

ПАРТИЙНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В 2012–2018 гг.

А.Е. Любарев

*Движение в защиту прав избирателей «Голос»,
Комитет гражданских инициатив*

Аннотация: В статье анализируется партийное строительство в постсоветской России с 2012-го по 2018-й гг. Показано, что институциональная реформа 2012 г. привела к резкому подъему партийного строительства и оживлению внутрипартийной жизни.

Ключевые слова: выборы, политические партии, партийное строительство.

Реформа 2012 г. привела к резкому подъему партийного строительства — четвертому за последние 30 лет. Первый имел место в 1990 г., после отмены 6 статьи Конституции СССР, второй — в 1993 г., после введения смешанной системы на парламентских выборах; третий — в 2001–03 гг., после принятия закона «О политических партиях» [Подробнее о процессах партийного строительства в 1990-х и 2000-х гг. см.: Коргунюк 1999, Коргунюк 2007, Кынев, Любарев 2011].

«Партийный бум» 2012 г. оказался самым интенсивным, чему способствовал ряд институциональных факторов.

Во-первых, в стране действовало всего семь партий, причем все три непарламентские (особенно «Правое дело») пребывали не в лучшем состоянии.

Во-вторых, партии занимали исключительное положение в избирательной системе. По пропорциональной системе избирались не только Государственная Дума и региональные парламенты, но и представительные органы крупных муниципальных образований. При этом списки на федеральных и региональных выборах, а с 2009 г. и на муниципальных выборах могли выдвигать только партии.

В-третьих, кандидаты от партий, в том числе и новых, были освобождены от сбора подписей избирателей. В условиях, когда регистрация по подписям являлась для оппозиции практически непреодолимым препятствием, такая льгота превращала партии в поставщиков услуг по выдвижению кандидатов [Любарев 2012, Любарев 2013]. Правда, впоследствии оказалось, что предложение на этом рынке значительно превышает спрос.

Еще одно отличие от периода 2001–03 гг. заключалось в том, что в то время процесс партийного строительства был растянут. Закон о партиях приняли летом 2001 г., но положение об исключительном праве партий выдвигать кандидатов на федеральных и региональных выборах вступило в силу только через два года. Кроме того, на региональных выборах пропорциональная система сделалась обязательной только в 2003 г. Ближайшие выборы в Госу-

дарственную Думу проходили тоже только в 2003-м. Поэтому создателям партий можно было особо не спешить.

На этот раз регистрацию необходимо было пройти уже к июлю 2012 г., чтобы успеть принять участие в едином дне голосования 14 октября. Те, кому это не удалось, стремились успеть к следующему, намеченному на март (в октябре 2012 г. был отменен, а единый день назначен на 8 сентября 2013 г.).

В итоге если в 2001–03 гг. полный цикл регистрации смогли пройти 44 партии (половина из них преобразовалась из ранее существовавших объединений), то к началу июля 2013 г., через 15 месяцев после вступления поправок в силу, право участвовать в выборах имели 46 новых партий, через два года после реформы их число выросло до 59, а к началу избирательной кампании 2014 г. (4 июня) — до 61. И далее рост числа партий продолжался до конца 2015 года [Кынев, Любарев, Максимов 2018].

Этапы партийной регистрации

В соответствии с законодательством процесс создания и регистрации партии проходит в несколько этапов. На первом формируется оргкомитет по подготовке учредительного съезда (о чем уведомляется Минюст). Если партия создается путем преобразования общественного объединения, подготовку съезда осуществляет его руководящий орган. Учредительный или преобразовательный съезд должен быть проведен в течение года после уведомления.

Второй этап — проведение учредительного или преобразовательного съезда, собраний или конференций региональных отделений, подготовка документов для регистрации партии. На все это выделяется не более полугода.

Третий этап — подача документов в Министерство юстиции и их проверка, по результатам которой Минюст может либо отказать в регистрации, либо приостановить ее, дав время на устранение недостатков, либо зарегистрировать партию. В последнем случае документы направляются в Федеральную налоговую службу, которая вносит соответствующую запись в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). На это отводится месяц.

