

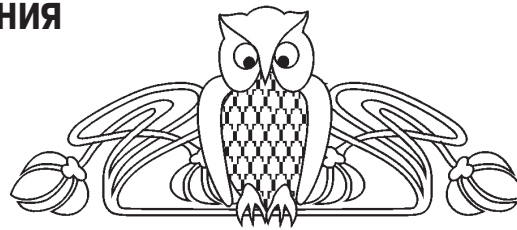


УДК 342.722.3

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ МНОГОПАРТИЙНОСТИ В РОССИИ

**С. В. Володина**

аспирантка кафедры конституционного и муниципального права,  
Саратовский государственный университет  
E-mail lana1331@mail.ru



**Введение.** Статья посвящена исследованию границ многопартийности в конституционном праве. Анализируются ограничения многопартийности, принятые в демократических странах Европы. **Теоретический анализ.** Исследуются пределы деятельности политических партий, закрепленные в Конституции РФ и законодательстве, выявляются противоречия формулировок. Особое внимание уделено такому ограничению в деятельности политических партий, как запрет осуществления экстремистской деятельности. В статье указывается на противоречия в понимании экстремистской деятельности, которое закреплено в различных федеральных законах, на смешение таких понятий, как «экстремизм» и «терроризм». Делается вывод о том, что категория «дискриминация» выступает в качестве самостоятельной и не всегда может расцениваться как экстремизм. Доказывается, что ликвидация политической партии, по указанным в законе о политических партиях основаниям, сокращение многопартийности связаны с противодействием экстремизму и выступают в качестве серьезной и превентивной меры. **Заключение.** В результате анализа российского законодательства делается вывод, что нечеткость формулировок может привести к необоснованному ограничению деятельности политических партий, их ликвидации как противников существующего конституционного строя, что недопустимо в демократическом, политически плюралистическом государстве.

**Ключевые слова:** многопартийность, ограничение многопартийности, экстремизм, терроризм, дискриминация.

### Введение

Многопартийность как ведущая политическая основа конституционного строя, важнейший принцип демократизма включает в себя две составные части: наличие политически организованных групп людей и многочисленность этих групп. Количество политических партий в каждом государстве свое, это обусловлено национальными, историческими, политическими традициями определенной нации, народа. Государство, как представляется, не должно ограничивать число политических партий какой-то заранее определенной цифрой, устанавливать предельное число партий в стране. В научной литературе указывается: «Разумное число политических партий в демократическом обществе определяется в идеале тем, что каждый гражданин должен иметь возможность быть сторонником наиболее близкой ему по убеждениям политической партии. А каждая партия должна, опять же в идеале, иметь свой электорат,

т.е. избирателей, поддерживающих на выборах выдвинутых ею кандидатов на выборные должности» [1, с. 7].

Однако любое демократическое государство вправе ограничивать существование политических партий, которые действуют во вред стране, народу. Такие ограничения могут устанавливаться как в конституции, так и в законах. Так, например, в Конституции Королевства Испании при признании права граждан на свободное объединение, тем не менее, устанавливается, что ассоциации, которые преследуют цели или применяют средства, классифицируемые законом как преступные, являются незаконными. Запрещаются тайные общества и объединения военизированного характера. Роспуск или приостановка деятельности объединения возможны только в силу мотивированного судебного решения (ст. 22) [2, с. 231].

В ст. 18 Конституции Итальянской Республики устанавливается, что граждане имеют право свободно, без особого разрешения, объединяться в организации в целях, не запрещенных отдельным лицам уголовным законом. Запрещаются тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенным образом преследуют политические цели посредством организаций военного характера [2, с. 183]. В Конституции Федеративной Республики Германии указано: «Объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идей взаимопонимания между народами, запрещаются» (ст. 9 (2)). Кроме того, в соответствии со ст. 21(2) Основного закона данного государства деятельность партий, ставящих своей целью свержение существующего конституционного строя, может быть запрещена: «Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя, либо устранить его, или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, противоконституционны» [2, с. 109]. Очевидно, что данные демократические государства, закрепляя в своих конституциях право на объединение, в том



числе на образование политических партий, тем не менее, устанавливают определенные границы данного права, защищая интересы как самого государства, так и других граждан.

