

Александр Кынев

Пропорциональная избирательная система по-русски: ограниченная конкуренция и управляемая партийность

Выборы Государственной думы РФ 2 декабря 2007 г. станут первыми подобными выборами в стране, проходящими по полностью пропорциональной избирательной системе. Как известно, избирательная реформа стала одной из центральных реформ периода нахождения Владимира Путина на посту Президента РФ. Установление жесткого контроля над партийной системой, как и построение пронизывающей все регионы жестко иерархизированной партийной вертикали, стали основными элементами создания целого комплекса дополняющих друг друга вертикалей. Наряду с исполнительной (отмена выборов губернаторов) и введением института сити-менеджеров в городах), этот комплекс включает в себя правоохранительную, внутриведомственные, корпоративные и другие вертикали.

При этом избирательная реформа с 2000 г. шла перманентно. Ежегодно вносились поправки в законодательство о выборах и политических партиях. Почти все они обосновывались теми или иными примерами из международного опыта и публично мотивировались якобы «укреплением партийной системы». При этом старательно обходилась такой вопрос, как системные взаимосвязи различных норм партийного и избирательного законодательства. Дело в том, что любая законодательная норма или механизм имеют то или иное действие только в условиях определенной комбинации других норм и имеют множество разновекторных последствий. Российские же законодатели беспорядочно выхватывали из разных систем те или удобные им в данный момент, в тех или иных целях, механизмы, которые имплантировались в российское законодательство. Зачастую при этом не задумывались о том, что последствия введения той или иной нормы в совершенно новых условиях могут быть иными, чем «в оригинале». В некотором роде можно говорить о «системной бессистемности» современного российского партийного и избирательного законодательства.

И так почти во всех сферах. Отечественное законодательство все в большей степени развивается по законам Мерфи. Депутаты решают одну

проблему, не учитывая комплексные последствия предлагаемых решений. В результате новые и старые нормы вступают в противоречие между собой, вылезают «побочные следствия». С ними начинают бороться теми же самыми методами, т. е. без учета системных взаимосвязей, и так до бесконечности.

Одним из распространенных мифов при оправдании тех или иных избирательных реформ является представление о достоинствах и недостатках пропорциональной и мажоритарной избирательной систем. На практике существует огромное количество избирательных систем в рамках этой условной дихотомии, а также множество иных систем, комбинирующих те или иные элементы мажоритарных и пропорциональных выборов. Есть, например, «связанные» избирательные системы, где учитываются два голоса — как за партию, так и за кандидата в конкретном округе (т. е. избиратель влияет на персональный состав фракции той или иной партии). Есть система «открытых» списков, панашаж (когда можно отмечать кандидатов в списках разных партий), преференциальные системы (когда можно ранжировать кандидатов или партии в зависимости от симпатий избирателя) и т. д. Но самое главное — избирательное законодательство в узком смысле, т. е. собственно законы о выборах, является лишь частью избирательного законодательства в широком понимании, которое включает в себя законодательство о политических партиях. А более широкий контекст создает заложенная в конституции страны система норм и стимулов в виде той или иной конфигурации государственных институтов.

Проще говоря, вопрос не только в том, за кого голосуют избиратели, — за партийные списки или за кандидатов в округах, а в том, до какой степени закон дает гражданам право свободно становиться кандидатами. Так, в условиях мажоритарной системы можно создать такую систему регистрации кандидатов, что граждане фактически будут лишены права свободно баллотироваться, а при пропорциональной избирательной системе многое зависит от того, до какой степени закон позволяет гражданам свободно создавать партии. К примеру, во Франции и Финляндии партию фактически может учредить любой гражданин. В таких условиях использование выборов только по партийным спискам вряд ли расходится с универсальностью пассивного избирательного права.

Однако манипуляции с законодательством о политических партиях и избирательным законодательством, переход от мажоритарной к пропорциональной избирательной системе не могут дать мотивации к укреплению партийной системы при отсутствии у тех органов, в которые списки партий баллотировались, реальной власти. Дело в том, что появление политических партий является

ся прямым следствием развития парламентских институтов. Чем больше в ходе исторического развития возрастали функции и независимость представительных органов, тем в большей мере их члены ощущали потребность объединения по тому или иному признаку, чтобы совместно действовать. Чем больше расширялось право голоса и увеличивалось число голосующих, тем более необходимым становилось организовывать избирателей с помощью тех или иных структур, способных познакомить их с кандидатами и привлечь их голоса на выборах. Кроме того, кристаллизуя общественное мнение, партии сглаживали индивидуальные различия, переправляли общие взгляды в связанные программы и концепции.

В России же в условиях, когда парламент согласно Конституции 1993 года оказался изначально лишен своих традиционных функций, а Президент получил фактические неограниченные полномочия, постепенная деградация общественных структур, вырождение механизма выборов, сворачивание свободной политической конкуренции и появление «управляемой партийности» стали совершенно закономерными. Это, в свою очередь, еще более способствовало постепенному усилению режима единоличной власти и невозможности развития нормальной партийной системы.

В условиях отсутствия обладающих реальной властью представительных органов существование партий лишается реальной мотивации в глазах граждан. В таких условиях межпартийная конкуренция превращается из борьбы идей и программ просто в борьбу за набор парламентских должностей и мандатов (фактически — в борьбу за удовлетворение личных амбиций кандидатов), а программно-идеологическое противостояние (а значит, выражение партиями интересов тех или иных групп избирателей) приобретает имитационный характер. Следствием такой имитационности становится массовое недоверие граждан к политическим партиям, которое уже длительное время фиксируют все опросы общественного мнения.