Последний, четвертый, этап — регистрация региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов РФ. На это дается полгода, не считая месяца, выделяемого на пересылку документов в Минюст. Если регистрация регионального отделения приостанавливается или отказ в регистрации оспаривается в суде, срок продлевается. Если партия успевает зарегистрировать необходимое число региональных отделений, она становится полноценной партией и получает право участвовать в выборах — после этого ее уже так просто не ликвидировать. Если не успевает, то теряет регистрацию.

Партийное строительство в первой половине 2012 г.

Оживление партийного строительства наблюдалось уже во время прохождения соответствующего закона через Государственную Думу. О реформе было объявлено в президентском Послании Д.А. Медведева Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. На следующий день проект закона уже был внесен в Госдуму, 28 февраля 2012 г. принят в первом чтении, 20 марта — во втором, 23 марта — в третьем. 28 марта его одобрил Совет Федерации, а 2 апреля подписал президент.

Следует отметить, что попытки создания новых партий имели место и в 2005–11 гг.: только с мая по ноябрь 2011 г. учреждены 17 оргкомитетов. Однако получить регистрацию

не удалось ни одной новой партии (правда, в 2009 г. было зарегистрировано «Правое дело», но его никак нельзя отнести к «новичкам»).

В декабре 2011 г. появилось еще четыре оргкомитета (из них два — после 22 декабря), в январе 2012 г. — шесть. «Вертикальный взлет» начался в феврале 2012 г. — за этот месяц было создано 34 оргкомитета, в марте — 52, в апреле — 70¹. Затем интенсивность появления оргкомитетов снизилась, так как у созданных позже не было шансов успеть к октябрьским выборам. Тем не менее в мае-июле 2012 г. был создан 61 оргкомитет, в августе-декабре — еще 57, а всего за 2012 г. — 280.

В отличие от создания оргкомитета, не требующего серьезных усилий, проведение учредительного съезда связано со значительными организационными и финансовыми издержками. Неудивительно, что большинство заявок на создание партии не преодолело стадию намерений. Из тех оргкомитетов, которые были созданы в 2012 г., съезды сумели провести не более ста, остальные прекратили «деятельность» по истечении годовичного срока.

Случаев преобразования общественного объединения в партию было значительно меньше, регистрацию как партий получили только семь объединений: Российский общенародный союз (преобразовательный съезд прошел еще 17 декабря 2011 г.), Российская экологическая партия «Зеленые», «Коммунисты России», «Гражданская сила», Российская партия пенсионеров за справедливость, «Демократическая правовая Россия» и «Отчизна» (две последние зарегистрированы уже в 2013 г.).

Процесс регистрации партий (май-июль 2012 г.) поражал своей скоростью. В мае регистрацию получили 8 партий, в июне — 15, в июле — 6; итого 29². Из них 19 в период с 5 по 16 июля получили право участия в выборах. С учетом семи «старых» партий и восстановленной РПП-ПАРНАС число потенциальных участников октябрьских выборов достигло 27.

После проведения съезда партия должна провести собрания или конференции региональных отделений и подготовить большой массив документов. На это требуется как минимум несколько дней, а в реальности около двух недель. После этого в течение месяца Минюст должен зарегистрировать партию. Однако были случаи, когда между съездом и внесением записи в ЕГРЮЛ проходило не более 20 дней: «Новая Россия» (12 дней), «Молодая Россия» (15), «Города России» (17), Партия свободных граждан (19), «Гражданская платформа» (19), Партия пенсионеров России (20)³. Такое возможно только при крайне доброжелательном отношении со стороны Министерства юстиции.

Почти молниеносной была и регистрация региональных отделений ряда партий (территориальным органам Минюста на это тоже отведен месяц). У 9 партий между внесением записи в ЕГРЮЛ и получением права участия в выборах прошло меньше 30 дней: у «Умной России» — 19, у «Коммунистов России» — 22, у «Партии за справедливость!» — 23, у Аграрной партии России — 25, у РЭП «Зеленые» — 27, у Политической партии социальной защиты — 27, у «Молодой России» — 28, у «Новой России» — 29, у «Городов России» — 29.

