

ОБЩЕСТВО И ПРАВО

Е.И. Волгин*

ПРОБЛЕМА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ (1993 – 1995 гг.)

В статье рассматривается процесс разработки и принятия Федерального закона «Об общественных объединениях» 1995 г. На основании сравнительного анализа нормативно-правовых актов РФ и действующего на тот момент законодательства СССР, привлечения парламентских материалов, а также использования данных периодики автор представляет комплексное исследование, связанное не только с историей подготовки конкретного закона, но так-же с изучением общих проблем правовой институализации общественно-политических объединений РФ после принятия Конституции 1993 г. В статье делается вывод о том, что несмотря на всю демократичность нового закона РФ «Об общественных объединениях», существенным недостатком этого рамочного нормативно-правового акта стало отсутствие четкого правового определения именно политической партии как особого вида гражданского формирования.

Ключевые слова: федеральный закон, политическая партия, общественное объединение, Государственная Дума, Министерство юстиции РФ

The article is devoted to the study of the process of development and adoption of the Federal Law «On Public Associations» in 1995. Using legislative acts of the Russian Federation and the USSR, parliamentary materials and data from the periodical press, the author presents a comprehensive study that is associated not only with the history of the preparation of a specific law, but also with the study of the general problems of the legal institutionalization of socio-political associations of the Russian Federation after the adoption of the 1993 Constitution. The author, emphasizing the democratic nature of the new

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

law "On Public Associations", considers that the main draw-back of this law was the lack of a legal definition of a political party.

Keywords: *federal law, political party, public association, State Duma, Ministry of Justice of the Russian Federation*

После принятия Конституции 1993 г. и введения Положения о выборах депутатов Госдумы российский партогенез вступил в новую фазу. Общественно-политические объединения получили гарантированное представительство в составе нижней палаты парламента, став неотъемлемыми участниками законодательного процесса. Однако, несмотря на столь значительные электоральные предпочтения, когда Президент своим волевым решением даровал (в буквальном смысле этого слова) представителям малоизвестных избирательных объединений 50-процентную квоту в Думе¹, правовая институализация этих организаций оставляла желать лучшего. В стране, помимо новой Конституции, закреплявшей право на многопартийность², продолжал действовать Закон СССР от 09 октября 1990 г. № 1708-I «Об общественных объединениях»³, а также различные союзные и российские акты, которые регламентировали процедуру регистрации уставов гражданских ассоциаций. Также сохраняли актуальность президентские указы, ограничивавшие деятельность общественно-политических объединений в силовых, правоохранительных органах, на предприятиях и в организациях.

Но в целом российское правовое поле деятельности общественно-политических объединений оставалось достаточно рыхлым. Оно включало в себя как союзные, так и российские нормативно-правовые акты. Что же касается российских законов об общественных объединениях и политических партиях, то Верховный Совет РФ за более чем трехлетний период так и не сумел их принять⁴. Правоведы обращали внимание на необходимость скорейшего заполнения этого правового вакуума. Они говорили о

¹ *Волгин Е.И.* Электоральная реформа 1993 года в российском политическом дискурсе // Клио. 2017. № 8. С. 175–184.

² *Волгин Е.И.* Проблема многопартийности в конституционно-политическом процессе РФ (1990–1993 гг.) // Клио. 2017. № 7. С. 58–67.

³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

⁴ *Волгин Е.И.* Проблемы разработки законодательства о политических партиях в РФ (1990–1993) // Вестник МГУ. Серия 8: История. 2017. № 5. С. 60–81; *Волгин Е.И.* Проблема становления законодательства о политических партиях СССР и РСФСР в начале 1990-х гг. Вестник МГУ. Серия 26: Государственный аудит. 2018. С. 86–105.

том, что союзный закон вступает в коллизии с российским законодательством, указывали на размытость и аморфность, а то и откровенную наивность некоторых его положений¹.

Действительно, Закон СССР «Об общественных объединениях» был отнюдь не идеальным. Тем не менее, этот акт сыграл важную роль в деле правовой институализации гражданского общества в позднем СССР и постсоветской РФ. Документ также уделял внимание политическим партиям как особому виду общественных объединений. Запрещалось государственное финансирование партий, а также получение ими материальной помощи из-за рубежа от физических и юридических лиц. Для общесоюзных партий устанавливалась минимальная численность в количестве не менее 5 тыс. чел. Не допускалось создание партий другими общественными объединениями. Предусматривалось исключительно индивидуальное членство в партиях только физических лиц, вводился запрет на пребывание там иностранных граждан и лиц без гражданства. Говоря об этих ограничениях, следует помнить, что данный закон был принят после отмены «шестой статьи» и должен был учитывать процесс, связанный с демонтажем однопартийной системы².

Как бы то ни было, но этот союзный акт, при всех его достоинствах и недостатках, после принятия новой Конституции и проведения выборов на многопартийной основе, казался явным анахронизмом не только с юридической, но и морально-политической точки зрения. Получалось, что деятельность новых (в основной своей массе) российских партий по-прежнему регламентировалась советским нормативно-правовым актом «вперемешку» с профсоюзными, женскими, ветеранским и даже детскими организациями. Неудивительно, что в своем первом после принятия Конституции президентском Послании (24 февраля 1994 г.) Б.Н. Ельцин обратил внимание депутатов на необходимость принятия «раздельных законодательных актов о партиях и об общественных организациях»³, дабы отделить политические структуры от неполитических ассоциаций.

