



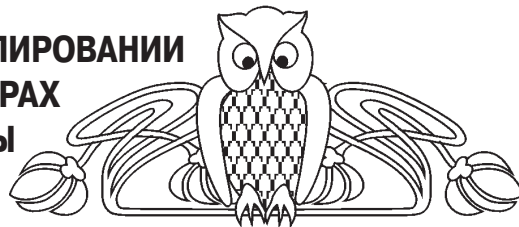
всех независимо от каких-либо обстоятельств» связаны с тем, что равенство сильнее, чем свобода, нравится большинству россиян, которые считают, что быть равными лучше, чем быть свободными.

Примечания

- ¹ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб., 1995. С. 106.
- ² Дюркгейм Э. Социология религии и теория познания // Религия и общество: Хрестоматия по социологии религии : в 2 ч. М., 1994. Ч. 1. С. 79.
- ³ Автономов А. С. Методологические аспекты исследования системы категорий конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2000. С. 7.
- ⁴ См.: Кравченко А. И. Основы социологии. М., 2000. С. 384.
- ⁵ Самсонова Т. Н. Справедливость равенства и равенство справедливости. М., 1996. С. 3.
- ⁶ Нерсесянц В. С. Философия права. М., 1997. С. 18.
- ⁷ См.: История греческой литературы : в 3 т. / под ред. С. И. Соболевского. М., 1946–1960. Т. 1. С. 342.
- ⁸ Там же. С. 377.
- ⁹ См.: Аристотель. Политика. М., 1956. С. 127.
- ¹⁰ См.: Штаерман Е. М. Эволюция античной формы собственности и античного города // Византийский временник / АН СССР ; отв. ред. З. В. Удальцова. Т. 34. М. : Наука. 1973. С. 3–15.
- ¹¹ Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 25.
- ¹² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. З. М. Черниловского. М., 1984. С. 209.
- ¹³ Олар А. Политическая история Французской революции, происхождение и развитие демократии и республики. 1789–1804. М., 1938. С. 66.
- ¹⁴ Подробнее см.: Самсонова Т. Н. Указ. соч. С. 3–5.
- ¹⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. : в 50 т. Изд. 2. М., 1955–1981. Т. 20. С. 104.
- ¹⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. Изд. 5. М., 1967–1981. Т. 24. С. 362.
- ¹⁷ Мальцев Г. В. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии // Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе / под ред. Я. Радаева, В. Туманова. М., 1983. С. 177.
- ¹⁸ Андропов Ю. В. Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР. М., 1983. С. 16.
- ¹⁹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 465.
- ²⁰ Мальцев Г. В. Указ. соч. С. 165.
- ²¹ Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 190.
- ²² Франк С. Л. Духовные основы общества. М., 1992. С. 118.
- ²³ Лебон Г. Указ. соч. С. 38.

УДК 342.81; 324

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ С ДОМИНИРУЮЩЕЙ ПАРТИЕЙ



М. В. Данилов

Саратовский государственный университет
E-mail: super9999@yandex.ru

Статья посвящена анализу влияния избирательного законодательства на становление в России партийной системы с доминирующей партией. Законы «О выборах» и «О политических партиях» рассматриваются как инструменты политического инжиниринга. Проанализированы возможности участия партий в избирательных процедурах, порядок формирования блоков и коалиций, изменения в электоральной формуле. В статье сделан вывод о наличии «режима благоприятствования» в законодательной сфере крупным парламентским партиям, и в частности «Единой России».

Ключевые слова: политические партии, партийная система, законы о выборах, доминирующая партия.

The Impact of Changes in the Legal Regulation of the Participation of Political Parties in Elections to the Formation of the Party System with a Dominant Party

M. V. Danilov

This article analyzes the impact of the electoral law on the formation of Russia's party system with a dominant party. Law «On elections» and «On political parties» are seen as tools of political engineering. Were analyzed the possibility of participation of parties in electoral procedures, the procedure for forming blocs and coalitions, changes in the electoral formula. The paper concluded that there was «favorable treatment» in the legislative sphere major parliamentary parties and, in particular the «United Russia».

Key words: political parties, party system, electoral laws, dominant party.



