

Мониторинг правовой модели многопартийности в государствах — участниках СНГ

Какителашвили М. М.¹

Ключевые слова: демократия, политическая партия, выборы, избирательная система, доминирующая партия, конституция, постсоветские государства, президент, финансирование партий, правовой менталитет.

Аннотация. Целью статьи является выявление особенностей правовой регламентации статуса политических партий и их деятельности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Методологией исследования являются, общенаучные методы познания (диалектический, анализа и синтеза, моделирования и др.), а также социологический, исторический, сравнительно-правовой, формально-правовой и др.

Автор приходит к выводу, что становление многопартийности происходило в одинаковых политических и правовых условиях, что определило похожее закрепление статуса политических партий в законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств. Выделяются общее и особенное в правовом регулировании деятельности политических партий в законодательстве стран Содружества Независимых Государств. Вводится в научный оборот понятие правовая модель многопартийности. На основе анализа законодательства и правоприменительной практики в сфере партийного строительства в государствах – участниках Содружества Независимых Государств предложена авторская классификация действующих правовых моделей политических партий. «Восточная» модель деятельности политических партий, которая применяется, по мнению автора, в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, России, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, характеризуется доминированием «пропрезидентской» политической партии в парламенте. Особенностью «западной» модели политических партий (применяется в Армении, Молдавии, Киргизии и Украине) является ведущая роль партий в избирательной системе и значительная роль самого института парламентаризма. Разработанные автором выводы могут использоваться для совершенствования российского законодательства.

DOI: [10.21681/2226-0592-2019-1-16-24](https://doi.org/10.21681/2226-0592-2019-1-16-24)

1. Введение

Актуальность затронутой темы, обусловлена тем, что именно политические партии – главные действующие лица в системе современной демократии. Прошло значительное время с момента распада Советского Союза, и необходимо проанализировать, в каком состоянии находятся один из ключевых институтов правового, демократического государства – политических партий, какие есть тенденции его развития, эволюции или, наоборот, деградации.

В юриспруденции широко применяются различные средства исследования права. При этом в научный оборот вовлекаются понятия и термины, заимствованные из других областей научного знания. Их сочетание с традиционными для правоведения понятиями открывает новые возможности использования собственно-юридического инструментария в целях анализа социально-правовой действительности. Одним из таких понятий является моделирование.

Принимая позицию авторов монографии «Правовые модели и реальность» [21], в рамках настоящей

статьи под правовой моделью многопартийности понимается выражение определенного образа правовой действительности, ориентированное на постепенное воплощение закладываемых в них ценностно-правовых идеалов, принципов, требований в реальное правовое состояние, на внедрение их в правовую жизнь.

Научной гипотезой является предположение, что установленная после распада Советского Союза правовая модель многопартийности в конституционном законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ)² в дальнейшем получило «отклонение» от первоначально заложенных в ней ценностно-правовых идеалов.

Как представляется, анализ партийных систем стран СНГ будет не только полезен для совершенствования российского законодательства, но и послужит основой для дальнейшей интеграции (реинтеграции) государств на постсоветском пространстве, в обоснова-

² По состоянию на 17.12.2018 государствами – участниками СНГ являются: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина.

¹ Какителашвили Михаил Михайлович, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Россия (E-mail: mmk2010@yandex.ru)

нии чего, нами было опубликовано несколько статей по данной проблематике [11; 12].

2. Становление института политических партий в СНГ

Современные политические системы, базирующиеся на принципе разделения властей и включающие в себя институты всеобщего равного избирательного права, парламентаризма, многопартийности, складывались на протяжении XIX-XX веков сначала в наиболее развитых государствах Западной Европы и США, а затем десятках других стран, распространившийся практически по всему миру. В государствах Западной Европы этот процесс протекал в эволюционных формах, позволявших «оттачивать» отдельные детали политического механизма.

На постсоветском пространстве политическое развитие шло иным, скачкообразным и маятниковым путем.

Начальный период становления политических систем государств – участников СНГ характеризуется стремлением руководства этих государств дистанцироваться от советской модели.

Во всех государствах – участниках СНГ в основу новой политической системы были заложены идеологические и концептуальные основы многопартийности, направленные на формирование модели устойчивого правового развития и преобразования, стратегическое значение которых заключалась в построении правового, демократического государства.

Принятые в государствах – участниках СНГ конституции стали основой правовых моделей деятельности политических партий, в которых признается особая роль партии как объединения граждан, носителя идей (политических программ), провозглашается политическое многообразие и многопартийность, содержится запрет на вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательства партий в деятельность государственных органов и должностных лиц и другое.

Общим для конституционного законодательства стран СНГ стало наделение политических партий особыми правами в избирательном процессе, как то: участие в формировании избирательных комиссий, организуемых выборы; право выдвижения кандидатов на выборные должности, в том числе в парламент; доступ партий к СМИ; предоставление государственной финансовой поддержки на выборах; оспаривание итогов выборов и др.

3. Векторы партийного строительства

Необходимо отметить, что законодательство (как таковое) не было решающим фактором, определяющим условия создания и деятельности политических партий, политическая конъюнктура всегда доминировала.

