



ФОНД РАЗВИТИЯ
ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА

РОССИЙСКАЯ ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА: текущее состояние и перспективы развития

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
ВЫВОДЫ	5
Глава I	
Эволюция института политических партий	9
1. Возникновение политических партий	9
2. Представительство интересов как основная задача политических партий	11
3. Мировая практика правового регулирования партийной деятельности в целях стимулирования участия в избирательном процессе.....	12
Глава II	
Основные этапы развития партийной системы в Российской Федерации	17
Первый этап - «Первичная многопартийность» (до 2001 гг.).....	18
Второй этап – «Строительство общенациональных партий» (2001 – 2011 гг.).....	20
Третий этап – «Представительная многопартийность» (2012 г. – настоящее время).....	21
Глава III	
Состояние российской партийной системы на современном этапе	23
1.Создание новых политических партий	23
2.Партии в избирательном процессе	23
3. Распределение российских политических партий по степени политического представительства (партийные лиги)	24
Глава IV	
Направления развития партийной системы Российской Федерации.....	27
Глава V	
Проекция развития партийной системы Российской Федерации на выборы в Государственную Думу ФС РФ в 2016 году	33
Приложения.	35



ВВЕДЕНИЕ

Данный доклад представляет собой исследование партийной системы России на современном этапе. Он содержит анализ развития политических партий с 90-х годов прошлого века по 2013 г., оценку характера реализуемой с 2012 г. политической реформы, прогноз дальнейшей эволюции партийной системы и рекомендации по стимулированию более активного выполнения партиями своего основного предназначения – **обеспечения представительства интересов различных групп граждан во власти посредством успешного участия в выборах.**

Объект исследования – выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в период с 1993 по 2011 гг. и электоральные циклы 2012-2013 гг. В ходе работы над докладом были проанализированы работы классиков зарубежной политической мысли, посвящённые возникновению и эволюции политических партий, изучен зарубежный опыт развития партийных систем, проведено сравнительное исследование законодательной базы в этой сфере, обобщён фактический материал о функционировании политических партий в России.

Цель исследования - подвести предварительные итоги развития партийной системы Российской Федерации, соотнести их со статистикой электоральных циклов и составить проекцию участия партий в кампании по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 2016 года.

Отдельное внимание уделено нормативно-правовым и политическим аспектам текущей партийной реформы, теоретическим аспектам эволюции понятия «политическая партия» и её функций, а также опыту ведущих зарубежных демократий по стимулированию партийной активности на выборах.

Доклад состоит из пяти глав и включает шесть приложений.





ВЫВОДЫ

- На сегодняшний день в развитых демократических государствах существует консенсус в отношении того, что главной целью деятельности политических партий является осуществление народного представительства в органах власти. В ряде стран (Франция, ФРГ) данный принцип прописан в конституциях и других законодательных актах. В соответствии с этим, партиям, активно участвующим в избирательном процессе, предоставляются дополнительные права, в то время как в отношении электорально пассивных партий вводятся санкции.
- С момента своего формирования в 1990-х гг. российская политическая система неизменно носит многопартийный характер. Авторы доклада предлагают выделить три этапа её развития: этап «первичной многопартийности» (до 2001 г.), этап «строительства общенациональных партий» (до 2011 г.), этап «представительной многопартийности» (2012 г. – настоящее время).
- В результате принятых в 2012 г. законодательных новаций процесс создания политических партий был облегчен, а их роль в политической системе – возросла. Как следствие, численность политических партий в России увеличилась более чем в десять раз: с семи в конце 2011 г. до 74 партий в ноябре 2013 г. Если в выборах в ходе единого дня голосования в субъектах Российской Федерации 14 октября 2012 г. участвовали 26 партий (пять получили представительство в органах власти по партийным спискам), то в выборах 8 сентября 2013 г. – 54 партии, из которых по партийным спискам прошли шесть (ещё четыре получили представительство по одномандатным округам).
- По результатам выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 2011 г. и электоральных циклов 2012 – 2013 гг. российские партии могут быть разделены на три лиги (Высшую, Первую и Вторую) (подробнее см. Главу III, ч.3). При этом только партии, вошедшие в Высшую лигу



(«Единая Россия, КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР) и Первую лигу (Гражданская платформа, Патриоты России, Российская партия пенсионеров за справедливость, «Родина», РПР-ПАРНАС, Яблоко, Правое дело, Коммунисты России), преодолели избирательный барьер и получили реальное представительство на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации (не более чем 1/6 часть от всех российских партий). Российская партийная система приобрела определённые контуры и в целом завершила своё оформление. В тоже время, сам факт появления значительного числа новых политических партий в результате законодательного стимулирования не приводит автоматически к расширению народного представительства во власти и повышению его качества. Необходимым условием для этого является стимулирование активного участия партий в электоральном процессе.

- Реальными мерами в этом направлении авторы доклада считают стимулирование тех партий, которые активно и успешно участвуют в электоральном процессе, и введение санкций в отношении тех партий, которые не добиваются результатов на выборах или вообще в них не участвуют. В качестве таких мер предлагается:
 - Обеспечить для партий, получивших представительство на выборах в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, равные условия по участию в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с политическими партиями, представленными в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Для остальных партий в качестве условия участия в указанных выборах предлагается установить процедуру сбора подписей.
 - Предусмотреть право субъектов Федерации вводить поощрительные субсидии для партий, сумевших преодолеть проходной барьер на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.



- Обязать партии, не сумевшие по результатам выборов обеспечить своё представительство хотя бы на одном уровне (федеральный, региональный, муниципальный) или не принимавшей участия в выборах на протяжении двух электоральных циклов, проходить процедуру переподтверждения своей государственной регистрации. Члены организационных комитетов таких партий должны заново подтвердить своё желание продолжить работу в составе такой партии.
- Предусмотреть изменение статуса политических партий, не получивших представительства в органах власти хотя бы на одном уровне (федеральный, региональный, муниципальный) на протяжении трёх электоральных циклов, на статус общественных объединений.
- С 2016 г. допускать к выборам в органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ только те партии, которые на протяжении двух избирательных циклов до этого смогли хотя бы один раз получить представительство на муниципальном уровне.
- Допускать к выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только те не представленные в ней партии, которые на протяжении двух электоральных циклов до этого смогли хотя бы один раз получить представительство на уровне субъектов Российской Федерации.
- Результаты проекции имеющихся условий развития партийной системы России (текущее количество политических партий, система выборов по одномандатным округам, результаты электоральных циклов, планируемые к принятию законопроекты) на выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 г. позволяют предположить, что вероятность преодоления избирательного барьера есть у всех партий из Высшей лиги, а также у нескольких партий, представленных в Первой лиге. Также между кандидатами от этих партий будет перераспределено основное количество мандатов, полученных по одномандатным округам. Кроме того, не исключено, что отдельным партиям из первого дивизиона Второй лиги удастся провести нескольких кандидатов по одномандатным округам.



- Проведение выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по смешанной системе приведёт к началу оформления двухпартийной системы в одномандатных округах с возникновением в перспективе так называемых «безопасных округов» (англ. safe seats) (подразумевающих длительное доминирование кандидатов от одной партии в конкретном избирательном округе).
- После нескольких циклов федеральных выборов партийная система России чётко разделится на электорально результативные партии из Высшей и Первой лиг с постепенным исчезновением или переходом в статус общественных объединений пассивных партий из Второй лиги и приобретёт черты, похожие на партийную систему развитых демократий.



ГЛАВА I

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

В современном обществе существуют различные трактовки задач, которые стоят перед политическими партиями, однако для целей настоящего доклада авторами предлагается рассматривать не собственно внутрипартийное целеполагание, которое, скорее всего, останется неизменным – получение власти, а задачи, которые стоят перед партиями и партийной системой с точки зрения интересов государства, общества и народа. Речь пойдет о роли партий как демократических инструментов представительства. Как отмечал французский политолог М.Дюверже, «основная проблема заключается в том, чтобы измерить степень точности представительства, то есть степень соответствия между общественным мнением и его парламентским выражением». Таким образом, ключевой вопрос – это роль партий как системы выражения интересов различных социальных групп. Авторы доклада используют данный подход в качестве основы для своей работы.

1. Возникновение политических партий

Современные политические партии явились результатом длительного исторического развития. Первые упоминания о прообразах политических партий, как относительно стабильных и организованных движений тех или иных групп населения в защиту своих интересов, встречались еще у мыслителей древнего мира.

Существовавшие в период античности и средневековья политические группировки были аморфными и непрочными образованиями. Они являлись не партиями в собственном смысле этого слова, а разновидностью клиентел, представляющих собой форму социальной зависимости и личной преданности какому-либо влиятельному патрону. Вершиной развития политических организаций античных сообществ стали идейно-политические течения в поздней Римской республике, выражавшие интересы нобилитета (оптиматы) и плебса (популярны).



Предпосылки для возникновения партий в современном понимании стали формироваться в европейских странах начиная с конца XVII века. Именно в это время зарождается политическая система буржуазных государств, в рамках которой развертывается борьба между различными политическими направлениями: протестантами и католиками, аристократией и буржуа и др. Возникновение политических партий происходило в контексте упразднения абсолютной власти монарха, включения в политическую жизнь «третьего сословия» и в тесной связи с развитием избирательных прав и парламентаризма.

