

Любарев А.Е.

ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА РОССИИ В ТИСКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕСУРСА

Аннотация. Обсуждаются итоги выборов 9 сентября 2018 г., итоги развития партийной системы России за семь лет, прошедших после партийной реформы, а также возможное влияние законодательных и иных мер на развитие партийной системы.

Ключевые слова: выборы, политические партии, партийная система, административный ресурс, избирательное законодательство.

Lyubarev A.E.

THE PARTY SYSTEM OF RUSSIA IN THE GRIP OF THE ADMINISTRATIVE RESOURCE

Abstract. The results of the elections of September 9, 2018, the results of the development of the party system of Russia in the seven years since the party reform, as well as the possible impact of legislative and other measures on the development of the party system are discussed.

Keywords: elections, political parties, party system, administrative resource, electoral legislation.

Итоги выборов 9 сентября 2018 года

Главная особенность выборов 9 сентября 2018 г. – существенное снижение результатов «Единой России» и ее кандидатов. Так, средний результат «Единой России» по 16 выборам региональных парламентов – 41,5%, что ниже, чем за предыдущие 11 лет, но сравнимо с 2006 г. (41,6%).

Кроме того, с 2008 по 2017 гг. «Единая Россия» ни разу не уступала лидерство на региональных выборах, и ни разу ее результат на этих выборах не опус-

кался ниже 30%. В 2018 г. «Единая Россия» уступила лидерство в трех регионах и при этом в четырех получила менее 30%. В данном отношении ситуация ближе всего к результатам выборов 2003–2005 гг.

Выборы в сентябре 2018 г. проходили почти в тех же регионах и региональных центрах, что и в сентябре 2013 г. Средний результат по сравнению с 2013 г. по 28 выборам региональных парламентов и горсоветов региональных центров у «Единой России» снизился с 49,7 до 40,1%. Также снизился результат «Гражданской платформы» (с 4,5 до 2,4%), у которой в 2013 г. были совсем другие лидеры. Практически не изменился средний уровень поддержки у двух партий, ориентированных на патриотическую тему – у «Патриотов России» (2,7 и 2,8%) и «Родины» (2,2%).

У девяти партий поддержка выросла: довольно сильно у КПРФ (с 12,9 до 22,0%) и ЛДПР (с 7,9 до 15,6%), гораздо слабее у «Справедливой России» (с 8,0 до 10,0%), выросла она также у РОДП «Яблоко», у Российской партии пенсионеров за справедливость (РППС), у Партии пенсионеров России, у РЭП «Зеленые».

Особо стоит отметить рост поддержки у двух партий, которые традиционно считаются спойлерами КПРФ – у «Коммунистов России» (с 2,1 до 5,1%) и КПСС (с 2,1 до 3,8%). «Коммунисты России», которые до 9 сентября 2018 г. довольствовались на региональных выборах лишь единичным успехом в Хакасии, в этот раз прошли в пяти регионах из 16. КПСС впервые прошла в региональный парламент (во Владимирской области). В такой ситуации они уже из спойлеров превращаются в самостоятельных игроков. И столь заметный уровень голосования за них означает, что многих избирателей не устраивает не только «партия власти», но системная КПРФ¹.

Непарламентские партии: неутешительный итог семилетнего развития

После реформы 2012 г. начался естественный процесс развития новых партий. Появилось несколько партий, которые в перспективе имели шансы потеснить старых игроков. Однако развитие некоторых партий («Гражданская платформа», «Альянс Зеленых», РППС) было фактически прервано путем административного воздействия. Кроме того, оппозиционные партии в значительной степени были лишены источников финансирования (как вследствие кризиса, так и административным путем).

Закон о политических партиях предусматривает ликвидацию партий, которые за семь лет не «сдали зачет» по участию в выборах. В июле–августе 2012 г. право участвовать в выборах получили 20 партий. Из них две прекратили существование, а пять «сдали зачет».

¹ Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н. Итоги голосования и результаты выборов 9 сентября 2018 года. URL: http://liberal.ru/upload/files/06_monitoring_2018_itogi.pdf (дата обращения: 04.11.2018).

