

Ерыгина Виктория Ивановна

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента общего и профессионального образования Белгородского института развития образования; преподаватель Инжинирингового колледжа Белгородского государственного национального исследовательского университета

Erygina Viktoriya Ivanovna

candidate of historical sciences, associate professor, associate professor of the department of management of general and professional education of the Belgorod institute of education development; teacher of the Engineering College of Belgorod state national research University

E-mail: erygina@list.ru

Инновационное правовое регулирование российской партийной системы

Innovative legal regulation of the Russian party system

Аннотация. В статье автор рассматривает вопрос о влиянии инноваций в партийном праве и избирательном законодательстве на развитие партийной системы. Объектом исследования явились три основных этапа в развитии партийного законодательства с 1990 по 2020 гг.: 1) 1990-2012 гг. — период сокращения численности политических партий; 2) 2012-2016 гг. — период либерализации партийного законодательства; 3) 2016-2020 гг. — период ликвидации политических партий ввиду невыполнения установленных законодательных ограничений по числу членов партий и обязанности участия в выборах. В результате проведенного исследования был сделан вывод о том, что инновационное правовое регулирование партийной системы можно отнести к периоду с 2012 по 2014 гг., когда были отменены такие искусственные барьеры на пути ее развития, как завышенные требования к минимальной численности партийных рядов и обязательность сбора подписей для непарламентских партий для регистрации их кандидатов или списков кандидатов на выборах. Автор в работе предлагает ряд инновационных мер для дальнейшего правового регулирования партийной системы, направленных на ее развитие и совершенствование, в частности, отмена сбора подписей для регистрации кандидатов (списков кандидатов) от политических партий; требований к минимальной численности политических партий; равенство политических партий, в том числе при освещении их деятельности в средствах массовой информации; принятие закона об оппозиции.

Ключевые слова: конституционное право, многопартийность, политические партии, избирательная система, законодательство, партийная система, инновационное правовое регулирование, инновации.

Annotation. In the article, the author considers the impact of innovations in party law and electoral law on the development of the party system. The study was the subject of three main stages in the development of party legislation from 1990 to 2020: 1) 1990-2012, a period of decline in the number of political parties; 2) 2012-2014 — the period of liberalization of party legislation; 3) 2016-2020 — the period of liquidation of political parties due to non-compliance with the established legislative restrictions on the number of party members and the obligation to participate in elections. The study concluded that the innovative legal regulation of the party system can be attributed to the period from 2012 to 2014, when such artificial barriers to its development, such as inflated requirements for the minimum number of party ranks and the obligatory collection of signatures for non-parliamentary parties to register their candidates or lists of candidates for elections were abolished. The author in the paper proposes a number of innovative measures of legal regulation of the party system aimed at its development and improvement, in particular, the abolition of the collection of signatures for registration of candidates (lists of candidates) from political parties; requirements for a minimum number of political parties; equality of political parties, including when covering their activities in the media; the adoption of the law on the opposition.

Keywords: constitutional law, multipartyism, political parties, electoral system, legislation, party system, innovative legal regulation, innovation.

Несмотря на то, что в России политические партии существуют уже более сто двадцати лет, тем не менее для теории и практики конституционного права многопартийность явно имеет инновационное значение. В научной литературе тема регулирования деятельности политических партий получила достаточно хорошее освещение с начала 2000-х годов, когда был принят специальный Федеральный закон

«О политических партиях». Тем не менее очередные выборы вызывают потребность вновь проверить правильность теории.

На доктринальном уровне сложилась концепция многопартийности как основы конституционного строя Российской Федерации. В связи с этим интерес представляет реализация доктрины многопартийности и партийного права в российском законодательстве. Поскольку собственного опыта регламентации деятельности политических партий в стране не было, закон о политических партиях был заимствован из зарубежных аналогов¹. И на протяжении длительного времени интерес к теме не уменьшается в связи с периодически проводимыми выборами, изменением партийного и избирательного законодательства и трансформациями в системе политических партий.

В настоящее время в России формально существует многопартийная система, но в реальной действительности у власти уже на протяжении трех избирательных циклов, несмотря на смену избирательной системы, находятся четыре одни и те же партии, которые не образуют сильной оппозиции существующей власти, а скорее формируют в парламенте послушное большинство. При этом ведущую роль также, как в СССР, играет одна правящая партия, в ведении которой находится фактически и законодательная, и исполнительная ветви власти. Следовательно, партия власти участвует и в правообразовании, и в правотворчестве, и в исполнении принятых законов.

Политические партии будучи частью гражданского общества всегда являются конкурентами государства в сфере политики, так как они претендуют на занятие ведущих позиций во власти, в занятии выборных должностей и формировании представительных органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому государство устанавливает четкие границы и пределы сферы их деятельности прежде всего в интересах правящей элиты с помощью законодательства. Сами политические партии вопреки теории и законодательству создаются искусственно под конкретные выборы, конкретными людьми и за немалые деньги («Единая Россия», «Родина», «Справедливая Россия»).

Способствуют ли инновации в партийном праве и законодательстве развитию партийной системы? Для начала разберемся с понятием «инновации», которым мы часто оперируем, и под которым часто подразумеваем любые нововведения. Правовыми свойствами инноваций являются, во-первых, реализация новых знаний в общественной жизни, и, во-вторых, материализация объекта интеллектуальной собственности для удовлетворения потребностей человека и общества². Подытоживая разные мнения об инновациях, следует отметить, что они проводятся с целью улучшения или усовершенствования существующего правового механизма, однако последствия инноваций могут быть разными: может быть возврат к существовавшим институтам, слепое копирование чужого опыта, правовой идеализм правотворческих органов и правовой нигилизм граждан³. Итак, инновации — это не любые изменения в праве и законодательстве, а наиболее качественные преобразования для совершенствования общественных или политических отношений.

В развитии партийного законодательства с 1990 года можно выделить три основных этапа: 1) 1990-2012 гг. — период государственного управления политическими партиями, направленное на сокращение их численности; 2) 2012-2016 гг. — период либерализации партийного законодательства; 3) 2016-2020 гг. — период ликвидации политических партий ввиду невыполнения установленных законодательных ограничений по числу членов партий и обязанности участия в выборах. Можно ли назвать данное правовое регулирование российской партийной системы инновационным или наоборот контринновационным, т.е. препятствовавшим ее развитию? Для ответа на этот вопрос остановимся более подробно на анализе каждого из указанных этапов подробнее.

На первом этапе своего становления с 1990 по 2001 годы партии стихийно создавались, а партийная система в России регламентировалась Законом СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» и Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ, в котором партии признавались разновидностью общественных объединений. С 2001 года политические партии стали регулироваться отдельным Законом «О политических партиях», который установил требования к их минимальной численности, порядку создания и деятельности.

На протяжении 19 лет действия данного закона он неоднократно подвергался изменениям, то расширяя, то сужая требования, предъявляемые к политическим партиям. Параллельно развивалось избирательное законодательство, которое также было направлено на регулирование участия политических партий в выборах, главного направления их деятельности. Функционирование парламентских фракций, их взаимодействие с политическими партиями подпадает под действие норм парламентского права. Финансовое право регламентирует процедуру финансирования политических партий. Кроме того, значительную роль в деятельности политических партий играют конвенционные нормы, соглашения между партиями о совместной деятельности на выборах, правила политической конкуренции. Огромный мас-

¹ Алимов Э.В. Партийное строительство в Российской Федерации: некоторые тенденции конституционно-правового регулирования // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 34.

² Грибанов Д.В. Инновация и модернизация в жизни, экономике и праве: понятийный аппарат // Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 1. С. 49-50.

³ Курьшев Е.Ю. Реформа как одна из форм инноваций в праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 4. С. 136-141.

сив источников партийного права составляют внутрипартийные нормы, включающие уставы, программы, положения, манифесты и т.п. акты, регулирующие отношения внутри партии между ее членами, между руководством организации и ее региональными, местными отделениями. Постепенно партийное законодательство складывается в самостоятельную комплексную подотрасль конституционного права.

С 2003 года законодательство расширяет сферу деятельности политических партий, преобразуя их в главных субъектов избирательного процесса, обладающих эксклюзивным правом на выдвижение кандидатов (списков кандидатов). Таким образом, государство искусственно сузило рамки политической сферы деятельности иных негосударственных структур, некоммерческих организаций, кроме общероссийских политических партий, а также запретило создание региональных, межрегиональных партий. В порядке исключения общественным объединениям в настоящее время оставили право выдвижения кандидатов на местных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований.

В 2004 году были внесены существенные и необоснованные поправки в действующее законодательство, на основании которых минимальная численность политических партий возросла в пять раз и составила 50 тысяч человек, что на практике привело к ликвидации тех партий, которые не соответствовали этим требованиям. За период с 2005 по 2007 годы число партий сократилось с 48 до 17¹. Затем вплоть до 2012 года круг участников выборов сократился до 7 политических партий, имевших право выдвигать кандидатов (списки кандидатов). Лишь одна из них добилась восстановления своего статуса — Республиканская партия России путем обращения в Европейский Суд по правам человека, по требованию которого Верховный Суд Российской Федерации отменил ранее принятое решение о ее ликвидации из-за недостаточной численности.

Таким образом, инновационным правовое регулирование российской партийной системы было в период с 1990 по 2001 гг., в течении которого шло строительство партийной системы в ходе создания новых партий или преобразования в партии общественных объединений. В 1995 году накануне выборов в Государственную Думу ФС РФ было 273 политических организации, имевшие право участвовать в выборах. Из них партий было около 50. В стране возникла настоящая политическая конкуренция, плюрализм. Однако в 2001 году с созданием партии «Единая Россия» был нарушен баланс между субъектами партийной системы в виду ее мощной поддержки Президентом РФ, руководителями высших органов власти, почти 80 % губернаторского корпуса, бизнес-структурами, крупными предприятиями, оказывающими финансовую помощь в виде пожертвований. В результате «государство приняло регрессный путь — к однопартийности, причем делая это за счет правового регулирования»².

Второй этап в развитии партийной системы был обусловлен акциями протеста под лозунгом «За честные выборы!», проходившими в декабре 2011—январе 2012 годов, под влиянием которых Президент РФ Д. А. Медведев вынужден был инициировать поправки в Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» о снижении минимальной численности партий до 500 человек. Данная норма дала толчок стремительному росту количества политических партий. Но они вряд ли составляли реальную конкуренцию парламентским партиям и тем более партии власти, так как для того, чтобы партии набрать политический вес, ей надо иметь немалые финансовые средства, значительную численность в региональных отделениях, сторонников, готовых поддержать партию своими подписями, а затем отдать голоса на выборах. Прошедшие восемь лет действия данной либеральной нормы о минимальной численности политических партий показали, что фактически ни одна политическая партия, кроме парламентских, не имела значительного успеха на выборах. Но этого срока было достаточно для того, чтобы возникли юридические основания для ликвидации политических партий, не участвовавших в выборах на основании пункта «в» части 3 статьи 41 Федерального закона «О политических партиях» и части 2 статьи 37 о том, что политическая партия, в течении семи лет подряд не принимавшая участие в выборах, подлежит ликвидации.

По данным Минюста на данный момент зарегистрированы 42 политические партии³, хотя еще год назад их было 59. Это свидетельствует о сокращении их количества по сравнению с периодом либерализации партийного законодательства 2012 года, когда для регистрации партий было достаточно набрать численность в 500 человек. В 2015 году их было 77. Из них в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 году имели право участвовать 75. Однако до участия в голосовании были допущены 14 политических партий, имевших право выдвижения списков кандидатов без сбора подписей⁴.

Участию политических партий в выборах мешал такой барьер, как сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов), предусмотренный Федеральным законом от 12 июня 2002 года

¹ Порошин Е.Н. Пассивное избирательное право в современной России: теория и реальность // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 48.

² Иванкина Н.Ю. Пределы правового регулирования деятельности политических партий и состояние политической системы общества // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 34-37.

³ Список зарегистрированных политических партий. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/politicheskie-partii/>

⁴ Белов М.Д., Саксина Ю.В. Проблемы правовой регламентации участия политических партий, имеющих льготу на выдвижение кандидатов, на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 75.

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Новеллой избирательного законодательства в 2012 году была отмена подписей избирателей для регистрации кандидатов, списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, на всех выборах, кроме президентских¹. Но воспользоваться этим правом политические партии не успели, так как через два года в 2014 году вновь был восстановлен сбор подписей на всех выборах, кроме выдвижения политической партией кандидата на должность главы муниципального образования². Однако законодательство поставило партии в неравное положение, освободив от сбора подписей те из них, которые были допущены к распределению депутатских мандатов в федеральных и региональных представительных органах государственной власти. Тем самым законодательство не способствовало развитию партийной системы, а явно тормозило ее становление, так как искусственно сокращало количество партий, напрямую зависящих от количества выдвинутых, зарегистрированных и победивших на выборах кандидатов или списков кандидатов.

В 2012 году были возвращены выборы глав субъектов Российской Федерации. При этом федеральный законодатель оставил право за субъектами федерации самостоятельно решать вопрос о субъектах выдвижения кандидатов: в порядке самовыдвижения или выдвижения политическими партиями. Большинство субъектов федерации выбрали второй вариант выдвижения кандидатов политической партией, но с сохранением «муниципального фильтра», требующего поддержки кандидатов депутатами муниципальных образований региона.

Правоприменительная практика сбора подписей неоднократно являлась объектом критики как среди ученых-специалистов в сфере избирательного права, так и кандидатов, других участников избирательного процесса. Непрозрачность системы проверки подписей избирателей, а также отказ в регистрации кандидатов от оппозиционных политических партий вызвали массовую волну протестов в Москве в 2019 году. Таким образом, инновационное правовое регулирование партийной системы можно отнести к периоду с 2012 по 2014 гг., когда были отменены такие искусственные барьеры на пути ее развития, как завышенные требования к минимальной численности партийных рядов и обязательность сбора подписей для непарламентских партий для регистрации их кандидатов или списков кандидатов почти на всех выборах, за исключением выборов Президента РФ.

Третий этап в развитии многопартийности в России с 2016 по 2020 гг. характеризуется постепенной ликвидацией политических партий вследствие их неучастия в выборах или снижения численности, с одной стороны, и возрастанием количества депутатских мест в федеральном и региональных парламентах, занятых представителями партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Из-за законодательных ограничений при регистрации кандидатов (списков кандидатов) и проверки подписей основная масса политических партий не может выполнить требования законодательства, особенно вновь образованные партии из-за отсутствия достаточных финансовых и кадровых ресурсов. На данный момент 14 политических партий имеют право на льготное выдвижение своих кандидатов: это четыре партии («ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», ЛДПР), имеющие фракции в Государственной Думе Федерального Собрания РФ; Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», по итогам выборов депутатов Государственной Думы VII созыва, набравшей более 3% голосов; «ПАТРИОТЫ РОССИИ», имеющая списочное представительство в шести региональных парламентах; «ПАРТИЯ РОСТА», «Гражданская платформа», «РОДИНА», представленные в двух региональных парламентах, пять партий, имеющих своих представителей только в одном субъекте РФ (КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «КОММУНИСТЫ РОССИИ», Российская партия пенсионеров за справедливость», «РОДИНА», «Партия народной свободы (ПАРНАС)», «Российская экологическая партия «Зеленые», «Гражданская сила»)³.

Наличие предусмотренных законодательством льгот у ряда политических партий нарушает принцип их равенства перед законом, который должен гарантироваться государством; не позволяет малым и новым партиям получить представительство во власти. Это ведет к снижению уровня конкуренции, кризису политической власти и ее стагнации.

На наш взгляд, развитию партийной системы в России будет способствовать реформирование действующего законодательства, направленное на снятие ряда препятствий на пути формирования формально равных субъектов партийной системы и партийного права. Роль законодательства как раз и должна заключаться в предоставлении равных прав и возможностей для неравных акторов политического процесса. Основными инновационными мерами правового регулирования партийной системы явля-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления : Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70169402/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/#ixzz6cNdDyA33>

² Статья 1 Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.

³ Белов М.Д., Саксина Ю.В. Проблемы правовой регламентации участия политических партий, имеющих льготу на выдвижение кандидатов, на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 75.

ются: во-первых, введение регистрации списка кандидатов от политической партии без сбора подписей; во-вторых, принятие закона о политической оппозиции, гарантирующей ее права и безопасность; в-третьих, введение антимонопольных мер в систему правового регулирования деятельности политических партий. Необходимо, в частности, расширить сферу действия Федерального закона от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» на непарламентские партии, дать им возможность хотя бы на платной основе освещать свою деятельность и таким образом информировать избирателей о своей работе и программе. В-четвертых, для того, чтобы в парламенты прошли малые партии, необходимо снизить заградительный барьер до 1-2 % на федеральных и региональных выборах, а на муниципальных выборах такого барьера вообще не должно быть. В-пятых, необходимо отменить минимальную численность политических партий. Деятельность большинства партий с любой численностью вообще становится бессмысленной, так как они не могут преодолеть законодательных препятствий на пути к политической арене, а соответственно их идеи и позиции не могут быть услышаны избирателями. Поэтому для того, чтобы политические партии эффективно функционировали, законодательство должно не только создавать благоприятные условия для их создания, но и снимать всякие искусственные барьеры для их успешного развития, равной конкурентной борьбы на выборах, участия в правотворческой и законотворческой деятельности.

Итак, главным инициатором нововведений в партийном и избирательном законодательстве является государство. Государство, его законодательная власть не допускают своего ограничения, расширения негосударственного сектора гражданского общества, о чем свидетельствует частое изменение избирательного законодательства, допускающего монополизацию сферы партийного представительства четким ограниченным числом парламентских партий. В Государственной Думе ФС РФ уже на протяжении трех избирательных циклов: 2007-2011 гг., 2011-2016 гг., 2016-2021 гг. представлены четыре партии, а численность «ЕДИНОЙ РОССИИ» возросла на 22 % по сравнению с предыдущими выборами 2011 года (54,2 %) и достигла (76, 22 %) на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ 2016 года. В литературе отмечается негативное влияние поправок в избирательное и партийное законодательство за последние 30 лет на трансформацию политического режима¹, «ограничение права граждан на участие в управлении делами государства в аспекте функционирования института политических партий»².

Инновационное же правовое регулирование сферы политики, к которым относятся политические партии, как видно из недавней истории возможно лишь по инициативе общества, под давлением «снизу» оппозиции, как это было в конце 2011 — начале 2012 гг.

Опыт участия в выборах 2020 года новой политической партии «Новые люди» демонстрирует пример использования новых инновационных технологий партийного строительства и участия в выборах. Несмотря на то, что Устав данной партии (ст. 10) предусматривает представление личного письменного заявления о вступлении в партию в Совет регионального или местного отделения партии³, тем не менее в нарушение требований Устава в члены партии принимали ее Интернет-сторонники путем использования соответствующих электронных средств связи и сайта организации. Программа данной партии предполагает проводить выборы «в электронной форме, а за участие в них начислять гражданам поощрительные баллы на оплату ЖКХ или налогов»⁴. Создание партии — это очень непростое дело, требующее значительных материальных, финансовых, людских ресурсов. Пример данной партии демонстрирует, что при ее создании использовались нетрадиционные способы: во-первых, технологии сетевого маркетинга, позволившие зарегистрировать в достаточно быстрые сроки с 1 марта по 1 июля 2020 г. 55 региональных отделений партии; во-вторых, личные связи лидеров партии-спойлера с руководителями Администрации Президента РФ. По сведению же ЕГРЮЛ юридически председателем партии «Новые люди» является директор по развитию сети «Faberlic» Ирэна Лукьянова⁵.

Таким образом, в эпоху цифровизации всех сфер жизнедеятельности общества, электронных способов голосования, инновации коснутся и политических партий. Возможны виртуальные партии, которые удаленно, дистанционно будут работать с избирателями посредством Интернета, чатов, социальных сетей. Сейчас данные виды коммуникаций уже являются альтернативой активности населения. В период пандемии коронавирусной инфекции, когда не проводятся массовые мероприятия, наиболее актуальными инновациями в сфере политики становятся виртуальное общение и агитация посредством электронных средств массовой информации посредством рассылки листовок, размещения материалов на сайтах политических партий, в рекламных роликах, мобильных социальных сетях.

¹ Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как марке целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 29-37.

² Алимов Э.В. Партийное строительство в Российской Федерации: некоторые тенденции конституционно-правового регулирования // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 32.

³ Устав политической партии «НОВЫЕ ЛЮДИ». URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7816/>

⁴ Программа политической партии «НОВЫЕ ЛЮДИ». URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7816/>

⁵ Новые люди (партия). [Электронный ресурс] URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8_\(%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8_(%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F))