Прообразами политических партий стали элитарные группировки, действовавшие в парламентах (например, партии вигов и тори, возникшие в Великобритании в 80-е годы XVII века; Федералистская и Демократическая партии США начала XIX века и др.). Собственно же партии появляются лишь в середине XIX века, когда миллионы людей получили право голоса и начали принимать участие в политической жизни. Именно тогда стали формироваться массовые партии, которые отличались от существовавших прежде замкнутых группировок стремлением привлечь в свои ряды как можно большее число сторонников, использованием разнообразных методов политической борьбы, а также большой политической активностью, причем не только в период проведения избирательных кампаний, но и в промежутке между ними.

Первой массовой политической партией стала Либеральная партия Великобритании, которая была создана в 1859 году. К концу XIX века массовые партии (в основном социал-демократические) сформировались в большинстве стран Западной Европы. С этого времени они стали главным инструментом представительства социальных интересов в органах власти.

В процессе эволюции политические партии приобрели четыре главных признака, отличающих их от других общественных объединений и характеризующие их по настоящее время:

1. Цель каждой партии – завоевание и/или осуществление государственной власти. Этим политические партии отличаются от групп давления, которые стремятся не к завоеванию власти, а лишь к большему влиянию на тех, кто её осуществляет.

2. Наличие определенной идеологии или, по меньшей мере, особого видения мира и места в нем человека, которое фиксируется в более или менее детально разработанной программе. *(В партийных программах обычно раскрывается, во имя чего данная партия борется за власть, какие цели она перед собой ставит, какие цен-*



ности стремится реализовать, как она представляет себе устройство государственной власти, что она намерена делать в области экономики, социальной жизни и т. д).

3. Наличие достаточно стабильной организационной структуры, которая закреплена в уставных документах (принципы построения партии, членство, способы принятия решений и т. д.). Благодаря своей организации, партия обладает постоянством и существует на протяжении достаточно длительного времени, демонстрируя свою устойчивость к происходящим изменениям. Своей стабильной организационной структурой партии отличаются от политических движений, которые их не имеют.

4. Поддержка населением или его частью. Формы такой поддержки могут быть самые разные – от голосования на выборах до активного членства. Это означает, что у всякой партии есть своя социальная база, на которую она опирается. В документах партий обычно отмечается, чьи интересы они выражают и защищают. Однако не все партии декларируют это ясно и определенно. Стремясь обеспечить массовую поддержку своим целям, они могут маскировать свою социальную ориентацию и заявлять о защите интересов «всех граждан» или «всех трудящихся».

2. Представительство интересов как основная задача политических партий

Как указывали американский политолог С.Липсет и норвежский социолог С.Рокан, процесс становления индустриального общества сопровождался мощными социальными и политическими расколами, в результате которых образовались новые социальные группы, вступающие в борьбу за представительство своих интересов в политике¹. В результате, как отмечал классик французской социальной философии Ж.Бодрийяр, новой формой политического становится репрезентация².

В условиях становления и развития современной представительной демократии важнейшим средством репрезентации социального в политическом становятся кадровые и массовые партии. **Допуск партий к государственной власти в условиях**

¹ Lipset and Rokkan. Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives. Toronto: The Free Press. 1967.

² Baudrillard J. A L'ombre des Majontes Silencieuses, ou la Fin du Social. — Paris: Editions DENO-EL, 1982.



демократии, политического плюрализма и многопартийности осуществляется через свободные выборы посредством волеизъявления избирателей. В отличие от иных общественных объединений, которые выражают групповые интересы, политическая партия выступает субъектом политической системы и выражает волю и интересы граждан в политической форме, т. е. в такой всеобщей форме, которая соответствует всеобщности государства как способу выражения и осуществления общей воли народа — источника государственной власти.

Партии в этой системе отношений отводится роль самого тонкого, самого чувствительного механизма, обеспечивающего прямую и обратную связь между интересами социальных групп общества и политикой демократического государства.

3. Мировая практика правового регулирования партийной деятельности в целях стимулирования участия в избирательном процессе

Для реализации своей основной задачи – получения представительства во власти – партиям в демократических государствах необходимо участвовать в выборах. Для стимулирования этого процесса, как показывают результаты проведённого авторами доклада исследования, используется целый ряд нормативно-правовых механизмов.

США

В США насчитывается 57 политических партий. Из них к общенациональным партиям относятся только две - Республиканская и Демократическая. Они полностью контролируют обе палаты Конгресса, а также законодательные собрания всех штатов. Пост президента США реально оспаривается представителями двух данных партий. Демократы и республиканцы в большинстве случаев выигрывают и выборы губернаторов штатов, а также мэров городов.

Ещё три партии - Конституционная партия, Партия зелёных и Либертарианская партия - вместе с двумя общенациональными партиями относятся к категории «боль-



ших партий». Время от времени представители этих трёх «больших» партий добиваются небольшого представительства в отдельных штатах.

28 партий считаются «малыми партиями». Они периодически участвуют в избирательных кампаниях, но редко добиваются успеха.

Наконец, 24 партии имеют статус «региональных», участвующих в выборах только в пределах своего штата.

В США одним из основных методов стимулирования партий к электоральной активности выступает прописанная на уровне штатов норма о необходимости сбора подписей для партий, не участвовавших в предыдущих выборах.

Справочно: Кандидат от политической партии, которая не принимала участие в предыдущих выборах на данную должность, для выдвижения своей кандидатуры должен собрать подписи избирателей в количестве 2% от числа голосов, набранных кандидатом, победившим на предыдущих выборах. В одних штатах требуется собрать менее 2%, в других - более 2%. В некоторых штатах кандидат должен собрать фиксированное количество подписей вместо определенного процента от числа зарегистрированных избирателей на предыдущих выборах. Например, в штате Пенсильвания на выборах 7 ноября 2006 г. по этому правилу требовалось собрать 57 тыс. подписей.

Также в США на стимулирование участия партий в выборах работает институт залога.

Справочно: В ряде штатов кандидаты, выдвинутые не основными политическими партиями, не участвующими в выборах на регулярной основе, должны не только собрать подписи избирателей, принявших участие в последних выборах в штате, но и внести избирательный залог. Это может быть фиксированная сумма, но чаще представляет собой определенный процент от доходов кандидата за предыдущий год. Размер залога варьируется в зависимости от штата и отличается для выборов в верхнюю (Сенат) и нижнюю (Палата представителей) палат Конгресса США.

Республиканская и Демократическая партии США регулярно участвуют в выборах федерального и регионального уровня, имеют фракции в Конгрессе и во всех законодательных собраниях штатов, набирают более 30% на президентских выборах. Это обеспечивает им национальный статус и позволяет избегать сбора подписей для своих кандидатов на каждых последующих выборах любого уровня. В тоже время, избирательный залог может быть предусмотрен законодательством отдельных штатов



для допуска кандидатов от национальных партий к праймериз (в основном на президентских выборах).

Таким образом, в США стимулирование партий для участия в выборах ориентировано исключительно на т.н. «третьи партии», не имеющие статуса национальных. Требования сбора подписей и внесения залога должны стимулировать регулярное участие данных партий в выборах федерального и регионального уровня.

Франция

Во Франции ориентированность партий на участие в выборах закреплено в основном законе страны. В статье 4 Конституции Пятой республики 1958 г. указывается, что «политические партии и группировки содействуют выражению мнений голосованием».

Во французском законодательстве за партиями закрепляются функции поддержки участия граждан в политической жизни, воздействия на политическую деятельность парламента и правительства, помощи осуществлению политических прав граждан. Все эти функции достигаются исключительно за счет регулярного участия политических партий в избирательных процессах.

Ключевым стимулом участия партий в выборах выступает система государственных дотаций. Она направлена как на поддержку участия в выборах, так и демонстрацию высокого результата. Кандидату от любой партии, набравшему по итогам выборов не менее 5% голосов, возвращается до 50% от потраченных им на избирательную кампанию средств. Для получения компенсации кандидат представляет финансовый отчет за предшествующий выборам год. В то же время избирательные кампании кандидатов, не набравших 5% голосов, оплачиваются делегировавшими их партиями.

Кроме того, французское государство обеспечивает информационную поддержку предвыборной агитации партий: оплачивает эфирное время и печатные площади для партий, изготавливает информационные плакаты.



ФРГ

В Германии, также как и во Франции, участие партий в выборах закреплено на уровне Конституции. Согласно статье 21 основного закона ФРГ, партии «содействуют формированию политической воли народа». Это достигается за счет регулярного присутствия партий в электоральном процессе.

Дальнейшее развитие идея об участии партий в выборах находит на уровне отдельных законодательных актов. Основным среди них является Закон «О политических партиях», принятый 24 июля 1967 г.

При раскрытии положения о том, что только политические партии участвуют в представительстве народа в Бундестаге или Ландтаге постоянно или в течение длительного времени, в §2 закона отмечается, что «объединение приобретает свое правовое положение как партия только в том случае, если оно шесть лет подряд принимало участие в выборах в бундестаг или в каком-либо из ландтагов». То есть только регулярное участие в федеральных и земельных выборах обеспечивает «объединению граждан» статус полноценной партии.