Традиционно в массовом сознании демократия воспринимается, прежде всего, как процедура проведения свободных выборов. Не случайно говорить о начале серьезных демократических преобразований в нашей стране стали после первых конкурентных избирательных кампаний в конце 1980-х гг. Но лишь с принятием Конституции 1993 г. избирательный процесс становится систематическим, даже системным явлением. Конституция 1993 г., закрепив выборный способ легитимации власти, положила начало институционализации избирательного процесса.

На протяжении всей истории новой России политические партии пытались играть заметную роль в электоральных процедурах. Именно партии способствовали закреплению роли выборов в массовом политическом сознании. Не имеющие серьезных законодательно закрепленных институциональных возможностей влияния на исполнительную власть, партии, тем не менее, стали основными субъектами политического процесса именно благодаря их участию в выборах.

Федеральный закон «О политических партиях» был принят лишь в 2001 г., и с этого времени мы можем говорить о полноценном правовом регулировании их деятельности. Однако законодательство о выборах имеет значительно более давнюю историю. Поскольку выборы являются важнейшим способом прихода к власти в демократическом государстве, а партии ставят перед собой целью именно приход к власти, мы можем рассматривать избирательное законодательство как важнейшую составную часть правового регулирования партийной деятельности.

Начало правовому регулированию участия партий в избирательном процессе было положено в 1993 г., когда был опубликован Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557, утвердивший Положение о выборах депутатов Государственной думы в 1993 г. Согласно ст. 5 данного Указа, правом выдвижения списков кандидатов в состав Государственной думы, избираемых по общефедеральному избирательному округу, обладают избирательные объединения. Под избирательными объединениями, согласно тексту Указа, понимались «общефедеральные партии, общефедеральные политические движения, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов»¹. Ввиду того, что Указом был определен крайне широкий круг субъектов избирательного процесса, неудивительно, что воспользовались правом участия в выборах далеко не только политические партии, но и общественные объединения, которые до этого момента не позиционировали себя как политические, например движения «Будущее России – Новые имена», «Кедр», «Женщины России».

Учитывая сложный исторический период становления новой российской государствен-

ности, острое политическое противостояние президента Б. Н. Ельцина и Верховного Совета, вполне объяснимо, что Указ стал правовой базой проведения выборов 1993 г. Однако такое положение не могло сохраняться долго, требовались более легитимные основания избирательного процесса. Поэтому логичным выглядит то, что вновь избранная Государственная дума начала работу в этом направлении. В 1994 г. был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», а в 1995 г. – «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Данные нормативные акты еще больше, по сравнению с Указом от 1 октября 1993 г. № 1557, расширили понятие «субъект избирательного процесса». В ст. 2 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» приводилось следующее определение избирательного объединения: «...общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, которое создано и зарегистрировано в порядке, установленном федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов»². Статья 32 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» фактически дословно повторяла вышеприведенную формулировку³. Таким образом, политические партии были поставлены на один уровень с любыми другими общественными объединениями, пожелавшими участвовать в избирательной кампании. Никаких преференций для партий законодательство в этом смысле не предусматривало.

Итогом такой законодательной «всеядности» стало резкое увеличение числа участников выборов. Если в 1993 г. в них приняло участие 13 избирательных объединений, то в 1995 г. – уже 43. Полноправными участниками электоральной борьбы стали профсоюзы, отраслевые, фактически лоббистские организации, разнообразные структуры, созданные вокруг ярких политических фигур⁴. Однако столь масштабный рост числа участников выборов сложно считать свидетельством роста эффективности и демократичности политической системы страны. Дело в том, что в 1995 г. почти половина голосов избирателей была фактически потеряна, так как была отдана за объединения, не преодолевшие «заградительного» барьера. Контрпродуктивность складывавшейся на тот момент системы стала вполне очевидной не только академическому сообществу, но и самим политикам. Началось постепенное переформатирование порядка участия



в выборах в сторону сначала предоставления все больших преференций политическим партиям, а затем – минимизирования числа реальных участников борьбы за парламентские места.

В 1997 г. был принят новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ). Данный нормативный акт достаточно резко ограничил круг потенциальных участников избирательных кампаний только политическими общественными объединениями. Согласно ст. 2 Закона, политические общественные объединения конкретизируются как политические партии, политические организации, политические движения. Важным шагом законодателя стало то, что был зафиксирован квалифицирующий признак политического объединения. Таковым стали закрепленные в уставе цели участия в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов⁵. Тем самым от участия в выборах отсекались все неполитические организации, а политические партии были обозначены как приоритетный субъект избирательного процесса. И хоть никаких преимуществ, по сравнению с иными политическими объединениями, партии не получили, был сделан важный, пусть и предварительный, шаг в направлении формирования в России относительно устойчивой партийной системы.