¹ *Козлова Е.* Вступая в ряды // Человек и закон. 1995. № 9. С. 53; *Аганов А.Б.* Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных объединений в РФ // Государство и право. 1994. № 2. С. 98; *Боголюбов С.А.* Развитие законодательства о партиях в России // Право и многопартийность в России. Сб. статей и материалов. М. 1994. С. 25.

² *Волгин Е.И.* Проблема правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки» // Клио. 2016. № 8. С. 146–154.

³ «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики»: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 1994. 25 февраля.

Таким образом, новая Госдума получала «в наследство» от прежнего Верховного Совета разработку и принятие как рамочного закона об общественных объединениях, так и специального акта о политических партиях. Дабы не откладывать принятие этих актов в долгий ящик, созданная при Президенте РФ комиссия законодательных предложений под председательством М.А. Митюкова (первый зампред Думы) планировала включить в повестку нижней палаты законы об общественных объединениях и политических партиях в качестве приоритетных. В январе 1994 г. в Думе (на многопартийной основе) был учрежден *Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций* (в составе 16 депутатов), который занялся подготовкой известных законопроектов. Его возглавил В.И. Зоркальцев, член фракции КПРФ; его замами стали В.А. Лепихин (Партия российского единства и согласия – ПРЕС), И.Б. Зубкевич (Демократическая партия России – ДПР) и В.В. Савицкий («Выбор России» – ВР)¹.

Уже в апреле 1994 г. Комитет рассмотрел подготовленный рабочей группой проект федерального закона «О праве граждан на объединение» и указал на ряд недоработок. Серьезные нарекания вызвала статья, запрещающая создание и деятельность объединений, разжигающих социальную роль. По мнению некоторых разработчиков, это положение грозило поставить под удар не только коммунистические, но также христианские партии². 20-21 апреля 1994 г. Совет Госдумы, рассмотрев проект закона, решил направить его в депутатские фракции для дальнейшего обсуждения и внесения предложений. Необходимость скорейшего принятия данного акта особо подчеркнул Председатель I Думы Иван Рыбкин³. Через несколько дней, 28 апреля 1994 г., он и Председатель Совета Федерации Владимир Шумейко скрепили своими подписями «Договор об общественном согласии», одним из пунктов которого являлось обязательство Федерального Собрания в ближайшее время принять законы об общественных объединениях и политических объединениях⁴.

6 июля 1994 г. проект федерального закона «О праве граждан на объединение» был вынесен на пленарное заседание Думы. В пояснительной записке В. Зоркальцева подчеркивался его рамочный характер. Говорилось о том, что представленный документ оставляет достаточно свободы для последующего нормотворчества, не затрагивает специфику деятельности конкретных видов объединений: партий, профсоюзов, благотвори-

¹ Российская газета. 1994. 26 января: <http://www.politika.su>

² Московские новости. 1994. 17–24 апреля.

³ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: Стенограмма заседания от 22 апреля 1994 г. // <http://transcript.duma.gov.ru>

⁴ Известия. 1994. 30 апреля.

тельных организаций, устанавливая для них лишь общеобязательные принципы¹. Докладчиком выступил В. Лепехин, который коротко познакомил депутатов с содержанием документа, подчеркнув его отличия от союзного акта. Говоря о преимуществах российского закона, Лепехин подчеркнул, что он охватывает гораздо более широкий круг вопросов, связанных с реализацией права граждан на объединение, тогда как действующий советский акт касается в основном процедуры создания, регистрации и прекращения деятельности общественных организаций. Законопроект содержал классификацию и определения для различных видов общественных объединений. Предусматривалась ответственность регистрирующего органа за неправомерный отказ в регистрации².

Депутаты высказали ряд замечаний к законопроекту. Во-первых, говорилось о том, что предложенный закон в отсутствие специального нормативно-правового акта о политических партиях создаст опасный правовой вакуум и подорвет легитимацию последних. Во-вторых, если Закон СССР, который критиковал Лепехин, перечислял конкретные формы участия общественных объединений в государственных делах (формирование органов власти и управления, осуществлении законодательной инициативы), то в предложенном законопроекте такой механизм отсутствовал. В-третьих, декларируя некоммерческий характер гражданских ассоциаций, проект, как и его советский аналог, допускал наличие у общественных объединений достаточно мощных материально-финансовых ресурсов, характерных именно для коммерческих структур. Известно, что союзный закон в свое время был призван легитимировать коммерческую деятельность КПСС, с которой активно боролась российская сторона. Однако в постсоветской России политические партии вовсе не являлись крупными акционерами и собственниками.