Именно поэтому за период, прошедший со времени падения монополии КПСС на власть и появления механизмов политической конкуренции, в стране не возникло устойчивой партийной системы. Конечно, четыре электоральных цикла в условиях посттоталитарного общества, пропитанного нигилизмом, выращенным в условиях двойной морали позднего этапа советского периода, — объективно слишком малый срок для успешной институционализации новых политических партий. Но беда в том, что вообще не возникло партий в традиционном понимании этого слова. Ведь партии не могут нормально функционировать и существовать при отсутствии полноценных институтов парламентаризма и разделения властей.

Цели и задачи существования нынешней партийно-избирательной системы в России: «управляемая партийность»

Учитывая вышеизложенное, возникает вопрос, а для чего тогда вообще понадобилось вводить репрессивное партийное законодательство и полностью пропорциональную избирательную систему? Единственный внятный ответ на этот вопрос таков: доведение системы административного контроля над обществом до «логической полноты», когда даже слабые представительные органы власти и гражданские организации воспринимаются как потенциальная угроза стабильности и монополии на власть правящей группы, а значит — требуют «внешнего управления».

Как известно, партийно-избирательная реформа началась с региональных выборов. Сначала в 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях» (вступил в силу 14 июля 2001 г.). Согласно этому закону политические партии с 14 июля 2003 г. стали единственным видом избирательного объединения на федеральных и региональных выборах — это стало первым существенным изменением партийно-избирательной системы. Проще говоря, были фактически запрещены региональные политические объединения. Одновременно сокращено число общероссийских объединений, имеющих право принимать участие в выборах на федеральном уровне. Затем был принят новый закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (№ 67-ФЗ, принят Государственной думой РФ 22 мая 2002 г., одобрен Советом Федерации 29 мая 2002 г., подписан президентом РФ 12 июня 2002 г.), который сделал обязательной для субъектов РФ норму об участии партийных списков в выборах законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации. Согласно пункту 16 статьи 35 данного закона, не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученным каждым из списков кандидатов.

Одним из главных аргументов сторонников принудительного введения в регионах смешанной системы было то, что усиление «партийной вертикали» (наряду с усилением судебной, прокурорской, налоговой и других вертикалей) будет способствовать усилению единства страны и ее внутренней интеграции, т. е. региональные парламенты должны были оказаться зависимыми от федерального центра не в меньшей степени, чем от региональной власти.

Стоит отметить, что по отношению к губернаторам положение региональных парламентов в целом было более выгодным, чем положение Государственной думы по отношению к Президенту РФ. Губернаторы, в отличие от Президента РФ, не имели реальной возможности роспуска законодательных собраний. При этом именно региональные ЗС большинством в 2/3 голосов могли менять региональные уставы и конституции (на федеральном уровне процесс внесения поправок в Конституцию намного более сложен). В тех регионах, где оппозиция сумела получить законодательное большинство, она могла существенно мешать работе региональной администрации, использовать свой «шантажный» потенциал для достижения компромиссных решений. Так, не имел большинства в Красноярском ЗС губернатор А. Лебедь, а в Думе Корякского АО — губернатор В. Логинов. В некоторых регионах (Московская область, Санкт-Петербург) усиливало роль депутатов и создание специального бюджетного фонда для выполнения депутатских наказов, который расходовался с учетом предложений конкретных депутатов по конкретным округам, — фактически это было дополнительным аргументом депутатов в региональном бюджетном процессе. Все большее число регионов вводило механизмы бюджетного контроля, создавая свои контрольно-счетные палаты.

Ослабляло же региональные парламенты то, что, как правило, основная часть депутатов работала в них на общественных началах, а значит — оказывалась в зависимости от той информации, которую получала от администрации региона и аппарата ЗС (который, как правило, не располагает большими возможностями). Несомненно, вырабатывать альтернативные планы администрации проекты и позиции тем, кто не занят в законодательном собрании на постоянной основе, было довольно трудно. В полном составе депутатский корпус работал на постоянной основе в региональных парламентах лишь трех регионов — Корякии, Москвы и Санкт-Петербурга. При этом в Москве этот фактор усиления Мосгордумы нивелировался ее малочисленностью, огромным политическим весом Ю. Лужкова, а также непомерно большими размерами избирательных округов, что делало избрание кандидатов без административного ресурса и поддержки мэрии почти невозможным.

Массовые региональные выборы по новым правилам начались с 14 июля 2003 г., когда закончился переходный период, в течение которого региональным законодателям было дано время на приведение регионального законодательства в соответствие с новыми положениями федерального закона. С декабря 2003 г. до середины 2005 г., когда отмена губернаторских выборов многое бесспорно изменила в региональной политике, выборы по новым правилам прошли в 32 регионах. Отмеченной аналитиками особенностью выборов

данного периода стало ухудшение результатов «системных» (представленных в Государственной думе РФ) партий — «Единой России», ЛДПР, при относительном сохранении показателей КПРФ и партии «Родина» (фактического преемника блока «Родина» образца 2003 г.). За редким исключением проваливались «традиционные» демократические партии. В то же время значительного успеха добивались региональные блоки (особенно Амурская, Архангельская, Магаданская, Рязанская, Сахалинская, Тульская области, Хакасия, Таймыр), а также партии с достаточно известным брэндом и при этом низким антирейтингом, как правило левоцентристские по политической ориентации, — Российская партия пенсионеров, Аграрная партия. Эти успехи зачастую были неожиданностью для социологов, так как они не фиксировались предвыборными опросами общественного мнения. Можно предположить, что голоса неопределившихся избирателей в последний момент распределялись неравномерно — они предпочитали голосовать за известные, но «несистемные» партии, либо же за региональные блоки (в тех регионах, где такие блоки были). По сравнению с итогами выборов Госдумы РФ голосование за «Единую Россию» выросло только в трех регионах, где партийные списки на региональных выборах возглавляли действующие губернаторы, — Калужской и Воронежской областях, Ямало-Ненецком автономном округе.