Как нам представляется, дальнейшее реформирование законодательства о партиях на постсоветском пространстве, с одной стороны, было вызвано требованиями международного сообщества по либерализации общественно-политической жизни стран СНГ (например, требование регистрации оппозиционных партий), а с другой, – опасностью радикализации внутренних политических отношений.

В начале 2000-х годов кардинальные изменения в правовом регулировании политических партий были связаны с волной т.н. «цветных революций» в странах СНГ [13]. Тема «цветных революций» освещается отечественными и зарубежными авторами с противоположных позиций. Зарубежные исследователи обуславливают их внутренними причинами, а большинство ученых СНГ – внешними факторами. Народные демонстрации на постсоветском пространстве с 2003 года имели место в Грузии, Кыргызстане и Украине, которые привели к смене политического руководства и политического режима. В какой-то мере похожие события наблюдались в Армении, Узбекистане, Азербайджане, Молдове и других государствах [14].

Например, в декабре 2003 года под впечатлением от «революции роз» в Грузии³, в Узбекистане был пересмотрен Закон о партиях. В частности, в четыре раза было увеличено количество необходимых подписей для регистрации партии.

Можно предположить, что на определенном этапе развития политических систем государств – участников СНГ, страны пошли разными путями, произошло отклонение от первоначальной правовой модели многопартийности.

Ряд стран в ходе «цветных революций» стали полностью ориентированы на правовую модель многопартийности по западноевропейскому образцу (Армения, Кыргызстан, Молдова, Украина), что нашло закрепление как на законодательном уровне, так и в правоприменении. В других странах, реагируя на вмешательства во внутренние дела государства, стремились ужесточить законодательство о партиях, чтобы исключить такое влияние.

Несмотря на общность правовых основ многопартийности в странах СНГ заложенных на первоначальном этапе, в настоящее время имеются существенные их отличия в правовом статусе партий, которые позволяют нам выделить две модели правового регулирования деятельности политических партий, применяемые в государствах – участниках СНГ.

4. Модели правового регулирования политических партий

К первой группе («восточная» модель) нами отнесены государства, где партии никогда не были суще-

³ Революция роз – цветная революция в Грузии в ноябре 2003 года. Основной мотив революции – фальсификации парламентских выборов 2 ноября 2003 года. В ходе революции Э. Шеварднадзе сложил свои полномочия и руководство страной перешло к оппозиционеру во главе с М. Саакашвили.

ственным социальным явлением, а политическая конкуренция по сути отсутствовала (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) [19].

Характеризуя общественные отношения, сложившиеся в этих странах, нельзя не отметить, что в большинстве из них становление многопартийности проходило под политическим руководством представителей высшего слоя советской партийной номенклатуры. Некоторые из них стали во главе постсоветских государств, возглавили политические партии.

Объединяют данную группу в том числе самые длительные на постсоветском пространстве сроки правления президентов.

М.А. Краснов приходит к выводу, что для данной группы стран характерно отсутствие устойчивых политических партий и традиции политической конкуренции [15].

Законодательное закрепление многопартийной системы в этой группе стран нивелируются правоприменительной практикой. Для этой группы стран присуще выхолащивание из демократических принципов проведения выборов и многопартийности их сути правовыми нормами и институтами, которые формально этим принципам не противоречат.

Так, законодательство этой группы стран характеризуется жесткими требованиями, предъявляемым к политическим партиям. Например, в Казахстане для государственной регистрации политической партии в ее составе должно быть не менее 40 тысяч членов, представляющих структурные подразделения партии во всех областях, городе республиканского значения и столице, численностью не менее 600 членов партии в каждом из указанных субъектов⁴. Как отмечает Ф.И. Долгих, минимальный порог численности политической партии в Казахстане в настоящий момент является одним из самых высоких в мире. Данный порог выше разве что в Мексике, где он составляет для национальной политической партии не менее 65 тысяч [8]. С учетом таких жестких требований, в республике только 7 зарегистрированных политических партий.

На протяжении последних трех созывов в Мажилесе – нижней палате Парламента Республики Казахстан⁵ – пропрезидентская партия «Нур Отан» (основана по инициативе действующего президента Н. Назарбаева, он же является ее лидером) имела подавляющее большинство депутатов (2007 год – 98, 2012 год – 83, 2016 год – 84).

Отсутствие полноценной партийной системы в Казахстане, по утверждению Ж.Х. Джунусовой, связано с тем, что дифференциация общества по политическим интересам лишь складывается. До 2007 года практически отсутствовали и механизмы участия партий в осуществлении государственной власти [5].

⁴ П. 6 Ст. 10 Закона Республики Казахстан «О политических партиях» // сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

⁵ 98 депутатов Мажилеса избираются по партийным спискам, 9 депутатов Мажилеса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Ст. 9 Конституционного закона Республики Казахстан от 28.09.1995 № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (в ред. 27.06.2018).

В Республики Беларусь, при относительно не больших требованиях закона к численности членов партий – 1 тысячи учредителей (членов)⁶ достаточно для регистрации партии, зарегистрировано 15 политических партий⁷.

Избирательный процесс демонстрирует электроальную поддержку Президента А. Лукашенко, выявляя его как самого сильного политического актора, с которым партии в данных условиях не в состоянии конкурировать.

