

Партии-спойлеры как угроза развитию политической конкуренции

Г.Г. Аминова

Очередной этап в регламентации статуса политических партий в законодательстве Российской Федерации был положен в 2012 г., в результате принятия Федерального закона от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (далее — Закон о политических партиях)¹ и Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»². В соответствии с принятыми законами для регистрации политических партий вместо 50 тыс. человек необходимо 500 человек, а также наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Принятие указанных законов свидетельствует о масштабной либерализации законодательства о политических партиях.

На сегодняшний день Министерством юстиции РФ зарегистрировано 77 политических партий³, а также 56 действующих организационных комитетов политических партий⁴. Данные изменения, направленные на либерализацию политической системы, имеют две стороны. С одной стороны, несомненно, принятые поправки — большой успех в отношении мелких политических партий, для которых значительной проблемой является получение представительства в законодательных органах власти — как в федеральных, так и региональных и местных. К тому же данные поправки должны повысить политическую кон-

¹ Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 09.04.12, № 15, ст. 1721.

² Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 07.05.2012. № 19, ст. 2275.

³ Список зарегистрированных политических партий // <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 28.03.2015).

⁴ Сведения о действующих организационных комитетах политических партий по состоянию на 28.07.2014 // <http://minjust.ru/ru/node/2459> (дата обращения: 28.03.2015).

курению, обеспечить доступ на политический рынок новых игроков. С другой стороны, законодатель в который раз проявил непоследовательность в вопросе об оптимальной численности членов, необходимой для создания политической партии. Так, в разные годы минимальная численность членов для создания политической партии составляла 10 тыс. человек, затем она была увеличена до 50 тыс., а в 2012 г. она сокращается до 500 человек. Как справедливо отмечает А.Е. Постников, «такого рода динамика свидетельствует об отсутствии устойчивой конституционной стратегии развития института политических партий как неотъемлемого элемента механизма народовластия»⁵. Причем никаких состоятельных обоснований данным реформам не дается. К тому же законодатель, вводя упрощение регистрации партий, не предусмотрел, в свою очередь, возможность создания избирательных блоков. Все это свидетельствует о том, что фактически доступ к распределению депутатских мандатов для мелких политических партий будет закрыт.

В научной среде также скептически относятся к данной реформе: «либерализация» требований к созданию и деятельности политических партий, которая представляется достаточно неоднозначной, в дальнейшем породит больше проблем, чем сможет решить в краткосрочной перспективе»⁶. О регистрации стали заявлять такие политические партии, как партия любителей пива, партия зеленых, различные националистические партии, партии-сквоттеры (организации, присвоившие себе старые партийные бренды)⁷. Появление такого большого числа политических партий напоминает 90-е гг. Так, Ю.А. Веденеев пишет, что «... политические партии (или то, что под этим наименованием прячется) почему-то размножаются с такой скоростью, что скоро не хватит слов в политическом словаре, чтобы как-то различить их по самоназваниям, не говоря уже о социальной идентификации»⁸.

Одной из ключевых проблем, вызванных либерализацией законодательства о политических партиях, стало создание и рост числа политехнологических партий — партий-спойлеров (от английского *to spoil* — «отравлять», «портить»)⁹, также называемых партиями-«симулякрами», «нанопартиями»¹⁰. Основной целью таких партий является «оттягивание» голосов у конкурентов.

Данная технология не нова для России, она применялась на выборах предыдущих лет и практически перестала использоваться после ужесточения законо-

⁵ Постников А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5 / СПС «Гарант».

⁶ Сизых Ю.А. «Либерализация» законодательства о политических партиях в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 1. С. 48.

⁷ Лаборатория Богданова и партии-сквоттеры // <http://lenta.ru/articles/2012/08/31/party1/> (дата обращения: 28.07.2014).

⁸ Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 21.

⁹ Любарев А. Как политехнологи зарабатывают на сентябрьских выборах // <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/242258-kak-politтехнологи-zarabatyvayut-na-sentyabrskih-vyborah> (дата обращения: 28.07.2014).

¹⁰ См.: Румянцев А. Много партий хороших и разных?... Анализ изменений российского Закона «О политических партиях» с точки зрения экономической теории демократии // Сравнительное конституционное обозрение, 2012. № 6 (91). С. 71.

