

## Иванова М.В.

### «ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ» ПАРТИЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСЛЕ ДЕКАБРЯ 2011 Г.

После масштабных акций протеста против фальсификаций на выборах, прошедших в декабре 2011 г. в крупных российских городах, руководители страны публично заявили о необходимости масштабных политических реформ<sup>1</sup>. И действительно, после выборов президента последовал ряд изменений в федеральном законодательстве. Наиболее существенными из этих преобразований принято считать изменение порядка избрания глав регионов, снижение минимальной численности политических партий, отмену сбора подписей для участия в публичных мероприятиях. Заинтересованная общественность и экспертное сообщество весьма скептически оценили большинство законодательных новаций<sup>2</sup>. Однако в данной статье речь пойдет только о влиянии произведенных изменений на условия существования политических партий.

В общественном сознании уже закрепилось наименование всех этих новшеств как «либерализация партийного законодательства»<sup>3</sup>, эксперты называют их также партийной реформой<sup>4</sup> или частью электоральных реформ<sup>5</sup>. Изменения, касающиеся политических партий, восприняты более позитивно в отличие, например, от изменения порядка избрания губернаторов. Снижение минимальной численности партий трактуется как «восстановление свободы политических объединений»<sup>6</sup>, которое усилит конкуренцию между партийными проектами<sup>7</sup>. Одновременно эксперты отмечают, что снятие одного из препятствий для регистрации партий вызовет рост числа партий-спойлеров, а это, в свою очередь, приведет к усилению фрагментации партийной системы и распылению оппозиционного электората, в связи с чем делается вывод, что таким образом реализуется стратегия на укрепление позиций доминирующей партии, поэтому «либерализация законодательства» послужит на пользу в первую очередь «Единой России». Кроме того, выдвигаются различные предположения относительно того, сколько партий в конце концов будет зарегистрировано, разброс мнений – от 30 до 40 партий<sup>8</sup>.

<sup>1</sup>Медведев Д.А. Послание Президента Федеральному Собранию. – Официальный сайт Президента России, 22.12.2011, 13:00 (<http://news.kremlin.ru/news/14088/print>); Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение». – Российская газета, 15.12.2011, 17:00 (<http://www.rg.ru/2011/12/15/stenogramma.html>).

<sup>2</sup>См., например: Сонин К. Демократия по-русски. – Ведомости, № 101(3115), 04.06.2012 ([http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1812496/demokratiya\\_porusski](http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1812496/demokratiya_porusski)).

<sup>3</sup>Родин И. Минюст в ожидании расцвета 100 цветов. – Независимая газета, 15.06.2012. ([http://www.ng.ru/politics/2012-06-15/1\\_minjust.html](http://www.ng.ru/politics/2012-06-15/1_minjust.html)).

<sup>4</sup>Голосов Г.В. Партийная реформа Дмитрия Медведева. – Полит.ру, 21.06.2012, 18:36 (<http://polit.ru/article/2012/06/21/ref>).

<sup>5</sup>Кынев А.В. Партий много не бывает. – Газета.ру, 25.04.2012, 13:09 ([http://www.gazeta.ru/comments/2012/04/25\\_x\\_4562897.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2012/04/25_x_4562897.shtml)).

<sup>6</sup>Голосов Г.В. Партийная реформа Дмитрия Медведева...

<sup>7</sup>Кынев А.В. Партий много не бывает...

<sup>8</sup>Кынев А.В. Партий много не бывает...; В.Чуров обещает до 30 партий на выборах в октябре. – РБК.ру, 20.06.2012 (<http://top.rbc.ru/politics/20/06/2012/655983.shtml>).

В свете всего сказанного возникает ряд вопросов. Чем и как трансформации, обусловленные обновленным законодательством о партиях, отличаются от тех, что проводились ранее? Можно ли считать осуществленные изменения новой партийной реформой, или же это продолжение прежнего курса по отношению к политическим партиям? Изменился ли этот курс? Для ответа на эти вопросы обратимся сначала к предшествующим событиям и проследим, что происходило с политическими партиями с момента окончания партийной реформы до начала проведения в жизнь изменений, причиной которых считают всплеск протестного движения декабря 2011 г.