В Республике Казахстан и Республике Беларусь выборы во многом предсказуемы, и поэтому не воспринимаются как социально значимое событие.

Закон Республики Узбекистан «О политических партиях»⁸ для создания политической партии, помимо требования собрать не менее 20 тыс. подписей граждан, представляющих структурные подразделения партии во всех областях, устанавливает сложную для реализации процедуру регистрации партии, ограниченную жесткими временными рамками (статья 6).

С момента распада СССР и обретения независимости, Министерством юстиции Республики Узбекистан зарегистрировано только 7 политических партий, а ныне действует пять из них.

Несмотря на невысокие требования законов республик о партиях Азербайджана⁹, Таджикистана¹⁰ и Туркменистана¹¹ к количеству членов партий (одна тысяча граждан проживающих в большинстве областей), в Азербайджане зарегистрировано 20 партий, в Таджикистане – 8 партий, а в Туркменистане только 3.

Большинство официально зарегистрированных партий создавалось с участием или при публичной поддержке президентов этих республик.

Так, например, по утверждению М.М. Акиловой в Республике Таджикистан политические партии не имеют существенного политического влияния ни в парламенте, ни на политическую активность населения [2].

В партийной системе этой группы государств доминирует не просто пропрезидентские партии, а сама личность президента.

Российскому законодательству о партиях, как и законодательству других государств – участников СНГ, присуще отсутствие единой концепции партийного строительства, что, по нашему мнению, является одной из главных проблем его развития.

⁶ Ст. 10 Закона Республики Беларусь «О политических партиях» //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

⁷ Сайт Минюста Республики Беларусь URL: <http://minjust.gov.by/ru/registr/politpart/> (дата обращения: 15.11.2018).

⁸ Закон Республики Узбекистан от 26 декабря 1996 года № 337-1 «О политических партиях» (в ред.18.04.2018) //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

⁹ Закон Азербайджанской Республики от 03.06.1992 №147 «О политических партиях» //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

¹⁰ Закон Республики Таджикистан от 13.11.1998 № 680 «О политических партиях» //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

¹¹ Закон Туркменистана от 10.01.2012 № 254-IV «О политических партиях» //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

По справедливому утверждению Г.Д. Садовникова процесс становления и развития многопартийности в России выглядит крайне противоречивым и не соответствующим фундаментальным идеям конституционализма [22].

Конституция Российской Федерации 1993 года, в отличие от многих конституций государств СНГ, подробно избирательную систему не регламентирует и не содержит упоминаний о партиях.

На разных этапах развития российской партийной системы преобладали как «западный» подход – со снижением законодательных требований к партиям и как следствие – рост их количества, так и «восточный» – с ужесточением законодательства о партиях, доминированием пропрезидентской партии.

Современный этап характеризуется принятием Федерального закона 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»¹², а также образование в этом же году пропрезидентской политической партии «Единая Россия». Начиная с этого периода и до настоящего времени «Единая Россия» имеет конституционное большинство в Государственной Думе Российской Федерации, большинство в региональных парламентах, а подавляющее большинство глав регионов состоят в этой партии.

Направленность законодательства на поддержку крупных партий начинается с 2002 года, когда были 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», устанавливающие, что не менее половины депутатов региональных парламентов должны избираться по партийным спискам.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹³ впервые устанавливал выборы в нижнюю палату российского парламента по партийным спискам. И хотя закон допускал возможность включения в партийный список до 50% беспартийных граждан, реализация пассивного избирательного права существенно усложнилась.

В 2005 г. продолжилось законодательное усиление парламентских партий, чему свидетельствует упразднение из избирательного процесса на федеральном и региональном уровне избирательных блоков.

Изменения избирательного законодательства, внесенные в 2009 году, свидетельствуют о некотором отходе от тенденции доминирования политических партий в политической системе. Так, в 2009 году были приняты меры направленные на увеличение представительности малых партий в Государственной Думе Российской Федерации и допуск их к парламентской трибуне: партиям, получившим от 5 до 7% голосов, могли претендовать на 1 или 2 депутатских мандата. Но, на практике эта норма не была реализована, поскольку по результатам следую-

щих выборов в Государственную Думу Российской Федерации ни одна из партий не имела такого результата.

Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» установил гарантии их равенства перед государственными средствами массовой информации (далее – СМИ). Однако, непарламентские партии не получили узаконенной возможности равного доступа к государственному СМИ.

В 2011 году наблюдается усиление партийной составляющей на выборах: закон установил обязательность применения пропорциональной избирательной системы и на муниципальном уровне – в муниципальных районах и городских округах¹⁴.

Несмотря на принятые законы направленные на усиление роли партий в обществе, уровень доверия к партиям был невелик [17]. По данным Левада-Центра, политические партии к 2012 году находились на последних местах рейтинга доверия граждан политическим институтам («не вполне заслуживают доверия» 39% в 2009 году и 48 % в 2012 году)¹⁵.

Следующий этап развития избирательной системы Российской Федерации характеризовался либерализацией избирательного законодательства. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выдвинул инициативу изменения партийного законодательства с целью активизации политической конкуренции¹⁶. С этой целью был предпринят ряд законодательных актов.

