что популярный напиток имеет непосредственное отношение к политике (ссылаясь на печальный опыт Веймарской Германии), не составило бы особого труда.

Столь противоречивые результаты партийно-политической реформы свидетельствуют о том, что нововведения носили паллиативный характер. Уже тогда правоведы утверждали: формальная запись в уставе о том, что бывшая профессиональная организация отныне становится политической, еще не являлась достаточным критерием для признания ее таковой [Теперик 1998, 154]. В итоге получилось, что сугубо любительские и профессиональные организации, преследуя какие-то сугубо корпоративные или же личные интересы своего руководства, повсеместно обзавелись «политическими филиалами». Эти «сорняки» едва ли способствовали кристаллизации партийно-политической системы, где в преддверии

⁴⁶ В Министерстве юстиции РФ // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1999. № 9. С. 25.

выборов 1999 г. вновь присутствовали многочисленные спойлеры и симулякры. Ситуацию мог исправить все тот же закон о партиях, однако о его принятии II Думой говорить не приходится. Депутаты, добившись сохранения смешанной системы, практически не вспоминали об этом документе.

Заключение

Совершенствование законодательства об общественно-политических объединениях во второй половине 1990-х гг. не являлось для депутатов самостоятельной проблемой. Эта тема волновала парламентскую оппозицию лишь с точки зрения сохранения смешанной избирательной системы, перспективы которой после выборов 1995 г. выглядели туманно. Именно поэтому основные силы депутатов II Думы были направлены не на доработку закона «О политических партиях», а на обновление выборного законодательства. Основным итогом работы депутатов в деле совершенствования правовой базы российской многопартийности стало появление нового понятия: общественное политическое объединение. В теоретическом плане этот термин можно считать некой переходной правовой формой от аморфного и деструктурированного политического сообщества к достаточно массовой и централизованной партийной структуре. Вместе с тем законодателю не удалось в полной мере подчеркнуть специфику именно общественно-политической организации, а также определить ее местоположение в системе общественных и государственных отношений. Однако все это едва входило в планы депутатов, которые рассматривали партийную систему не как один из механизмов народовластия, а по большей части как некий лифт, обеспечивавший партийной верхушке бесперебойный подъем во власть. Как показала практика, обновленное законодательство вовсе не мешало многочисленным социально-профессиональным, гендерным, любительским и прочим союзам легко мимикрировать под «вполне политические» организации. Таким образом, еще до выборов 1999 г. было очевидно, что законодательство об общественно-политических объединениях нуждается в дальнейшем совершенствовании. Учитывая, что российский «партийный бомонд», представленный в законодательной власти, в течение целого десятилетия так и не сумел создать правовую базу российской многопартийности, эту задачу в начале «нулевых» оперативно и на своих условиях решит президентская власть.

Список литературы:

- Абзалбеков Б.С.* Особенности становления партийной системы современной России: политологический обзор // Вестник Омского университета. Сер. Исторические науки. 2017. № 4. С. 228–234.
- Автономов А.С., Беляева Н.Ю., Кудрявцева Г.А.* Комментарий к федеральному закону «Об общественных объединениях». М.: Наука, 1996.
- Аленькин И.В.* Неотложные заплатки: как улучшить законодательство об объединениях? // Законодательство. 2018. № 9. С. 38–47.
- Асеева А.А.* О правовых коллизиях в содержании Федерального закона «Об общественных объединениях» // Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений: российский и зарубежный опыт. Сборник научных статей / Ответственный редактор В.В. Коровин. Курск: ЗАО «Университетская книга», 2016. С. 9–12.
- Бунин И.М., Макаренко Б.И.* На старте двухлетнего марафона (о будущих парламентских выборах) // Полития. 1998. № 3. С. 5–20. DOI: 10.30570/2078-5089-1998-9-3-5-20.
- Веденеев Ю.А., Кораблин В.Е.* Решения Конституционного Суда РФ в правоприменительной деятельности избирательных комиссий («Круглый стол» в центральной избирательной комиссии РФ) // Государство и право. 1998. № 8. С. 108–113.
- Вешняков А.А.* Основные направления совершенствования избирательного законодательства РФ // Государство и право. 1997. № 6. С. 34–52.
- Волгин Е.И.* Проблема принятия российского закона «О политических партиях» в середине 1990-х гг. // Вестник МГУ. Серия 8: История. 2019. № 6. С. 96–119.
- Волгин Е.И.* Проблемы правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки» // Клио. 2016. № 8 С. 146–154.
- Заславский С.Е.* Политические партии России. Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003.
- Иванченко А.В.* Избирательная система РФ в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник ЦИК. 1998. Специальный выпуск. С. 10–18.
- Курочкин А.В.* Правовая институализация политических партий в постсоветской России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1. С. 79–86. DOI: <https://doi.org/10.17748/2075-9908-2016-8-1-79-86>.
- Лапаева В.В.* Право на многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

Никифоров А.Ю. Развитие партийного законодательства в России (конец XX – нач. XXI вв.) // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 3. С. 34–38.

Старкин Н.Ю. Общественные объединения как субъекты конституционного права // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 44–47.

Теперик А.В. Становление и перспективы развития избирательной системы РФ // Вестник ЦИК. 1999. № 9. С. 151–162.

Дата поступления: 04.08.2020

Volgin E.I.