Политические партии как институт уже с 1999 г. стали объектом отдельного политического курса, называемого партийной реформой. Под партийной реформой принято понимать серию законодательных мероприятий, инициированных федеральным центром в 2001–2007 гг. и направленных на повышение значения и роли партий в политической жизни страны.

Партийная реформа предполагала внедрение в законодательство норм как ограничивающих деятельность политических партий, так и усиливающих их значимость в политической системе, часто в ущерб другим политическим институтам. В конечном итоге на политические партии, с одной стороны, была возложена функция посредника между избирателями и элитами, а с другой, их возможности для реализации данной функции были ограничены. Причем эти ограничения оказались связаны не только с законодательными новациями 2001–2007 гг., но и с условиями существования политических партий, задаваемыми российским политическим пространством.

Основными направлениями партийной реформы являлись: 1) стимулирование политических элит, в т.ч. региональных, к вступлению в ряды партий; 2) вовлечение партий в политический процесс не только в периоды федеральных избирательных кампаний, но и между ними; 3) ограничение доступа в партийную систему, в результате чего количество политических партий сократилось с нескольких десятков до семи; 4) создание партий не «с нуля», а на основе уже существующих организаций, обладающих региональной сетью; 5) превращение партий в «инструменты воздействия на регионы со стороны федерального центра»<sup>9</sup>; 6) установление контроля над партиями со стороны органов государственной власти, в частности через механизм регистрации; 7) передача политическим партиям преимуществ в сравнении с другими участниками политического процесса.

Собственно, изменения, касавшиеся политических партий, вносились в законодательство постоянно. Так, уже после окончания электорального цикла 2007–2008 гг., подведшего черту под основными событиями партийной реформы, был принят целый ряд нововведений, следовавших ранее намеченному курсу и носивших уточняющий характер по отношению к основным направлениям реформы.

Отмена избирательного залога<sup>10</sup> значительно усилила значимость полити-

<sup>9</sup>Гельман В.Я. Трансформация российской партийной системы. – Полит.ру, 14.03.2008, 09:32 (<http://www.polit.ru/lectures/2008/03/14/gelman.html>).

<sup>10</sup>Федеральный закон № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» от 9 февраля 2009 г. – Российская газета, № 4846, 11 февраля 2009 г.

ческих партий при выдвижении кандидатов на муниципальных и региональных выборах. Сбор подписей был делом слишком затратным и рискованным для оппозиционных кандидатов, поэтому они предпочитали процедуру выдвижения через избирательный залог. После его отмены только посредничество политических партий могло обеспечить гарантированное выдвижение для кандидатов от оппозиции. А когда права выдвигать кандидатов на муниципальных выборах были лишены и общественные организации, политические партии остались единственным правомочным субъектом выдвижения, в том числе на уровне МСУ<sup>11</sup>.

Позже от сбора подписей были освобождены партии, набравшие на выборах в Государственную Думу от 5 до 7% голосов, а потом и партии, имеющие представительство как минимум в трети региональных парламентов. Затем партии, преодолевшие пятипроцентный барьер на выборах в органы представительной власти, получили право на один мандат в Госдуме либо региональном собрании<sup>12</sup>. Данные изменения несколько расширили возможности участия в муниципальных и региональных выборах для зарегистрированных внепарламентских партий, однако общей ситуации не изменили, поскольку касались только «ЯБЛОКА», «Патриотов России» и «Правого дела», чье участие в муниципальных выборах с момента вступления закона в силу и до избирательного цикла 2011–2012 гг. было незначительным. Кроме того, был урегулирован вопрос о предоставлении бесплатного эфирного времени в периоды избирательных кампаний – причем в пользу партий. Право на бесплатное эфирное время обуславливалось результатом, полученным на предыдущих выборах<sup>13</sup>, что освобождало от оплаты эфира в случае недобора голосов во время текущей избирательной кампании. Опыт политических партий, например «ЯБЛОКА», показывает, что обязанность оплачивать «бесплатное» эфирное время, установленная более ранней версией закона, чревата банкротством партии и усилением ее зависимости от регистрирующих органов власти<sup>14</sup>.