Так, федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» существенно изменил систему партийного строительства. Во-первых, это резкое снижение числа членов партии, необходимого для ее регистрации с 40 тысяч до 500 человек. При этом снято требование о числе членов региональных отделений. Во-вторых, упрощен порядок и срок регистрации партий. В-третьих, введение новой нормы о приостановлении регистрации политической партии на строго определенных основаниях, что ограничило влияние государственного органа на процесс партийного строительства. В-четвертых, к существенным послаблениям в области финансовой отчетности партий.

Минимальный процент депутатских мандатов в законодательном органе субъекта Российской Федерации, распределяемый по пропорциональной избирательной системе, снизился с 50 до 25 процентов. Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государ-

¹⁴ Федеральный закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов».

¹⁵ URL: <http://www.levada.ru/2012/11/02/doverie-institutam-vlasti/> (дата обращения: 17.12.2018)

¹⁶ Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 214 от 13.11.2009.

¹² Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919. Утратил силу.

ственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга¹⁷.

В этих условиях в 2012 году правом принимать участие в выборах обладали 28 политических партий, а выдвигали кандидатов и списки 26 из них. В сентябре 2013 года их было соответственно 54 и 53, а на выборах – 2014 года из 69 политических партий, имевших право принимать участие в выборах всех уровней, 63 партии выдвигали кандидатов, списки кандидатов. Также была отмечена повышенная активность непарламентских партий на выборах губернаторов: если в 2013 году кандидаты выдвигались от 22 непарламентских партий, то в 2014 году – от 38 [9].

Тем не менее, эффект от принятых законодательных новелл, направленных на либерализацию партийного строительства оказался незначительным. Так, например, право самостоятельного участия в федеральных выборах 1995 года имели 272 организации, в 1999 году – 149, в 2003 году – 44, в 2007 году – 1, в 2011 году – только 7, а в 2016 году – 14 партий¹⁸.

В 2014 г. был принят новый Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определивший возврат к смешанной системе¹⁹.

В настоящее время – крупные партии по-прежнему господствуют в парламентах. Незыблемым остается доминирование «Единой России». При этом доверие граждан к парламенту и партиям остается достаточно низким [18], явка на выборы в условиях отмены минимального порога явки избирателей невелика²⁰.

Так, по итогам парламентских выборов 2016 года в Государственной Думе Российской Федерации представлены те же четыре политические партии, но с резко увеличившейся долей «Единой России» за счет доминирования ее кандидатов в мажоритарных округах. Тенденция не изменилась и в большинстве избранных 18 сентября 2016 года 39 региональных парламентов.

Интересно отметить, что характерные черты российской партийной системы, отмеченные С.А. Авакьяном в 1998 года, остаются актуальными и в 2019 году, а именно: чрезмерное использование так называемого «административного ресурса» при создании «партий власти» и поддержке их на выборах; «закрытость» партийных списков, недостаточный уровень внутрипартийной демократии [1].

В России сформировалась партийная система доминирующей пропрезидентской партией.

Государственное финансирование политических партий («восточная» модель)

Для законодательства Азербайджана²¹, Казахстана²², России²³, Туркменистана²⁴ и Узбекистана²⁵ характерно установление государственного финансирования политических партий и тенденция увеличения его доли до 70–90% в бюджетах пропрезидентских партий [7]. Например, в 2012–2017 годах из федерального бюджета денежные средства были распределены между парламентскими партиями следующим образом: «Единая Россия» – более 17 миллиардов, КПРФ – 6 миллиардов; ЛДПР – 4 миллиардов; «Справедливая Россия» – 3,3 миллиардов [10].

К сожалению, не получил одобрения Советом Федерации, принятый Государственной Думой Российской Федерации в 1995 году проект Федерального закона «О политических партиях», которым предусматривалось трехуровневое государственное финансирование политических партий: федеральное, региональное (при участии в региональный парламент), а также финансирование фракций политических партий.

Бюджет крупнейшей партии Казахстана «Нур Отан», основанной по инициативе действующего Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева, за 2013 год составил более 5 миллиардов 857 миллионов тенге, из них финансирование из республиканского бюджета составило более 3 миллиарда тенге. В 2017 году общий доход партии составил более 10 миллиардов тенге, из них более 4 миллиардов 537 миллионов тенге поступило из республиканского бюджета²⁶.

В 2017 году в бюджет политических партий Азербайджана поступило более 9 миллионов 333 тысяч манат. Из них 89% приходится на долю пропрезидентской партии «Новый Азербайджан»²⁷.

В связи с этим вызывает сомнение, что финансовая поддержка государством политических партий осуществляется «в разумных размерах», «основано на объективных критериях и не приводит к благоприятному отношению к той или иной партии», что предусматривается в международных актах²⁸.

²¹ Закон Азербайджанской Республики от 3 июня 1992 года № 147 «О политических партиях» (ст.13) //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

²² Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344-III «О политических партиях» предусматривает государственное финансирование (ст. 18) // сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

²³ Федеральный закон 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ст. 33) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

²⁴ Закон Республики Туркменистан от 10.02.2012 № 254-IV «О политических партиях» (ст. 29) //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

²⁵ Закон Республики Узбекистан от 30.04.2004 № 617-II «О финансировании политических партий» (ст. 7) //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

²⁶ Финансовый отчет политической партии «Нур Отан»: <http://nurotan.kz/financial-report> (дата обращения 17.12.2018).