### Теоретический анализ

В России также существуют определенные ограничения многопартийности, которые позволяют уменьшать количество политических партий, сущность и задачи которых противоречат Конституции РФ и законам.

Так, в ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации [3] указывается, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Все эти ограничения однозначно относятся к особому виду общественных объединений – политическим партиям. При этом необходимо заметить, что Конституция РФ запрещает как создание таких политических партий, что должно проверяться на стадии регистрации уставов, так и деятельность уже имеющих политических партий. Если в первом случае действует превентивная мера, т. е. Министерство юстиции РФ и его территориальные органы вправе отказать в регистрации устава такой политической партии, в котором указаны недопустимые для правового демократического государства положения, то во втором необходимо доказать, что политическая партия вопреки своему уставу ведет недозволенную государством деятельность и может быть запрещена в судебном порядке. Кроме того, к конституционным ограничениям многопартийности можно отнести и положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где говорится о возможности ограничения прав граждан, в том числе и права на создание и объединение в политическую партию, что допустимо лишь «федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Таким образом, данные конституционные ограничения должны быть представлены в специальном федеральном законе, регулирующем порядок создания и деятельности политической партии. Первоначально Федеральный закон «О политических партиях» говорил о том, что подлежит запрету создание и деятельность таких политических партий, цели или действия которых «направлены на насильственное изменение

основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни» [4, ст. 9]. Таким образом, формулировка данной статьи была идентична ч. 5 ст. 13 Конституции РФ и предполагала невозможность существования таких общественных объединений, в том числе и политических партий, которые нарушают Конституцию РФ и законодательство, в противном случае их существование будет прекращено.

Как верно отмечает Б. С. Эбзеев, «политический и юридический смысл ликвидации общественных объединений, их запрета или прекращения деятельности заключается в устранении из конституционного политического пространства антиконституционных сил. Политический плюрализм не безграничен, он опирается на юридические основы, определяющие внешние рамки деятельности общественных объединений. Главное – в сопряжении их целей с конституционным строем» [5, с. 371].

В настоящее время в ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» говорится: «Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности» [6]. Разъяснение данного понятия содержится в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», [7] которое было дано через 5 лет после вступления его в силу [8]. Под экстремистской деятельностью закон в том числе понимает:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы; и др.



Однако, по мнению ряда ученых, понятие «экстремистская деятельность» сформулировано в указанном нормативном правовом акте нечетко, что может порождать расширительное толкование при осуществлении правоприменительной деятельности при квалификации деяний, по своей сути не носящих экстремистского характера и являющихся иными противоправными деяниями, что, в свою очередь, может приводить к чрезмерным ограничениям прав и свобод личности вопреки требованиям, установленным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [9, с. 122]. Есть противоречия в совмещении понятий «экстремистская деятельность» и «террористическая деятельность» в данном законе. Так, в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» под терроризмом понимается «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий» [10]. Тогда как главная цель экстремистской деятельности – это свержение существующего конституционного строя.

Кроме того, под экстремизмом также понимается и дискриминационная деятельность, причем не только возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти, но и пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по различным признакам, а также нарушение прав человека и даже совершение преступлений на почве политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды. Однако экстремизм и дискриминация – два совершенно разных понятия, а потому нельзя дискриминационные действия причислять к экстремистской деятельности. Наличие признаков терроризма или дискриминации в деятельности политической партии может привести к разным негативным последствиям для нее.

