

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

© Постников А. Е., 2016,

д-р юрид. наук, профессор,

заведующий отделом конституционного права

Института законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве РФ

Аннотация: автор, рассматривая в целом выявившиеся тенденции по развитию в законодательстве конституционной модели народовластия, делает общий вывод о недостаточной стабильности законодательства, регулирующего институты как непосредственной, так и представительной демократии.

Ключевые слова: государственность, прямая демократия, референдум.

Abstract: the author, considering the revealed tendencies for the development in the legislation of constitutional model of democracy in a whole, makes a general conclusion about the insufficient stability of legislation regulating institutions of direct and representative democracy.

Keywords: national statehood, direct democracy, referendum.

После проведения в 1990 г. первых свободных выборов в представительные органы власти на территории России, распада СССР и связанного с этим демонтажа системы социалистической демократии в Российской Федерации в условиях политической конкуренции и формирующейся многопартийности началось активное развитие институтов представительной и прямой демократии. Развертывание федерализма и местного самоуправления создавало благоприятные условия для демократической децентрализации государственной власти. Вместе с тем это развитие было внутренне противоречивым в силу слабости политических партий, других институтов гражданского общества, отсутствия устойчивых демократических традиций в стране. В действовавшей до 1993 г. последней редакции Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России наряду с прогрессивными принципами и нормами присутствовали и отдельные элементы советской системы народовластия, в частности, противоречащее принципу разделения властей положение ст. 104 Конституции, в соответствии с которой Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации.

Создававшийся в рамках Конституционной комиссии, сформированной Съездом народных депутатов РСФСР, проект новой Конституции Российской Федерации носил либеральную направленность: в нем предусматривалась сбалансированная система организации государственной власти на основе последовательно проведенного принципа разделения властей. Однако в условиях острой политической конфронтации 1993 г. в Конституции Российской Федерации возобладал другой подход, в основе которого лежала идея сильной президентской власти, способной оказывать определяющее воздействие на развитие государства, в том числе и на демократические процессы в стране.

Развитие демократии – одна из основополагающих идей Конституции Российской Федерации. О незыблемости демократической основы российской государственности говорится в преамбуле Конституции, а в статье 1 Российская Федерация определяется как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Тем самым однозначно устанавливается ценностно-нормативная ориента-

ция конституционного устройства страны. Демократические ценности получили развитие как в тексте самой Конституции, так и в сформированном на ее основе законодательстве и правоприменительной практике.

Концептуальное значение для развития институтов демократии в Российской Федерации имеет ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Признавая исключительную субъектность народа как носителя суверенитета и источника власти, Конституция одновременно закрепляет и две основные формы народовластия: непосредственное (прямое) осуществление власти народом и осуществление власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления. С учетом особенностей этих форм демократии осуществляется законодательное развитие конституционной модели народовластия в России.

Важным направлением демократизации государства является совершенствование самой организации государственной власти в соответствии с принципом разделения властей. В данном аспекте следует говорить о **развитии представительных основ организации государственной власти** как на федеральном, так и региональном уровнях, расширении начал коллегиальности в деятельности органов государственной власти, открытости деятельности органов государственной власти и должностных лиц, таком построении их деятельности и взаимодействии, которые исключали бы чрезмерное влияние одного органа либо должностного лица на осуществление публичной власти.

Демократический режим деятельности государства предполагает создание процедур принятия решений, соблюдение которых позволяет достичь согласования различных общественных интересов, а также механизмов контроля и ответственности в целях предотвращения злоупотреблений властными полномочиями.

В этом плане модель организации государственной власти, закреплённая непосредственно в Конституции Российской Федерации, предусматривавшая весьма ограниченный набор инструментов по контролю законодательной власти деятельности исполнительных органов власти, требовала дальнейшего законодательного развития. И такие меры принимались Федеральным собранием Российской Федерации. Первоначально в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ получил закрепление институт парламентского запроса, запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной думы. Процедура парламентских расследований была предусмотрена и регламентирована Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»². Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ³ было предусмотрено, что Правительство Российской Федерации представляет ежегодные отчеты о своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁴ в основном систематизировал имеющиеся контрольные полномочия палат, установил дополнительные формы их взаимодействия с Правительством Российской Федерации при осуществлении контрольной деятельности.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 2, ст. 74.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 1, ст. 7.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 1, ст. 2.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 19, ст. 2304.

В то же время нельзя не признать, что контрольные полномочия палат парламента, закрепленные действующим законодательством, пока еще недостаточно эффективны. Так институт парламентских расследований используется крайне редко, чему способствует излишне усложненная процедура их проведения. Также представляется, что у представителей оппозиционных фракций в Государственной думе недостаточно средств для запуска процедур парламентского контроля. И в целом права парламентской оппозиции нуждаются в дополнительном законодательном регулировании.