дательства о политических партиях в 2004 г.¹¹ В качестве основных критериев отнесения партий к этой категории А. Любарев выделяет следующие: краткая и малосодержательная программа, неизвестные лидеры (или лидеры, известные в первую очередь как политтехнологи), отсутствие сайта¹². Всего, по оценке А. Любарева, в 2013 г. в России насчитывалось 13 таких партий. Это целый пул партий с названиями, до степени смешения похожими на названия иных партий, как правило, со словами, производными от слов «коммунистический» и «справедливый» («Коммунисты России», Коммунистическая партия социальной справедливости (КПСС), партия «ЗА СПРАВЕДЛИВОСТЬ!»); как только появилась «Гражданская платформа», Партия социальных сетей сменила название на «Гражданскую позицию», кроме того, вновь появилась партия под названием «Гражданская сила». Во многих регионах эти партии выдвигали списки с идентичным составом кандидатов (т. е. фактически выдвигали их «пакетом»)¹³. В некоторых субъектах РФ партии-спойлеры добились неплохих результатов. Наиболее заметны результаты КПСС (Коммунистической партии социальной справедливости) и партии «Коммунисты России», которые в сумме получили в Бурятии, Забайкалье, Владимирской, Ивановской, Иркутской, Ульяновской и Ярославской областях 4–5%, и эти голоса, скорее всего, могли достаться КПРФ¹⁴. Среди используемых приемов партий-спойлеров можно назвать следующие:

- выставление одинаковых списков во всех регионах;
- агитация не за самих себя, а против партии-конкурента¹⁵;
- составление списков избирателей из жителей других регионов;
- имитация стиля предвыборной агитации партии-конкурента¹⁶.

Избирателей вводят в заблуждение не только через схожие названия партий, но и с помощью сходных лозунгов, предвыборной атрибутики. Так, в 2013 г. во Владимире по вине областной избирательной комиссии были использованы бюллетени, в которых изображения логотипа партии «Гражданская позиция» были напечатаны с ошибками, что сделало его практически идентичным логотипу «Гражданской платформы», а партия-«спойлер» (в данном случае — «Гражданская позиция») стояла в бюллетени выше, что, по мнению представителей «Гражданской платформы», ввело в заблуждение избирателей¹⁷.

Верховный Суд РФ, рассматривая апелляционную жалобу регионального отделения партии «Гражданская платформа» по данному делу, отказал в ее удовлетворении, поскольку довод о том, что ошибка в изображении эмблемы политической партии «Гражданская позиция» ввела избирателей в заблужде-

¹¹ Калинина Н. Партии-спойлеры стали невыгодны // <http://svpressa.ru/politic/article/47061/>.

¹² Любарев А. Указ. источник.

¹³ Кынев А. Все оттенки спойлерства: вредное, полезное и неизбежное // http://slon.ru/russia/vse_ottenki_spyolerstva_vrednoe_poleznoe_i_neizbezhnoe-1012411.xhtml (дата обращения: 28.07.2014).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Перцев А. Размыть и опорочить // http://www.gazeta.ru/politics/2013/07/19_a_5443481.shtml (дата обращения: 28.07.2014).

¹⁶ Кынев А. Указ. источник.

¹⁷ Во Владимирской области перепутали логотипы партий в бюллетене // <http://www.vedomosti.ru/politics/news/16104851/grazhdanskaya-platforma-na-vyborah-vo-vladimire> (дата обращения: 28.07.2014).

ние, основан на предположениях и ничем, кроме утверждений заявителя, не подтверждался¹⁸. Таким образом, в судебном порядке практически невозможно доказать недобросовестные действия политических партий-конкурентов.

Проблему роста числа партий-спойлеров пытаются решить законодатели. Не так давно в Государственную думу Федерального собрания РФ был внесен проект закона о внесении изменений в Закон о политических партиях¹⁹. Согласно Пояснительной записке, данный законопроект направлен на исключение участия в выборах различного уровня политических партий, одной из основных задач которых является не победа на выборах, а снижение количества голосов избирателей, которые потенциально могла бы получить другая политическая партия, представляющая интересы значительного числа граждан. В соответствии со статьей 37 Закона о политических партиях партия признается участвующей в выборах в случае выдвижения ею кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20% субъектов Российской Федерации. Авторы законопроекта предлагают поднять указанный порог до 50%. Политическая партия подлежит ликвидации, если она в течение семи лет подряд не участвовала в выборах. В законопроекте предлагается сократить этот срок до двух лет. Также, согласно проекту, ликвидации будут подлежать политические партии, в которых ни один кандидат в течение трех лет не выиграл выборы.

Более действенными кажутся меры, предлагаемые политологами. В качестве оснований ликвидации политических партий предлагаются следующие:

- если партия в указанный срок не набрала минимум 3% на выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ (или 3% на выборах Президента РФ); или
- партия в указанный срок не получила хотя бы по одному мандату в двух и более законодательных (представительных) органах субъектов РФ; или
- ни в одном субъекте РФ кандидат от партии в указанный срок не был избран губернатором; или
- партия в указанный срок не получила хотя бы по одному мандату в представительных органах муниципальных образований: второго уровня — в двух и более субъектах РФ; или первого уровня — в пяти и более субъектах РФ²⁰.

