

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ: ИССЛЕДОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Н.В. ГРИШИН

ПАРТИИ КАК ПРИВИЛЕГИРОВАННЫЙ СУБЪЕКТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: РЕЗУЛЬТАТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ЭКСПЕРИМЕНТА

Участие в выборах – одна из основных функций политических партий во всем мире. В то время как многие другие функции либо отмирают, либо существенным образом трансформируются, электоральная функция лишь усиливает свое значение. Это проявляется, в частности, в практике предоставления партиям статуса привилегированного субъекта избирательного процесса.

Преобразование политических партий в главный субъект избирательного процесса наблюдается почти повсеместно – как в авторитарных режимах, так и в различных моделях современной западной демократии. В центре общественного дискурса находится также тема закрепления за политическими партиями особых прав и преференций при выдвижении кандидатов, формировании избирательных комиссий и т.д. В некоторых странах государство формально закрепляет за официально зарегистрированными партиями статус основных участников выборов.

В определенной степени это является следствием происходящего в долговременной перспективе расширения сферы государственного регулирования, в том числе в сфере организации политической жизни и избирательного процесса. Но в этом можно углядеть и иную тенденцию – ограничение политической конкуренции и многообразия политической жизни. В связи с этим воз-

никает вопрос: может ли определенный конкретный тип организации, которым сейчас являются политические партии, выступать единственным (или привилегированным) субъектом избирательного процесса и при этом адекватно выражать многообразие политической жизни?

В авторитарных странах ответ на этот вопрос очевиден. Уже с середины XX в. многие диктаторские режимы устанавливают монополию политических партий (или одной правящей партии) на участие в выборах именно с целью ограничения конкуренции и поддержания недемократического строя. Может ли привести к аналогичным последствиям происходящая на современном этапе «партизация выборов» в странах с устойчивой демократией? Создает ли этот процесс институциональные предпосылки для недемократических тенденций при проведении выборов? Наконец, какова грань, которая отличает естественный процесс возрастания роли партий в избирательном процессе от установления искусственных границ политической конкуренции на выборах?

В зарубежном научном и общественном дискурсе обсуждаются проблемы независимых кандидатов и соотношения прав партий и независимых кандидатов. В частности, этому был посвящен специальный доклад Венецианской комиссии Совета Европы в 2006 г. За пределами внимания оказался другой вопрос – расширение прав официально зарегистрированных партий по отношению не только к независимым политикам, но и к другим коллективным участникам избирательного процесса – ассоциациям, которые в России именуется «избирательными объединениями».

В данной статье будут рассмотрены статус и привилегии партий на выборах как одного из трех субъектов избирательного процесса – наряду с независимыми кандидатами и ассоциациями (избирательными объединениями). Новизна авторского подхода заключается в отделении формализованных партий от свободных ассоциаций граждан как субъектов избирательного процесса. В соответствии с нашей гипотезой в современном мире происходит расширение электоральных прав политических партий определенного организационного типа (формализованных партий), которые вытесняют из электорального пространства других коллективных и индивидуальных акторов.

Данный процесс, инициированный в первой половине XX в. диктаторскими режимами, в настоящее время наблюдается в раз-

витых демократиях. Он происходит спонтанно и обусловлен не столько стратегическими целями, сколько прагматическими и частными интересами. При этом предоставление формализованным партиям электоральных привилегий до сих не получило объективной оценки, а его возможные последствия не проанализированы в достаточной степени.

Динамика предоставления политическим партиям электоральных привилегий

Пионером в закреплении за политическими партиями особого статуса и привилегий на выборах стали недемократические режимы. В абсолютном большинстве диктатур второй трети XX в. формально закреплялись статус и права политических партий (или правящей партии), в том числе в электоральной сфере.

Диктаторские режимы практиковали с середины XX в. монополию зарегистрированных партий на участие в выборах в качестве одного из антидемократических механизмов. В 1972 г. авторитарный режим в Южной Корее одним из первых в мире установил, что в президентских выборах могут участвовать только партийные кандидаты.

В странах демократического транзита политические партии также почти всегда получают официальный статус и права на выборах. В 1976 г. в Португалии за партиями впервые в Европе было закреплено исключительное право выдвижения кандидатов на парламентских выборах. Через два года в Испании, также после свержения диктатуры, был принят закон о партиях и введена пропорциональная избирательная система с закрытыми списками, отдававшая распределение парламентских мест в руки партийных руководителей. Постсоветские страны Восточной Европы и бывшего СССР уже на первом этапе демократического транзита предоставили партиям права привилегированных субъектов выборов: партии в этих странах – конкретный вид юридического лица, явно отличающийся от свободных ассоциаций.

В англосаксонских странах правовой статус политических партий на выборах до сих пор остается размытым. В США на национальных выборах партии не являются субъектами избирательного процесса и не имеют ни официального статуса, ни, следова-

тельно, предпочтений. В британском законодательстве понятие «политическая партия» впервые появилось в 1998 г., и лишь с 2000 г. партии получили право выдвигать кандидатов на выборах. Новая Зеландия первой среди англосаксонских стран ввела голосование за партийные списки и формализовала партии в качестве основного субъекта парламентских выборов (1993). В Ирландии некоторые привилегии при выдвижении кандидатов были предоставлены партиям в 2001 г. В Канаде в 2003 г. в законодательство было введено определение партий и обозначены их ограниченные права на выборах.