Основным средством стимулирования вовлеченности партий в электоральный процесс в ФРГ выступает финансирование из федерального бюджета. Это функция государства зафиксирована в законе «О политических партиях». В нём отмечается, что «государство предоставляет партиям средства для частичного финансирования деятельности, которая предусмотрена законом, в частности Конституцией». Критериями для государственного финансирования партий в Германии являются результаты голосования за партию в ландтаги земель, Бундестаг и Европарламент.

Субсидии выдаются тем партиям, которые после подведения итогов выборов в Бундестаг или Европарламент получают не менее 0,5% голосов избирателей или на последних выборах в ландтаг той или иной федеральной земли завоевывают не менее 1% голосов. Также партия может получить государственное финансирование в случае привлечения не менее 10% «первых голосов» (голосов за кандидата по одномандатному округу) в каком-либо избирательном округе.



Главной целью деятельности политических партий является обеспечение представительства интересов граждан в органах государственной власти, что достигается через регулярное участие в выборах.

В развитых демократических государствах мира партиям, активно участвующим в избирательном процессе, предоставляются дополнительные права, в то время как в отношении электорально пассивных партий вводятся санкции.



ГЛАВА II

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В новейшей истории нашей страны многопартийная политическая система начала складываться в конце 1980-х – начале 1990-х годов. В июне-июле 1988 г. XIX конференция КПСС санкционировала созыв Съезда народных депутатов СССР и изменила избирательное законодательство, позволив участвовать в выборах другим политическим организациям. III Съезд народных депутатов, прошедший в марте 1990 года, внес изменения в ст. 6 Конституции СССР (законодательно закрепляла руководящую и направляющую роль КПСС как ядра политической системы страны) и принял поправки в основной закон, допускающие многопартийность.

Создание политических партий официально было разрешено в 1990 г. с принятием Закона СССР «Об общественных объединениях». Данный закон предусматривал необходимость минимальной численности партий – 5 000 членов. В 1990-1991 гг. еще при существовании КПСС появились первые официально зарегистрированные партии: Либерально-демократическая партия Советского Союза (в дальнейшем – ЛДПР), Демократическая партия России, Социал-демократическая партия России, Российское христианско-демократическое движение, Республиканская партия России, Коммунистическая партия РСФСР (ныне - КПРФ). Первой незарегистрированной партией, ведущей свою историю с 1988 года, принято считать «Демократический союз».

С конца XX века по настоящее время российская политическая система претерпевала различные изменения, однако её многопартийный характер оставался неизменным. Об этом наглядно свидетельствует статистика результатов участия политических партий в важнейшем политическом мероприятии – выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации.



Статистические данные по участию политических партий и блоков в выборах в Государственную Думу ФС РФ в 1993-2011 гг.

ПАРТИЯ	Выборы в Государственную Думу					
	1993 г	1995 г	1999 г	2003 г	2007 г	2011 г
Партии и блоки, участвовавшие в выборах/Партии и блоки, прошедшие в Государственную Думу	13\13	43\23	26\6	23\5	14\4	7\4

Примечание: информация о всех политических партиях, принимавших участие в выборах в Государственную Думу в 1993 – 2011 гг. (вне зависимости от полученного результата) – Приложение №1.

Вместе с тем, российская политическая система не является застывшей структурой. Она претерпевает изменения с целью наиболее эффективно обеспечивать представительство интересов граждан, различных социальных групп во власти. В результате проведённого анализа, авторы доклада выделили три основных этапа развития партийной системы России с момента её образования.

Первый этап - «Первичная многопартийность» (до 2001 г.)

Для данного этапа характерен резкий рост численности политических партий, что в тех условиях само по себе воспринималось как значительный шаг вперёд в развитии партийной системы. При этом реальное влияние на политический процесс, включая законотворческую деятельность, оказывали не более пяти-шести партий. Как показала практика избирательных кампаний, многие партии изначально создавались для сугубо политехнологических целей («партии-спойлеры», «партии-двойники»), как бизнес-проекты, для реализации амбиций и планов отдельных политиков и предпринимателей.



До 2001 года в России специального законодательства о политических партиях не существовало. Для участия в выборах требовалось наличие в уставе общественного объединения нормы об участии в выборах. По состоянию на 1995 год таким правом обладали 259 общественных объединений.

Первой попыткой закрепления статуса партии стало включение в 1998 году в Федеральный закон «Об общественных объединениях» понятия политического общественного объединения, основными целями которого являлось: участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан; участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации; участие в организации и деятельности указанных органов. Политическое общественное объединение могло существовать в различных формах (партия, организация, политическое движение). К 1 января 1999 г. процедуру регистрации прошло 141 политическое общественное объединение, из которых 139 были зарегистрированы до 19 декабря 1998 г. и могли принимать участие в выборах 1999 г. посредством выдвижения списков кандидатов. По организационно-правовой форме 77 из них являлись политическими движениями, а 64 – политическими организациями (44 из них именовались партиями).

Так, в выборах в Государственную Думу ФС РФ в 1993 году участвовало 13 партий и избирательных блоков. Все они смогли провести своих представителей в нижнюю палату парламента (по партийным спискам и одномандатным округам). Но реально крупные фракции (больше 20 мандатов) в Думе сформировали только шесть партий. В думских выборах 1995 года участвовало уже 43 партии и блока. 23 из них провели в законодательный орган хотя бы одного представителя. В то же время влиятельные фракции (от 20 мандатов) сформировали только пять партий. В выборах 1999 года участвовало 26 партий и избирательных блоков, однако в Государственную Думу ФС РФ прошли только шесть партий. Из них серьезное представительство (больше 20 мандатов) получили лишь четыре.

Фактически, на протяжении всех 1990-х гг. по-настоящему серьезными политическими игроками, оказывавшими реальное влияние на принятие государственных решений, были лишь такие крупные партии как «Выбор России», «Наш дом - Россия», КПРФ, ЛДПР, «Яблоко».

В результате в общественном сознании образовался диссонанс между значительным числом зарегистрированных партий и незначительным реальным эффектом



от деятельности большинства из них. Так, по данным на 2001 г., в России было официально зарегистрировано 59 политических партий, 35 политических организаций и 104 политических движения. При этом согласно опросу Фонда «Общественное мнение», 52% опрошенных считали, что партии приносят стране больше вреда, чем пользы³.

Второй этап – «Строительство общенациональных партий» (2001 – 2011 гг.).

В начале 2000-х гг. в России начинается реформирование партийной системы в целях создания благоприятных условий для развития крупных общенациональных партий, действующих в масштабах всей страны и на регулярной основе участвующих в выборах всех уровней, охватывающих самые широкие слои населения.

Принятый в 2001 году Федеральный закон «О политических партиях» первоначально установил минимально необходимую численность политических партий в 10 000 членов, а численность региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации – на уровне 100 членов (в остальных – не менее 50). Партии могли иметь только общероссийский статус. Не допускалось создание партии по национальному, расовому, религиозному признаку. В 2003 г. было создано и зарегистрировано 44 партии.

В 2004 году был принят закон, в соответствии с которым минимально необходимая численность членов политических партий увеличивалась в пять раз и к 2006 году должна была составлять 50 тыс. членов (численность региональных отделений, соответственно, также возрастала и составляла 500 более чем в половине субъектов федерации и 250 в остальных).

С начала 2006 года партии, не набравшие нужной численности, были заблаговременно поставлены перед выбором: либо до 1 января 2007 года преобразоваться в непартийные общественные объединения либо добровольно самоликвидироваться. Ужесточение требований к численности политических партий стало одной из основных причин сокращения их числа в партийной системе. К началу 2007 года из 33 реги-

³ Всероссийский опрос Фонда «Общественное мнение» от 25 августа 2001 г., 1500 респондентов в 100 населённых пунктах в 43 субъектах РФ, статистическая погрешность не более 3,6%.



стрированных на тот момент партий выполнить требования закона по увеличению своей численности смогли лишь 17. Одна партия (Российская промышленная партия) вошла в состав «Единой России», остальные партии были ликвидированы добровольно или в судебном порядке.

К парламентским выборам 2007 года в Российской Федерации сохранились 15 политических партий. По итогам избирательной кампании 2007 года 9 из 15 партий либо вынужденно самоликвидировались, либо вошли в состав иных политических партий («Гражданская сила», Демократическая партия России и Союз правых сил создали новую объединенную партию – «Правое дело»).

В 2009 году в целях обеспечения политического многообразия в законодательство были внесены еще ряд поправок, направленных на постепенное снижение минимально необходимой численности политических партий.

При этом к концу данного этапа российская политическая система состояла из семи крупных общенациональных политических партий: «Единой России», КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России», «Яблока», «Правого дела», «Патриотов России».

Третий этап – «Представительная многопартийность» (2012 г. – настоящее время).

Экономический рост 2000-х гг. способствовал формированию новых социальных групп со своими политическими интересами, требующими соответствующего представительства в рамках политических институтов. Это привело к складыванию предпосылок для того, чтобы, отталкиваясь от созданной системы общенациональных партий, обеспечить дальнейшее развитие партийной системы, исходя из растущих потребностей гражданского общества в интересах расширения народного представительства.