Problem of Modifying Legislation on Socio-Political Associations of the Russian Federation in the Second Half of the 1990s

Evgeny I. Volgin — PhD, Associate Professor, History Department, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: plytony@yandex.ru

ORCID ID: [0000-0002-9690-448X](https://orcid.org/0000-0002-9690-448X)

Abstract

The article is devoted to the study of changes that the deputies of the Second Duma introduced into the legislation on social and political associations in the context of modernizing the electoral system. The relevance of this topic is defined by the upcoming reforms, which, obviously, await the Russian party and electoral system after the 2020 large-scale constitutional reform. The main research methods are historical, institutional, systemic, comparative, and formal legal approaches. On the basis of various sources (regulatory legal acts, materials of the Federal Assembly, periodicals), the author comes to the conclusion that the task of improving the legislation on social and political associations in the second half of the 1990s did not act as an independent problem for the deputies. This topic worried the parliamentary opposition only from the point of view of maintaining a mixed electoral system, the prospects of which after the 1995 elections looked vague. The main result of the work of the deputies in the field of improving the legal framework of the Russian multi-party system was the appearance in the legislation of a new concept: a public political association. In theoretical terms, this concept can be considered a transitional legal form from an amorphous and destructed political community to a sufficiently massive and centralized party structure. However, the legislator failed to emphasize the specificity of the socio-political organization, as well as to determine its location in the system of public and state relations. But the solution to this problem was not included in the plans of the deputies, who considered the party system only as an “electoral lift”, which ensured the party leadership's regular entry into power.

Keywords

President, State Duma, Federation Council, Ministry of Justice, federal law, political parties, socio-political associations, elections, state registration.

DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10100

References:

Abzalbekov B.S. (2017) Features of Formation of the Party System of Modern Russia: Political Overview. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. Istoricheskiye nauki*. No. 4. P. 228–234.

Alenkin I.V. (2018) First-Aid Patches: How to Tackle Laws on Non-Governmental Associations? *Zakonodatel'stvo*. No. 9. P. 38–47.

- Aseeva A.A. (2016) O pravovykh kolliziyah v sodержanii Federal'nogo zakona “Ob obshchestvennykh ob"edineniyah” [On legal conflicts in the content of the Federal Law “On Public Associations”]. *Aktual'nyye problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti obshchestvennykh ob"yedineniy: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt. Sbornik nauchnykh statej.* V.V. Korovin (ed.). Kursk: ZAO «Universitetskaya kniga».
- Avtonomov A.S., Belyayeva N.YU., Kudryavtseva G.A. (1996) *Kommentariy k federal'nomu zakonu “Ob obshchestvennykh ob"yedineniyakh”* [Commentary on the Federal Law “On Public Associations”]. Moscow: Nauka.
- Bunin I.M., Makarenko B.I. (1998) Russian Polity on the Eve of the 1999–2000 Electoral Campaigns. *Politiya.* No 3. P. 5–20. DOI: 10.30570/2078-5089-1998-9-3-5-20.
- Ivanchenko A.V. (1998) Izbiratel'naya sistema RF v usloviyah stanovleniya mnogopartiynosti i ee rol' v ukreplenii demokraticeskikh osnov rossijskoj gosudarstvennosti [The electoral system of the Russian Federation in the context of forming a multiparty system and its role in strengthening the democratic foundations of Russian statehood]. *Vestnik TSIK.* Special issue. P. 10–18.
- Kurochkin A.V. (2016) Legal Institutionalization of Political Parties in Post-Soviet Russia. *Istoricheskaya i social'no-obrazovatel'naya mysl'.* Vol. 8. No. 1. P. 79–86. DOI: <https://doi.org/10.17748/2075-9908-2016-8-1-79-86>.
- Lapayeva V.V. (1999) *Pravo na mnogopartiynost' v sovremennoy Rossii* [The right to a multiparty system in modern Russia]. Moscow: Norma.
- Nikiforov A.Y. (2015) The Development of Party Legislation in Russia (the End of XX – the Beginning of XXI). *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika.* No. 3. P. 34–38.
- Starkin N.Y. (2017) Public Associations as Subjects of Constitutional Law. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve.* No. 5. P. 44–47.
- Teperik A.V. (1998) Stanovleniye i perspektivy razvitiya izbiratel'noy sistemy RF [Formation and development prospects of the electoral system of the Russian Federation]. *Vestnik TSIK.* No. 9. P. 151–162.
- Vedeneyev Yu., Korablin V.E. (1998) Resheniya Konstitutsionnogo Suda RF v pravoprimeritel'noy deyatel'nosti izbiratel'nykh komissiy [Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the law enforcement activity of electoral commissions]. *Gosudarstvo i pravo.* No. 8. P. 108–113.
- Veshnyakov A.A. (1997) Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya izbiratel'nogo zakonodatel'stva RF [The main directions of improving the electoral legislation of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo.* No. 6. P. 34–52.

Volgin E.I. (2016) Problems of the Legitimation of Political Associations during “Perestroika”. *Klio*. No. 8. P. 146–154.

Volgin E.I. (2019) The Problem of the Adoption of the Russian Law “On The Political Parties” in the Mid – 1990s. *Vestnik MGU. Seriya 8: Istorija*. No. 6. P. 96–119.

Zaslavskij S.E. (2003) *Politicheskie partii Rossii. Problemy pravovoj institucionalizacii* [Political parties in Russia. Issues of legal institutionalization]. Moscow: Institut prava i publichnoj politiki.

Received: 04.08.2020