²⁷ Председателем партии «Новый Азербайджан» в марте 2005 г. стал президент страны Ильхам Алиев, сменивший на этом посту своего отца, скончавшегося в 2003 году – Гейдара Алиева, который основал эту партию в 1992 г.

²⁸ См., например: Рекомендациями № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных

¹⁷ Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.

¹⁸ URL: <http://old.cikrf.ru/politparty/spisok/> (дата обращения: 17.12.2018).

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

²⁰ См., например: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9185> (Дата обращения: 17.12.2018); <https://www.levada.ru/2017/10/12/institutsionalnoe-doverie-3/> (дата обращения: 17.12.2018)

Закон о партиях Республики Беларусь не допускает финансирования политических партий за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов²⁹, а закон Республики Таджикистан о партиях³⁰ предусматривает государственную поддержку, но не финансирование политических партий.

Однако, пропрезидентские партии получают значительную поддержку посредством косвенного финансирования, например, путем предоставления бесплатного теле- и радиоэфира. При монопольном контроле или особых привилегиях для пропрезидентских партий в СМИ иные партии лишаются возможности вести конкурентную борьбу³¹.

Так, например, в преддверии парламентских выборов в Российской Федерации, озабоченность международных наблюдателей выражалась по поводу прямого или косвенного контроля со стороны российских властных структур над общенациональными телевизионными каналами, которые для большинства избирателей являются основным источником получения информации. Несмотря на соблюдение по большей части принципа равенства в количестве выделяемого эфирного времени, этот принцип сводится на нет как тональностью освещения различных событий и форматами программ, так и временем их выхода в эфир³².

Таким образом, для «восточной» модели партий характерно доминирование одной – «пропрезидентской» партии в политической системе. Наблюдается устойчивая корреляция президентской формы правления и доминирования одной пропрезидентской партии (фракции) в парламенте.

Чрезмерное доминирование в политической системе одной политической партии приводит к установлению полного контроля над парламентом со стороны правительства. В таких условиях парламент лишается своей сущности и превращается в декоративный орган.

Ко второй группе («западной» модели) относятся государства, в которых партии имеют реальное политическое и юридическое значение, а их деятельность осуществляется на конкурентной основе (Армения, Молдавия, Киргизия, Украина).

кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров), Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в Докладе «О порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент (II)» // СПС «Консультант Плюс».

²⁹ Закон Республики Беларусь от 05.10.1994 № 3266-ХП «О политических партиях» (ст. 24) // сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

³⁰ Закон республики Таджикистан от 13.11.1998 № 680 «О политических партиях» (ст. 15).

³¹ Международная правозащитная организация «Freedom House» в своих ежегодных докладах о состоянии свободы прессы оценивает Беларусь, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан как страны, в которых, якобы, отсутствует свободная пресса URL: <https://freedomhouse.org/> (дата обращения: 15.11.2018). К аналогичным выводам приходит организация «Репортеры без границ» в своём рейтинге «Индекс свободы слова в мире» URL: <https://rsf.org/en> дата обращения: 17.12.2018).

³² Извлечение из Доклада Бюро по демократическим институтам и правам человека Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) по оценке потребностей в части положения дел со СМИ и наблюдения за выборами. Сайт движения «Голос». URL: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/25281> (дата обращения: 17.12.2018).

Характеризуя данную группу стран, отметим, что данная модель политических партий стала складываться с 2003 года.

Например, Армения на протяжении всех лет демонстрировала высокий уровень политической конкуренции. Избирательная система Армении менялась под влиянием постоянно увеличивающейся роли политических партий в общественных отношениях. На смену принятому в 1991 году Закону об общественно-политических организациях³³, регулировавшему деятельность политических партий, в 2002 году был принят Закон о партиях, который впервые ввел юридическое понятие партии и основные требования к ней. При этом избирательная система на протяжении всего этого времени оставалась смешанной, но менялось соотношение пропорциональной и мажоритарной частей системы.

До 2011 года возможность выдвижения кандидатов по одномандатным округам имели только политические партии и инициативные группы в количестве не менее 50 граждан, с 2011 года появилась возможность самовыдвижения кандидатов.

Новая Конституция Республики Армения 2015 года и Избирательный кодекс от 28 мая 2016 № ЗР-54 (в редакции от 29 октября 2016 года) устанавливают пропорциональную избирательную систему на выборах парламента, что значительно повышает роль партий.

На определение модели политических партий наибольшее влияние оказали принципы партийного строительства стран Западной Европы. Так, Конституционный закон Республики Армения № ЗР-224 от 30 декабря 2016 года «О партиях», понизивший требования к численности партии до 800 членов, был разработан с учетом позиции Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) и экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ³⁴.

В целом в результате предпринятых институциональных реформ партии стали единственными субъектами избирательного процесса [3].