Тем не менее, несмотря на критику, проект закона «О праве граждан на объединение» был принят в первом чтении 6 июля 1994 г. (234 депутатов проголосовали «за»)³. Второе чтение должно было состояться в октябре 1994 г., но в итоге его перенесли на январь 1995. Подобный сбой объяснялся не только огромным валом законопроектных работ, захлестнувших Думу в первый год ее существования. Сам профильный комитет немного «притормозил» работу над законопроектом в связи с необходимостью его привязки к Гражданскому кодексу (обе его части были приняты Думой в последнем квартале 1994 г.), а также обобщением всех посту-

¹ Независимая газета. 1994. 23 сентября.

² ГД ФС РФ: Стенограмма заседания от 06 июля 1994 г. // <http://transcript.duma.gov.ru>

³ Российская газета. 1994. 7 июля; Новая ежедневная газета. 1994. 12 октября.

пивших поправок и предложений¹.

Любопытно отметить, что помимо думского комитета, подготовка закона также велась президентской стороной. Осенью 1994 г. Борис Ельцин вознамерился внести в Думу «комплекс смелых законодательных инициатив», в числе которых были законопроекты об общественных объединениях и политических партиях². 3 октября 1994 г. Ельцин утвердил план подготовки президентских законодательных инициатив, среди которых числился законопроект «Об общественных объединениях». Документ планировалось внести в Думу в ноябре 1994 г., а непосредственным исполнителем значился Минюст РФ³. Подобная коллизия объясняется как общей несогласованностью планов законопроектных работ между парламентом и президентской администрацией, так и желанием главы государства держать руку на пульсе, когда речь шла о принятии столь важного политического акта. В итоге Президент уступил депутатам, однако его замечания были учтены последними.

Пока Дума работала над законопроектом, Минюст России 16 сентября 1994 г. актуализировал Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений⁴. Новые положения были практически полностью идентичны предыдущим Временным правилам (от 07 апреля 1993 г.). Менялось лишь название Управления министерства, которое занималось регистрацией уставов общественных объединений⁵, а также сроки, в течение которых общественное объединение должно было направить заявление о регистрации и соответствующий пакет документов в регистрирующий орган (месяц со дня принятия устава учредительным съездом – без права продления этого срока, что допускалось в предыдущих Правилах). С другой стороны, Минюст был обязан

¹ В течение осени 1994 г. в Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций поступило около 200 поправок, замечаний и предложений, в т.ч. от 60 субъектов Федерации. См.: ГД ФС РФ: Стенограмма заседания от 18 января 1995 г. // <http://transcript.duma.gov.ru>

² Известия. 1994. 23 сентября.

³ План подготовки законопроектов, предусмотренных для внесения Президентом РФ в ГД ФС в октябре – декабре 1994 г. Утвержден распоряжением Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 500-рп // СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2626.

⁴ Министерство юстиции РФ. Приказ от 16 сентября 1994 г. № 19-47-94-94; Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции РФ // Бюллетень Центральной избирательной комиссии (далее – ЦИК). 1994. № 12. С. 24–31.

⁵ Управление по делам общественных объединений и конфессий переименовывалось в Управление по делам общественных и религиозных объединений Министерства юстиции РФ.

рассмотреть заявление о регистрации в двух месячный срок с момента его поступления (без права продления этого срока на один месяц для проведения дополнительной проверки, как допускали предыдущие положения).

И хотя некоторые праведы усмотрели в новых Временных правилах едва ли не инструкцию, существенно усложнявшую регистрацию общественных объединений¹, сама практика правовой легитимации институтов гражданского общества оставалась весьма либеральной. При этом следует учитывать положение самого Минюста в системе органов исполнительной власти РФ в середине 90-х. «...На фоне престижных экономических, политических и силовых министерств Минюст выглядит чем-то вроде ЖЭКа, выдающего справки установленного образца», – писала об этом министерстве пресса². Еще в советские годы это «тихое, старающееся не высовываться ведомство» и вовсе планировали ликвидировать, однако на «излете перестройки» его актуальность неожиданно возросла. В 1990 г. российский Минюст возглавил 32-летний Николай Федоров. Тогда же на министерство была возложена функция регистрации новых партий, что придавало ему функцию «почти политического характера». Именно в ведомстве Федорова были разработаны известные «антикоммунистические» указы Бориса Ельцина 1991 г. Однако после того, как КПСС была окончательно запрещена, а политические структуры, нуждавшиеся в регистрации, обзавелись ею, актуальность министерства вновь упала. В марте 1993 г. (когда Федоров подал в отставку) Минюст вновь «как никогда был близок к своему упразднению»³.

Министерство юстиции возглавил Ю.Х. Калмыков, ставший в декабре 1993 г. депутатом Думы по списку ПРЕС. При этом мало кого смущало, что министр, ведомство которого занимается «аккредитацией» общественно-политических объединений, сам является партийным⁴. По свидетельству Калмыкова, ежегодно органами юстиции РФ регистрировались уставы порядка 9 тыс. различных общественных объединений⁵. Согласно сообщениям прессы, в середине 1994 г. в стране действовали более 300

¹ Дмитриев Ю.А. Политические права и свободы граждан в механизме реализации народовластия в РФ (на примере отдельных законопроектных работ) // Правоведение. 1994 № 2. С. 21.

² Ъ. 1994. 1 ноября.

³ Общая ежедневная газета. 1994. 11-17 марта.