Несмотря на то что всего за полгода до очередных парламентских выборов, 30 марта 1999 г., был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» № 55-ФЗ, в котором было ликвидировано прежнее определение политического общественного объединения⁶, действующее на момент выборов, законодательство позволило существенно снизить число их участников – до 26. Более важным итогом данного этапа законодательного оформления участия партий в избирательном процессе можно считать то, что он подготовил и общественное мнение, и представителей политического класса к мысли о необходимости нормативного закрепления исключительной роли партий в политике.

Новый этап в законодательном оформлении условий для складывания в стране системы с доминирующей партией начался в 2001 г., т. е. с момента принятия Закона «О политических партиях». С этого времени мы можем говорить о том, что участие партий в выборах регулировалось не только избирательным законодательством, но и

непосредственно партийным законом. В Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» было изначально зафиксировано положение, что «политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти» (ст. 36)⁷. В редакции данного Федерального закона от 23 июня 2003 г. эта статья была скорректирована. Из первоначального текста было изъято слово «самостоятельно»⁸.

Данная корректировка законодательства была вызвана введением запрета на формирование предвыборных блоков. То есть партии с 2003 г. являются в принципе единственными участниками избирательного процесса. Политические последствия данного решения не заставили себя долго ждать. Одновременное повышение формальных требований к регистрации партий и запрет на блоковую избирательную деятельность не могли не привести к резкому снижению как количества партий в России, так и реальных участников избирательной борьбы. Новые партии практически лишались доступа к выборам, так как не могли быть зарегистрированными. Существующие партии второго эшелона, не представленные в парламенте, не могли составить предвыборные коалиции и тем самым нарушить складывающуюся партийную систему с доминирующей партией. Реальными бенефициарами подобных законодательных новаций стали те, кто их и проводил в жизнь, – парламентские партии, и прежде всего «Единая Россия». Кроме того, на данной нормативной основе был осуществлен процесс целенаправленного конструирования «Справедливой России» как одной ведущих парламентских партий⁹.

Очевидно, что мотивы законодателя по этому вопросу лежали не столько в юридической, сколько в политической плоскости. Однако стоит ли оценивать подобную политизированность как однозначно негативную? По нашему убеждению, нет. Дело в том, что российская партийная система выполняет не только функцию выражения политических интересов различных социальных групп, но и является механизмом, скрепляющим политическое пространство. Поэтому курс на построение системы с доминирующей партией призван был стабилизировать социально-политические отношения в стране, извлечь общество от революционных метаний 1990-х гг. Оптимизируя число участников электорального процесса, законодатель формировал условия политической стабильности.

Еще одним инструментом политической инженерии является избирательная система. Действовавшая вплоть до выборов в Государственную думу 2003 г. (включительно), смешанная избирательная формула обеспечивала представи-



тельство в парламенте не только партийных кандидатов, но и достаточно большого числа независимых депутатов из числа тех, кто был избран по одномандатным избирательным округам. Логика политического процесса подвела законодателя к тому, что, реформативировав партийную систему в сторону обеспечения нормативными средствами складывания системы с доминирующей партией, осталось сделать последний в этом ряду шаг: ликвидировать непартийных депутатов, обеспечив тем самым полный контроль доминирующей партии над парламентом.

Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ было установлено, что «депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы» (п. 2 ст. 3). Кроме того, был повышен «заградительный» барьер для партий, допущенных к распределению мест в Государственной Думе, до 7 процентов (п. 2 ч. 4 ст. 22)¹⁰.

Установление пропорциональной избирательной формулы с высоким порогом отсека стало решающим шагом на пути формирования системы с доминирующей партией. Сложился целый комплекс юридических норм, которые просто не допускали иного развития событий. Партии были объявлены единственными возможными участниками выборов, резко повысились требования к регистрации партий, был введен запрет на формирование избирательных блоков, отменены выборы в Государственную думу по одномандатным округам, установлен семипроцентный «заградительный» барьер, предусмотрено расширение партийного участия в выборах региональных законодательных собраний¹¹.