Таким образом, как показала практика 2003–2005 гг., в регионах путем использования института региональных блоков и брэндов несистемных партий фактически научились избегать принудительного доминирования федеральных партий. Именно этот успех региональных блоков и относительно «новых» политических проектов на выборах конца 2004–начала 2005 г. и стал одной из причин существенной корректировки избирательного законодательства летом 2005 г. Эта «работа над ошибками», однако, стала не попыткой решить те проблемы, которые вели к росту недоверия избирателей к «системным» партиям, а в первую очередь попыткой запретить или поставить под контроль все те силы, к которым уходили голоса недовольных и разочарованных. Важно было также вынудить губернаторов в меньшей степени «класть яйца по всем корзинам» (что явно происходило в регионах), а больше сосредоточиваться на продвижении «главного проекта» — «Единой России».

В июне и июле 2005 г. были приняты новые поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Главными из них стали отмена избирательных блоков, установление предельной планки заградительного барьера на уровне 7%, ужесточение процедуры регистрации списков и кандидатов, что усилило правовые возможности воздействия регистрирующих и

контролирующих органов на состав кандидатов. Было также решено установить для проведения выборов два «единых избирательных дня» в году. Согласно этим поправкам, если прошлые выборы законодательного органа субъекта Федерации прошли в период с 1 ноября по 31 марта, то следующие выборы проводятся во второе воскресенье марта, если в период с 1 апреля по 31 октября — во второе воскресенье октября. Существенно ужесточилось и законодательство о политических партиях — введена норма о 50-тысячной планке членства вместо прежней 10-тысячной.

В 2006–2007 гг. эти нормы стали еще более ужесточаться. Был введен запрет партиям включать в предвыборные списки представителей других партий, запрет депутатам вступать в ходе созыва в иную партию, чем ту, от которой они официально баллотировались (т. е. предельно жесткая форма «императивного мандата»). Иными словами, вслед за запретом в 2005 г. предвыборных блоков были вообще запрещены межпартийные союзы, когда члены одной партии-союзника входят в избирательный список другой (как, к примеру, члены СПС входили в список «Яблока» на выборах Московской городской думы). Промежутки времени между этапами ужесточения законодательства сокращались. Если между первоначальным введением новых норм до изменения законодательства в 2005 г. прошло около 3 лет (в случае закона «О политических партиях» почти четыре года), то между поправками 2005 г. и новой коррекцией законодательных норм 2006 г. — менее года. Одновременно отменили голосование «против всех», предельный порог явки для признания выборов состоявшимися, институт общественных наблюдателей на выборах.

Что касается механизма контроля над партиями, который действует в новой ужесточенной версии с 1 января 2007 г. (в течение 2006 г. партии должны были пройти проверку на соответствие новым требованиям либо же самораспуститься или преобразоваться в общественные организации), то он осуществляется следующим образом. Предусмотренный в Федеральном законе «О политических партиях» механизм их создания предусматривает создание партий не путем постепенного аккумулирования местных инициатив (т. е. снизу вверх), а путем фактического найма региональных структур федеральными органами партии (т. е. сверху вниз). Причем после того, как партия «условно» зарегистрирована на федеральном уровне, она в течение 6 месяцев должна зарегистрировать региональные отделения в не менее чем половине субъектов Федерации, регистрирующие органы которых зачастую занимаются прямым саботажем и вымогательством.

При этом общая численность партии по истечении этих 6 месяцев должна быть не менее 50

тысяч, а численность членов в партии более чем в половине регионов должна составлять с 1 января 2006 г. не менее 500 человек, в остальных регионах — не менее 250 человек. Фактически и на региональном, и на федеральном уровне процедура создания партий носит разрешительный характер. Кроме того, теперь закон обязывает партии при регистрации региональных отделений предоставлять в территориальный орган Министерства юстиции список их членов. Это затрудняет развитие оппозиционных партий, поскольку граждане в ряде регионов могут опасаться вступать в них, если об их членстве станет известно властям. Практика свидетельствует, что к проверке данных о численности членов партии активно привлекаются правоохранительные органы. Учитывая российскую практику, нетрудно предположить, что в условиях такого фактически психологического давления граждане зачастую отказываются официально подтверждать представителям власти свое партийное членство. Причем достаточно, чтобы один человек в регионе подтвердил, что его неверно причислили к списку членов данной партии, и в регистрации регионального отделения отказывается, независимо от того, сколько человек реально подтвердили членство в данной партии.

В своей деятельности партии приравнены к коммерческим структурам. Даже не имея имущества и источников дохода, они обязаны в каждом регионе, где зарегистрировано региональное отделение, сдавать ежеквартальные отчеты в налоговые и иные органы. Таким образом, в каждом регионе, где партий зарегистрировано региональное отделение, она фактически обязана содержать как минимум бухгалтера, что означает наличие дополнительного имущественного ценза для создания партий и сохранения ими своего правового статуса.