Накануне избирательной кампании 2011 г. был введен ряд новаций, облегчающих формирование списков политических партий и их избирательных фондов. В частности, было увеличено число кандидатов в общефедеральной части списка – с 3 до 10<sup>15</sup>, уменьшено минимальное число региональных

<sup>11</sup>Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». – Российская газета, № 4884, 5 апреля 2009 г.

<sup>12</sup>Федеральный закон № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации». – Российская газета, № 4911, 15 мая 2009 г.; Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ и освобождением от сбора подписей избирателей политических партий, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ». – Российская газета, № 5167, 22 апреля 2010 г.

<sup>13</sup>Федеральный закон № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации». – Российская газета, № 4956, 19 июля 2009 г.

<sup>14</sup>«ЯБЛОКО» сможет выплатить долг за бесплатное эфирное время. – Газета.ру, 15.12.2007, 18.07 ([http://sport.gazeta.ru/news/lenta/2007/12/15/n\\_1153334.shtml](http://sport.gazeta.ru/news/lenta/2007/12/15/n_1153334.shtml)).

<sup>15</sup>Федеральный закон № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”». – Российская газета, № 5416, 23 февраля 2011 г.

групп<sup>16</sup>, увеличены предельные суммы расходов избирательных фондов – с 400 до 700 млн рублей на федеральном уровне и в 1,75–2,5 раза на региональном (в зависимости от числа избирателей в регионе)<sup>17</sup>.

Был также облегчен порядок участия партий в муниципальных выборах: представительные органы МСУ, в которые входит не менее 20 депутатов, должны избираться как минимум наполовину по пропорциональной системе<sup>18</sup>. Кроме того, партиям разрешено не представлять заверенные копии своих уставов при выдвижении кандидатов-одномандатников или списков<sup>19</sup>. Данное изменение значительно упростило и ускорило процедуру подачи документов в избирательные комиссии, избавив партии от заверения и рассылки десятков копий устава. Наконец, уже летом 2011 г. руководящие органы партий (центральный и региональные) были наделены правом влиять на очередность получения депутатских мандатов, которые оказались вакантными<sup>20</sup>. Участие партийного руководства в перераспределении мандатов позволило сделать этот процесс более гибким и более выгодным для партий, что увеличило их ресурсный потенциал в межвыборные периоды.

Таким образом, изменения в партийном законодательстве, произведенные в период между партийной реформой и избирательным циклом 2011–2012 гг., дополняли основные направления реформы, не меняя их по существу.

Отмена избирательного залога на выборах всех уровней, преференции партиям при выдвижении списков и кандидатов-одномандатников, частичное введение пропорциональной системы при формировании муниципальных представительных органов – всё было направлено на «партизацию» региональных элит и одновременно способствовало сохранению роли партий в политических системах регионов. Ни один законопроект 2008–2011 гг., касавшийся политических партий, не ущемлял формально их интересов, более того, преференции лишь умножались, например «утешительный мандат» для партий, получивших более 5% голосов, или увеличение объема «белых» партийных касс. Вместе с тем ни один законопроект не упрощал регистрацию политических партий.

Изменения, введенные в законодательство о партиях после декабря 2011 г., были сформулированы в нескольких законопроектах. Прежде всего это принятый 2 апреля 2012 г. ФЗ № 28 «О внесении изменений в Федераль-

<sup>16</sup>Федеральный закон № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”». – Российская газета, № 5416, 23 февраля 2011 г.

<sup>17</sup>Федеральный закон № 384-ФЗ «О внесении изменений в статью 64 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”». – Российская газета, № 5372, 23 декабря 2010 г.