Применительно к **непосредственной (прямой) демократии** задача законодателя заключается в создании правовых условий, гарантий участия граждан и их объединений в осуществлении публичной власти, в том числе в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. Механизмы непосредственной демократии обеспечивают непрерывность воспроизводства субъектности народа как единственного источника государственной власти. Данные механизмы имеют особенные черты применительно к различным уровням организации публичной власти (федеральному, региональному и местному).

За годы, прошедшие после принятия Конституции Российской Федерации, в стране сформировалась высокоразвитая система избирательного законодательства и законодательства о референдуме, которая включает в себя федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации.

Развитие избирательного законодательства традиционно составляло одно из важнейших направлений развития положений Конституции Российской Федерации, что вполне объяснимо с учетом значимости регулирования института выборов для обеспечения непрерывного воспроизводства органов публичной власти на демократической основе. Историческая практика доказывает, что недостаточное внимание законодательного органа к решению вопросов законодательства о выборах чревато серьезными политическими последствиями, как это имело место в 1993 г., когда длительные затяжки с принятием закона о выборах в Верховный Совет РФ привели к тому, что Президент РФ утвердил собственным указом Положение о выборах депутатов Государственной думы в 1993 г. После того как была сформирована первая Государственная дума, вопросы законодательства о выборах всегда являлись предметом первостепенного внимания как фракций, отдельных депутатов, так и Государственной думы в целом.

Первоначально предстояло решить вопрос о концепции развития избирательного законодательства. В связи с этим принципиальную важность представлял вопрос о построении системы законодательных актов о выборах с учетом федеративного устройства страны. Оптимальным вариантом стало рамочное федеральное регулирование гарантий избирательных прав граждан, и первый избирательный закон, принятый Государственной думой, был Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁵. Данный Закон, регулируя гарантии избирательных прав граждан, конкретизировал и сами эти права. Законом об основных гарантиях избирательных прав были установлены в качестве обязательных принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании и определена нормативная основа институтов избирательного права, гарантирующих реализацию этих принципов.

Институты избирательного права, рамочным образом определенные в данном Законе, охватывали основные стадии избирательного процесса (образование округов, избирательных участков, составление списков избирателей, выдвижение кандидатов и

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 33, ст. 3406.

их регистрация, предвыборная агитация, голосование и определение итогов голосования и установление результатов выборов). Данный Федеральный закон также создал организационную модель проведения выборов в Российской Федерации, в соответствии с которой подготовку и проведение выборов в Российской Федерации осуществляют избирательные комиссии. Впоследствии разработка и принятие всех федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации о выборах происходили на основе гарантий избирательных прав граждан, заданных этим Законом.

Впоследствии принятый в 1997 г. Федеральный закон от 19 сентября 1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶ и внесенные в него в 1999 г. обширные изменения⁷ коренным образом изменили соотношение федерального и регионального избирательного законодательства. Данный Закон стал постепенно утрачивать черты рамочного закона, и правовое регулирование вопросов формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления стало все больше фактически переводиться в сферу ответственности федерального законодателя. В настоящее время действует Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸. По объему нормативного регулирования и его детализации данный федеральный закон может быть охарактеризован в качестве нормативного акта, выполняющего функции квазиизбирательного кодекса.

При разработке и принятии законов о выборах в Государственную думу наибольшие дискуссии неизменно вызывал вопрос об избирательной системе, что вполне объяснимо, поскольку от его решения зависит характер и качество парламентского представительства. Особенно остро обсуждались основные нормативные решения первого Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹. Он закреплял смешанную избирательную систему, в основном повторявшую черты избирательной системы, применявшейся при выборах в Государственную думу в 1993 г. Ее воспроизведение в указанном Федеральном законе являлось следствием поддержки основными фракциями Государственной думы первого созыва заложенных в ней принципов политического представительства.

Невысокое региональное представительство в Государственной думе, избранной в 1993 году, явилось причиной отклонения проекта закона о выборах депутатов Государственной думы при его первоначальном рассмотрении Советом Федерации. В результате было предусмотрено разделение федерального списка кандидатов на региональные группы кандидатов, при этом в части списка, включающей кандидатов, не входящих в региональные группы, могло быть не более 12 кандидатов. Это позволило несколько сместить центр тяжести избирательной кампании в регионы, хотя бы отчасти создать зависимость результатов голосования от регионального распределения поддержки кандидатов в депутаты. В числе недостатков рассматриваемого Федерального закона указывалось на недостаточность предусмотренных Законом средств общественного контроля за деятельностью избирательных комиссий, правильностью подсчета голосов и определения результатов выборов.