В апреле 2018 года в результате «бархатной революции» в Армении Президент и правительство ушло в отставку, премьер-министром стал оппозиционный лидер Н. Пашинян. По мнению главы делегации Европейского Союза в Армении, события можно назвать идеологической революцией³⁵.

Минимальные требования к численности партий в Армении породили большое количество партий. Однако реальной поддержкой у избирателей пользуются всего несколько партий. Так, на парламентских выборах в апреле 2017 года в Национальное Собрание Армении прошли представители только четырех партий³⁶, а на досрочных выборах в декабре 2018 года – 3 избирательных блока.

³³ Закон Республики Армения «Об общественно-политических организациях» от 26.02.1991 //сайт СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

³⁴ URL: <https://news.am/rus/news/357472.html> (дата обращения: 17.12.2018).

³⁵ URL: http://arminfo.info/full_news.php?id=32039&lang=2 (дата обращения: 17.12.2018).

³⁶ Центральная избирательная комиссия Армении. URL: <http://www.elections.am/parliamentary/> (дата обращения: 17.12.2018).

Толчком к развитию партийной системы в Республике Киргизия стали «цветные революции» в 2005 году и в 2010 году и свержение первого Президента Киргизии А. Акаева. Под европейским влиянием начался бурный рост численности политических партий. Этому способствовали минимальные требования к их численности. В Киргизии для инициирования создания партии достаточно 10 граждан. Политические партии имеют фиксированное и (или) нефиксированное членство.

Однако многие партии в Киргизии формируются не вокруг политических платформ, а вокруг известных политиков, переход которых в другие партии вызывает распад предыдущих структур. Партийная система маскирует размежевание по линии Север – Юг [20].

По утверждению З.И. Галиевой в Кыргызстане продолжается процесс необоснованного роста количества политических партий. Многие из них опираются преимущественно на сторонников, состоящих из одной или нескольких родственных групп. Фактически можно утверждать, что руководители таких партий, их филиалов на местах – это клановые лидеры местного уровня [4].

В Республике Молдова формирование многопартийности имело свои особенности. С 1998 по 2014 годы коммунистическая партия Молдовы являлась самой крупной партией в составе молдавского парламента.

В 2001 г. Президентом Республики Молдова был избран лидер коммунистической партии В. Воронин. Период 2001–2009 гг. характеризуется доминированием пропрезидентской коммунистической партии в парламенте республики.

После отставки Президента В. Воронина, чему предшествовали массовые демонстрации³⁷, начался процесс формирования политической системы по европейскому образцу.

Правительство Молдовы, представленное сформированным после парламентских выборов 2009 года «Альянсом за европейскую интеграцию», взяла курс на евроинтеграцию [16].

В соответствии с законом Республики Молдова от 21 декабря 2007 № 294-XVI «О политических партиях» число членов политической партии не может быть менее четырех тысяч. На момент учреждения партии ее члены должны проживать в не менее чем половине административно-территориальных единиц Республики Молдова (статья 8).

В настоящее время Министерством юстиции Молдовы зарегистрировано 30 партий, а на последних прошедших выборах, в которых приняло участие 20 партий, в парламент прошло 5 политических партий. При этом большинство мест в парламенте заняла Партия социалистов (24 из 101), беспартийные депутаты – 26 мест [24].

Для политической системы Украины также характерен плюрализм мнений в обществе, который выражает широкое представительство политических партий. Так, Закон Украины от 5 апреля 2001 года № 2365-III «О политических партиях в Украине»³⁸ устанавливает,

что решение о создании политической партии должно быть поддержано подписями не менее 10 тысяч граждан Украины, собранными не менее чем в двух третях районов и областей. Политическая партия создается группой граждан Украины в составе не менее 100 человек (статья 10). Членство в политической партии является фиксированным, но форма фиксации членства в политической партии определяется уставом партии (статья 6).

Несмотря на значительное количество подписей, необходимых для создания партии, по состоянию на 18 января 2017 года в Украине зарегистрировано 352 политических партии³⁹, при этом участвовали в выборах в Верховную Раду Украины (2014 год) 29 партий, а прошли только 6. Проевропейские партии (более 300 мандатов) сформировали коалицию «Европейская Украина» которая фактически определяет ориентацию на европейскую модель партийного строительства [26].

Государственное финансирование политических партий («западная» модель)

В Армении, Молдавии, Украине предусматривается государственное финансирование политических партий. В Киргизии финансирование политических партий из государственного бюджета законодательством не предусмотрено⁴⁰, за исключением финансирования избирательных компаний.

При этом ни законодательство, ни правоприменительная практика не свидетельствует о преимущественной государственной поддержке одной партии.

Так, Закон Республики Молдова о партиях (статья 27) устанавливает государственное финансирование в равных пропорциях: 50% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на парламентских выборах; 50% – политическим партиям пропорционально результатам, полученным на местных выборах. В случае избирательных блоков ассигнования распределяются по предварительному соглашению членов избирательного блока или, при отсутствии соглашения, в соответствии с количеством мандатов, полученных каждым участником. При этом размер государственных ассигнований на эти цели ограничен 2% доходов государственного бюджета.