Таким образом, над 13 партиями висит угроза ликвидации в июле–августе 2019 г., то есть ранее ближайшего ЕДГ. В 2020 г. возникнет угроза ликвидации еще большего числа партий. Правда, у них впереди еще один ЕДГ, но пока не видно, чтобы они были готовы бороться за продление своего существования.

Всего с 2012 г. право участия в выборах получила 71 партия, но 5 из них уже самоликвидировались, а 10 ликвидированы Верховным Судом. С учетом восьми партий, существовавших в апреле 2012 г., получаем 64 партии. Из них «зачет» по участию в выборах пока только у 18.

За эти семь лет прошли 107 кампаний по выборам региональных парламентов по смешанной или пропорциональной системе. Однако только шесть партий (четыре парламентские, «Патриоты России» и «Яблоко») участвовали более чем в половине кампаний. Более чем в трети кампаний участвовали еще три партии («Коммунисты России», «Родина» и РЭП «Зеленые»), более чем в четверти – еще две партии (КПСС и РППС). Только эти 11 партий можно считать реально общероссийскими партиями. Остальные 53 по сути межрегиональные.

Если вопрос о возможности существования в России региональных партий достаточно спорный, то межрегиональные партии необходимо разрешить – поскольку трудно создать партию, которая сразу бы имела дееспособные отделения в 43 регионах. Партиям нужно какое-то время для постепенного наращивания сил и ресурсов¹.

Большинство партий столь малоактивны, что их ликвидация пройдет незамеченной. Но есть некоторое число партий, проявлявших хоть и небольшую, но все же заметную активность: «Альянс Зеленых», Народная партия «За женщин России», Партия пенсионеров России, Трудовая партия России, «Города России», Партия Великое Отечество, Партия Ветеранов России и некоторые другие. Для партийной системы, для развития конкуренции было бы лучше сохранить такие партии, хотя бы в форме межрегиональных партий.

Влияние законодательства на развитие партийной системы

Возможности позитивного воздействия на партийную систему можно разделить на две группы – законодательные меры и административное воздействие на сами партии.

Известна китайская притча о крестьянине, который, желая побыстрее вырастить рис, тянул ростки руками². Я бы уподобил административное воздействие на партии действиям того крестьянина, а законодательные меры – нормальным агротехническим приемам, поливу и рыхлению.

¹ Любарев А.Е. Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах. – Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г. / Под. ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2013. С. 166–172.

² Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М.: Магистр, 1997. 47 с.

Выше отмечена желательность допуска межрегиональных партий. Важное регулирующее значение имеет также государственное финансирование. В качестве отрицательных последствий такого финансирования отмечается усиление роли партийной верхушки, превращающейся в распределителя основных денежных средств, что ведет к излишней централизации и бюрократизации¹. Но этот недостаток можно преодолеть, если давать государственное финансирование не только партии по результатам федеральных кампаний, но и ее региональным отделениям по результатам региональных кампаний.

Еще большее воздействие на развитие партий имеют нормы избирательного законодательства. В первую очередь, избирательная система (в узком смысле), возможность блокирования, а также условия допуска кандидатов и партий на выборы.

Часто говорят, что в 2005–2012 гг. был принят ряд законодательных мер, которые якобы должны были способствовать укреплению партийной системы (отмена избирательных блоков, переход к полностью пропорциональной системе, муниципальный фильтр и отмена самовыдвижения на губернаторских выборах и т.п.), но они не дали желательного эффекта. Однако с точки зрения теории многие из перечисленных мер должны были действовать не на укрепление, а на ослабление партийной системы.

Так, нет серьезных аргументов в пользу того, что полностью пропорциональная система способствует укреплению партий в большей степени, чем смешанная. Напротив, она усиливает бюрократизацию партий и внутрипартийную коррупцию, ослабляет связь партий с избирателями². Но если говорить о смешанной системе, то смешанная связанная система (наподобие германской) лучше для партий (как, впрочем, и для избирателей), чем привычная для нас смешанная несвязанная система.