Уже по ходу «думской» избирательной кампании в 1995 г. возникла острая дискуссия о конституционности применения 5-процентного барьера, преодоление которого является условием участия избирательного объединения (блока) в пропорциональном

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1997. - № 38, ст. 4339.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 14, ст. 1653.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 24, ст. 2253.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 26, ст. 2398.

распределении 225 депутатских мандатов по федеральному округу. В Конституционный суд Российской Федерации были направлены запросы Верховного суда Российской Федерации и депутатов Государственной думы о проверке конституционности Федерального закона о выборах депутатов Государственной думы. Конституционный суд подтвердил прерогативы федерального законодателя по самостоятельному регулированию вопросов избирательной системы.

В связи с проводившимся с начала 2000-х годов руководством страны курсом на стабилизацию политической системы, в том числе путем создания преимуществ для крупных политических партий, существенно изменились параметры избирательной системы на выборах в Государственную думу. В соответствии с последним Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁰ была введена полностью пропорциональная система, исключая процедуру самовыдвижения кандидатов с последующим сбором подписей. Тем самым упразднился институт «независимых кандидатов». Был установлен высокий (на уровне 7 процентов) заградительный барьер для участия политической партии в распределении депутатских мандатов. Субъектами выдвижения списков кандидатов могли быть только политические партии. Были упразднены институты избирательного блока, избирательного залога.

Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был осуществлен возврат к смешанной избирательной системе, что представляется обоснованным шагом с учетом федеративного устройства России и необходимости обеспечения присутствия в парламенте представителей малых политических партий и «независимых» депутатов. Вместе с тем организация выборов по мажоритарным округам включает, по нашему мнению, излишние ограничительные нормы о сборе подписей в поддержку самовыдвижения кандидата¹¹. Снижение порога указанных требований послужило бы дальнейшей демократизации избирательного процесса. Также полагаем, что последовательная реализация конституционного принципа народовластия требует отказа от так называемого «муниципального фильтра» при выдвижении кандидатов на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Позиции федеральных политических партий на региональных выборах значительно укрепились в связи с введением в текст Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» правила, в соответствии с которым не менее 25 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законода-

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 21, ст. 1919. В 2013 г. Президентом Российской Федерации в Государственную думу Российской Федерации внесен проект федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации», предусматривающий возвращение к смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системе.

¹¹ Согласно рассматриваемому Федеральному закону в поддержку самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 процентов от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей - не менее 3 тысяч подписей избирателей. Отметим, что в Федеральном законе от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым проводились последние выборы в Государственную думу по смешанной избирательной системе, соответствующие показатели составляли 1 процент и одна тысяча подписей. Кроме того, данные показатели сокращались вдвое при проведении досрочных выборов.

тельном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации - не менее 25 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Следует отметить, что преимущества для крупных политических партий, предоставленные в рамках пропорциональной избирательной системы, накладывались на целый ряд ограничительных норм «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которыми устанавливался обширный перечень оснований для отказа в регистрации и отмены решения о регистрации списков кандидатов, практика применения которых подтвердила их дискреционный характер. Отсутствие эффективных ограничений в избирательном законодательстве для использования «административного ресурса» дополнительно усиливало позиции на выборах правящей политической партии. Избыточно детальное регулирование целого ряда избирательных процедур в законодательстве о выборах также не способствовало развитию политической конкуренции, поскольку контролируемое сужение возможностей ведения тех или иных видов предвыборной деятельности в наибольшей степени затрагивало именно оппозиционно настроенные политические партии и кандидатов. Одно из такого рода ограничений на предвыборную агитацию было оспорено в Конституционный суд Российской Федерации и признано не соответствующим Конституции Российской Федерации¹².

Законодательное регулирование выборов и референдумов в Российской Федерации имеет общие и особенные черты. В настоящее время законодательство о референдуме на федеральном уровне представлено Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹³ и Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В субъектах Российской Федерации принимаются законы о референдуме субъекта Российской Федерации и местных референдумах.

В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» определена в целом демократическая процедура назначения референдума. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «в» ст. 84) референдум Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации. Однако это право в соответствии с Федеральным конституционным законом не реализуется Президентом РФ по собственному усмотрению. Он вправе назначить референдум только в случае, если в порядке, установленном Федеральным конституционным законом, проявлена инициатива проведения референдума. Эта инициатива принадлежит: не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, либо Конституционному Собранию - в случае вынесения проекта новой Конституции Российской Федерации на всенародное голосование, а также федеральным органам государственной власти - в случаях, предусмотренных международным договором Российской

¹² См.: Постановления Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 44, ст. 4358.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 27, ст. 2710.