⁴ <http://www.politika.su>

⁵ При этом министр сетовал на непрофессионализм своих подчиненных, слабо знакомых с действующим законодательством об общественных объединениях, а потому грубо нарушавших его при осуществлении регистрационной работы // Российская юстиция. 1994. № 4. С. 3.

политических организаций различной направленности, объединявшие около 1 млн. чел. Однако всероссийской регистрацией обладали лишь 58 политических партий. Остальные объединения либо имели только местную регистрацию, либо вовсе отказывались регистрироваться, объявляя себя «партиями всесоюзного масштаба»¹. При этом сами юристы признавали тот факт, что органы юстиции не имели практической возможности контролировать деятельность такого большого количества объединений².

В августе 1994 г. Ю.Х. Калмыков вручил свидетельство о регистрации партии Е.Т. Гайдара «Демократический выбор России» (ДВР)³. «Дем-выбор» имел свои отделения в 52-х субъектах Федерации, однако его численность на момент регистрации составляла всего 600-700 чел., что для объединения всероссийского масштаба было явно не достаточно⁴. Тем не менее, четкого требования о минимальной численности именно общероссийской партии в тогдашнем законодательстве РФ не прослеживалось. Но если у партии Гайдара проблем с легитимацией не возникало, то вопрос о регистрации Партии любителей пива (ПЛП) был решен далеко не сразу. Объединение с таким экзотичным названием появилось в начале 1994 г. Его непосредственные учредители вдохновились успехом «детища» Жириновского на декабрьских выборах⁵. После проведения учредительного съезда документы ПЛП были направлены в Минюст. Формально у данной организации имелись все необходимые атрибуты всероссийской партии: индивидуальное членство (число членов партии, решивших называть себя «любителями», к весне 1994 г. достигло 10 тыс.), региональные отделения в более половине субъектов Федерации, система постоянных руководящих органов (политбюро и ЦК), символика и даже вступительные взносы (в размере 5 тыс. руб.).

Однако Минюст не спешил выдавать «пивной партии» свидетельство о регистрации⁶. По словам генерального секретаря ЦК ПЛП К. Калачева, сотрудники Минюста предприняли фронтальную и крайне предвзятую проверку партсписков, а даже вызывали в управления юстиции на местах координаторов региональных отделений. Суть претензий сводилась к названию партии, на смене которого настаивали чиновники Минюста. Если бы речь шла о какой-то иной форме общественного объединения (ассоциации, клубе, обществе), то проблем с регистрацией, очевидно, не

¹ Ъ. 1994. 25 мая; Российская газета. 1994. 25 мая, 25 августа, 6 октября.

² Дмитриев Ю.А. Указ. соч. С. 21.

³ Ъ. 1994. 2 сентября.

⁴ Независимая газета. 1994. 17 августа.

⁵ Российская газета. 1994. 17 февраля.

⁶ Новая ежедневная газета. 1994. 26 апреля.

возникло. В конце концов, партия с таким наименованием вполне могла существовать и без регистрации. Но требование признать на государственном уровне в качестве полноценного субъекта политики некую «группу собутыльников» (именно так на одном из пленумов ПЛП однопартийцы предлагали именовать друг друга) выглядело явной провокацией, ответить на которую Минюст, работавший еще по советскому закону, был явно не готов. Как заявила замначальника отдела по регистрации общественных объединений Министерства юстиции Н. Чельшшева, Партия любителей пива не может существовать, т.к. другие граждане по аналогии начнут создавать партии любителей кошек или велосипедной езды¹. При этом никаких правовых оснований для отказа в регистрации партии не было. Безусловно, создатели подобной «политической экзотики» лишь пользовались правовыми пробелами, которые имелись в российском законодательстве, но отнюдь не по их вине.

Тем временем, у Партии любителей пива появился неожиданный сторонник – вице-премьер Правительства РФ, депутат Госдумы, лидер ПРЕС Сергей Шахрай. Сергей Михайлович обещал «любителям» посодействовать в решении вопроса о регистрации их партии, благо министр юстиции являлся его однопартийцем². В августе 1994 г., после шести месяцев «полуподпольного существования», Минюст таки зарегистрировал Партию любителей пива³. Непонятно, что именно повлияло на это решение: протекция Шахрая или же давление на Минюст либеральной журналистики, представители которой часто и с удовольствием посещали различные мероприятия партии, которые обычно заканчивались «дегустациями». В марте 1995 г. в дополнение к партии была зарегистрирована ассоциация любителей пива, куда принимались только юридические лица, связанные с пивной отраслью⁴. Так удачная политическая хохма постепенно обрела черты перспективной лоббистской структуры. Партия любителей пива была отнюдь не единственным представителем политической экзотики. Помимо нее также возникли Партия любителей бани, Партия красных перцев, Партия любви и даже Партия духовной и умственной ассенизации России (правда эти не настаивали на регистрации). Тем не менее, тот же Лепехин (со временем кооптированный в состав Политбюро ПЛП), не усматривал в подобных организациях ничего предосудительного, считая «нетрадиционные» партии реальной альтернативой

¹ Ъ. 1994. 11 мая.