С 2012 г. в Российской Федерации начал реализовываться комплекс мер, направленный на стимулирование процесса по созданию новых политических партий, их активному участию в политической жизни страны, и в первую очередь – в выборах всех уровней.



Среди этих мер следует особо выделить:

- Снижение требований для минимальной численности политических партий с 50 тыс. до 500 человек, для регистрации регионального отделения – с 500 до 5 человек.
- Партии могут иметь отделения в менее чем половине субъектов Российской Федерации.
- Установление механизма прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, на которых партии получили право выдвигать кандидатов.
- Освобождение партийных кандидатов, а также списков кандидатов от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.
- Сохранение нормы о необходимости сбора подписей на выборах Президента Российской Федерации только для кандидатов от партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, органах законодательной (представительной) власти не менее чем одной трети субъектов Российской Федерации.
- Снижение избирательного барьера на выборах в Госдуму с 7% до 5%.
- Установление требований к минимальной численности членов партии в её региональных отделениях уставом партии.
- Снижение частоты проверок деятельности партий Министерством юстиции Российской Федерации с ежегодных до одного раза в три года.

В результате указанных мер численность политических партий в России возросла более чем в десять раз. На текущий момент (ноябрь 2013 г.) в Министерстве юстиции Российской Федерации официально зарегистрированы 74 политические партии.

Правовые параметры законодательства, регулирующие деятельность и численность политических партий и их региональных отделений (1990-2013 гг.) – Приложение №3.

Правовые параметры законодательства по участию политических партий в выборах депутатов Государственной Думы (1993-2011 гг.) – Приложение №4

Иные параметры федерального законодательства по определению статуса политической партии и их участия в выборах – Приложение №5.

Подробнее о законодательных новациях, направленных на развитие партийной системы – Приложение №6.



ГЛАВА III

СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

1. Создание новых политических партий

Третий этап развития партийной системы в России характеризуется появлением значительного числа организационных комитетов по созданию новых политических партий. Всего на третьем этапе развития партийной системы в России было сформировано более 300 оргкомитетов.

По состоянию на 18 ноября 2013 г. в Министерстве юстиции РФ зарегистрировано 75 оргкомитетов по созданию новых политических партий.

Вместе с тем, большая часть оргкомитетов по созданию новых политических партий прекращает деятельность в связи с истечением срока полномочий, то есть планы по созданию новых партий фактически так и остаются заявлениями о намерениях, без попыток провести учредительный съезд.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, к единому дню голосования 12 октября 2012 г. число зарегистрированных в России политических партий достигло 40.

Через год эта цифра почти удвоилась, и на текущий момент в России зарегистрировано 74 политические партии, имеющие право принимать участие в выборах (по данным Министерства юстиции Российской Федерации на ноябрь 2013 г.).

Активная регистрация новых партий благоприятно отразилась на партийной системе и политической жизни страны в целом. В частности, этот процесс позволил перевести заметную часть несистемных оппозиционных структур в разряд легальных политических партий.

2. Партии в избирательном процессе

За период с 2012 года в России прошли два цикла региональных и муниципальных выборов. Детальный анализ их результатов дал авторам доклада богатый



фактический материал о степени и характере участия политических партий в электоральном процессе по новым правилам.

В результате выборов в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации в 2012 г. по партийным спискам прошли пять партий. «Единая Россия» и КПРФ получили представительство в шести регионах, ЛДПР - в двух, «Справедливая Россия» - в четырех, «Патриоты России» - в одном.

На выборах в 2013 года представительство по партийным спискам в органах законодательной власти субъектов Российской Федерации получили десять партий. На первом месте вновь оказалась «Единая Россия», получившая мандаты в 16 регионах. КПРФ прошла в 14 субъектах, ЛДПР в 10, «Справедливая Россия» в 8 регионах, «Патриоты России» в двух.

Выборы в представительные органы административных центров субъектов Российской Федерации в 2012 году по партийным спискам оказались результативными для семи партий. В 2013 году по итогам выборов аналогичного уровня представительство получили одиннадцать партий.

Подробнее об участии партий в выборах 2012-2013 гг. – *Приложение №2.*

3. Распределение российских политических партий по степени политического представительства (партийные лиги)

По результатам избирательной кампании в Государственную Думу ФС РФ в 2011 году и электоральных циклов 2012-2013 годов эксперты фонда предлагают в соответствии с представленной ранее моделью, распределить политические партии РФ по трем лигам.



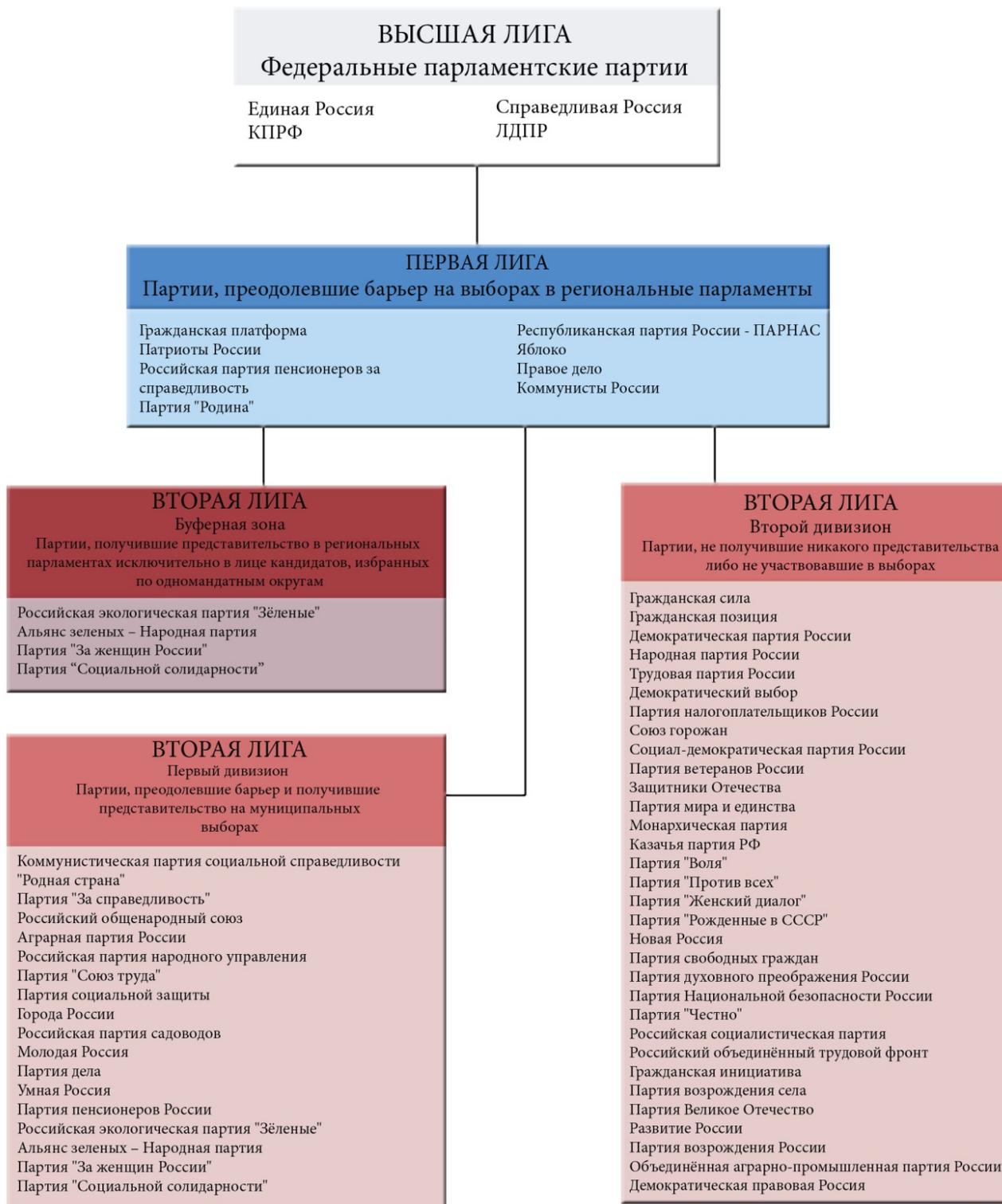
К **Высшей лиге** предлагается отнести политические партии, получившие представительство в Государственной Думе ФС РФ.

Первую лигу предлагается сформировать из числа политических партий, получивших представительство в органах законодательной (представительной) власти субъектов РФ путем преодоления минимального проходного барьера для партийного списка, и политических партий, набравших в ходе избирательной кампании в Государственную думу ФС РФ в 2011 году число голосов, достаточное для получения государственного финансирования.

Остальные политические партии предлагается отнести ко **Второй лиге**, которая подразделяется на **буферную зону** и **два дивизиона**. В первом дивизионе Второй лиги предлагается сгруппировать политические партии, получившие представительство на муниципальном уровне. Во второй дивизион Второй лиги предлагается сгруппировать политические партии, не получившие никакого представительства на региональном или муниципальном уровне, а также тех, кто не принимал участия в избирательных кампаниях.

Авторы доклада считают целесообразным выделить между Первой и Второй лигами своеобразную **буферную зону**, куда включить партии, получившие представительство в органах законодательной (представительной) власти субъектов РФ по одномандатным округам, поскольку такое представительство в ряде субъектов РФ позволяет сформировать самостоятельную фракцию политической партии в соответствующем выборном органе.