Федерации и данным Федеральным конституционным законом. Таким образом, решающая роль в «запуске» данного института народовластия отводится непосредственно населению или представительному органу в лице Конституционного Собрания.

Вместе с тем следует признать, что отсутствие практики проведения референдума на федеральном уровне и крайне редкое использование этого института прямой демократии на уровне субъектов Российской Федерации свидетельствуют о том, что референдум пока не стал институтом, органически включенным в систему осуществления власти в нашей стране, в том числе и в связи с излишне усложненным порядком реализации инициативы его проведения. Есть основания полагать, что обращение к данному инструменту народовластия сдерживается с учетом имеющегося опыта проведения и инициирования референдумов, когда имела место определенная дестабилизация институтов государственной власти (результаты референдума 25 апреля 1993 г. послужили катализатором конституционного кризиса). Инициирование референдумов субъектов Российской Федерации «снизу» также нередко вызывало острую политическую конфронтацию. Однако эти обстоятельства не являются фатальным следствием использования института референдума, а скорее характеризуют общую неразвитость политической системы на федеральном и региональном уровнях. Цивилизованное взаимодействие различных политических сил, обращающихся к населению с конкретными вопросами социально-экономического и государственно-правового развития, создает основы для плодотворного использования института референдума для решения этих вопросов. Последовательная реализация конституционного принципа народовластия предполагает, что законодателям должны быть созданы все условия для беспрепятственного проведения референдумов.

Перечень форм непосредственной (прямой) демократии на уровне субъектов Российской Федерации в целом более обширен. Наряду с выборами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и референдумом субъекта Российской Федерации Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрен отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Что касается иных форм, то здесь в полной мере проявляется многообразие субъектов Российской Федерации, которые в своих конституциях, уставах и законах устанавливают и регламентируют такие формы непосредственной демократии, как: отзыв депутата законодательного органа, наказ избирателей депутату, отчет депутата перед избирателями, консультативный референдум, опрос граждан, всенародное обсуждение, народная законодательная или правотворческая инициатива, публичные слушания и некоторые иные.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен широкий перечень форм непосредственной (прямой) демократии на местном уровне. При этом регламентация этих форм практически целиком (а не рамочным образом, как это было в соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴) определяется федеральным законодателем, и в рамках данного регулирования муниципальные образования осуществляют дальнейшее правотворчество. Тем самым гарантируется определенная независимость муниципалитетов от органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании правовой основы осуществления форм непосредственной демократии. В целом данный

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 35, ст. 3506.

Федеральный закон привнес дополнительную динамику в развитие демократических институтов местного самоуправления. Следует особо отметить позитивный вклад таких новых институтов прямой демократии, как публичные слушания, голосование граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, проведение которых является обязательным в случаях, предусмотренных законом. В то же время потенциал иных форм прямой демократии на местном уровне таких, как местный референдум, народная правотворческая инициатива, остается мало использованным. Причиной тому – чрезмерная усложненность данных процедур, а также недостаточная заинтересованность населения, отсутствие или неразвитость структур политических партий и общественных объединений на местном уровне.

Практическое содержание любой законодательно определенной формы демократии зависит от характера *политических отношений, структурирующихся в рамках политической системы страны*. Ключевую роль в определении облика и внутреннего содержания современной политической системы задают отношения, формирующиеся между государством и политическими партиями. Между тем Конституция Российской Федерации достаточно лаконична в определении конституционного статуса политических партий и их взаимоотношений с государством. Основопологающей нормой является установление идеологического, политического многообразия и многопартийности (ст. 13 Конституции РФ). Уже после принятия Конституции РФ правовое регулирование политического структурирования российского общества в течение достаточно длительного времени осуществлялось в отсутствие закона о политических партиях. Отсутствием закона о политических партиях в значительной мере объясняется тот факт, что в избирательном законодательстве была использована конструкция «избирательного объединения» как основного коллективного субъекта избирательных кампаний. Порядок организации и деятельности политических партий и иных общественных объединений первоначально регулировался Законом СССР «Об общественных объединениях», впоследствии большинство его положений утратило силу в связи с принятием Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁵.

В данном Федеральном законе регулировались общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Федеральный закон предполагал принятие специальных законов, регулирующих особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений. Применительно к политическим партиям эти особенности были установлены в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹⁶. Этот Закон развивает положения Конституции РФ относительно реализации принципа многопартийности, что само по себе является определенной гарантией демократического развития страны. Федеральный закон «О политических партиях» конкретизирует принципы взаимодействия государства и политических партий, устанавливая, что вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Предусмотрено, что вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними. Важной нор-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 21, ст. 1930.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 29, ст. 2950.