В наиболее короткий срок дистанцию от проведения съезда до получения права участия в выборах прошла «Новая Россия» — всего за 41 день. У «Молодой России» этот показатель составил 43 дня, у «Городов России» — 46, у «Партии за справедливость!» — 51, у Партии пенсионеров России и Партии свободных граждан — 52, у Аграрной партии России — 53, у «Умной России» — 54. Впоследствии никто подобных рекордов уже не ставил:

¹ На самом деле, по-видимому, их было немного больше: информация о некоторых оргкомитетах, быстро прошедших съезды, оказалась недоступной.

² Дата регистрации фиксируется по внесению записи в ЕГРЮЛ.

³ Информация о датах проведения съезда и внесения записи о партии в ЕГРЮЛ взята с сайта Минюста (<http://minjust.ru/nko/gosreg/partii>).

после сентября 2012 г. быстрее всех дистанцию прошли Российская партия садоводов (86 дней) и Казачья партия РФ (117), у остальных это заняло гораздо больше времени.

Что же за партии оказались самыми «шустрыми»? Шесть из них — Демократическая партия России, Народная партия России, Социал-демократическая партия России, Коммунистическая партия социальной справедливости (КПСС), «Союз горожан», Партия социальных сетей (впоследствии переименована в «Гражданскую позицию») — были созданы «Центром Андрея Богданова», их принадлежность к одному пулу четко дала о себе знать на выборах 14 октября 2012 г. и 8 сентября 2013 г. Это ярко выраженные политтехнологические партии. Свойственные этому типу признаки — краткая и невнятная программа, неизвестные лица в лидерах — наличествуют также у Партии свободных граждан и у Политической партии социальной защиты (подробнее о политтехнологических партиях см. статью «Классификация новых политических партий» в этом номере).

Пять партий были созданы на базе неполитических общественных объединений: Партия пенсионеров России (Союз пенсионеров России), «Города России» (Федеральный совет городов), «Новая Россия» (Союз «Чернобыль»), Аграрная партия России (АККОР), «Молодая Россия» (Ассоциация юристов России). Понятно, что создать партию с необходимым числом региональных отделений легче на базе уже имеющейся региональной сети. Важнее то, что эти общественные объединения имели и имеют явный провластный характер, а некоторые из них объявили о своем вхождении в Общероссийский народный фронт. Иными словами, это сателлиты «Единой России». К ним примыкает и «Умная Россия», созданная бывшим лидером движения «Наши». Неудивительно, что эти партии оказались рекордсменами по скорости регистрации.

Еще две партии можно отнести к спойлерам — «Коммунистов России» (спойлер КПРФ) и «Партию за справедливость!» (спойлер «Справедливой России»). Хотя создавшие их люди не скрывали собственных политических амбиций, власть оказывала им поддержку именно в расчете на спойлерские услуги.

Таким образом, из 19 партий, получивших к концу июля 2012 г. право участвовать в выборах, лишь три можно считать относительно самостоятельными — РЭП «Зеленые», «Альянс зеленых» и Народная партия «За женщин России».

Следует отметить, что многие из этих партий не отличались высокой электоральной активностью. Аграрная партия России вообще не участвовала в кампании 2012 г., да и в последующих была не особо активна. «Новая Россия» за три года выдвинула на выборах в законодательные и представительные органы региональных центров всего один список и двух кандидатов-одномандатников, Партия свободных граждан — три списка и 14 кандидатов по мажоритарной системе. Не проявили особой активности также «Молодая Россия», «Умная Россия», «Города России», Политическая партия социальной защиты. В 2013 г. заметно снизила интенсивность деятельности Народная партия «За женщин России». Партии «богдановского пула» во многих регионах и городах выдвигали одинаковые списки «варягов» и почти не выставляли кандидатов в одномандатных округах. Наиболее активны были спойлеры — «Коммунисты России» и «Партия за справедливость!», — а также обе «зеленые» партии.