Государство в лице регистрирующих и судебных органов может ограничить деятельность политической партии. На практике это будет означать, что если на учредительном съезде создана политическая партия, в уставе которой закреплены цели, связанные так или иначе с экстремистской деятельностью, то такой партии может быть отказано в государственной регистрации. А если в деятельности или действиях уже созданной и зарегистрированной политической партии будет обнаружено противоречие запретам, установленным Законом «О политических партиях», то ее деятельность может

быть приостановлена в судебном порядке. Так, в федеральных законах «О противодействии экстремистской деятельности», «О политических партиях» указаны санкции, которые применяются при обнаружении признаков экстремизма в деятельности политических партий: 1) предупреждение (предостережение) о недопущении осуществления экстремистской деятельности и устранении нарушений в их деятельности в двухмесячный срок, которое может быть обжаловано в суде; 2) в случае если политической партией в установленный срок эти нарушения не были устранены и предупреждение не было обжаловано в суд, деятельность политической партии может быть приостановлена на срок до шести месяцев решением Верховного Суда РФ; 3) ликвидация политической партии по решению суда в специально оговоренных в законе случаях, в том числе при неустранении нарушений, послуживших основанием для приостановления ее деятельности экстремистской направленности. Субъектом совершения данных правонарушений выступает партия в целом, а не отдельные ее члены, которые несут ответственность за свои деяния индивидуально как физические лица. Кроме того, по мнению Н. В. Витрука, совершение экстремистской деятельности общественным объединением возможно лишь при наличии вины в форме умысла [11, с. 184].

Таким образом, ликвидация политической партии, сокращение многопартийности связано с противодействием экстремизму и выступает в качестве серьезной и превентивной меры. Однако мы согласны с В. И. Ерыгиной в том, что «необходимо искоренять причины экстремизма комплексно: не только правовыми средствами, вводя законные ограничения прав граждан и политических партий, но и другими мерами, наоборот, расширяющими потенциал гражданского общества, предоставляющими больше свобод оппозиции и непременно направленными на улучшение благосостояния общества в целом» [12, с. 45].

### **Заключение**

В заключение можно констатировать, что основным конституционно-правовым ограничением создания и деятельности политических партий, а следовательно, многопартийности в России выступает запрет на осуществление ими экстремистской деятельности. Однако ни в международном праве, ни в российском законодательстве, ни в научном сообществе пока не выработано единого определения понятия «экстремизм», нет целостной научной картины этого явления, а потому в него не всегда обоснованно



включаются такие понятия, как «терроризм», «дискриминация», что затрудняет идентификацию деятельности политической партии как экстремистской. Все это может привести к необоснованному ограничению деятельности политических партий, их ликвидации как противников существующего конституционного строя, что недопустимо в демократическом, политически плюралистическом государстве. Препятствием этому могла бы стать расшифровка понятия «экстремистская деятельность» применительно к политическим партиям, закрепленная в Федеральном законе «О политических партиях».

### Список литературы

1. Дмитриев Ю. А. Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). М., 2013. 272 с.
2. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие. 4-е изд. перераб. и доп. / сост. В. В. Маклаков. М., 2003. 624 с.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
4. О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950.
5. Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М., 2013. 560 с.
6. О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3029.
7. О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4008.
9. Махник Д. И. Конституционно-правовые средства противодействия экстремизму при реализации гражданами права на объединение в политические партии // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 117–123.
10. О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.
11. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. 259 с.
12. Ерыгина В. И. Ограничения экстремизма в деятельности политических партий для защиты парламентской демократии // Изв. вузов. Правоведение. 2011. № 1. С. 44–59.

### Constitutional and Legal Constraints of a Multiparty System in Russia

S. V. Volodina

Saratov State University,  
83, Astrakhanskaya, Saratov, 410012, Russia  
E-mail lana1331@mail.ru