Законодательно закреплено правовое неравенство партий, уже представленных в Государственной Думе, и всех иных политических партий. В частности, партии, представленные в Государственной Думе, освобождены от сбора подписей и внесения залога при выдвижении кандидатов, имеют привилегированное положение при выдвижении кандидатов в состав избирательных комиссий. В большинстве случаев заложенные в федеральном законодательстве нормы исполнимы лишь в условиях доброжелательного отношения регистрирующих и контролирующих органов к данной организации. Фактически существует политика двойного стандарта, когда для одних нормы закона действуют, а для других нет.

При этом, как уже отмечалось, в законодательстве присутствуют бессистемно выхваченные фрагменты разных правовых систем, удобные для манипулирования процессом выборов. Так, заложенные в законе «О политических партиях»

нормы о фактическом создании массовых партий с фиксированным членством находятся в противоречии со стимулирующим созданием кадровых партий избирательным законодательством, которое, в частности, предусматривает проведение выборов в стране в «единый избирательный день». Ведь это — несомненный элемент американской избирательной системы, где никакого формального членства в партиях нет вообще, где существует добровольная самоидентификация. Кадровые партии заставляют имитировать массовость, а так как имитационный характер массовости очевиден, то возникает рычаг давления власти на партии в лице проверяющих их реальную численность органов. Способствует установлению фактического контроля государства над политическими партиями и включение в законодательство норм о государственном финансировании политических партий. По мнению зарубежных исследователей, государственное финансирование увеличивает независимость партийных лидеров от рядовых членов и способствует бюрократизации партий¹. Более того, оно провоцирует фундаментальные внутренние сдвиги, ведущие к подчинению местных организаций высшему руководству партии². Негативный эффект государственного финансирования партий может компенсироваться специальными и довольно многочисленными механизмами, стимулирующими внутрипартийную демократию, но в России они не применяются.

Кстати, федеральные органы исполнительной власти, отвечающие за регистрацию партий и контроль за их деятельностью, а также за партийными финансами, напрямую назначаются и подотчетны Президенту РФ. Фактически исполнительная власть зарезервировала за собой исключительное право решать, кого допускать (или не допускать) к выборам представительной власти. Таким образом, можно утверждать, что российский закон «О политических партиях» — это, в сущности, закон о государственном контроле над политическими партиями.

В условиях, когда не менее половины региональных депутатов избираются по партийным спискам, а сами партии при этом находятся в прямой зависимости от контролирующих их деятельность органов исполнительной власти, контроль последних над партиями, по сути, превращается в их косвенный контроль над депутатами. Внедрение же предельно жесткой формы импе-

ративного мандата и запрет партиям выдвигать в составе своих списков членов иных партий еще более ужесточает этот контроль. Весной 2007 г. в законодательство включены поправки, согласно которым замещение вакантных депутатских мандатов будет производиться по решению руководства партии в произвольном порядке, т. е. независимо от того, какие места занимали кандидаты в списке на выборах. Таким образом, формируется система, где депутаты от партий становятся максимально зависимыми от внутрипартийной бюрократии, а внутрипартийная бюрократия — от бюрократии государственной³.

Значит, полностью пропорциональная избирательная система в условиях подобной управляемой партийности создает механизмы фактического контроля над депутатским корпусом. В этом и состоит главная цель ее внедрения в подобном виде. Неудивительно, что следующим этапом «реформы» стало все более широкое использование уже не смешанной, а полностью пропорциональной избирательной системы. Она внедрена не только на выборах депутатов Государственной думы. Выборы только по партийным спискам прошли уже в парламентах Дагестана, Московской области, Санкт-Петербурга. Их предлагают ввести в Приморском крае, Новосибирской области, Чечне и т. д. Усилить доминирование представителей господствующей партии были призваны растущие заградительные барьеры (сейчас они повсеместно поднимаются до 7%), а также рост избирательных залогов, придающий избирательной системе цензовый характер. К числу других антидемократических мер относятся расширение возможностей для отстранения от выборов партий и кандидатов и новые ограничения на ведение предвыборной агитации. Особенно тревожит то, что все эти нововведения применяются в условиях системы выборочного правосудия, когда по закону нарушителем является каждый, но карают за это только тех, кто утрачивает лояльность.

Последствия реализации новых положений партийно-избирательного законодательства: все более ограниченная конкуренция

Авторы новой редакции закона «О политических партиях» даже не скрывали, что его цель — не допустить создания новых партий и добиться ликвидации большинства уже имеющихся. На момент избрания Государственной думы созыва 2003 г. было зарегистрировано 44 политические партии,

¹ См.: *Strom K. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties // American Journal of Political Science. 1990, N 34; Schlesinger J. Political Parties and the Winning of Office. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. P. 25.*

² *Mendilow J. Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems // Comparative Political Studies. 1992. N 25. P. 112–113.*

³ *Кынев А.В. Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы // Полис. 2006. № 6.*

затем в какой-то момент их число достигло 48, к началу 2006 г. осталось только 37 (фактически 36, по ОРП «Русь» уже шел суд по ее ликвидации).

В 2004–2006 гг. не увенчалась успехом ни одна попытка учреждения новой политической партии, несмотря на создание трех десятков инициативных групп. Так называемые новые проекты типа «Патриотов России» или «Справедливой России» — это на самом деле просто сменившие названия старые. Даже такой, казалось бы, не имевший проблем с организационными и финансовыми ресурсами проект, как созданная в результате раскола КПрФ в 2004 г. Всероссийская коммунистическая партия будущего (ВКПБ), не смогла в отведенные законом 6 месяцев зарегистрировать положенное количество региональных отделений.