Кроме того, для данного этапа характерна тенденция восстановления ранее существовавших партий или использования их брендов. Так, прежними лидерами были восстановлены Демократическая партия России, РЭП «Зеленые», «Гражданская сила», Российский общенародный союз, Партия мира и единства (три последние были зарегистрированы в июне-июле, но право участвовать в выборах получили позже). В 2013 г. была восстановлена Партия возрождения России.

За некоторые бренды шла ожесточенная борьба. Возникло, в частности, сразу несколько оргкомитетов Аграрной партии России, победу среди которых одержал наиболее

провластный. Партия пенсионеров России в скорости регистрации опередила Российскую партию пенсионеров за справедливость, созданную бывшим лидером Российской партии пенсионеров И. Зотовым. Популярностью пользовалось также название «Против всех». Проверенные бренды были взяты на вооружение Социал-демократической партией России, Народной партией России, отчасти Народной партией «За женщин России». Особенно же удачным оказалось использование аббревиатуры КПСС.

Партийное строительство с осени 2012 по июнь 2014 г.

В сентябре-декабре 2012 г. были зарегистрированы 17 партий, в январе-марте 2013 г. — 10, в апреле-июне 2013 г. — 11, в августе-декабре 2013 г. и в январе-июне 2014 г. — по 7, а всего с мая 2012 по июнь 2014 г. — 81. Из них 14 утратили статус, не сумев в установленный срок зарегистрировать региональные отделения.

С августа 2012 г. по май 2013 г. право участия в выборах получила 21 партия, в результате в выборах, назначенных в конце мая — начале июня, могли участвовать 48 партий. К 19 июня 2013 г. к ним прибавились еще 6 партий, и в выборах, назначенных после этой даты, могли участвовать 54 партии. За последующий год право участия в выборах получили еще 15 партий, и в кампании 2014 г. могли участвовать 69 партий.

Среди партий, получивших во второй половине 2012 – первой половине 2013 г. право участвовать в выборах, были такие претенденты на самостоятельную роль, как «Гражданская платформа», Российская партия пенсионеров за справедливость и «Родина», проявившие самую высокую среди новых партий электоральную активность и достигшие наибольших успехов на выборах 2013 г.

Первое время Минюст не сообщал об отказах в регистрации. В октябре 2012 г. выяснилось, что их получили шесть партий. К началу апреля 2013 г. число отказов, по нашим данным, достигло 16. Затем соотношение регистраций и отказов существенно изменилось: с апреля 2013 по октябрь 2014 г. было зарегистрировано 25 партий, 37 получили отказ.

Такой резкий перепад в пропорциях трудно объяснить чем-либо иным, кроме как изменением подхода власти к регистрации партий. Об этом же свидетельствует и увеличение сроков прохождения регистрации. Если для партий, зарегистрированных в 2012 г., среднее время от съезда до получения права участвовать в выборах составляло 100 дней, то для тех, кто получил право участвовать в выборах 2013 г., — уже 241.

О том, с какими проблемами сталкивались партии при регистрации региональных отделений, в марте 2013 г. писал лидер «Демократического выбора» В.С. Милов (у ДВ от проведения съезда до получения права участвовать в выборах прошло 312 дней): «Основная составляющая бодания с региональными управлениями Минюста по регистрации региональных отделений — вовсе не внутренние документы отделения (протокол собрания, список членов партии), а некий внутренний минюстовский формуляр, который нужно заполнить для подачи заявления о регистрации, — так называемая „форма РН-0001“. Это толстая пачка документов, которую нужно заполнить и частично нотариально заверить, и основные претензии обычно предъявляются именно к заполнению этой самой „формы РН-0001“. Избежать этих претензий практически невозможно, поскольку, увы, у Минюста не существует единых требований к регионам по ее заполнению, и в разных регионах мы сталкивались с совершенно взаимоисключающими и противоположными требованиями — кто должен быть заявителем (местное лицо или представитель федерального руководства партии), заявление должно быть подписано председателем или исполнительным директором партии, как называть отделение — Вологодское региональное отделение политической партии „Демократический выбор“ или региональное отделение политической партии „Демократический выбор“ в Воло-