Запрет на самовыдвижение тоже только выглядит мерой, выгодной для партий. На самом деле он заставляет кандидатов, не связанных с партиями, обращаться к партиям, и партии постепенно превращаются в поставщика услуг по выдвижению кандидатов (то же самое происходит при сокращении числа партий). Это размывает их идеологическое единство и способствует коррупции.

Что касается запрета избирательных блоков, то это была очевидная мера, направленная на снижение конкурентности выборов и ослабление малых партий. Ведь именно блокирование партий на выборах может стать первым шагом для их объединения естественным путем. Отмечу только, что возможны два

¹ Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М.: Фонд «Либеральная миссия», Новое литературное обозрение, 2011. С. 68–81.

² Там же. С. 64–66.

способа блокирования – привычные нам избирательные блоки и соединение списков – способ как более технологичный, так и менее манипулятивный¹.

Отдельно стоит остановиться на муниципальном фильтре. Когда он вводился, говорилось о том, что он должен способствовать отбору наиболее сильных кандидатов, пользующихся поддержкой на местах, и отбраковывать людей неподготовленных². После семи лет его применения мы видим, что он часто действует в противоположном направлении. Есть много примеров, когда сильные кандидаты фильтр не преодолевали; так, в каждой кампании через него не проходил один кандидат от КПРФ. И при этом значительное число преодолевших фильтр кандидатов получали затем на выборах ничтожные результаты³.

Позже стали говорить, что муниципальный фильтр должен стимулировать партии к участию в муниципальных выборах. Возможно, так бы и было, если бы фильтр, во-первых, был установлен с другими параметрами. Но его параметры были изначально установлены так, что не давали надежду партиям (кроме, может быть, КПРФ) на самостоятельное его преодоление. Во-вторых, если бы хотели, чтобы фильтр играл стимулирующую роль, его следовало бы вводить с пятилетней отсрочкой, либо нужно было поэтапно увеличивать его параметры. А в сложившейся ситуации партии увидели, что проще для преодоления фильтра договориться с властью, и это их дестимулировало участвовать в муниципальных выборах. Ну а более разрушающего воздействия на партии, чем необходимость поддерживать своими подписями кандидатов от других партий, трудно себе представить.

В-третьих, вскоре после введения муниципального фильтра последовал ряд мер, явно направленных против участия партий в муниципальных выборах. Это закон 2013 г., отменивший обязанность проводить выборы в крупных муниципальных образованиях по смешанной или пропорциональной системе, и закон 2014 г., обязавший большинство партий собирать подписи на региональных и муниципальных выборах.

Полагаю, что отмена для большинства партий заявительной регистрации на выборах в Государственную Думу была правильным шагом. Но для региональных выборов такое ограничение выглядело сомнительным, а на муниципальных выборах – явно неоправданным. Что касается отказа от использования смешанной системы на муниципальных выборах, то при доминировании мажо-

¹ Любарев А.Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах. – Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.

² Одобрил идею муниципального фильтра. URL: <http://tandemokratia.ru/medvedev-municipalnu-filtr> (дата обращения: 04.11.2018).

³ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Российские выборы–2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2018. С. 483–497.

ритарной системы невозможно ожидать, чтобы более чем у двух–трех партий было достаточное число муниципальных депутатов.

Полноценному участию партий в выборах также препятствуют завышенное число подписей для кандидатов на региональных выборах (3% от числа избирателей в округе), заниженная допустимая доля брака в подписных листах (5–10%) и нормы, позволяющие избирательным комиссиям и судам снимать кандидатов за самые незначительные недостатки в их документах.

Возможности преобразования партий

В последнее время много говорится о возможности слияния ряда оппозиционных партий с целью создания сильной оппозиции. Однако предшествующий опыт слияний в основном негативный.

Так, в 2006 г. в «Справедливую Россию» объединились партии и блоки, которые на выборах в Государственную Думу 2003 г. в сумме получили 15,2%. Но «Справедливая Россия» на выборах 2007 г. довольствовалась лишь 7,7%, и даже на своих лучших выборах в 2011 г. эсеры получили 13,2%.