Резкая либерализация партийного законодательства в 2012 г., связанная со снижением барьеров входа в партийную систему, по всей видимости, не только не нарушит сложившегося баланса сил в отечественной политике, но упрочит его. Такой вывод мы делаем на основании анализа принятого нового Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ.

В ст. 3 нового Закона закрепляется возврат к смешанной избирательной системе, при которой 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а другие 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной думы¹². Казалось бы, эта норма должна способствовать нарастанию накала политической конкуренции. Яркие политические фигуры теперь могут быть выдвинуты

не только в составе партийных списков по общефедеральному избирательному округу, но и индивидуально в одномандатных округах.

Однако Закон о выборах депутатов предусматривает весьма недвусмысленные преференции для существующих крупных политических партий и в некоторой степени дискриминирует новые партии, их кандидатов и самовыдвиженцев. Согласно ст. 44 данного Закона, «необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения»¹³. Освобождаются от сбора подписей:

- партии, представленные в Государственной думе («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»);
- партии, получившие не менее 3% на последних парламентских выборах («Яблоко»);
- партии, чьи представители попали хотя бы в одно региональное законодательное собрание по партийным спискам («РПР-Парнас» в Ярославской области);
- партии, получившие «утешительный» мандат, набравшие больше 5% голосов, но меньше необходимого количества для преодоления «заградительного» барьера.

Все остальные десятки, а, может быть, и сотни новых политических партий, формально имеющих право участвовать в выборах, должны собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом в одном субъекте Федерации подписей должно быть не более 7 тысяч. Выдвиженцы в одномандатных округах от малых партий и самовыдвиженцы должны собрать не менее 3% от числа избирателей округа. Стоит еще раз подчеркнуть, что предвыборные коалиции запрещены, партии могут участвовать в выборах только самостоятельно.

В руки избирательных комиссий передается такой мощный инструмент фильтрации участников выборов, как контроль за корректностью процедуры сбора подписей. Политическая практика показывает, что даже хорошо известным кандидатам не всегда удается это сделать. Всякий раз существуют опасения о наличии в подписных листах большого количества брака. Более того, сама по себе данная процедура финансово и организационно затратна. Для большинства политических новичков она может оказаться просто не под силу. В результате парламентские партии могут не опасаться за свое особое место в политической системе.

Однако логика построения системы с доминирующей партией предполагает, что долж-



ны быть обеспечены условия, при которых положение «Единой России» не пошатнется под натиском конкурентов из числа других парламентских партий. Именно эту функцию призвана выполнять мажоритарная составляющая избирательной формулы. Хорошо известно и многократно подтверждено на практике, что индивидуальное противостояние оппозиции хорошо отлаженной «политической машине» власти в одномандатных округах крайне затруднительно. По крайней мере, об этом свидетельствует опыт последних лет региональных выборов, где уже была апробирована смешанная избирательная система. Так, например, в Саратовской областной думе нынешнего созыва из 45 депутатов всего двое представляют оппозиционные партии, избравшись в региональный парламент по партийным спискам. Выборы во всех одномандатных округах остались за представителями «Единой России».

Таким образом, трансформация избирательного законодательства и сопряженных с ним статей Закона «О политических партиях» прошла в логике формирования в России системы с доминирующей партией. Об этом свидетельствует целый ряд фактов. К основным из них мы относим: политико-правовой инжиниринг с избирательной системой, выражающийся в отмене и введении мажоритарной составляющей; снижение формальных требований к регистрации партий при одновременном сохранении запрета на избирательные блоки; дискриминация малых партий, выражающаяся в необходимости сбора подписей для участия в выборах.

Примечания

- ¹ Об утверждении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году : указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- ² Об основных гарантиях избирательных прав граждан : федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- ³ См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁴ См.: Ланаева В. В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // Адвокат. 1998. № 4. С. 114 ; Салмин А. М. Избирательные системы и партии : выбор выборов // Полития. 2004. № 1. С. 18–19.
- ⁵ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁶ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁷ О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁸ См.: О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : федер. закон от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁹ См.: Вилков А. А., Николаева А. А. Особенности современного партийного строительства (или тернистая дорога через «Родину» к «Справедливой России») // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2007. Т. 7, вып. 1. С. 60–68.
- ¹⁰ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹¹ См.: О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹² См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹³ Там же.