

**Грачев Сергей Иванович**

доктор политических наук,  
профессор кафедры прикладного  
политического анализа и моделирования,  
руководитель Центра изучения проблем  
национальной и международной безопасности  
Института международных отношений  
и мировой истории  
Национального исследовательского Нижегородского  
государственного университета им. Н.И. Лобачевского

**Черняев Станислав Евгеньевич**

магистрант Института международных отношений  
и мировой истории  
Национального исследовательского Нижегородского  
государственного университета им. Н.И. Лобачевского

## СОВРЕМЕННАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА КАК РЕГУЛЯТОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация:**

*В статье проведен политологический анализ динамики современной нормативно-правовой базы функционирования института политических партий как основного механизма обеспечения представительства, а также важнейшей площадки для взаимодействия власти и общества в начале XXI в. Акцентируется внимание на наиболее проблемных моментах партийного законодательства РФ, что особенно актуально в условиях модернизации российской партийно-политической системы как части государственного строительства.*

**Ключевые слова:**

*политические партии, законодательство, закон «О политических партиях», нормативно-правовая база, системная оппозиция, выборы.*

**Grachev Sergey Ivanovich**

D.Phil. in Political Science, Professor,  
Applied Political Analysis  
and Simulation Department,  
Head of the Center of National  
and International Security Studies,  
Institute of International Relations  
and World History,  
Lobachevsky State University of  
Nizhny Novgorod

**Chernyaev Stanislav Evgenyevich**

Applicant for a Master's Degree,  
Institute of International Relations and World History,  
Lobachevsky State University of  
Nizhny Novgorod

## THE CURRENT REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK AS A REGULATOR OF POLITICAL PARTIES ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Summary:**

*The article provides the political analysis for the dynamics of the modern regulatory and legal framework in relation to the political party functioning as the main mechanism for representation, as well as the most important platform for interactions between power and society at the beginning of XXI century. The research focuses on the most problematic points of the legislation of the Russian Federation on political parties that is of particular relevance in the context of modernization of Russian political party system as a part of structuring the state.*

**Keywords:**

*political parties, legislation, law "On political parties", regulatory and legal framework, systemic opposition, elections.*

В начале XXI в. реформы электоральной составляющей публичного политического пространства Российской Федерации стали одним из важнейших компонентов государственной политики, направленной на качественное усиление контроля над политическими процессами в регионах со стороны федерального центра. Модернизация избирательной и партийной законодательной базы оказалась интегральной частью реализации обозначенного курса.

Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [1] впервые в новейшей истории России (предыдущая версия касалась только партий в Советском Союзе) узаконил политическую партию в качестве особой формы общественного объединения, единственно сохранившей право участия в выборной деятельности. Чтобы обрести новый политико-правовой статус, стало необходимым вместо ранее существовавшей фактически номинальной численности общественного объединения всего лишь в несколько учредителей иметь минимальное количество членов, равное 10 000 граждан, и располагать региональными отделениями в половине субъектов Федерации или более.

Далее, в соответствии с текстом принятого в июне 2002 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2], не менее 50 % депутатов региональных парламентов должны были быть избраны в рамках пропорциональной избирательной системы. Осенью 2004 г. были анонсированы грядущая отмена прямых губернаторских выборов (последняя подобная процедура имела место в феврале 2005 г.) и переход с 2007 г. от смешанного типа избирательной системы всех уровней к полностью

пропорциональному. Соответственно, регионы перестали иметь своих прямых представителей интересов в нижней палате парламента и сохранили лишь делегирование, опосредованное в рамках закрепленных за субъектами Федерации групп партийных списков. Основным выгодоприобретателем таких изменений стали центральные руководители политических движений.

Впоследствии произошло заметное ужесточение нормативно-правовой базы функционирования политических партий. Так, в результате принятых в декабре 2004 г. поправок к 95-ФЗ минимально допустимая численность зарегистрированных участников политической партии была увеличена с 10 до 50 тыс. человек, причем не меньше чем в половине российских регионов предусматривалось создание довольно значительных по численности (500 членов) региональных отделений [3]. При этом не отвечающие на 1 января 2006 г. обновленным требованиям российские партии подлежали самороспуску или процедуре принудительного ликвидации после годичной проверки. Интересно, что только Республиканская партия России, которая была ликвидирована в рамках законных процедур, дошла до Европейского суда по правам человека, который занял сторону партии и признал ее роспуск незаконным, как, кстати, и саму процедуру. В целом из 37 партий, осуществивших свою деятельность на территории страны к началу 2006 г., пережили поправки об увеличении численности только 15 (на конец 2007 г.), а к концу президентского срока Д.А. Медведева их осталось 7. Это привело к обострению дискуссий о многопартийности в Российской Федерации, причем как на экспертном, так и на государственном уровне.

Стоит иметь в виду и финансовую сторону вопроса: еще с 2001 г., с одной стороны, предусматривалось выделение денежных средств государством в пользу набравших более 3 % голосов по результатам выборов в Государственную думу РФ партий, а с другой стороны, были введены своеобразные «санкции» для политических объединений, получивших менее 2 % избирательных голосов. Кроме того, если во время проведения избирательной кампании абсолютно все участвующие в процессе кандидаты и политические партии располагали бесплатным эфирным временем и газетными площадями, то уже после дня голосования для получивших меньше 2 % голосов партий все ранее предоставленные медийные ресурсы внезапно оказались платными. Другими словами, партии были обязаны оплатить предоставленное время в телеэфире и место на страницах газет. Такими задолжавшими партиями в результате выборов в нижнюю палату Федерального собрания 2007 г. оказались все, кроме четырех, преодолевших порог и представленных в новой Государственной думе. Остальные после выплаты суммы долга предпочли самоликвидироваться, что крайне негативно сказалось на партийной конкуренции в российском политическом пространстве. Реакция со стороны государства последовала только летом 2009 г. в форме принятия ряда поправок к Налоговому кодексу, в результате которых средства массовой информации освобождались от налогов в части предоставляемого политическим партиям на безвозмездной основе предвыборного эфирного времени и печатного пространства [4]. При этом соответствующий федеральный закон в качестве исключения имел обратную силу и распространялся на медийно-партийные отношения с 2006 г., то есть охватывал выборы в Госдуму 2007 г., однако практически все оказавшиеся в долгах партии, кроме «Патриотов России» и «Яблока», к моменту принятия поправок уже самораспустились.

К середине первой декады XXI в. новые инициативы федерального центра еще более усилили государственно-правовой контроль над процессом выдвижения политическими партиями кандидатов на все уровни выборов путем введения новых ограничений и запуска ряда контролируемых механизмов. Так, начиная с 2005 г. был введен в действие запрет на образование избирательных блоков, повсеместно был повышен так называемый заградительный барьер с 5 до 7 %, в том числе и на выборах в Государственную думу, произошло качественное ужесточение административных процедур в процессе регистрации кандидатов и списков (начиная со сбора подписей и заканчивая тонкостями оформления личных документов от кандидатов), что, несомненно, выразилось в усилении возможностей влияния контрольных и регистрационных институтов на избирательный состав политических партий. При этом, к сожалению, как и многие другие законодательные инициативы, данные поправки, помимо того что были практически невыполнимы и запретительны, изначально ориентировались на избирательность подхода и двойные стандарты. Так, нарушение норм закона одними партиями не принималось во внимание, тогда как для других становилось непреодолимым барьером.

Далее, на протяжении 2006–2007 гг. для политических партий вступил в действие запрет на включение в предвыборные списки членов других объединений, была обозначена невозможность вступать в ходе созыва парламента уже избранным депутатам в другую партию, нежели ту, от которой они изначально были заявлены и баллотировались в ходе выборной кампании. Таким образом, из политической реальности были исключены любые межпартийные договоренности и коалиции, подобные той, когда члены «Союза правых сил» (СПС) входили в список другой близкой по идеологическим установкам партии, «Яблока», на выборах в Мосгордуму 2005 г. При этом несложно отметить

сокращение временных отрезков между стадиями последовательного ужесточения нормативно-правовой базы деятельности политических партий: практически три года с момента первоначального принятия норм до законодательных поправок 2005 г. А если принять во внимание сам базовый закон «О политических партиях», то и все три сократились до годичного лага между редакциями 2005 и 2006 гг., когда в дополнение ко всему вышеуказанному прекратила существовать графа «против всех» в избирательных бюллетенях, был отменен минимальный для признания состоятельности выборов порог явки граждан на избирательные участки, претерпела значительные изменения система общественного наблюдения за ходом и результатами голосования [5, с. 26–33].

Нельзя обойти вниманием и такой факт, как дискриминация на законодательном уровне партийных организаций, не прошедших в Государственную думу, по отношению к уже представленным в нижней палате парламента политическим партиям. Данное обстоятельство нашло отражение в том, что имеющие представительство в думе партии были освобождены от предоставления финансового залога (отменен для всех партий только в 2009 г.) и процесса сбора необходимого минимального количества подписей граждан при формировании выборных списков, получили определенные преимущества при определении состава избирательных комиссий.

Следующим этапом модернизации нормативно-правовой базы деятельности российских политических партий можно считать более активное применение не смешанной, а исключительно пропорциональной электоральной системы, о чем уже было сказано выше. Этим отмечено начало президентства Д.А. Медведева, хотя сами поправки были одобрены еще в конце второго президентского срока В.В. Путина. С 2007 г. пропорциональная система стала применяться не только в процессе избрания депутатов нижней палаты Федерального собрания, но и в региональных выборах, в результате чего к концу президентского срока Д.А. Медведева ей пользовались уже 11 субъектов Федерации, а в 2011 г. был законодательно закреплен принудительный переход на исключительно партийные списки, в том числе и при проведении муниципальных выборов [6].

В то же время президентская администрация Д.А. Медведева сделала некоторый акцент на законодательных послаблениях в интересах оппозиции, правда прежде всего системной, т. е. включающей в себя только зарегистрированные в надлежащем порядке политические партии. Так, по результатам первого послания Д.А. Медведева Федеральному Собранию в качестве Президента РФ от ноября 2008 г. [7] имели место поправки в базовый закон «О политических партиях», предусматривавшие постепенное снижение минимально допустимой численности для партии с 2010 г. с 50 до 45 тыс. членов [8], а с 2012 г. – до 40 тыс. [9]. Следует при этом отметить, что вновь создаваемые партии фактически не регистрировались, если не считать «Гражданскую силу», созданную как замена СПС, и пришедшее на смену Демпартии «Правое дело». В целом на фоне само- или просто роспуска подавляющего большинства созданных еще при Б.Н. Ельцине партий в 2004–2011 гг. попытки учреждения новых объединений успехом не заканчивались, даже принимая во внимание наличие нескольких десятков инициативных мероприятий и появление ряда старых проектов с обновленным названием («Патриоты России», «Справедливая Россия»). Еще одной позитивной новеллой нормативно-правовой базы можно считать Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ, в соответствии с которым предусматривалось кардинальное снижение планки минимального количества членов политической партии до 500 участников при одновременном освобождении от процедуры сбора подписей кандидатов от всех партий (как по спискам, так и по избирательным округам) на выборах всех уровней. Для самовыдвиженцев закон устанавливал порог в размере 0,5 % от числа избирателей в том или ином округе [10].

Определенная заминка возникла в процессе обсуждения и принятия обновленного закона о выборах в Государственную думу, концептуальные положения которого перерабатывались на протяжении значительного промежутка времени. Еще в начале 2012 г. в средствах массовой информации имели место широкие дискуссии о проблемах и возможностях практической реализации идеи Д.А. Медведева о пропорциональном представительстве по 225 округам, озвученной в ходе его заключительного послания 2011 г. в качестве Президента РФ Федеральному Собранию [11]. Высказывались предположения, что речь может идти о так называемой чилийской бинаминальной выборной системе с наличием двухмандатных избирательных округов, в которых присутствует конкуренция партийных списков. В рамках такой системы в большинстве округов можно ожидать избрания депутатов от разных партий, и только там, где какая-либо одна политическая организация получает квалифицированное большинство в 2/3 голосов, она может претендовать на два места. Озвучивался вариант полного отказа от самовыдвижения кандидатов и применения смешанного варианта избирательной системы только для партийных списков [12, с. 145–157]. Внесенный же в итоге в феврале 2012 г. на рассмотрение Государственной думы плохо проработанный, резко раскритикованный (в том числе и зарубежными политическими аналитиками) [13], не одобренный в итоге проект подразумевал сохранение пропорционального

принципа, а партийные списки в соответствии с ним разделялись на 225 территориальных групп при отказе от общей центральной части федерального списка.

В то же время власть предпринимала попытки наращивания лояльности со стороны образованных до 2011 г. так называемых старосистемных оппозиционных партий, действуя по принципу кнута и пряника. С одной стороны, наличествовал ряд негативных информационных кампаний и заводились уголовные дела против отдельных депутатов, с другой, имело место предоставление системным оппозиционерам губернаторских постов наравне с увеличением государственной финансовой поддержки в сторону политических объединений с 20 до 50 р. каждый год за один отданный за партию голос на выборах в нижнюю палату парламента (с 2015 г. – 110 р., что свидетельствовало о формально более чем пятикратном росте финансирования крупных политических партий по сравнению с 2011 г.) [14, с. 5].

Вместе с тем на фоне относительно успешной деятельности новых политических партий в ходе региональных выборов был принят так называемый «закон Клишаса» осени 2013 г., в соответствии с которым были снижены требования к применению пропорциональной электральной системы на выборах различных уровней. Так, для муниципальных выборов последовала полная отмена обязательности ее наличия, на региональных же парламентских выборах уже минимум не 50, а всего 25 % депутатов могли избираться не по партийным спискам, а в Москве и Петербурге все депутаты могли быть избраны по спискам [15]. Данные новеллы свидетельствовали о постепенном ослаблении институциональных возможностей участия в политическом процессе для малых партий. На это же указывали последовавшие изменения в нормативно-правовой базе местного самоуправления, увеличивающие вероятность отмены прямых выборов мэра (не требовалось больше одобрения со стороны муниципалитетов).

2014 год ознаменовался принятием после описанных выше дискуссий нового Закона о выборах в Государственную думу, вернувшего в страну смешанную электральную систему с половиной избираемых депутатов по партийным спискам, а другой половиной – по одномандатным округам [16]. Вслед за этим последовали трагические украинские события и вхождение Крыма в состав Российской Федерации, ознаменовавшееся единой позицией государственной власти и системных политических партий. В условиях практически полного консенсуса в мае 2014 г. был издан федеральный закон, внесший изменения в основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, упразднивший для многих политических объединений льготы в процессе формирования списков [17]. Послабления сохранились только для партий с более чем 3 % голосов, набранных на предыдущих парламентских выборах. Все остальные политические движения были принуждены заручаться определенным количеством подписей граждан (существенно увеличившимся с 0,5 до 3 %).

Таким образом, вышеприведенный анализ динамики нормативно-правовой базы деятельности политических партий в Российской Федерации позволяет сделать вывод о существенной деактивизации процесса формирования новых политических сил и партий в течение второго десятилетия XXI в., притом что множество осуществляющих активную деятельность политических организаций регионального и межрегионального уровня, потенциально способных оказать влияние и на федеральную политическую повестку дня, формального статуса политических партий не получают, сталкиваясь с целым рядом нормативных трудностей.

### Ссылки:

1. О политических партиях [Электронный ресурс] : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ : с изм. на 9 марта 2016 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901792270> (дата обращения: 30.01.2017).
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» [Электронный ресурс] : федер. закон от 20 дек. 2004 г. № 168-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901918400> (дата обращения: 30.01.2017).
4. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации [Электронный ресурс] : федер. закон от 19 июля 2009 г. № 203-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Кынев А.В. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009. Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. 516 с.
6. О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов [Электронный ресурс] : федер. закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 нояб. 2008 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью

- 26.1 Федерального закона «О политических партиях» [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 дек. 2009 г. № 319-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902190881> (дата обращения: 30.01.2017).
9. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 окт. 2012 г. № 157-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902372284> (дата обращения: 30.01.2017).
  10. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» [Электронный ресурс] : федер. закон. от 2 апр. 2012 г. № 28-ФЗ : с изм. на 23 мая 2015 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902339133> (дата обращения: 30.01.2017).
  11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 дек. 2011 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  12. Попова О.В. Перспективы малых партий в современной России // Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра. М., 2012. 164 с.
  13. Coalson R. Analysis: reading between the lines of Russia's Duma elections [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rferl.org/a/russia-state-duma-elections-analysis-reading-between-the-lines/27993157.html> (дата обращения: 30.01.2017).
  14. Партийное поле России накануне единого дня голосования 2016 г. М., 2016.
  15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 нояб. 2013 г. № 303-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  16. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102171479](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102171479) (дата обращения: 30.01.2017).
  17. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### References:

- Coalson, R 2017, *Analysis: reading between the lines of Russia's Duma elections*, viewed 30 January 2017, <<http://www.rferl.org/a/russia-state-duma-elections-analysis-reading-between-the-lines/27993157.html>>, (in Russian).
- Kynev, AV 2009, *Elections of parliaments of Russian regions in 2003-2009. The first cycle of introducing a proportional election system*, Moscow, 516 p., (in Russian).
- Political framework of Russia on the eve of election day in 2016* 2016, Moscow, (in Russian).
- Popova, OV 2012, 'Prospects of small parties in modern Russia', *Partii i vybory: vchera, segodnya, zavtra*, 164 p., (in Russian).