В 2008 г. в партию «Правое дело» объединились три партии, в сумме получившие на выборах в Государственную Думу 2007 г. 2,1%. Но на выборах в Государственную Думу 2011 г. «Правое дело» довольствовалось лишь 0,6%, да и после преобразования в Партию Роста ее результат на выборах 2016 г. составил всего лишь 1,3%.

Много в последнее время говорят и о желательности двухпартийной системы. Однако все прежние попытки создания двух сильных провластных партий не увенчались успехом. В 1993 г. такими должны были стать «Выбор России» и ПРЕС, но обе партии выступили слабее, чем рассчитывали. В 1995 г. эту же роль пытались сыграть «Наш дом – Россия» и Блок Ивана Рыбкина, но последний полностью провалился, да и первый выступил слабее, чем двумя годами ранее «Выбор России».

А вот в 1999 г. такая конфигурация сложилась почти стихийно. Это были блоки «Отечество – Вся Россия» и «Медведь», опиравшиеся на административные ресурсы разных региональных руководителей («Медведь» еще и на федеральный административный ресурс). Но руководству страны такая конфигурация показалась опасной, и она была ликвидирована путем слияния двух административных блоков в «Единую Россию».

В 2006 г. появилась «Справедливая Россия», и мы слышали, что нужна «левая нога», на которую можно было бы опереться, если «правая нога затекла». В эту партию начали входить представители второго эшелона элиты. В марте 2007 г. эсерам удалось опередить единороссов в Ставропольском крае. Но затем Владимир Путин возглавил список «Единой России», и стало ясно, что двух «партий власти» не будет. А на представителей элиты, вошедших в

«Справедливую Россию», началось давление, и партия, еще не успевшая набрать вес, сразу ослабла.

Сейчас, когда по уровню поддержки «Единой России» мы вернулись к ситуации 2006 г., становится понятно, что проблема «затекшей ноги» никуда не делась. Главное же то, что без сменяемости власти на выборах политическую систему неизбежно ждет застой. И это довольно ясно выразил в 2010 г. тогдашний президент России Дмитрий Медведев: «Если у оппозиции нет ни малейшего шанса выиграть в честной борьбе – она деградирует и становится маргинальной. Но если у правящей партии нет шансов нигде и никогда проиграть, она просто “бронзовеет” и в конечном счете тоже деградирует, как любой живой организм, который остается без движения»¹.

Поэтому я полагаю желательной перспективой создание двух партий, которые, не покушаясь на основы и не отталкивая тем самым элиту, могли бы конкурировать между собой, предлагая различные сценарии развития страны. Учитывая прежний опыт, нужно понять, что такая перспектива возможна лишь при наличии ряда условий. Так, должен быть обеспечен реальный нейтралитет президента. Было бы наивно требовать полного отказа от административного ресурса, но он должен быть как минимум существенно ослаблен, в первую очередь за счет отказа от наиболее грубых форм, таких как силовое давление, снятие кандидатов и электоральные фальсификации.

Литература

1. Демократия в России только начинается. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1545333> (дата обращения: 04.11.2018).
2. Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М.: Магистр, 1997. 47 с.
3. Кынев А.В., Любарев А.Е., Максимов А.Н. Итоги голосования и результаты выборов 9 сентября 2018 года. URL: http://liberal.ru/upload/files/06_monitoring_2018_itogi.pdf (дата обращения: 04.11.2018).
4. Кынев А., Любарев А., Максимов А. Российские выборы – 2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2018. 514 с.
5. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М.: Фонд «Либеральная миссия», Новое литературное обозрение, 2011. 792 с.
6. Любарев А.Е. Проблемы законодательного регулирования участия политических партий в выборах // Политические партии в

¹ Демократия в России только начинается. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1545333> (дата обращения: 04.11.2018).

демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г. / Под. ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2013. С. 166–172.

7. Любарев А.Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.
8. Одобрил идею муниципального фильтра. URL: <http://tandemokratia.ru/medvedev-municipalny-filtr> (дата обращения: 04.11.2018).