годской области. В разных регионах требовали все это сделать по-разному и отвечали: „Нас это не волнует“ на отсылки к противоположным требованиям других регионов. Были постоянные нестыковки в требованиях о том, что нужно заверять нотариально, на Камчатке, например, с нас потребовали нотариально заверить всю стопку подаваемых документов. Кстати, когда нашу партию регистрировали прошлым летом – и тоже приостанавливали регистрацию из-за придинок — то большинство замечаний (4 из 7) были не к документам партии, а к той самой пресловутой „форме РН-0001“» [Милов 2013].

При этом в п. 2 ст. 18 федерального закона «О политических партиях» четко прописано: «Территориальный орган не вправе требовать от политической партии представления документов, не предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи для государственной регистрации регионального отделения политической партии». Поскольку «форма РН-0001» в число этих документов не входит, получается, что Минюст игнорирует требования закона.

Отметим, что в июне–июле 2012 г. территориальные органы Минюста зарегистрировали не менее 800 региональных отделений партий — в среднем по 10 отделений на ТО, по три рабочих дня на регистрацию одного отделения. Понятно, что в тот период не было физической возможности тщательно проверять все документы, однако изменение подхода к регистрации нарушает конституционный принцип равенства перед законом.

Но дело не только в чисто бюрократических проблемах. Напомним, что среди партий, которые регистрировались в первые месяцы после реформы, преобладали провластные объединения. Оппозиционные партии в основной своей массе проходили подготовительные этапы медленнее и в результате попали в «волну придинок».

Примечателен список партий, получивших отказ в регистрации. Среди них есть организации с экзотическими названиями и малоизвестными лидерами (Нетократическая партия России, Метагалактическая гражданская конфедерация России), а также партии, названия которых дублируют названия уже зарегистрированных. Однако немало и таких, которые связаны с протестным движением и/или возглавляются известными оппозиционными политиками: «Народный альянс» (партия сторонников А.А. Навального)⁴, Партия 5 декабря (лидер — член Координационного совета оппозиции С.К. Давидис), Национально-демократическая партия (лидеры — члены Координационного совета оппозиции К.А. Крылов и В. Тор), «Новая сила», Пиратская партия России, «Свобода и народовластие» (лидер — бывший мэр Владивостока, бывший депутат Госдумы В.И. Черепков). До февраля 2014 г. не была зарегистрирована ни одна партия, напрямую связанная с Координационным советом оппозиции; в феврале 2014 г. зарегистрирована Партия прогресса, но она утратила регистрацию в апреле 2015 г., так как в отведенный срок не смогла зарегистрировать 43 региональных отделения; при этом по мнению партии, срок ей должен был быть продлен, так как отказы в регистрации во многих регионах оспаривались ею в судах, и к концу сентября 2014 г. нужное число отделений было зарегистрировано [Кынев, Любарев, Максимов 2015].

При этом регистрацию прошло немало партий, почти не участвующих в выборах (или не способных получить более 1 % голосов) и не проявляющих какой-либо иной активности.

Еще в 2012 г. мы указывали на то, что широкие и нечетко сформулированные основания для отказа в регистрации создают широкие же возможности для произвола и дискриминации. В связи с этим мы прогнозировали, что значимым политическим проектам по-преж-

⁴ После того как «Народному альянсу» дважды отказали в регистрации, партию возглавил сам А.А. Навальный, незадолго до этого получивший 28 % голосов на выборах мэра Москвы. Однако Минюст оперативно удовлетворил просьбу партии «Родная страна» («богдановский пул») изменить ее название на «Народный альянс»; соответствующие документы, скорее всего, были оформлены задним числом. Сторонникам Навального пришлось заново собирать съезд и переименовываться в Партию прогресса.

нему будут ставиться препоны [Любарев 2012]. И уже в 2014 г. можно было констатировать, что наш прогноз сбылся.

Партии в период 2014–2018 гг.