ГЛАВА IV

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Общее становление новых контуров партийной системы в настоящее время завершилось. Как отметил первый заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации В.Володин на семинаре-совещании для вице-губернаторов российских регионов по внутренней политике: «Наша партийная система, которая формировалась на протяжении двух лет, приобрела определенные контуры и сформировалась ...».

Сейчас наступает следующий этап - повышение эффективности сложившейся партийной системы. Для этого, как полагают авторы доклада, следует предусмотреть меры, которые бы стимулировали развитие партий, решающих задачу политического представительства и отфильтровывали бы тех, кто этим не занимается. Для нормальной конкуренции необходимо соревнование идей, программ, подходов, ярких личностей, представляющих все слои общества, а не механическое умножение численности политических организаций в избирательном бюллетене. Этот тезис подтверждается и результатами социологических опросов. По данным Фонда «Общественное мнение», о своем скептическом отношении к дальнейшему увеличению числа партий в январе заявили 53%, а в августе 54% опрошенных⁴.

В теории маркетинга сложилась концепция, согласно которой избыточное количество альтернатив осложняет осознанный выбор и вызывает у потребителя чувство разочарования и неудовлетворенности. Как отмечает американский специалист Дэвид Д'Алессандро, «обратная сторона невообразимого многообразия выбора, с коим сталкиваются современные потребители, - истощение. Огромное количество альтер-

⁴ Опросы Фонда «Общественное мнение» проводились в январе и августе 2013 г., опрошено 1500 респондентов в 100 населенных пунктах, 43 субъектах РФ, статистическая погрешность не более 3,6%.



натив усложняет любое решение о покупке»⁵. Этот принцип полностью оправдан и применительно к политическим партиям.

В этой связи, основная задача, стоящая перед партийной системой на современном этапе - повышение качества представительства. В ходе встречи с представителями непарламентских партий 20 ноября 2013 г. Президент Российской Федерации В.В.Путин подчеркнул: «Нам вместе нужно подумать, как сделать так, чтобы многопартийность у нас укреплялась, а не превращалась в профанацию».

Деятельность партий должна четко увязываться с интересами конкретных социальных групп и сообществ. Партии не могут существовать как оторванные от общества структуры, находящиеся в изолированном политическом пространстве. Каждая из них должна апеллировать к интересам определенных общественных сред, стараться выстроить свою политическую активность в соответствии с запросами своих избирателей. Как следствие, в своей активности партии должны стремиться избираться в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и Государственную Думу ФС РФ для того, чтобы реализовать интересы представляемых ими социальных групп.

Эффективной реализации указанных задач в определенной степени препятствует сложившаяся в современной России ситуация, при которой система прав политических партий в недостаточной степени стимулирует их к активному участию в выборах. Сегодня только партии Высшей и Первой лиг, а также партии, включенные в буферную зону Второй лиги, участвуют в электоральных процессах и добиваются реальных результатов на уровне страны и субъектов РФ. В тоже время, значительная часть партий Второй лиги не только не получает реального политического представительства, но и сводит своё вовлечение в избирательные циклы к единичному участию в выборах на уровне муниципалитетов, или вовсе не выдвигает своих кандидатов на выборах.

В то же время партии всех трёх лиг имеют равные права (за исключением парламентских партий, наделенных в силу своего статуса дополнительными правами). По сути, законодательство уравнивает активные партии, деятельно вовлеченные в политическую жизнь, и политических аутсайдеров, отдыхающих на «скамейке запасных». По мнению авторов доклада, такая ситуация препятствует дальнейшему развитию

⁵ Д.Д'Алессандро. Войны брендов. 10 правил создания непобедимой торговой марки. СПб., 2002.



партийной системы и становлению механизмов представительства партиями общественных интересов.

Авторы доклада придерживаются точки зрения, согласно которой именно уровень партийного представительства в Государственной Думе ФС РФ и органах законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации должен определять набор прав, которыми могут пользоваться политические партии. Ситуация, при которой одинаковыми правами наделены как электорально успешные партии, так и партии-спойлеры или политически пассивные организации, представляется извращающим саму суть деятельности политических партий в демократических государствах как структур, активность которых нацелена, в первую очередь, на повышение уровня и качества народного представительства во власти.

В этой связи Фонд развития гражданского общества предлагает ряд мер, разработанных на основе оценки актуального состояния российской партийной системы и интересов избирателей. Данные меры могут быть условно разделены на две категории: протекции и санкции. Дополнительные права должны получить партии, участвующие в электоральных кампаниях и достигающие по их итогам результатов (то есть получающие представительство в законодательных и представительных органах). В отношении партий, участвующих в избирательных циклах исключительно формально и не показывающих по их итогам результатов, должны применяться санкции. Наибольшего эффекта можно добиться за счёт разумного сочетания новых прав и санкций, исходя из конкретных политических реалий.

Протекции:

- Обеспечить для партий, получивших представительство на выборах в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, равные условия по участию в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с политическими партиями, представленными в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Для остальных партий в качестве условия участия в указанных выборах предлагается установить процедуру сбора подписей.



- Предусмотреть право субъектов Федерации вводить поощрительные субсидии для партий, сумевших преодолеть проходной барьер на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Санкции:

- Обязать партии, не сумевшие по результатам выборов обеспечить своё представительство хотя бы на одном уровне (федеральный, региональный, муниципальный) или не принимавшие участия в выборах на протяжении двух электоральных циклов, проходить процедуру переподтверждения своей государственной регистрации. Члены организационных комитетов таких партий должны заново подтвердить своё желание продолжить работу в составе такой партии.
- Предусмотреть изменение статуса политических партий, не получивших представительства в органах власти на протяжении трёх электоральных циклов, на статус общественных объединений.
- С 2016 г. допускать к выборам в органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ только те партии, которые на протяжении двух избирательных циклов до этого смогли хотя бы один раз получить представительство на муниципальном уровне.
- Допускать к выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только те непредставленные в ней партии, которые на протяжении двух электоральных циклов до этого смогли хотя бы один раз получить представительство на уровне субъектов Российской Федерации.



В России в целом завершился процесс становления контуров партийной системы на современном этапе. Следующим шагом должно стать повышение качества партийного представительства в органах государственной власти.

В итоге принятых в 2012 г. законодательных новаций процесс создания политических партий был облегчен, а их роль в политической системе – возросла. Как следствие, численность политических партий в России увеличилась более чем в десять раз.

Сам факт появления значительного числа новых политических партий в результате совершенствования законодательства не приводит автоматически к решению главной задачи – повышению качества представительства во власти. Необходимым условием для этого является активное участие партий в электоральном процессе.

По результатам, достигнутым в ходе электоральных циклов 2012-2013 гг., российские партии могут быть чётко разделены на три лиги, из которых только партии, входящие в Высшую и Первую лиги, получили реальное представительство на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Недостатком существующей партийной системы является «правовая уравниловка» для партий вне зависимости от их реальных достижений на электоральном поле. В этой связи предлагается принять ряд законодательных мер, направленных на расширение прав электорально результативных партий и поражение в правах политических аутсайдеров. Необходимо развитие государственной системы стимулирования политических партий к участию в электоральных процедурах, внедрение системы стимулирования на уровне субъектов федерации, а также формирование системы давления на политические партии, не выполняющие функцию народного представительства.





ГЛАВА V

ПРОЕКЦИЯ РАЗВИТИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФС РФ В 2016 ГОДУ

Исходя из анализа хода реформы партийной системы, для предстоящих в 2016 г. выборов в Госдуму будут характерны следующие тенденции.

Наиболее вероятно, что по итогам выборов в Госдуму в 2016 г. крупные фракции в законодательном органе смогут сформировать партии Высшей лиги. Своих представителей по единым избирательным округам и одномандатным округам имеют шанс провести и партии Первой лиги. От Второй лиги в Государственную Думу ФС РФ возможность попасть имеют только партии Первого дивизиона. Причем их представители, скорее всего, пройдут в парламент исключительно по одномандатным округам. В результате наиболее успешные партии Второй лиги присоединятся к Первой лиге. В то же время большая часть Второй лиги начнет постепенное ослабление. В перспективе эта лига прекратит своё существование.

В то же время, эксперты фонда не исключают возможность появления новых политических партий при условии возникновения устойчивых новых электоральных групп с четко выраженными политическими интересами, о чем свидетельствует опыт развитых демократий. Тем не менее, на сегодняшний день данные социологических исследований таких тенденций не фиксируют.

Возвращение к формированию Государственной думы по смешанному принципу будет способствовать появлению предпосылок для постепенного утверждения в России двухпартийной системы на уровне одномандатных округов.

Это соответствует «закону Дюверже», согласно которому одномандатные округа и выборы по системе простого большинства порождают двухпартийную систему. Шансы небольших партий в такой ситуации на то, чтобы попасть в парламент или сформировать в нём сколько-нибудь представительные фракции за счет депутатов-одномандатников, весьма незначительны.



На уровне одномандатных округов в России получит распространение система «обеспеченных мест» (safe seats). Речь идет об округах, контроль над которыми установит и будет удерживать та или иная общенациональная партия. В результате её представители смогут избираться по ним на регулярной основе. Шансы на победу кандидатов от других партий в «обеспеченных местах» будут минимальными.