В течение 2006 г. Росрегистрация проверяла соответствие документов политических партий новой редакции закона, а с 1 января 2007 г. началась постепенная принудительная ликвидация партий, не прошедших проверку Росрегистрации. При этом партии в течение 2006 г. имели возможность добровольно самоликвидироваться или преобразоваться в общественные организации. В результате число партий, имеющих право на участие в выборах в течение данного периода, постоянно сокращалось.

В течение 2006 г. из списка политических партий, имеющих право на участие в выборах, выбыли:

- Российская партия самоуправления трудящихся (6.03.2006 преобразована в общественное движение «За самоуправление трудящихся»);

- ОРП «Русь» (25.02.2006 ликвидирована по решению суда);

- Российская объединенная промышленная партия (самоликвидация; 17.10.2006 объявлено о слиянии с «Единой Россией»);

- Национально-консервативная партия России (20.12.2006 преобразована в национально-консервативное движение «Национально-консервативный союз России»);

- Партия «Развитие предпринимательства» (20.12.2006 преобразована в одноименную общественную организацию);

- Российская конституционно-демократическая партия (25.12.2006 преобразована в общественную организацию).

В результате к началу 2007 г. формально существовавшие партии делились на несколько групп:

- 19 партий, прошедших проверку Росрегистрации (из их числа фактически уже прекратили существование Российская партия жизни и Российская партия пенсионеров, вошедшие в «Справедливую Россию»);

- 6 партий, которые не прошли проверку Росрегистрации, не преобразовались и не ликвидировались добровольно, но при этом имели нужное число зарегистрированных региональных отде-

ний. Временно, до принятия решений Верховным судом РФ, они сохраняли партийный статус;

- 6 партий, у которых не было необходимо-го числа зарегистрированных региональных отделений.

22 декабря и. о. начальника управления Росрегистрации по делам политических партий, регистрации общественных, религиозных и иных организаций Галина Фокина заявила, что в региональных выборах 11 марта 2007 г. могут принять участие партии из первой и второй названных групп, т. е. 25 партий (а без учета РПП и РПЖ — 23). Всего на выборах Законодательных собраний субъектов РФ 11 марта 2007 г. выдвинули своих кандидатов 18 из них, а смогли зарегистрировать своих кандидатов — 15. Из партий второй группы принять участие в выборах попытались Концептуальная партия «Единение» (выдвигала списки в трех регионах, зарегистрировала в одном), РКРП–РКП (зарегистрирован список в одном регионе, еще в одном выдвинула одномандатника), СДПР (выдвинула списки кандидатов на выборах депутатов Самарской губернской думы, но получила отказ в его заверении). Из партий первой группы вообще не выдвигали кандидатов Партия возрождения России и партия «Свободная Россия», еще две партии — Партия социальной справедливости и ПМЕ — выдвинули по одному списку, но не смогли их зарегистрировать.

Одновременно с весенними выборами в течение первых месяцев 2007 г. в судах шла принудительная ликвидация партий, не прошедших проверку Росрегистрации. В результате 12 партий были ликвидированы по решению Верховного суда РФ. Еще две партии, прошедших проверку, добровольно прекратили существование — Народная партия РФ (НПРФ) преобразовалась в общественную организацию, а Социалистическая единая партия России (СЕПР) самоликвидировалась. НПРФ и СЕПР при этом заявили о поддержке партии «Справедливая Россия». Таким образом, на 1 июля 2007 г. право на участие в выборах имели лишь 15 политических партий (не считая вновь созданных партий плюс «Великая Россия», лишь подавших документы на регистрацию, — впрочем, и им было отказано).

Анализ активности партий в ходе выборов второй половины 2006—первой половины 2007 г. (см. Таблицу 1) показывает, что между списками партий, которые прошли проверку Росрегистрации, и партиями-лидерами по электоральной активности есть вполне определенная корреляция. Несомненно, что активность партии на региональных выборах — это индикатор жизнеспособности региональной партийной структуры. И тот факт, что именно партии-«молчуны» — т. е. партии, постоянно пропускавшие региональные выборы, в итоге не смогли пройти проверку Росрегистрации, вполне закономерен. Не исключено, что партии,

которые не прошли проверку, уже фактически предчувствовали прекращение своей деятельности и свернули деятельность по факту, не дожидаясь формальной ликвидации. Но нужно отметить и то, что некоторые партии, прошедшие проверку, большой активностью не отличались — в частности, Партия мира и единства, Партия социальной справедливости, Партия возрождения России, Российская экологическая партия «Зеленые», партия «Свободная Россия» (ныне «Гражданская сила»). В любом случае, ликвидация малых партий и запрет региональных блоков, которые, как правило, именно из малых партий и образовывались, несомненно создали препятствия для развития межпартийной конкуренции и появления новых политических проектов и новых идей. Стоит вспомнить, что блоки «Родина» и «Единство» в свое время были созданы из «малых» партий, практически не имевших собственного электорального потенциала.

Как хорошо видно из приведенной таблицы, несомненными лидерами по политической активности стали партии, представленные в Государственной думе РФ — «Единая Россия», КПРФ,

ЛДПР. Весной 2007 г. во всех регионах была представлена созданная юридически на базе партии «Родина» (бывшей Партии российских регионов) новая организация — «Справедливая Россия: Родина, Пенсионеры, Жизнь». Осенью 2006 г. партии-учредители «Справедливой России» принимали участие в выборах самостоятельно. Далее по активности следуют «Патриоты России» и СПС. СПС выдвинул список в 15 регионах, но зарегистрировал только в 11, а «Патриоты России» зарегистрировали 19 из 22 выдвинутых списков. Активность всех иных партий существенно уступала названным.