С 2014 г. процесс создания новых партий заметно замедлился. Сыграли роль два фактора. С одной стороны, это постепенное исчерпание групп, желающих создать партию. С другой стороны, возвращение требования сбора подписей для партий, не успевших показать хорошие результаты на выборах, резко снизило привлекательность таких партий для потенциальных кандидатов.

За период со второй половины 2014 г. по июль 2018 г. были зарегистрированы 10 новых партий. Из них получили право участия в выборах 6, кроме того, это же право получили еще 4 партии, зарегистрированные ранее.

В то же время с ноября 2015 г. начался процесс ликвидации новых партий. С этого времени по май 2018 г. самоликвидировались 5 партий и были ликвидированы Верховным Судом РФ по искам Минюста за непредставление необходимых документов или за утрату необходимого числа региональных отделений 9 партий плюс еще одна партия («ВОЛЯ») была ликвидирована за экстремистскую деятельность.

В результате число партий стало сокращаться. На июнь 2015 г. право участия в выборах имели 74 партии, на июнь 2016 г. — также 74, на июнь 2017 г. — 71, на июнь 2018 г. — 63 партии. В июле 2018 г. добавилась 64-я партия.

На некоторые успешные или потенциально успешные партии со стороны власти было оказано давление, в результате которого в них сменилось руководство и партии заметно снизили активность. Так, «Гражданскую платформу» покинули придерживавшиеся либеральных взглядов ее основатель миллиардер М.Д. Прохоров и его сестра И.Д. Прохорова, и партию возглавил бывший депутат Госдумы от ЛДПР Р.Г. Шайхутдинов. Российскую партию пенсионеров за справедливость в декабре 2015 г. возглавил депутат Законодательного Собрания Свердловской области Е.П. Артюх, но в ходе кампании по выборам в Государственную Думу внутри партии был спровоцирован конфликт из-за включения в ее список ряда сильных кандидатов, в том числе трех бывших глав регионов, в результате которого Артюх покинул партию. «Альянс Зеленых» в 2014 г. попытался объединиться с рядом незарегистрированных партий, одним из его сопредседателей стал бывший депутат Государственной Думы от «Справедливой России» Г.В. Гудков. Однако вскоре другой сопредседатель партии, Г.Г. Фетисов, был арестован по обвинению в мошенничестве, после чего партия резко снизила активность, и в конечном итоге ее покинули и Фетисов, и Гудков.

Активность на выборах большинства непарламентских партий начиная с 2014 г. стала заметно снижаться [Кынев, Любарев, Максимов 2015, Кынев, Любарев, Максимов 2017, Кынев, Любарев, Максимов 2018].

Коргунюк Ю.Г. 1999. *Современная российская многопартийность*. — М.: ЦППИ ИНДЕМ. — 384 с.

Коргунюк Ю.Г. 2007. *Становление партийной системы в современной России*. — М.: Фонд ИНДЕМ, МПГУ. — 543 с.

Кынев А.В., Любарев А.Е. 2011. *Партии и выборы в современной России: эволюция и деволуция*. — М.: Фонд «Либеральная миссия». — 792 с.

Кынев А., Любарев А., Максимов А. 2015. *Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции*. — М.: Фонд «Либеральная миссия». — 372 с.

Кынев А., Любарев А., Максимов А. 2017. *Как выбирала Россия — 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса*. — М.: Фонд «Либеральная миссия». — 1142 с.

Кынев А., Любарев А., Максимов А. 2018. *Российские выборы–2017: преемственность и изменение практик между двумя федеральными кампаниями*. — М.: Фонд «Либеральная миссия». — 514 с.

Любарев А.Е. 2012. Перспективы развития партийной системы в свете политических реформ 2012 г. — *Партии и выборы: вчера, сегодня, завтра* / Под ред. Ю.Г. Коргунюка и Г.М. Михалевой. — М.: КМК. — С. 131–138.

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

Милов В. 2013. Про регистрацию региональных отделений партии «Демократический выбор». — *Живой журнал*. — Доступно: <http://demvybor.livejournal.com/481197.html>. — Проверено: 24.08.2018.