Справочно: Практика safe seats имеет широкое распространение в целом ряде развитых демократий, включая США, Канаду и Австралию. Но наибольшее развитие она приобрела в Великобритании - государстве с самой старой партийной и парламентской системами. По данным на апрель 2010 г. (то есть в преддверии выборов в Палату общин, прошедших в мае того же года), из 650 избирательных округов страны к «обеспеченным местам» относилось 382 (59%). Свои «обеспеченные места» имели все три общенациональные партии (Консервативная, Лейбористская и Партия либеральных демократов). У тори таких округов оказалось 172, у лейбористов - 165, а у либдемов - 29. Лишь в 41% округов королевства результат выборов не был заранее предрешен.

В итоге российская партийная система сложится из устойчивой группы партий Высшей лиги, которые будут контролировать большинство мест в Государственной Думе ФС РФ и большинство мест в региональных парламентах, а также группы партий Первой лиги, которые будут иметь прочные позиции в региональных парламентах и органах МСУ, наряду с партиями Высшей лиги. В итоге, российская партийная система приобретет черты, сопоставимые с характеристиками партийной системы США.

➤ Результаты проекции развития партийной системы России на будущие федеральные электоральные кампании предполагают оформление двухпартийной системы в одномандатных округах с возникновением «безопасных округов», предполагающих длительное доминирование кандидатов от одной партии.

➤ Партийная система России чётко разделится на электорально результативные организации из Высшей и Первой лиг с постепенным исчезновением или переходом в статус общественных объединений пассивных партий из Второй лиги.



**Участие партий и избирательных блоков в выборах
в Государственную Думу Российской Федерации
1993-2011г.г.**

ПАРТИЯ	Выборы в Государственную Думу					
	1993	1995	1999	2003	2007	2011
1. КПРФ	+	+	+	+	+	+
2. ЛДПР	+	+	+ ⁶	+	+	+
3. Яблоко	+ ⁷	+	+	*	*	*
4. Единая Россия			+ ⁸	+	+	+
5. Аграрная партия	+	+		*	*	
6. Демократическая партия России	+			*	*	
7. Наш дом - Россия		+	*			
8. Союз правых сил			+	*	*	
9. Справедливая Россия					+	+
10. Отечество - Вся Россия			+			
11. Родина				+		
12. Демократический выбор России	+	+				
13. Женщины России	+	+	*			
14. Партия российского единства и согласия	+					
15. Российское движение демократических реформ	+					
16. Кедр	+	*				
17. Достоинство и милосердие	+					

⁶ Как "Блок Жириновского".

⁷ Как блок "Явлинский - Болдырев - Лукин".

⁸ Как межрегиональное движение "Единство".



ПАРТИЯ	Выборы в Государственную Думу					
	1993	1995	1999	2003	2007	2011
18. Гражданский союз	+					
19. Будущее России - Новые имена	+					
20. Российский общенародный союз		+ ⁹	*			
21. Конгресс русских общин		+	*			
22. Вперёд, Россия!		+				
23. Социалистическая партия России		+ ¹⁰	*			
24. Блок Памфилова - Гуров - Лысенко		+				
25. Коммунисты - Трудовая Россия - За Советский Союз		+				
26. Партия самоуправления трудящихся		+				
27. Профсоюзы - Промышленники России - Союз труда						
28. Блок Станислава Говорухина						
29. Моё отечество		+				
30. Общее дело		+				
31. Преображение Отечества		+				
32. Партия российского единства и согласия		+				
33. Партия экономической свободы		+				
34. Блок независимых		+				
35. Блок 89		+				
36. Держава		+				
37. Партия любителей пива		+				

⁹ Как блок "Власть - народу!".

¹⁰ Как "Блок Ивана Рыбкина".



ПАРТИЯ	Выборы в Государственную Думу					
	1993	1995	1999	2003	2007	2011
38. Мусульманское общественное движение "НУР"		*				
39. Национально-республиканская партия России		*				
40. Блок Джуну		*				
41. Ассоциация адвокатов России		*				
42. За Родину!		*				
43. Христианско-демократический союз		*				
44. Дело Петра Первого		*				
45. Народный союз		*				
46. Блок Тихонов - Туполев - Тихонов		*				
47. Союз работников ЖКХ		*				
48. Социал-демократы		*				
49. Российское общенародное движение		*				
50. Стабильная Россия		*	*			
51. Федерально-демократическое движение		*				
52. Дума-96		*				
53. Поколение Рубежа		*				
54. Межнациональный союз		*				
55. Коммунисты, трудящиеся России - за Советский Союз		*				
56. Партия пенсионеров		*				
57. Российская партия защиты женщин			*			
58. За гражданское достоинство			*	* ¹¹		

¹¹ Как блок "Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости".



ПАРТИЯ	Выборы в Государственную Думу					
	1993	1995	1999	2003	2007	2011
59. Сталинский блок "За Советский Союз"			*			
60. Движение в поддержку армии			*			
61. "Мир. Труд. Май"			*			
62. Блок Николаева - Фёдорова			*			
63. Партия мира и единства			*			
64. Русская социалистическая партия			*			
65. Движение "Русское дело"			*	+		
66. Консервативное движение России			*			
67. Всероссийская политическая партия народа			*			
68. Духовное наследие			*			
69. Блок "Партия возрождения России - Российская партия жизни"			*			
70. Народная партия			*			
71. Единение				*		
72. Блок "Новый курс - Автомобильная Россия"				+		
73. За Святую Русь				*		
74. Зелёные				*		
75. Развитие предпринимательства				*		
76. Блок "Великая Россия - Евразийский Союз"				*		
77. Истинные патриоты				*		
78. Русь				*		



ПАРТИЯ	Выборы в Государственную Думу					
	1993	1995	1999	2003	2007	2011
79. Конституционно-демократическая партия				*		
80. Союз людей за образование и науку				*		
81. Народно-республиканская партия				*		
82. Гражданская сила				*		
83. Патриоты России				*		
84. Партия социальной справедливости					*	
85. Правое дело					*	*
				* 12	*	
						*

* - участие партии в парламентских выборах

+ - прохождение партии в Госдуму

¹² Как блок "Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости".



Результаты участия политических партий в электоральных циклах 2012-2013 гг.

Партии, прошедшие в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации по партийным спискам в 2012 г.

Партия	Республика Северная Осетия-Алания	Удмуртская Республика	Краснодарский край	Пензенская область	Саратовская область	Сахалинская область	Всего
ЕР	+	+	+	+	+	+	6
КПРФ	+	+	+	+	+	+	6
ЛДПР		+				+	2
СР	+	+			+	+	4
«Патриоты России»	+						1
«Правое дело»							0
«Яблоко»							0
Всего	4	4	2	2	3	4	19



Партии, прошедшие в органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации по партийным спискам в 2013 г.

Партия	Республика Башкортостан	Республика Бурятия	Республика Калмыкия	Республика Саха (Якутия)	Республика Хакасия	Чеченская республика	Забайкальский край	Архангельская область	Владимирская область	Ивановская область	Иркутская область	Кемеровская область	Ростовская область	Смоленская область	Ульяновская область	Ярославская область	Всего
ЕР	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	16
КПРФ	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+	+	14
ЛДПР					+		+	+	+	+	+	+		+	+	+	10
СР		+		+		+	+	+					+	+		+	8
«Патриоты России»			+			+											2
«Правое дело»																	0
«Яблоко»																	0
«Гражданская Платформа»			+								+						2
«Коммунисты России»					+												1
РПР-ПАРНАС																+	1
«Родина»								+									1
«Российская партия пенсионеров за справедливость»														+			1
Всего								5	3	3	4	2	3	5	3	5	56



Параметры законодательства, регулирующие деятельность и численность политических партий и их региональных отделений (1990-2013 гг.)

	1990-1991	1992-2000	2001-2004	2005-2009	2009	2010-2011	С 2012
Правовая основа	Закон СССР «Об общественных объединениях»	С 1995 по наст. Время. Федеральный закон «Об общественных объединениях».	С 2001 по наст. время Федеральный закон «О политических партиях».				
Виды партий	Общесоюзные, Общероссийские, Межрегиональные, Региональные	Общероссийские, Межрегиональные, Региональные	Общероссийские	Общероссийские	Общероссийские	Общероссийские	Общероссийские
Минимально необходимая численность членов партии	5000 членов	Не установлено.	10 000	50 000	50 000	45 000	500 членов.
Минимально необходимая численность членов в региональных отделениях	нет	нет	Не менее 100 – более чем в половине субъектов России, Не менее 50 – в остальных	Не менее 500 – более чем в половине субъектов РФ, не менее 250 – в остальных	Не менее 500 – более чем в половине субъектов РФ, не менее 250 – в остальных	Не менее 400 – более чем в половине субъектов РФ, не менее 200 – в остальных	Не устанавливаются



Параметры законодательства, регулирующие участие политических партий в выборах депутатов Государственной Думы (1993-2011 гг.)