² Российские вести. 1994. № 62.

³ Независимая газета. 1994. 20 августа; Вестник ЦИК РФ. 1995. № 4. С. 85.

⁴ Московские новости. 1995. 12–19 марта.

политическим маргиналам¹.

Между тем, 16 декабря 1994 г. проект закона «Об общественных объединениях» был представлен во втором чтении. Как видно, документ менял свое первоначальное наименование. По словам Лепехина, новое название предложило Государственно-правовое управление Администрации Президента. Профильный комитет считал его целесообразным, т.к. предметом правового регулирования в законопроекте выступало не только право граждан на объединение, но и сам порядок создания, деятельность и ликвидации общественных объединений. Однако 16 декабря документ при положительном голосовании не смог набрать необходимого числа голосов «за»². Лишь через месяц, 18 января 1995 г., проект закона «Об общественных объединениях» преодолел второе чтение³. Профильному комитету поручалось доработать документ и внести его для рассмотрения в третьем чтении 16 февраля 1995 г.⁴

Но лишь 14 апреля 1995 г. Дума приняла ФЗ «Об общественных объединениях в третьем, окончательном чтении и направила документ в Совет Федерации»⁵. Однако верхняя палата, применив «фигуру умолчания»⁶, не рассматривала этот закон. Поэтому по истечении положенного срока, документ был направлен Президенту и подписан им 19 мая 1995 г. Федеральный закон «Об общественных объединениях» вступил в силу со дня его официального опубликования, т.е. с 22 мая 1995 г.⁷ После этого Закон СССР «Об общественных объединениях» (за исключением его отдельных статей), а также еще целый ряд союзных и российских актов утрачивали силу.

В общем контексте законодательного процесса 1990-х гг. ФЗ «Об

¹ Российская Федерация. 1995. № 6. С. 11.

² Проголосовало «за» – 178 чел.; «против» – 0; «воздержалось» – 5 чел. // ГД ФС РФ: Стенограмма заседания от 16 декабря 1994 г. // <http://transcript.duma.gov.ru>

³ Проголосовало «за» – 266 чел.; «против» – 19 чел.; «воздержалось» – 5 чел. // ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 18 января 1995 г. // <http://transcript.duma.gov.ru>

⁴ Постановление ГД Думы ФС РФ от 18 января 1995 г. № 467-1 ГД «О проекте федерального закона «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 378.

⁵ Проголосовало «за» – 273 чел.; «против» – 3; «воздержалось» – 11 чел. // ГД ФС РФ: Стенограмма заседания от 14 апреля 1995 г. // URL: <http://transcript.duma.gov.ru>; Постановление ГД ФС РФ от 14 апреля 1995 г. № 691-1 ГД «О ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1494.

⁶ Козлова Е. Указ. соч. С. 54.

⁷ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

общественных объединениях» был принят в рекордно короткий срок. Период с момента его внесения в Госдуму (6.07.1994) до принятия в третьем чтении (14.04.1995) составил всего 283 дня (включая праздничные и выходные дни, а также парламентские каникулы). Для сравнения: в 1994 г. срок от момента внесения законопроекта до его принятия составлял в среднем 661 день¹. Закон «Об общественных объединениях» не вызвал бурных дискуссий как в самой Думе, так и вне ее. То поразительное спокойствие, с которым был принят этот нормативно-правовой акт, резко контрастирует с парламентскими баталиями, развернувшимися в 1994-1995 гг. вокруг законов о политических партиях и особенно о выборах депутатов ГД. Это объясняется тем, что российские парламентарии здесь не пытались «изобрести велосипед», а руководствовались, прежде всего, наработками союзных депутатов, сумевших в свое время создать для своего времени действительно универсальный правовой акт.

Предметом регулирования ФЗ «Об общественных объединениях» выступали общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение (созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией всех видов общественных ассоциаций за исключением религиозных и коммерческих). Закон раскрывал содержание права на объединение. Оно заключалось в возможности граждан создавать на добровольной основе и без предварительного разрешения различные общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, вступать (при условии соблюдения их уставов), воздерживаться от вступления или же беспрепятственно покидать ряды этих ассоциаций. Под общественным объединением понималось добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей.

Закон определял статус учредителей, членов и участников общественного объединения. В их роли могли выступать как физические, так и юридические лица, имеющие равные права и несущие равные обязанности. Однако членство в общественных объединениях оформлялось соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволявшими учесть количество членов, а для участников такое условие не требовалось. Члены общественного объединения (физические и юридические лица) имели право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы данной организации, контролировать деятельность ее руководящих структур в соответствии с уставом.

Если союзный закон перечислял различные гражданские ассоциации

¹ *Шульман Е.* Практическая политология. М., 2018. С. 250.

без какой-либо классификации, то ФЗ-82 предусматривал для общественных объединений пять организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самостоятельности. Также допускалось создание союзов (ассоциаций) общественных объединений. Каждому виду общественного объединения давалось соответствующее определение. Так, под общественной организацией понималась основанная на членстве физических и юридических лиц общественное объединение, созданное для защиты общих интересов граждан и достижения уставных целей. Общественное движение являлось массовым общественным объединением, которое преследовало социально-политические и иные общественно-полезные цели, но при этом состояло из участников, не имеющих членства. Закон провозглашал равенство общественных объединений перед законом независимо от их организационно-правовых форм. Деятельность объединений основывалась на принципах добровольности, равноправия, гласности, самоуправления и законности.

Как и прежний союзный акт, закон РФ определял территориальную сферу деятельности общественных объединений (с поправкой на территориальное деление РФ), подразделяя их на международные, общероссийские, межрегиональные, региональные и местные. Международное объединение, образованное в РФ, должно было располагать хотя бы одним филиалом за рубежом. Под общероссийским объединением понималась ассоциация, которая имела свои отделения на территории более половины субъектов РФ. Межрегиональное объединение должно было располагать своими филиалами в менее чем половине субъектов, региональное – в пределах одного субъекта. Деятельность местного объединения не выходила за рамки территориального органа местного самоуправления. Официальное название общественного объединения должно было содержать указание на территориальную сферу его деятельности и организационно-правовую форму. Закон позволял объединению использовать в своем названии личное имя гражданина (если это не противоречило законодательству).

Запрещалось создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых были направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной (в советском законе – еще и классовой), расовой, национальной или религиозной розни. Это законоположение дословно повторяло текст Конституции РФ (п. 5 ст. 13). При этом закон оговаривал (специально для представителей левых сил), что включение в программные документы положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

Как прежний закон, так и новый российский акт не допускал вмешательства органов государственной власти и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство последних в деятельность государства (за исключением случаев, предусмотренных законодательством). Государство обеспечивало соблюдение законных интересов общественных объединений и даже могло оказывать поддержку их деятельности. Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, должны были решаться органами государственной власти и местного самоуправления с участием соответствующих организаций или по согласованию с ними. Как и раньше, закон устанавливал ответственность для госорганов и чиновников, которые своими незаконными действиями могли причинить ущерб институтам гражданского общества.

Число учредителей общественного объединения сократилось до трех физических лиц (закон СССР требовал инициативы не менее 10-ти граждан). Учредителями, членами и участниками общественных объединений (если речь шла о физлицах) могли выступать граждане не моложе 18 лет. В состав учредителей общественного объединения допускалось включение юридических лиц, в т.ч. других зарегистрированных общественных объединений. Однако теперь органы государственной власти и местного самоуправления не могли выступать в качестве учредителей, членов и участников общественных объединений. Сохранялось положение, не допускавшее создания каких-либо преференций или же, напротив, правовых ограничений для граждан в зависимости от их участия (неучастия) в деятельности общественных объединений.

Общественное объединение считалось созданным с момента проведения съезда, на котором принималось решение о создании самого объединения, утверждение его устава, формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов. Однако правоспособность общественного объединения как юридического лица наступала с момента его государственной регистрации. Теперь речь шла именно о регистрации общественного объединения, а не его устава, как предусматривал закон СССР. Регистрация являлась основным способом закрепления государством статуса того или иного общественного объединения, устав которого приобретал форму правового акта¹. При этом в российском законе прямо говорилось о том, что общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В этом случае оно не приобретало прав юридического лица. Госрегистрация международного и общероссийского общественного объединения осуществлялась Минюстом РФ. Межрегиональные ассо-

¹ *Аганов А.Б.* Указ. соч. С. 101.

циации регистрировались органами юстиции по месту нахождения их постоянно действующих руководящих органов. Региональные и местные объединения регистрировались органами юстиции соответствующих субъектов РФ. Символика общественного объединения (в случае ее наличия) подлежала госрегистрации.

До трех месяцев (со дня проведения учредительного съезда) увеличивался срок подачи необходимых документов для регистрации общественного объединения независимо от территориальной сферы его деятельности (союзный акт отводил для регистрации общесоюзного и межреспубликанского объединения один месяц). Время, в течение которого регистрирующий орган должен был рассмотреть представленные документы и решить вопрос о его регистрации, напротив, сокращалось до одного месяца (вместо прежних двух, который отводился советским законом для принятия решения по общесоюзным и межреспубликанским объединениям)¹. Сроки госрегистрации отделения общественного объединения (в случае принятия им своего устава) в законе не оговаривались. Зарегистрированное общественное объединение включалось в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для ознакомления общественности. Объединению выдавалось свидетельство о госрегистрации.

Регистрирующий орган мог отказать в регистрации в случае противоречия устава Конституции РФ, конституциям субъектов Федерации, федеральному законодательству, недостоверности сведений, представленных в необходимых для регистрации документах, наличия уже зарегистрированной организации с таким же названием или же в случае, если название регистрируемого объединения оскорбляло нравственность, национальные и религиозные чувства граждан. В случае отрицательного решения регистрирующий орган выдавал учредителям письменный мотивированный отказ, который мог быть обжалован в суд. Всем общественным объединениям, созданным до вступления в силу ФЗ-82, предписывалось на ближайшем съезде привести свои уставы в соответствие с принятым законом, а также пройти перерегистрацию до 1 июля 1999 г. (организации, не прошедшие этой процедуры, подлежали ликвидации в судебном порядке по требованию регистрирующего органа).