Однако следует согласиться с мнением А.М. Моисеева, который предлагает отнести такое основание для ликвидации политической партии как ее неучастие в выборах в течение 5 лет подряд (сейчас — 7 лет) к недемократичным требованиям, поскольку в этом случае конституционное право быть избранным ставится в зависимость от избирательных комиссий, в том числе и ЦИК России, т. е. органа, в Конституции РФ не указанного — возникает вопрос о справедливости применения столь строгой меры ответственности партии за реализацию своих прав. К тому же, по мнению Моисеева А. М., российская правопримени-

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 4 июня 2014 г. № 86-АПГ14-1.

¹⁹ Проект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка участия политических партий в выборах» // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=715772-6> (дата обращения: 12.02.2015).

²⁰ Итоговый отчет по проекту «Политические партии на региональном и местном уровнях: институциональный, электоральный и социальный аспекты». Фонд ИСЭПИ, М., 2014. С. 14–15.

тельная практика свидетельствует о несовершенстве механизма защиты прав политической партии при отказе в регистрации списка ее кандидатов. Таким образом, законодателю стоит выработать более демократичные методы стимулирования участия политической партии в выборах²¹.

Действительно, меры в отношении партий-спойлеров необходимы, поскольку негативный эффект от их недобросовестных действий с каждым выбором все более усиливается. Однако, на наш взгляд, неучастие партий-спойлеров в выборах не является одной из ключевых проблем, возникающих в избирательном процессе. Наоборот, такие партии активно участвуют в выборах, причем они практически без препятствий допускаются к участию в выборах, в отличие от оппозиционных партий, которым, например, достаточно сложно собрать необходимое число достоверных подписей, а также зарегистрировать кандидата (список кандидатов) на выборах, поскольку они достаточно часто сталкиваются с необоснованными отказами избирательных комиссий в регистрации списка кандидатов.

По нашему мнению, необходимо выявлять и пресекать недобросовестные действия (например, выставление одинаковых списков во всех регионах, имитацию стиля предвыборной агитации партии-конкурента и др.) подобных политтехнологических партий. Задача науки и законодателя — предложить механизмы, с помощью которых можно нивелировать данные негативные проявления, препятствующие развитию политической конкуренции в стране.

На сегодня отсутствуют юридически закрепленные механизмы. Приостановить либо ликвидировать данные политические партии невозможно, поскольку действия партий-спойлеров не подпадают под основания для прекращения или приостановления деятельности политических партий, предусмотренных в Законе о политических партиях. К тому же подавать заявление о ликвидации или приостановлении деятельности политической партии может только Министерство юстиции РФ, но никак не политическая партия-конкурент. Избирательным комиссиям также не подведомственны дела, связанные с нарушением правил политической конкуренции. Таким образом, поскольку нет юридических механизмов для устранения таких проявлений, отсутствуют и споры в связи с такими действиями. Министерство юстиции РФ фактически следит за соблюдением политическими партиями лишь формальных требований (минимальная численность членов политической партии, количество региональных отделений, своевременное извещение об изменении регистрационных данных и др.). Встает вопрос: на ком должна лежать функция по контролю «качества» деятельности политических партий? Выходом из ситуации могло бы стать создание специального органа — например, Комиссии по политической конкуренции, в функции которой входил бы анализ и пресечение недобросовестных действий политических партий, в том числе партий-спойлеров. В состав Комиссии, которая должна основываться на началах саморегулирования, могут входить представители всех политических партий, кандидаты которых занимают выборные должности на федеральном уровне, представители государственных

²¹ См.: Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2008. С. 9.

органов, например, от Центральной избирательной комиссии РФ, известные ученые, специалисты в области избирательного права и политических партий, а также представители средств массовой информации. Эта комиссия могла бы действовать на постоянной основе, а не только во время избирательных кампаний.

В случае нарушения правил поведения партий и иных субъектов в общественно-политической системе можно предусмотреть в отношении виновной стороны следующие меры ответственности:

- придание широкой огласке (в том числе и через средства массовой информации) нарушений, совершенных политическими партиями или их региональными отделениями;
- внесение в «черный» список политических партий с последующим информированием избирателей;
- наложение штрафа на политическую партию и т. п.

Необходимым условием является указание на право судебной защиты и административного оспаривания актов данной Комиссии.