Что касается результатов участия партий в выборах, то только две партии — «Единая Россия» и КПРФ прошли во все 25 региональных парламентов, которые избирались в данный период. «Справедливая Россия» прошла в парламенты 14 регионов (из ее предшественников РПЖ прошла в 4 региональных собрания, РПП — в 6, «Родина» — в 1). ЛДПР прошла в парламенты 15 регионов. 5 побед на счету СПС. Еще в трех регионах — Орловской, Московской и Ленинградской областях — партия едва не взяла заградительный

Таблица 1. Активность политических партий на региональных выборах конца 2006–начала 2007 г.

	Выдвинуто/зарегистрировано списков на выборах в октябре–декабре 2006 г.	Выдвинуто/зарегистрировано списков на выборах в марте–апреле 2007 г.	ИТОГО
«Единая Россия»	10 (10)	15 (15)	25 (25)
КПРФ	10 (10)	15 (15)	25 (25)
ЛДПР	10 (10)	15 (15)	25 (25)
«Справедливая Россия»	-	15 (15)	15 (15)
«Родина»	8 (9)	-	8 (9)
Российская партия пенсионеров	7 (9)	-	7 (9)
Российская партия жизни	7 (7)	-	7 (7)
«Яблоко»	2 (3)	4 (10)	6 (13)
СПС	1 (1)	10 (14)	11 (15)
Аграрная партия России	1 (6)	2 (9)	3 (10)
«Патриоты России»	9 (9)	10 (13)	19 (22)
ДПР	3 (3)	4 (11)	7 (14)
«Народная воля»	6 (7)	3 (7)	9 (14)
Народная партия РФ	1 (1)	1 (3)	2 (4)
Социалистическая единая партия России (СЕПР)	-	2 (8)	2 (8)
«Свободная Россия»	2 (2)	-	2 (2)
Партия возрождения России	-	0 (1)	0 (1)
Партия социальной справедливости	-	0 (1)	0 (1)
РЭП «Зеленые»	-	1 (4)	1 (4)
Партия мира и единства	-	0 (1)	0 (1)
РКРП — РПК	0 (1)	1 (1)	1 (2)
«Свобода и народовластие»	1 (1)	-	1 (1)
Республиканская партия РФ	1 (1)	-	1 (1)
Концептуальная партия «Единение»	0 (1)	1 (3)	1 (4)
СДПР	-	0 (1)	0 (1)

барьер, не без оснований заявляя, что стала жертвой фальсификаций. 2 победы на счету АПР, по 1 — у «Патриотов России», партии «Свобода и народовластие», партии «Свободная Россия» и Российской экологической партии «Зеленые».

Однако в ближайшее время и это число партий сократится. На выборах Госдумы РФ 2 декабря 2007 г. выдвижение партийных списков произвели 14 из 15 партий, допущенных к участию в избирательной кампании. Партия возрождения России оказалась не в состоянии провести свой съезд, так как фактически лишена руководящих органов. На своем съезде 26 января 2007 г. ПВР выдвинула на выборы Законодательного собрания Красноярского края список во главе со сторонниками известного красноярского оппозиционного политика А. Быкова. Одновременно данный съезд принял решение об объединении с «афганцами» В. Костюченко и переименовании в «Патриотические силы. За Родину!». Чтобы не допустить регистрации списка сторонников Быкова, итоги съезда ПВР были оспорены. Среди множества выдвинутых к партии претензий — нарушения, допущенные при принятии на съезде решения о продлении полномочий руководящих и контрольно-ревизионных органов партии. Таким образом, полномочия прежнего руководства партии истекли, а новое признано незаконным. Фактически партия обречена на ликвидацию. Аналогичным образом в прошлом была ликвидирована Республиканская партия РФ после избрания ее лидером В. Рыжкова. Неудивительно, что даже лидер ПВР г-н Селезнев вышел из нее, чтобы в качестве беспартийного присоединиться к списку партии «Патриоты России».

Из 14 партий, выдвинувших свои списки, зарегистрировать их смогли только 11. По парламентской льготе были зарегистрированы списки «Единой России», КПРФ и ЛДПР, внесли избирательный залог в 60 миллионов рублей СПС, «Яблоко», «Патриоты России» и «Справедливая Россия», по подписям были зарегистрированы списки АПР, ДПР, Партии социальной справедливости и партии «Гражданская сила». Трем партиям, которые сдали подписи, в регистрации было отказано — РЭП «Зеленые», «Народный союз» (бывшая партия «Народная воля»), Партия мира и единства. Показательно, что это минимальный уровень политической конкуренции на выборах депутатов Госдумы по партийным спискам (в 1993 в бюллетене было 13 списков, в 1995 г. — 43, в 1999 г. — 26, в 2003 г. — 23). При этом нужно учесть, в 1993–2003 гг. половина депутатов Госдумы РФ избиралась по одномандатным округам.

Согласно статье 37 закона «О политических партиях», политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации. Все партии, получившие отказ

в регистрации на выборах 2007 г., автоматически оказываются под угрозой. Основания для признания политической партии участвующей в выборах возникают при проведении голосования за:

- выдвинутый ею и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной думы Федерального собрания РФ;

- выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

- выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 % субъектов Российской Федерации. С 1 марта 2008 г. субъектов в РФ будет 83, так что необходимо участие в выборах не менее чем в 17 субъектах;

- выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Таким образом, если РЭП «Зеленые» и Партия мира и единства не зарегистрируют кандидата на президентских выборах 2008 г., то их ликвидация представляется неизбежной, так как в региональных выборах участия они практически не принимали. У ПМЕ в 2003–2007 гг. было два зарегистрированных списка, у «Зеленых» — 9⁴. При этом на конец 2008 г. будут считать результаты только за 2004–2008 гг. включительно, и тогда у ПМЕ остается 1 регион, а у «Зеленых» — 7. Исходя из вышеизложенного, можно предположить, что в ближайшее время число зарегистрированных партий уменьшится как минимум еще на 3 — за счет ПВР, РЭП «Зеленые» и ПМЕ. Их останется 12. Партию «Народный союз» спасает от ликвидации участие в выборах региональных законодательных собраний (20 зарегистрированных списков).