Закон наделял общественные объединения широкими политическими правами. Они могли участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления, представлять и защищать

¹ Эти сроки несколько расходились с теми, которые устанавливали Временные правилами Минюста РФ от 16 сентября 1994 г. Однако положения Федерального закона «Об общественных объединениях», который не отменяли действие Временных правил, имели верховенство над последними.

там интересы граждан, проводить массовые публичные акции (митинги, демонстрации, шествия и т.д.), свободно распространять информацию о своей деятельности, учреждать СМИ, выступать с различными общественными инициативами, участвовать в выборах при условии наличия у них регистрации и соответствующей записи в уставе. Последнее положение, которого не было в союзном законе, хотя и выглядело «ультрадемократично», тем не менее, создало известные сложности на выборах во II Думу. Общественные объединения, в свою очередь, были обязаны соблюдать законы, ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, предоставлять в подразделения Минюста отчеты о своей деятельности.

Закон регулировал вопросы собственности общественного объединения, указывал источники формирования его имущества, регламентировал предпринимательскую деятельность. Если объединение являлось юридическим лицом, оно могло иметь в собственности земельные участки, здания, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительского и оздоровительного назначения, денежные средства и акции, издательства, СМИ и иное имущество, необходимое для материального обеспечения своей деятельности. Источниками формирования материальной базы общественного объединения могли выступать членские взносы (если их уплата предусматривалась уставом), добровольные пожертвования, поступления от различного рода публичных мероприятий, доходы от предпринимательской деятельности, которая, однако, могла осуществляться лишь постольку, поскольку содействовала достижению уставных целей.

Закон определял круг контрольных органов, надзиравших за деятельностью общественных объединений. Так, органы прокуратуры осуществляли надзор за соблюдением гражданскими ассоциациями законов.¹ Минюст и его подразделения проверяли деятельность общественных формирований на предмет ее соответствия уставным целям. Финансовые органы следили за источниками доходов, размерами получаемых средств и своевременной уплатой налогов. Если действия общественного объединения носили противоправный характер, прокурор вносил в его руководящий орган соответствующее представление с установлением срока для исправления нарушений. Их неустранение в установленный срок вело к при-

¹ Хотя в обновленном законодательстве о прокуратуре общественные объединения как объекты прокурорского надзора почему-то не упоминались // См.: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре РФ» // Российская газета. 1995. 25 ноября.

остановлению деятельности общественного объединения по решению суда на срок до шести месяцев. Регистрационный орган также мог вынести общественному объединению письменное предупреждение (которое могло быть обжаловано в суд). После двух письменных предупреждений (не обжалованных и не отмененных в судебном порядке) регистрирующий орган мог подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественного объединения.

Общественное объединение, деятельность которого была приостановлена судом, не могло проводить массовые публичные акции, участвовать в выборах, осуществлять некоторые банковские операции и т.д. В случае устранения общественным объединением нарушений, приведших к приостановлению его деятельности, оно, по истечении установленного судом «штрафного» срока, возобновляло свою работу в полном объеме. Если же нарушения не были устранены, то орган, ранее ходатайствовавший о приостановлении деятельности общественного объединения, вносил в суд заявление о его ликвидации. Ликвидация общественного объединения осуществлялась по решению суда и означала полный запрет на его деятельность вне зависимости от наличия у него регистрации. В случае совершения противоправных действий незарегистрированным объединением, ответственность (в том числе уголовную) несло как его руководство, так и рядовые члены.

В целом, можно сказать, что Федеральный закон «Об общественных объединениях» сохранил преемственность по отношению к предыдущему союзному акту. Структура нового закона носила более диверсифицированный характер (если предыдущий документ включал всего 25 статей, то новый – более 50-ти). Однако это не было связано с желанием законодателя «зарегулировать» деятельность институтов гражданского общества. Просто радикально изменившаяся в постсоветские годы ситуация диктовала необходимость правового регулирования многих аспектов, которые «при социализме» казались не столь существенными. Но в целом российский закон казался не менее (а в некоторых местах – даже более) демократичным, чем его союзный предшественник.

Тем не менее, серьезным недостатком нового закона стало отсутствие в нем определения именно политической партии как особой организационно-правовой формы общественного объединения. Существует мнение, что ФЗ «Об общественных объединениях» формально вообще исключил из предмета своего регулирования партийные организации, т.к. указывал

на необходимость принятия специального закона¹. Можно предположить, что этот пробел был связан с активной разработкой в тот же период закона о партиях. До его принятия законодатель решил пролонгировать действие отдельных положений (ст. 6 и 9) предыдущего советского акта, которые касались политических партий. Так, ст. 6 устанавливала, что общесоюзная политическая партия должна насчитывать в своих рядах не менее 5 тыс. чел. Это требование, как указывали правоведа, теперь «автоматически» распространялось на общероссийские партии². При этом количество учредителей политической партии, исходя из нового российского акта, устанавливалось специальным законом, т.е. вопрос оставался открытым. Также сохранили силу положения, запрещавшие коллективным членам (трудовым коллективам предприятий, учреждений, организаций, объединениям граждан) принимать участие в деятельности политических партий, а также запрещали иностранцам и лицам без гражданства состоять в их рядах. Вкупе с другими требованиями, предусмотренными ФЗ-82, партии, политические движения и общественные объединения, уставы которых предусматривали участие в выборах, не могли получать денежную и иную материальную помощь от иностранных физических и юридических лиц на финансирование своих электоральных кампаний.