мой является требование, в соответствии с которым лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов муниципальных образований, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. Таким образом, Федеральный закон определил пределы «отделенности» политических партий от государства.

Однако и после принятия Федерального закона «О политических партиях» стабилизации законодательного регулирования в сфере взаимоотношений государства и политических партий не произошло. Наибольшие изменения Федеральный закон «О политических партиях» претерпевал в части требований, предъявляемых к политическим партиям по общей численности входящих в нее членов партии и числу региональных объединений. Первоначально было установлено, что в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии. Федеральным законом от 20 декабря 2004 № 168-ФЗ¹⁷ были внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях», в соответствии с которыми вводились новые требования: в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии. Реализация данных норм, направленных на создание преимуществ для крупных партий привела к существенному сокращению числа политических партий; при этом целому ряду политических партий было отказано в регистрации, что фактически вывело соответствующих партийных активистов из правового поля. В этой связи появился феномен «внесистемной оппозиции». Эта ситуация требовала новых законодательных решений.

Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ¹⁸ вводилось поэтапное, но весьма ограниченное сокращение требований, предъявляемых к политическим партиям. Данная либерализация законодательства оказалась недостаточной, поскольку не повлекла существенных сдвигов в партийном строительстве. Для преодоления сложившейся ситуации был принят Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях"»¹⁹, согласно которому в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии. При этом минимальная численность региональных отделений более не регламентировалась законом. Было предусмотрено, что требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях могут быть установлены уставом политической партии. Такое регулирование повлекло существенный рост числа политических партий после вступления в силу 4 апреля 2012 г. указанных законодательных новелл.

Отмеченная выше динамика законодательного регулирования свидетельствует об отсутствии четких конституционно-правовых ориентиров, определяющих развитие

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 52, ч. 1, ст. 5272.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - № 18, ч. 1, ст. 2155.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 15, ст. 1721.

института политических партий как неотъемлемого элемента механизма народовластия. Для преодоления данного положения представляется актуальным дальнейшее развитие содержания конституционных принципов организации и деятельности политических партий. В том числе важно установить законодательные параметры принципа конкуренции политических партий. Конституционно-правовое развитие в этом направлении может осуществляться в различных формах, однако наиболее реалистичным представляется путь внесения необходимых дополнений в Федеральный закон о политических партиях. В этой связи также принципиально важно дальнейшее развитие правовых позиций Конституционного суда РФ, конкретизирующих рассматриваемые конституционные принципы.

Одним из важных индикаторов сбалансированности функционирования политической системы является наличие развитой системы законодательства о публичных мероприятиях, обеспечивающего реализацию права на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Федеральный закон от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²⁰ в целом создал основы для решения коллизий между органами власти и организаторами, а также участниками публичных мероприятий протестной направленности. Однако после усиления протестной активности в стране в 2011-2012 г., сопровождавшейся в ряде случаев отступлениями от норм действующего законодательства, федеральный законодатель пошел на существенное ужесточение ответственности за соблюдение правил проведения публичных мероприятий. В Федеральном законе от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"» были усилены меры административной ответственности, а также определены некоторые дополнительные требования по порядку организации публичных мероприятий. Некоторые нормы данного Закона были впоследствии скорректированы с учетом постановления Конституционного суда РФ от 14 февраля 2013 г.²¹ Несомненно то, что в ближайшем будущем актуально дальнейшее совершенствование законодательства о публичных мероприятиях в направлении создания более весомых гарантий для защиты конституционного права граждан участвовать в публичных мероприятиях.

Таким образом, рассматривая в целом выявившиеся тенденции по развитию в законодательстве конституционной модели народовластия, можно сделать общий вывод о недостаточной стабильности законодательства, регулирующего институты как непосредственной, так и представительной демократии. Такое состояние законодательства, как правило, сориентированного на решение текущих проблем, стоящих перед государственной властью, во многом объясняется недостаточной устойчивостью политической системы страны и в том числе ее нормативно-правовой основы. Для преодоления такого положения, безусловно, требуется повышенное внимание законодателя к вопросам правового регулирования построения и функционирования политической системы страны. Эффективное правотворчество в этом направлении должно опираться на четкие конституционные ориентиры. В этой связи требуется дальнейшая доктринальная разработка правовых основ института политической системы, включающая в том числе определение и обоснование необходимых изменений в Конституции Российской Федерации.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 25, ст. 2485.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 8, ст. 868.