Партии ли это?

Учитывая несамостоятельность партий по отношению к государству и провоцируемую законом внутреннюю антидемократичность, возникает вопрос, а являются ли вообще подобные образования партиями?

⁴ У РЭП «Зеленые» самостоятельно выдвинутые списки в Калмыкии, Республике Алтай, Москве, Ярославской, Сахалинской, Тульской, Самарской областях, а также участие в блоках «Ульяновцы» (Ульяновская область) и «Северный край» (Архангельская область). У ПМЕ участие в блоках «В поддержку президента — за развитие края» (Алтайский край) и «Коммунисты» (Ульяновск).

По российскому партийному законодательству, во всех партиях контроль высшего партийного руководства над своими региональными структурами абсолютен, и нежелательное по тем или иным причинам (в том числе и во имя обеспечения большинства на партийном съезде) региональное отделение может быть партийным руководством распущено или «реформировано». В некоторых партиях «чистки» региональных отделений под выборы и неизбежное при этом изменение персонального числа делегатов на партийных съездах стали «доброй традицией».

В ходе избирательной кампании 2007 г. высшее партийное руководство при формировании списков кандидатов учитывало интересы региональных организаций лишь в той степени, в которой боялось, что чрезмерное ущемление их интересов приведет к срыву кампании на той или иной территории. В условиях полностью пропорциональной избирательной системы общество и общественные структуры были фактически отстранены от реального влияния на формирование партийных списков. А объявленные ведущими партиями («Единой Россией» и «Справедливой Россией») «праймериз» носили, скорее, характер демократической имитации. Дело в том, что руководство партий контролирует прием в региональные организации и тем самым способно дирижировать большинством, принимая или исключая целые группы работников той или иной администрации, ФПГ и т. д. Показательно что в ряде региональных организаций «Единой России» (к примеру, в Самарской области) «праймериз» сопровождался явными манипуляциями с численностью организации и внезапным ростом ее персонального состава. При этом учитывалось лишь «коллективное» мнение местных отделений, выраженное на их собраниях, а не мнение рядовых членов партии путем тайного голосования. «Праймериз» «Справедливой России» носили еще более странный характер. Не ясен даже круг тех избирателей, кто в итоге принял в них участие. Впрочем, о фиктивном характере мероприятий наиболее наглядно свидетельствует весьма скромное соответствие между итогами «праймериз» и утвержденными на съезде «Справедливой России» партийными списками. В обеих партиях, претендовавших на поддержку федеральной власти, явно присутствовал процесс пристраивания в региональные списки «московских» кандидатов.

Подобная форма существования партий в России закономерна. Во-первых, сама система разделения властей со слабым и бесправным парламентом не дает стимулов для развития партий на программно-ценностной основе (так как реализовать программы через победу на парламентских выборах нельзя). Во-вторых, закон о партиях в сочетании с законом о выборах делают

партии фактической собственностью внутрипартийной бюрократии и/или фактических спонсоров партии. Эти обстоятельства дают основания характеризовать российские партии не как общественные объединения граждан, а, скорее, как разновидность коммерческих предприятий, находящихся в фактической собственности своего руководства. Только товар, который производят подобные предприятия, специфичен — это право на участие в выборах. В силу «структуры собственности» одни партии больше похожи на ИЧП или ООО, другие — на ЗАО с закрытым списком группы акционеров, третьи, наиболее демократичные, — на ОАО, пакет акций в которых можно просто купить. Партиям нужны отделения в регионах, созданные в сжатые сроки, а региональным кланам и бизнес-группам нужно право участвовать в выборах. Поэтому при создании региональных структур партий неизбежно, что те, кому в пользование в тот или иной регион продан брэнд, далеко не всегда идеологически близки федеральному образу партии. В итоге под формально единым названием в различных регионах существуют организации с различными, иногда противоположными целями и задачами. И как показывает анализ происходящего, даже ужесточение контроля партийной бюрократии над своими местными организациями это противоречие не решает. Ведь чтобы сохранить статус партии, нет иного выхода, кроме как сдавать брэнд «в аренду». Внутрипартийный контроль в основном ограничен проблемой сохранения устойчивого большинства на съезде. Во многих других отношениях «единство» партии обретает характер имитации и игры на публику.

Даже и в таких условиях внутри партий, конечно, существуют более или менее твердые идеологические ядра, но их доля в общем составе партий, как правило, невелика. Наиболее сильны они у партий ярко выражено левых (КПРФ), либеральных (СПС, «Яблоко»), националистических («Народный союз», незарегистрированная «Великая Россия»), опирающихся на определенную историческую традицию и возникших еще до того момента, как законодательство стало стимулировать подобный коммерческий характер партийной системы. Но и эти партии (во всяком случае, зарегистрированные официально) постепенно адаптируются к общим правилам игры.