Например, в 2017 году общий объем финансирования партий в Республике Молдова составил 20 миллионов леев. Денежные средства были распределены между партиями следующим образом: Либерально-демократическая партия Молдовы – 4,2 миллиона, Демократическая партия Молдовы – 4,1 миллиона; Партия социалистов Республики Молдовы – 3,1 миллиона; Либеральная партия – 2,4 миллиона; партия коммунистов Республики Молдова – 2 миллиона; «Наша партия» – 1,9 миллиона; избиратель-

(дата обращения: 17.12.2018).

³⁹ Міністерство юстиції України. Департамент державної реєстрації та нотаріату. URL: http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyi/ (дата обращения: 17.12.2018)

⁴⁰ Впервые законопроект о финансировании партий был иницирован в 2011 г. В 2018 г. в парламент был внесен аналогичный законопроект, предусматривающий финансирование политических партий из государственного бюджета при условии, что список кандидатов, выдвинутых на последних выборах в депутаты парламента от партий, получил по результатам голосования не менее 5% голосов.

³⁷ Во многих западных СМИ эти акции получили название «Революция Твиттера».

³⁸ Закон України от 05.04.2001 № 2365-III «Про політичні партії в Україні». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012365.html

ный блок «народная Европейская платформа Молдовы – Юрие Лянкэ» – 1,3 миллиона (партия «Демократическое действие» – 695 тысяч, Либерально-реформаторская партия – 695 тысяч); Народная партия Республики Молдова 118 тысяч; Национал-либеральная партия – 111 тысяч; партия «Шор» – 84 тысячи⁴¹. Одиннадцать политических партий (которые должны были воспользоваться ассигнованиями из государственного бюджета, согласно результатам, полученным на парламентских выборах 2014 года и местных выборах 2015 года) остались без ассигнований из-за не открытия специально предназначенных для этого банковских счетов. Эти денежные средства были возвращены в государственный бюджет.

В этой группе государств, пропрезидентские партии не получают преференций при государственном финансировании. Так, в Украине с 2015 года установлено государственное финансирование партий, преодолевших 5% барьер на парламентских выборах⁴². В 2018 году общий объем финансирования партий составил более 513 миллионов гривен (в 2017 году – 442 миллиона). Указанные средства распределены между шестью партиями: «Народный фронт» (на выборах получил 22,14% голосов), «Блок Петра Порошенко» (21,82%), «Самопомич» (10,97%), «Оппозиционный блок» (9,43%), Радикальная партия (7,44%) и «Батькивщина» (5,68%). Указанные цифры свидетельствуют об отсутствии доминирования в финансировании только одной партии.

Конечно же, приведенная нами градация моделей партий довольно условна, а специфические условия функционирования той или иной партийной системы, например Украины, достойны отдельного рассмотрения [6], однако рамки нашего исследования не позволяют нам этого сделать. Отметим лишь то, что главную роль в избирательном процессе Украины играли не столько партии, а принадлежность к региональной группе (по принципу «Восток» – «Запад»). А отсутствие стабильности в работе парламента Украины обусловлено, в том числе частой сменой многими политиками своей партийной принадлежности [23].

Во второй группе стран («западная» модель) выборы имеют большее значение, чем в других государствах СНГ. Модель политических партий предполагает не только ведущую роль партий в избирательной системе, но и значительно повышает роль самого парламента, осуществляющего контроль за исполнительной властью. Также характерно многообразие политических партий, которым, не хватая дисциплины и единства, при этом подобная неорганизованность блокирует работу парламента.

По мнению С.М. Шахрая, о недостатках такой правой модели многопартийности свидетельствует тот факт, что «в первых трех Государственных Думах РФ не было доминирующей, электорально ответственной партии» из-за чего происходило «партийное» торможение

реформ. Парламент систематически тормозил принятие важнейших правовых актов.

По его мнению, «Единой России» как классической доминирующей партии, удалось сформировать современный институциональный каркас страны: от конституционных институтов до гражданского и социального законодательства [25].

6. Заключение

Правовая модель многопартийности, закрепленная в конституционном законодательстве государств – участников СНГ в начале 90-х годов прошлого века, в дальнейшем получило «отклонение» от первоначально заложенных в ней ценностно-правовых идеалов.

На современном этапе, нами выявлены две модели деятельности политических партий, применяемые в государствах – участниках СНГ: «восточная» – предусматривающая конституционное декларирование многопартийности, законодательное закрепление повышенных требований к политическим партиям при их регистрации, доминирование пропрезидентской партии и малочисленных партий, и «западная» – в которой многопартийность обеспечивается законодательно пониженными требованиями к регистрации партий, отсутствием доминирования одной партии даже при пропорциональной избирательной системе и большим количеством зарегистрированных политических партий.

Главный вывод, к которому автор пришел, заключается в том, что универсальной модели политической партии для всех государств – участников СНГ не существует, а каждая существующая имеет свои преимущества и недостатки. Феномен модели деятельности политической партии следует определять в контексте социально-политических условий ее организации и функционирования, с учетом национальных традиций и менталитета общества.

Попытка привить двухпартийную систему в России в 2006 г. потерпела крах, вероятно, из-за того, что не учитывала национальные традиции и правовой менталитет российского общества.