Параметры законодательства	1993	1995	1999	2003	2007	2011
Виды избирательной системы	Смешанная	Смешанная	Смешанная	Смешанная	Пропорциональная	Пропорциональная
Возможность участия в выборах непартийных организаций	Политические партии, политические движения. В состав блока могли входить и иные общественные объединения.	Общественное объединение, устав которого предусматривает возможность участия в выборах.	Политические общественные объединения (партии, движения, непартийные полит. организации)	Только партии. В составе блоков могли быть и другие общественные объединения, устав которого предусматривает возможность участия в выборах.	Только партии	Только партии
Длительность существования как условия участия в выборах	Не установлены	Государственная регистрация не менее чем за 6 месяцев до дня голосования	Государственная регистрация не менее чем за 1 год до дня голосования	Представление на момент опубликования решения о назначении выборов документов о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов РФ.	Представление на момент опубликования решения о назначении выборов документов о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов РФ.	
Возможность создания избирательных блоков	Да	Да	Да	Да.	Нет	Нет
Дополнительные требования к блокам	Не установлены	Не установлены	Регистрация создания избирательных блоков в ЦИК России.	Не более трех организаций участников	-	-



Параметры законодательства	1993	1995	1999	2003	2007	2011
Требования к структуре федерального списка	Право разбить список полностью или частично на общедо- федеральную часть и региональные группы	Обязанность разбить список на региональные группы. Общедо- федеральная часть не более 12 кандидатов. Список в обязательном порядке разбивается на региональные группы, соответствующие субъектам РФ или группе субъектов РФ	Обязанность разбить список на региональные группы. Общедо- федеральная часть не более 18 кандидатов. В случае выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимающих места в первой тройке общедо- федеральной части списка, список снимался с регистрации.	Обязанность разбить список на региональные группы (не менее 7 региональных групп). Общедо- федеральная часть не более 12 кандидатов.	Обязанность разбить список на региональные группы (не менее 80), соответствующие группе субъектов, отдельным субъектам и частям субъектов РФ. Число избирателей рег. группы на территории субъекта РФ не должно быть более 3 млн. избирателей. В общедо- федеральную часть могло быть включено до 3 кандидатов.	Обязанность разбить список на региональные группы (не менее 70). соответствующие группе субъектов, отдельным субъектам и частям субъектов РФ. Число избирателей рег. группы на территории субъекта РФ не должно быть более 3 млн. В общедо- федеральную часть могло быть включено до 10 кандидатов.
Особенности выдвижения лиц, не являющихся членами партии.	Избирательные объединения и блоки вправе выдвигать кандидатов, не являющихся членами партий. Не запрещалось выдвижение по списку членов иных партий.	Избирательные объединения и блоки вправе выдвигать кандидатов, не являющихся членами партий. Не запрещалось выдвижение по списку членов иных партий.	Избирательные объединения и блоки вправе выдвигать кандидатов, не являющихся членами партий. Не запрещалось выдвижение по списку членов иных партий.	Избирательные объединения и блоки вправе выдвигать кандидатов, не являющихся членами партий. Не запрещалось выдвижение по списку членов иных партий.	Избирательные объединения и блоки вправе выдвигать кандидатов, не являющихся членами партий (не более 50 процентов). Запрет на включение в список членов других партий.	Избирательные объединения и блоки вправе выдвигать кандидатов, не являющихся членами партий (не более 50 процентов). Запрет на включение в список членов других партий.
Возможности двойной баллотировки	Кандидат мог одновременно выдвигаться по списку и по округу.	Кандидат мог одновременно выдвигаться по списку и по округу.	Одновременное выдвижение по списку и по округу возможно при условии выдвижения одним и тем же избирательным объединением.	Одновременное выдвижение по списку и по округу возможно при условии выдвижения одним и тем же избирательным объединением.	-	
Дополнительные условия для регистрации списка (сбор подписей)	Сбор подписей, 100 тыс. за список.	Сбор подписей 200 тыс. за список 1 % от числа избирателей по одномандатному округу.	Сбор подписей 200 тыс. за список 1 % от числа избирателей по одномандатному округу	Сбор подписей 200 тыс. за список 1 % от числа избирателей по одномандатному округу Парламентские партии освобождались от сбора подписей	Сбор подписей 200 тыс. за список Парламентские партии освобождались от сбора подписей	Сбор подписей 150 тыс. за список Парламентские партии освобождались от сбора подписей



Параметры законодательства	1993	1995	1999	2003	2007	2011
Избирательный залог	Не предусмотрен	Не предусмотрен	Возможно внесение залога (как вместо сбора подписей, так и вместе с ним – в качестве страховки). Размер залога для регистрации списка составлял 25 000 МРОТ.	Внесение залога как альтернативы сбору подписей. Одновременное внесение подписей и залога не допускалось. Размер залога составлял 15 % от общего объема расходов из средств избир. фонда.	Внесение залога как альтернативы сбору подписей. Одновременное внесение подписей и залога не допускалось.	Не предусмотрен.
Заградительный барьер	5 процентов	5 процентов	5 процентов	5 процентов	7 процентов	7 процентов
Особенности применения заградительного барьера	Фиксированный	Фиксированный	Плавающий барьер. В случае если за списки, допущенные к распределению мандатов, будет подано 50 и менее процентов голосов, к распределению мандатов последовательно, в порядке убывания допускаются и другие списки, набравшие менее 5, но не менее 3 процентов, пока сумма голосов не превысит 50 %.	Плавающий барьер. В случае если за списки, допущенные к распределению мандатов, будет подано 50 и менее процентов голосов, к распределению мандатов последовательно, в порядке убывания допускаются и другие списки. Число списков, допущенных к распределению мандатов, должно было быть не менее трех.	Плавающий барьер. В случае, если за списки, допущенные к распределению мандатов, будет подано 60 и менее процентов голосов, к распределению мандатов последовательно, в порядке убывания допускаются и другие списки. Число списков, допущенных к распределению мандатов, должно было быть не менее двух.	



Иные правовые параметры федерального законодательства по определению статуса политических партий и их участия в выборах: динамика развития

«Возрастной ценз» для партий. В ходе становления российской избирательной системы в 1994–2002 годах в качестве обязательного условия допуска партии к выборам предусматривалось длительность осуществления ее уставной деятельности – от момента регистрации до момента проведения выборов. Введение этого требования было продиктовано необходимостью отсеивания так называемых партий-однодневок. В принятом в 1995 году Федеральном законе “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” содержалась норма, согласно которой к участию в выборах допускались только общероссийские общественные объединения, зарегистрированные не позднее чем за 6 месяцев до объявления дня выборов¹³. В 1997 году данное ограничение было ужесточено: к участию в выборах допускались только политические объединения, устав которых либо изменения, придающие им характер политических, были зарегистрированы не позднее чем за год до дня голосования на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. С принятием Федерального закона “О политических партиях” требование о сроке уставной деятельности утратило силу. В настоящее время возможна ситуация, при которой в выборах примет участие партия, регистрация отделений которой в половине субъектов Федерации состоится за 1–2 дня до опубликования решения о назначении выборов.

Структурирование федерального списка как элемент «политической инженерии». На всех парламентских выборах депутатов Государственной Думы 1993-(2013 гг.) федеральный список кандидатов является закрытым: его состав, порядок размещения в нем кандидатов не могли быть изменены после его завершения. Иначе обстояло дело со структурой партийного списка: на протяжении последних 20 лет здесь имели место различные решения.

Так, на выборах 1993 года разбивка федерального списка на региональные группы являлась их правом, а не обязанностью: оговаривалось лишь максимально возможное количество кандидатов в составе списка. С 1995 года федеральный список в обязательном порядке подлежал разбивке – полной либо частичной – на региональные группы, однако ни количество групп (до 2003 г.), ни их соразмерность не были предметом правового регулирования. В 2003 году федеральный законодатель сде-

¹³ На выборах 1995 года данное правило так и не было применено, поскольку “Заключительные и переходные положения” Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” предусматривали, что в них вправе принимать участие общественные объединения, зарегистрированные за 6 месяцев до дня голосования на выборах.



лал первый шаг к унификации региональной структуры партийного списка, предусмотрев наличие не менее чем семи региональных групп. В новом законе “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, принятом в 2005 году (с последующими изменениями, внесенными в 2007 г.), общее число региональных групп кандидатов не могло составлять менее 80. Позднее минимальное число региональных групп было сокращено до 70 (по этим правилам проходили выборы 2011 г.).

По действующему законодательству региональным группам в составе списка могут соответствовать не только субъекты Российской Федерации, группа субъектов Российской Федерации, но и часть территории субъекта Российской Федерации. Число избирателей, зарегистрированных на территории группы субъектов Российской Федерации, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может превышать 3 миллиона. Число избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта Российской Федерации, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может быть менее 650 тысяч. Региональная группа кандидатов может соответствовать части территории субъекта Российской Федерации при условии, что численность зарегистрированных на всей территории данного субъекта Российской Федерации избирателей превышает 1,3 миллиона

Вне региональных групп находится общефедеральная часть, образование которой в структуре списка является правом, а не обязанностью партии. Кандидаты, включенные в общефедеральную часть списка, имеют наибольшие шансы на прохождение в Государственную Думу в случае преодоления избирательным объединением заградительного барьера. Это не только делает распределение мест в указанной части списка предметом политической борьбы, но и стимулирует законодателя устанавливать особый правовой режим участия в выборах кандидатов, включенных в ее состав.