**Introduction.** The article investigates the boundaries of a multiparty system in constitutional law. Analyzes the limitations of a multiparty system adopted in the democratic countries of Europe. **Theoretical analysis.** The author explores the limits of political parties, enshrined in the Constitution and the law, revealing contradictions wording. Particular attention is given to such a restriction in the activities of political parties, as the prohibition of extremist activity. The article points out the contradictions in the understanding of extremist activity, which is enshrined in various federal laws. Indicated on the mixing of concepts such as terrorism and extremism. It is concluded that the category of «discrimination» act as an independent and not always be regarded as extremism. It is proved that the elimination of the political party on the specified in the law on political parties, the grounds, the reduction due to the multi-party opposition to extremism and acts as a serious and preventive measures. **Conclusion.** The analysis of Russian legislation, the author comes to the conclusion that the vagueness of the wording might lead to unnecessary restriction of the activities of political parties and their elimination as opponents of the constitutional order, which is unacceptable in a democratic, politically pluralistic state.

**Key words:** multiparty, multi-party limitation, extremism, terrorism, discrimination.

### References

1. Dmitriyev Yu. A. *Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 11 iyulya 2001 g. № 95-FZ «O politicheskikh partiyakh» (postateynyy)* [Comments to the Federal Law of July 11, 2001 № 95-FZ «On political parties» (itemized)]. Moscow, 2013. 272 p.
2. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv*. 4-e izd. pererab. i dop. Sost. V. V. Maklakov [Constitution of foreign states. 4th ed. Comp. V. V. Maklakov]. Moscow, 2003. 624 p.
3. *Konstituciya Rossiyskoy Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitucii RF*



- от 30.12.2008 № 6-FKZ, от 30.12.2008 № 7-FKZ, от 05.02.2014 № 2-FKZ, от 21.07.2014 № 11-FKZ [Constitution of the Russian Federation adopted (by popular vote 12/12/1993) (taking into account the amendments to the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FCL, from 30.12.2008 № 7-FCL, from 05.02.2014 № 2-FCL, from 21.07.2014 № 11-FCL)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398.
4. O politicheskikh partiyaх. Feder. zakon ot 11 iyulya 2001 g. № 95-FZ [Political parties. Federal law from July 11, 2001 № 95-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2001, no. 29, art. 2950.
  5. Ebzeyev B. S. *Vvedeniye v Konstitutsiyu Rossii* [Introduction to the Constitution of Russia]. Moscow, 2013. 560 p.
  6. O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona «O protivodeistvii ekstremistskoy deyatel'nosti»: federalnyi zakon ot 25 iyulya 2002 g. № 112-F [On amendments and additions to the laws of the Russian Federation in connection with the adoption of the Federal law «On Countering Extremist Activity». Federal law of 25 July 2002 № 112-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 30, art. 3031.
  7. O protivodeistvii ekstremistskoy deyatel'nosti: federalnyi zakon ot 25 iyulya 2002 g. № 114-FZ [On Countering Extremist Activities. Federal law of 25 July 2002 № 114-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 30, art. 3031.
  8. O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem gosudarstvennogo upravleniya v oblasti protivodeistviya ekstremizmu: federalnyi zakon ot 24 iyulya 2007 g. № 211-FZ [On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of governance in the field of combating extremism. Federal law of 24 July 2007 № 211-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2007, no. 31, art. 4008.
  9. Makhnik D. I. Konstitutsionno-pravovyye sredstva protivodeystviya ekstremizmu pri realizatsii grazhdanami prava na obyedineniye v politicheskiye partii [Constitutional and legal means of combating extremism in the implementation of citizens' right to associate in political parties]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2011, no. 6, pp. 117–123.
  10. O protivodeistvii terrorizmu: federalnyi zakon ot 6 marta 2006 g. № 35-FZ [On Combating Terrorism. Federal law of March 6, 2006 № 35-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 11, art. 1146.
  11. Vitruk N. V. *Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti* [The general theory of legal liability]. Moscow, 2009. 259 p.
  12. Erygina V. I. Ogranicheniya ekstremizma v deyatel'nosti politicheskikh partiy dlyazashchity parlamentskoy demokratii [Limitations of extremism in political parties to protect parliamentary democracy]. *Izvestiya vuzov. Pravovedeniye* [News of high schools. Jurisprudence], 2011, no. 1, pp. 44–59.