Есть принципиальное различие между нормативным (российским) и сущностным (европейским) подходами к тому, что есть партия. Нормативный подход исходит из того, как законодательство определяет порядок получения и сохранения статуса партии. Тогда все, кто отвечает формальным требованиям государства, являются партиями, а кто не отвечает — не являются. Именно такова позиция российских властей,

стремящихся задать предельно жесткие рамки для формирования партий и поставить их под фактический государственный контроль. При таком подходе соблюдение формальных требований первично, а то, насколько реальна или нереальна такая партия в действительности, — вторично. Показательно, к примеру, определение того, что является партией, в недавней книге С. Заславского и председателя Совета тесно сотрудничающего с Центризбиркомом РФ Российского общественного института избирательного права И. Борисова. В данной работе акцент делается на такой показатель, как «уставная дисциплина». Именно с нее начинается определение: «Политической партией является общественное объединение, характеризующееся уставной дисциплиной, общностью ценностей, интересов и политической воли ее членов, выражающее интересы части общества и ставящее целью борьбу за обладание властью...»; затем следует более развернутая формула: «В основе партийной организации лежит система взаимоотношений между членами партии, предусматривающая наличие определенных иерархических связей, партийной дисциплины и субординации...»⁵ В центре внимания оказывается не значение партии для граждан, а подчиненный характер граждан, вступивших в партию, по отношению к ее структурам.

Существенный же подход предполагает анализ реально существующих партийных общностей, в зависимости от особенностей которых в большинстве демократических стран и формируется партийное законодательство. При таком подходе право должно лишь фиксировать то, что продуцирует общество. Правовые формы при таком подходе вторичны по отношению к тому, какие партийные механизмы складываются на практике.

Очевидно, что в условиях либерального режима регистрации партий разделение на узкое и широкое определение почти не имеет разницы. Но в условиях, когда приобрести легальный статус партии крайне сложно, а конкуренция на выборах имеет искусственный характер, узкое определение фактически означает признание только проправительственных сил, а широкое — всех политических сил, имеющих поддержку в обществе. Более того, чем большее число реально существующих политических сил не имеют возможности получить легальный статус партий, тем большей становится опасность нелегитимной смены власти.

Возможности развития партийной системы в России в современных условиях

Ученые всегда занимали разные позиции относительно того, до какой степени электоральная инженерия (т. е. попытки путем изменения законодательства менять формат партийной системы) способна действительно изменять политическую систему страны. В целом, однако, зависимость партийной и избирательной систем очевидна. Как отмечалось в начале статьи, в современной России имеется множество искажений электоральных норм, при которых они меняют основной вектор своего действия. Еще раз подчеркну, что если при либеральном партийном законодательстве пропорциональная избирательная система ведет к росту политической конкуренции и развитию многопартийности, то при репрессивном партийном законодательстве она, напротив, снижает политическую конкуренцию.

По мнению, в частности, Г. Голосова, избирательные правила могут и не оказывать решающего воздействия на партийные системы. Но, по его мнению, это касается зрелых, уже сложившихся партийных систем, которые обладают большой «сопротивляемостью» институциональным инновациям⁶. Д. Грамм, проведя сравнительное исследование нескольких западноевропейских стран, пришел к заключению, что во многих из них партийные системы вообще предшествовали избирательным⁷. Иная ситуация в посткоммунистических странах, где после крушения партийно-монополистских партийных систем приходится создавать практически заново. Практически нигде, кроме Румынии, в бывших социалистических странах не происходит возрождения партий, существовавших до установления режимов «народной демократии» (даже если имеется формальное сходство названий вновь учрежденных партий с их некими историческими аналогами, то никакой реальной преемственности в большинстве случаев нет). Таким образом, в этих странах должны быть более благоприятные условия для «электоральной инженерии», но и здесь существуют серьезные ограничения, которые диктует институциональное прошлое страны, ее исторические, культурные, географические, этнические и иные особенности.

Согласно одному из направлений в современной политической науке, историческому институционализму, первоначальный институциональ-

⁵ Борисов И., Заславский С. Партии на будущих выборах. Новое законодательство. М., 2005. С. 7.

⁶ Голосов Г.В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // Полис. 1997. № 3.

⁷ Grumm J. Theories of Electoral Systems // Midwest Journal of Political Science. 1958. N 2. P. 357–376.

ный выбор (как структурного, так и нормативного свойства), совершенный в прошлом в целях стимулирования системы в целом или какого-то отдельного ее элемента, будет оказывать глубокое воздействие на все последующие политические решения⁸. Таким образом, прошлое является неизбежным ограничителем любых избирательных и политических реформ. Оно воздействует на то, к каким конкретным последствиям ведут те или иные избирательные механизмы. В стране, где в течение 70 лет доминировала партия-монополь, любые попытки создать массовую партию с жестким фиксированным членством неизбежно будут вести к созданию структур, аналогичным Коммунистической партии Советского Союза. Знаменитые слова В.Черномырдина о том, что «у нас из любой партии получается КПСС», в наиболее емкой и афористичной формуле описывают этот феномен.

При этом, однако, не стоит и переоценивать долгосрочные последствия законодательных манипуляций в условиях, когда система в какой-то момент перестает выражать интересы общества. Если происходит резкий скачок общественного мнения, смена настроений, которая может быть вызвана эмоциональным потрясением, связанным с тем или иным кризисом (экономическим, военно-политическим или иным), то подобный кризис способен опрокинуть все законодательные построения, регламентирующие политический процесс, полностью перестроить правила игры. Проще говоря, обсуждая возможности эволюционных изменений, всегда необходимо помнить, что бывают и изменения скачкообразные. Их вероятность тем выше, чем больше существующие законодательные установления превращают системную, санкционированную государством политическую деятельность в пустую фикцию.

⁸ Питерс Б.Г. Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления. М. 1999. С. 223.