Как нам представляется, оптимальным вариантом поддержки политических партий является косвенное государственное финансирование партий путем предоставления доступа к СМИ, а также предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным (муниципальным) учреждениям, как в ходе избирательной кампании, так и в межвыборный период.

Увеличение доли государственного финансирования до 70–90% бюджета ведущих российских политических партий может поставить их в зависимость от исполнительной власти. Предлагается, дополнить федеральный закон «О политических партиях» нормами о трехуровневом государственном финансировании политических партий: федеральном, региональном (при участии в региональный парламент), а также финансировании фракций политических партий.

⁴¹ <https://ru.sputnik.md/society/20170131/11046513/moldovanalogoplatelshhiki-partii-finansirovanie.html> (дата обращения: 17.12.2018).

⁴² Расчет государственного финансирования ведется по формуле: 0,02 от размера минимальной зарплаты помноженная на 1,6 тысячи гривен (минимальная зарплата на 21.12.2016) и умноженная на количество избирателей, который участвовали в последних парламентских выборах (16 миллионов 52 тысячи 228 человек).

Литература

1. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М. : Изд. МГУ. 1998. С. 12.
2. Акилова М.М. Таджикистан: многопартийность или многопартийная система // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия общественных наук. № 2. 2016. С. 83—92.
3. Борисов Н. Возможности и пределы ограничения политической конкуренции: институциональная трансформация в Грузии и Армении в 2000-х годах // Центральная Азия и Кавказ. 2015. Т. 18. № 3-4. С. 7—28.
4. Галиева З.И. Современный Кыргызстан: власть, политические партии и общество // International Journal of Professional Science. № 1. 2016. URL: <http://scipro.ru/article/18-01-16>.
5. Джунусова Ж.Х. Выборы как инструмент политического участия в Республике Казахстан / Политические партии и выборы: проблемы современности: сб. научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции 25 мая 2016 г. / Оренбург. 2016. С. 116.
6. Долгих Ф.И. Государственное финансирование текущей деятельности политических партий Украины // Международное публичное и частное право. 2017. № 6. С. 35—39.
7. Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России: монография. М. : Юрист. 2017. 336 с.
8. Долгих Ф.И. Правовое регулирование создания политических партий в России и Казахстане и его влияние на формирование партийных систем // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4 (113). С. 92—106.
9. Жуков В.Н. Механизмы повышения эффективности института многопартийности в контексте реформирования избирательных систем // Среднерусский вестник общественных наук. № 8. 2017. С. 164—170.
10. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации: монография. М. : Галлея Принт, 2017. С. 155—159.
11. Какителашвили М.М. Парламент Евразийского экономического союза и роль политических партий в его формировании: постановка проблемы // Мониторинг правоприменения. 2017. № 4. С. 23—32.
12. Какителашвили М.М. Три года ЕАЭС: перспективы дальнейшей интеграции // Законы России: опыт, анализ, практика. № 5. 2018. С. 92—96.
13. Какителашвили М.М. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, как инструмент «цветных революций» // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 30—33.
14. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография / Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. М. : ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 9, 14.
15. Краснов М.А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2 (99). С. 29—45.
16. Лавренов С.Я., Хабалов А.Т. Реализация программы ЕС «восточное партнерство» в отношении Молдовы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2017. № 1. С. 82—92.
17. Макаренко Д.Г. Доверие как элемент правового сознания общества // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 4 (37). С. 158—160.
18. Макаренко Д.Г. Категория «доверие» в социально-правовом контексте // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 4 (45). С. 150—152.
19. Мамытова Э.А., Полетаев Д.В. Некоторые проблемы поддержки политических партий: сравнительный анализ по Армении, Кыргызстану, России, Таджикистану // Безопасность Евразии. 2003. № 2 (12). С. 375—411.
20. Политические партии мира: энциклопедический справочник / Под общ.ред. Пляйса Р.Я., Шатилова А. Б. М. : Политическая энциклопедия. 2017. С. 211.
21. Правовые модели и реальность: монография / Акопян О.А., Власова Н.В., Грачева С.А. и др.; отв. ред. Тихомиров Ю.А., Рафалюк Е.Е., Хлуденева Н.И. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. XIV. 280 с.
22. Садовникова Г.Д. Избирательное законодательство в Российской Федерации: этапы становления и тенденции развития // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1 (50). С. 6.
23. Складов С.А. Ключевые факторы становления политической элиты на Украине: сменяемость власти, перебежки политиков, уголовное преследование // Труд и социальные отношения. 2013. № 6 (108). С. 140.
24. Фёдоров А.В., Подосинников Е.Ю. Расчет и анализ индексов политического влияния партий в парламенте республики Молдова // Политика, экономика и инновации. 2017. № 4 (14). С. 3.
25. Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita. М. : ОАО «Красная Звезда». 2013. С. 66, 69, 75.
26. Шнейдер В.М. Вопрос цивилизационного выбора Украины в программах ведущих политических партий (2012, 2014) // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2016. № 2 (4). С. 71—79.

Рецензент: Меркурьев Виктор Викторович, доктор юридических наук, профессор заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации. Москва, Россия.
E-mail: merkuriev_vui@mail.ru