<sup>18</sup>Федеральный закон № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов». – Российская газета, № 5439, 20 марта 2011 г.

<sup>19</sup>Федеральный закон № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – Российская газета, № 5538, 23 июля 2011 г.

<sup>20</sup>Федеральный закон № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка досрочного прекращения полномочий депутата и замещения вакантных депутатских мандатов». – Российская газета, № 5538, 25 июля 2011 г.

ный закон «О политических партиях»», который определил нижнюю планку численности партий в 500 человек. Однако требование о наличии отделений как минимум в 42 регионах сохранилось, поэтому наиболее быстрый способ создания политической партии по-прежнему заключается в преобразовании из организации с «готовой» региональной сетью. Для партий, создаваемых «с нуля», это осложняет вход в партийную систему, а значит, препятствует развитию последней. Кроме того, каждое региональное отделение, являясь юридическим лицом, вне зависимости от своей численности обязано регулярно отчитываться государству (в лице Минюста, налоговой службы и ЦИК) о своей деятельности, что означает необходимость содержать бюрократический аппарат и нести соответствующие расходы.

В то же время снижение минимальной численности считается главной причиной роста количества политических партий. Действительно, после введения данной нормы число партийных оргкомитетов превысило 190<sup>21</sup>, а к середине июля 2012 г. более двух десятков партий получили регистрацию<sup>22</sup>. Однако нужно отметить, что, даже успешно зарегистрировавшись, новые партии, т.е. созданные после вступления в силу обновленного закона, обязаны «не позднее 1 апреля 2013 года представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сводные финансовые отчеты о поступлении и расходовании средств в 2012 году»<sup>23</sup>. Собственно, аналогичное требование предъявлялось и «старым» партиям. Но именно жесткие сроки перерегистрации стали в прошлом переходном периоде причиной ликвидации большинства партий. Так что данная новация полностью соответствует духу правления В.В. Путина. Требования, предъявляемые к финансовым отчетам (в т.ч. сроки их представления), дают возможность ликвидировать любую политическую партию, поскольку именно регистрирующий орган определяет, соответствует ли деятельность партии нормам закона, и вправе приостановить, а затем и отменить ее регистрацию.

Иные новации, затронувшие политические партии, также носят уточняющий характер по отношению к основной партийной реформе. Например, выдвигаясь на губернаторских выборах от партии, кандидат обязан собрать только подписи муниципальных депутатов, тогда как вопрос о том, должны ли кандидаты-самовыдвиженцы дополнительно к депутатским собирать подписи избирателей, предоставлено решать региональным законодателям<sup>24</sup>. Практика показывает, что почти все регионы решают, что должны.

Таким образом, за политическими партиями остались все преимущества,

<sup>21</sup>Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах (по состоянию на 25 июля 2012 г.). – Официальный сайт Министерства юстиции РФ (<http://www.minjust.ru/node/2390>).

<sup>22</sup>Сведения о действующих организационных комитетах политических партий по состоянию на 27 июля 2012 г. – Официальный сайт Министерства юстиции РФ (<http://www.minjust.ru/node/2162>).

<sup>23</sup>Федеральный закон № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”». – Российская газета, № 5746, 2 апреля 2012 г.

<sup>24</sup>Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». – Российская газета, № 5772, 2 мая 2012 г.

предоставленные им партийной реформой, и одновременно не было снято ни одного ограничения, вписанного в порядок регистрации партий или в условия их деятельности. Некоторые положения реформы были уточнены, с использованием присущих реформе методов, и дополнены механизмами, позволяющими даже при увеличении числа партий сохранить в прежнем виде все направления трансформации политических партий как института. Все законодательные новации являются продолжением прежней партийной политики, поэтому существенного изменения роли и места партий в политической системе страны ждать не стоит. Кроме широкого распространения практики использования на выборах партий-спойлеров можно ожидать раскола традиционного электората «старых» партий, а также дестабилизации региональных партийных систем.