На первых многопартийных выборах 1993 года общефедеральная часть списка не имела ограничений по количеству кандидатов, включаемых в ее состав. В 1995 году в связи с изменением избирательного законодательства численность общефедеральной части списка была ограничена 12 кандидатами, на выборах 1999 года норма была увеличена до 18 кандидатов. В связи с принятием в 2005 году нового Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” численность кандидатов в общефедеральной части списка на выборах 2011 г. могла составить не более трех кандидатов, к парламентским выборам 2011 г. число кандидатов в общей федеральной части списка было увеличено – на этот раз, до 10 кандидатов.

«Призвание варягов как политическая технология». С 1993 года политические партии при выдвижении списков вправе включать в них в качестве кандидатов, лиц, не являющихся членами партии, чем на практике пользовались большинство избирательных объединений. В 2005 году в избирательное законодательство были внесены изменения, направленные на упорядочение выдвижения по спискам политических



партий и их структурных подразделений кандидатов, не являющихся членами политической партии. Так, Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” подтвердив право политических партий на включение в список кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии, одновременно определил, что указанные лица могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. В 2006 г. в законодательство были внесены поправки, в соответствии с которыми политические партии не вправе выдвигать в качестве кандидатов лиц, являющихся членами другой партии, чем та, от которой выдвинут кандидат.

Заградительный барьер: динамика правовых параметров. Важным фактором, определяющим результат, полученный политической партией на выборах, является вопрос о величине заградительного барьера. На выборах депутатов Государственной Думы первого- четвертого созывов применялся пятипроцентный барьер, на выборах Государственной Думы пятого и шестого созывов – семипроцентный. В настоящее время заградительный барьер на выборах в Государственную Думу нового созыва вновь снижен до 5%.

До 2005 года законодательство не устанавливало максимально допустимой величины заградительного барьера на региональном и местном уровнях, в связи с чем ряд субъектов Российской Федерации устанавливали его более высокое значение (8% – в Вологодской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) АО, 10% – в республиках Дагестан и Калмыкия, г. Москве). В 2005 году в избирательное законодательство была внесена поправка, установившая предельную величину заградительного барьера на региональном уровне – 7%.

В 1998 году во исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего на недопустимость ситуации, при которой к распределению депутатских мандатов может быть допущена только партия, преодолевшая пятипроцентный барьер, либо когда число голосов, поданных за партии, преодолевшие пятипроцентный барьер, составило меньше простого большинства, федеральный законодатель установил правило, согласно которому в подобных случаях к распределению мандатов допускаются иные (в порядке убывания голосов) избирательные объединения с тем расчетом, чтобы сумма голосов, поданных за партии, допущенные к распределению мандатов, превысила 50%.

С повышением заградительного барьера до 7% законодательство было дополнено нормой, согласно которой в случае, если барьер преодолеет менее четырех списков, к распределению мандатов должны быть дополнительно допущены списки, тем расчетом, чтобы число партий и блоков, прошедших в Государственную Думу, было не меньше четырех. В 2005 году эта норма была пересмотрена: минимально необходимое число допущенных к распределению мандатов списков было сокращено до двух, но за прошедшие в Госдуму списки должно быть в совокупности подано более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если это условие не соблюдено, к распределению депутатских мандатов дополнительно допускаются и иные



списки, в порядке убывания числа поданных голосов: это происходит пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, не превысит в совокупности 60% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае если за один федеральный список кандидатов подано более 60% голосов избирателей, а другие не преодолели заградительного барьера, к распределению депутатских мандатов допускается список партии, набравшей наибольшее число голосов. Таким образом, на федеральных выборах плавающий заградительный барьер де-факто может понизиться до 5–4 и даже до 2-х процентной отметки.

Применительно к региональным и местным выборам Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает, что минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае если за списки кандидатов, преодолевшие заградительный барьер, было подано 50% и менее, к распределению мандатов последовательно в порядке убывания голосов должны допускаться и иные избирательные объединения, до того, как сумма голосов не превысит в совокупности 50%.

В 2009 году в избирательное законодательство были внесены нормы, направленные на дополнительное размывание заградительного барьера. Так в случае, если на думских выборах партия получит пять и более, но менее шести процентов голосов избирателей, ей передается один мандат, а если шесть и более, но менее семи – два мандата. В связи с тем, что по итогам парламентских выборов 2011 года ни одна из партий не могла даже приблизиться к таким показателям, норма так и не была применена и в связи со снижением заградительного барьера до пяти процентов исключена из избирательного законодательства. Однако на региональных выборах схожая норма о передаче одного мандата партии, набравшей более 5%, но ниже заградительного барьера, сохранилась.



Ключевые правовые новации, регулирующие деятельность политических партий

В рамках совершенствования российской политической системы с начала 2012 года была принята серия федеральных законов, призванных создать **более благоприятные условия для функционирования политических партий**.

Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. №28-ФЗ существенно **снизил требования к численности политической партии** (с 40 тыс. до 500 человек), отменил требования к числу региональных отделений политической партии – вместо отделений в более чем половине субъектов РФ партия смогла иметь отделения в менее чем половине субъектов. Требования к минимальной численности членов партии в её региональных отделениях устанавливались уставом партии. Закон ввел процедуру приостановления регистрации политической партии. Обязанности партии, касающиеся ее финансовой отчетности и контроля за ее деятельностью со стороны Министерства юстиции, стали исполняться партиями раз в три года, а не ежегодно.

Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в соответствии с которыми **высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается непосредственно гражданами** на основе впервые применяемого порядка выдвижения кандидатов, устанавливающего в качестве обязательного условия для выдвижения получение поддержки депутатов представительных органов и глав муниципальных образований.

Важно, что **правом выдвижения кандидатов обладает политическая партия, имеющая право участвовать в выборах**. Выдвижение кандидата должны поддержать от пяти до десяти процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон от 2 мая 2012 г. №41-ФЗ **освободил кандидатов, выдвинутых любыми политическими партиями, а также списки кандидатов от сбора подписей избирателей** на выборах депутатов Госдумы, в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. А для самовыдвиженцев (а также выдви-



женцев общественных объединений на муниципальных выборах) снизил максимально допустимое число необходимых подписей избирателей с 2 до 0,5%.

На выборах президента РФ сохранилось требование о сборе подписей избирателей политическими партиями, не представленными в Госдуме, законодательных органах государственной власти не менее чем одной трети субъектов Российской Федерации. Однако число собираемых ими подписей существенно уменьшилось. В поддержку кандидата на должность президента РФ указанные политические партии должны собрать не менее 100 тыс. подписей (ранее - не менее 2 млн.). При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории этого субъекта (ранее - не более 50 тыс. подписей), и не более 2500 подписей, постоянно проживающих за пределами территории РФ (если среди них осуществляется сбор подписей).

Сокращено число подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидатов на региональных и местных выборах. Оно устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 0,5% (ранее - 2%) от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа.

Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. N 30-ФЗ г. позволил политическим партиям, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в действующем законодательном органе субъекта РФ, **выдвигать предложения президенту РФ по кандидатам для избрания на должность высшего должностного лица субъекта РФ**. Каждая партия могла предлагать президенту не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность главы субъекта РФ. Причем партия может предложить в качестве кандидатуры на указанную должность лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо лицо, не представляющее ту или иную политическую партию.

В настоящее время процесс совершенствования партийной системы продолжается. Так, в конце октября 2013 г. Госдума и Совет Федерации одобрили закон об **увеличении до 75% доли одномандатников в региональных парламентах**. В документе предусматривается снижение в процентном соотношении с 50 до 25 численного состава депутатов законодательного органа госвласти субъекта РФ, распределяемых между списками политических партий, участвующих в выборах. В результате поправки, принятой Госдумой, это положение не распространяется на Москву и Санкт-Петербург. Таким образом, закон позволяет этим субъектам РФ проводить выборы в



свои парламенты как полностью по партийной системе, так и полностью по мажоритарной.

Также закон предоставляет право представительным органам местного самоуправления **самостоятельно определять процентное соотношение депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на соответствующих выборах.** При этом, если часть депутатских мандатов распределяется по пропорциональной избирательной системе, то законом субъекта РФ может устанавливаться "входной барьер", но не более 7% (в настоящее время 5%).

В Госдуме в настоящее время рассматривается внесенный Президентом Российской Федерации проект закона о смешанной системе выборов депутатов нижней палаты парламента (принят в I чтении 16 апреля 2013 года). Согласно данному документу, половина депутатов должна будет избираться по 225 мажоритарным избирательным округам (один депутат - один округ), а другая половина - по "федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов". В выборах смогут участвовать как самовыдвиженцы, так и политические партии, представившие свои списки кандидатов. Для регистрации списка и одномандатников, выдвинутых политическими партиями, не придется собирать подписи избирателей. Проект закона сохраняет проходной барьер для партий в Госдуме в 5% голосов избирателей. В настоящее время к проекту закона подано около 300 поправок. Среди них - **предложения по возврату избирательных блоков на выборах в Госдуму, переход на смешанную связанную систему, при которой распределение мест по одномандатным округам зависит от результатов выборов по спискам, снижение проходного барьера.**