Однако, исходя из содержания нового российского закона, а также принимая во внимания отдельные действующие статьи предыдущего советского акта, оставалось не вполне понятно, в чем, собственно, заключалась специфика политической партии, какими субъективными правами обладало именно это общественное объединение и чем обуславливались ограничения, которые законодатель налагал именно на эти институты? Предыдущий союзный акт четко увязывал партии с активным участием в политической жизни общества (формированием органов власти, выдвижением кандидатов на выборах и т.д.). Как справедливо заметил во время принятия Закона СССР «Об общественных объединениях» Ю.Х. Калмыков: «Политическая партия – это та сила, которая борется за власть, она

¹ Курочкин А.В. Правовая институализация политических партий в постсоветской России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1/1. С. 80.

² Козлова Е. Указ. соч. С. 54. И.Б. Зубкевич, представляя в Думе в декабре 1995 г. проект закона о политических партиях, также констатировала, что после принятия ФЗ «Об общественных объединениях» минимальная численность общероссийской партии составляет 5 тыс. чел. «Этот... архаизм сегодня просто не может существовать», – заявила депутат, и парламентарии сократили в новом законе минимальную численность партии до 100 чел. // Стенограмма заседания ГД ФС РФ от 8 декабря 1995 г. // <http://transcript.duma.gov.ru>

должна находиться под особым контролем»¹. В новом российском законе эта главная особенность партии не прослеживалась, ибо согласно его положениям в тех же выборах могло участвовать *любое* общественное объединение, лишь бы его устав содержал соответствующую норму. Коли так, то все ограничения, которые предусматривал «старый-новый закон» именно для политических партий (например, требование иметь в своих рядах индивидуальных членов – физических лиц), носили не вполне оправданный, даже в некотором роде дискриминационный характер.

Именно поэтому ФЗ РФ «Об общественных объединениях» не стимулировал российский партогенез, если понимать под этим процессом создание и легитимацию именно политических партий. С одной стороны, примерно с середины 1995 г., т.е. после принятия ФЗ «Об общественных объединениях», Минюст, по сообщениям прессы, «широко открыл шлагбаум» для регистрации различных формирований, лидеры которых спешили обрести официальный статус, дабы поучаствовать в парламентских выборах². Однако, из 273 общественных объединений, зарегистрированных в Минюсте за полгода до декабрьских выборов 1995 г. (т.н. на 17 июня 1995 г.) и имевших право выдвигать предвыборные списки, лишь 58 по своей организационно-правовой форме являлись политическими партиями³. Напомним, что столько же партий насчитывалось в России в октябре 1994 г., т.е. их количественный прирост за неполных восемь месяцев был равен нулю. Учредители новых общественно-политических структур предпочитали использовать иные, более гибкие организационно-правовые формы (движения, ассоциации, союзы и т.д.). Разумеется, для развития подлинной демократии не столь важно, сколько партий приходится в государстве «на душу населения» или же какой именно вид общественных формирований будет отстаивать политические интересы граждан. Но с формально-юридической точки зрения новое российское законодательство об общественно-политических объединениях нуждалось в дальнейшей корректировке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

¹ Верховный Совет СССР. IV сессия. Бюллетень заседания Совета Союза и Совета Национальностей. 1990. № 17. С. 38.

² Ъ. 1995. 20 мая.

³ Вестник ЦИК. 1995. № 4. С. 82–88 (здесь не учитываются такие известные российские «партии» 1990-х, как Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом – Россия» или Общественное объединение «Яблоко» в силу того, что эти организации не являлись партиями в юридическом отношении).

Агапов А.Б. Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных объединений в РФ // Государство и право. 1994. № 2.

Боголюбов С.А. Развитие законодательства о партиях в России // Право и многопартийность в России: Сборник статей и материалов. М., 1994.

Волгин Е.И. Проблема многопартийности в конституционно-политическом процессе РФ (1990–1993 гг.) // Клио. 2017. № 7.

Волгин Е.И. Проблема правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «пере-стройки» // Клио. 2016. № 8.

Волгин Е.И. Проблема становления законодательства о политических партиях СССР и РСФСР в начале 1990-х гг. Вестник МГУ. Серия 26: Государственный аудит. 2018.

Волгин Е.И. Проблемы разработки законодательства о политических партиях в РФ (1990–1993) // Вестник МГУ. Серия 8: История. 2017. № 5.

Волгин Е.И. Электоральная реформа 1993 года в российском политическом дискурсе // Клио. 2017. № 8.

Дмитриев Ю.А. Политические права и свободы граждан в механизме реализации народовластия в РФ // Правоведение. 1994. № 2.

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

Курочкин А.В. Правовая институализация политических партий в постсоветской России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1/1.

Шульман Е. Практическая политология. М., 2018.