Узаконение статуса партий активно происходит и в европейских странах. В Норвегии первый закон о политических партиях принят в 2005 г., в Исландии – в 2007 г. В 2005 г. Италия вернулась к пропорциональной избирательной системе с закрытыми списками, существенно увеличившей на парламентских выборах роль партий и партийной бюрократии. В Нидерландах понятие «политическая партия» введено в законодательство в 2013 г.

Наиболее яркое выражение процесс партизации избирательного процесса в развитых демократиях получил на выборах в Европарламент. В настоящее время в 21 из 28 стран Европейского союза выдвижение кандидатов в Европарламент возможно только от политических партий [Ehin, Madise, 2013, p. 91].

Таким образом, партизация избирательного процесса, уже давно ставшая одним из атрибутов авторитарного режима, на современном этапе наблюдается и в демократических странах.

В постсоветских государствах электоральные привилегии партий также существенно расширяются. Первоначально в большинстве стран СНГ партии не обладали существенными предпочтениями на выборах. Ситуация изменилась в XXI в. В 2006–2009 гг. шесть постсоветских государств почти одновременно резко расширили избирательные права партий, отменили институт независимых кандидатов и избирательных объединений и ввели монополию партий при выдвижении кандидатов на парламентских выборах. В 2006 г. выборы в парламент исключительно по партийным спискам ввела Украина, в 2007 г. – Россия, Казахстан и Киргизия, в 2008 г. – Грузия, в 2009 г. – Узбекистан. Из этих шести стран Украина, Россия и Грузия впоследствии отказались от жесткой модели партизации выборов и вернули беспартийных кандидатов (но не избирательные объединения). Однако в трех азиатских республиках данная модель пришлась ко двору и сохранилась.

Отличие политических партий от других субъектов выборов

В законодательстве стран мира существуют три основных подхода к разграничению политических партий и других субъектов избирательного процесса.

1. В большинстве стран мира партия – это особая разновидность политической организации, отличающаяся от других коллективных субъектов (ассоциаций, движений). В некоторых странах между этими типами объединений проведена жесткая демаркация: понятие «политическая партия» официально запрещено применять к иным организациям (Мексика, Россия).

2. В некоторых западноевропейских и англосаксонских странах понятие «политическая партия» применяют по отношению к любому коллективному субъекту политического и избирательного процесса. Как определено в Конституции Швеции, партия – это любая ассоциация или группа избирателей, которая участвует в выборах. Данного подхода придерживаются также в Нидерландах, Бельгии, Люксембурге, Исландии, на Мальте, фактически – в США и Австралии.

3. Наконец, в Великобритании существует третий, всеобъемлющий, подход к установлению границ понятия «политическая партия». Страна, несколько веков сопротивлявшаяся внесению в законодательство упоминания о политических партиях, в 2000 г. постановила называть политической партией любое лицо, которое выдвигает кандидата на выборах, другими словами, партия может состоять даже из одного человека. Таким образом, британский подход включает в понятие политической партии не только коллективных, но и индивидуальных субъектов избирательного процесса – так называемых независимых кандидатов.

При первом подходе процедура отделения политических партий от других ассоциаций чаще всего производится традиционным способом – партия регистрируется как особая разновидность юридического лица и получает особые права. Однако иногда практикуются и более причудливые формы.

В законодательстве некоторых стран термин «политическая партия» служит одновременно и видовым, и родовым понятием: он применяется одновременно и к конкретной разновидности политических организаций, и ко всему многообразию политических организаций, к которому также относятся движения, ассоциации и т.д.

(Испания, Италия, Чехия, Словакия, Сербия). Таким образом, организация может иметь правовой статус политической партии, но не отличаться в юридическом плане от других политических групп.

В некоторых случаях статус политической партии – это атрибут, временно приобретаемый политической ассоциацией при наступлении определенных условий. Например, в Швейцарии политическая ассоциация может зарегистрироваться в качестве партии, если ее представители уже избраны в органы власти, а при утрате такого представительства она этого статуса лишается. В данном случае «партия» – это фактически наименование существующей депутатской группы. В Германии есть постоянно действующие политические партии, но при этом партией на период избирательной кампании может быть временно признана иная политическая ассоциация, допущенная до выборов.

За исключением этих и других немногочисленных примеров в странах первой группы за пределами понятия «политическая партия» остаются иные политические организации, упоминающиеся в законодательстве и имеющие другой объем прав на выборах. В Финляндии это «окружные ассоциации избирателей», в Норвегии – «группы», в Испании – «группы избирателей», в Австрии – «участники кампаний», в Италии – «движения», во Франции – «объединения» и т.д.

Эти организации полностью соответствуют содержанию термина «политическая партия» в его традиционном и современном англо-американском толковании. Но развитие правовых форм за пределами англосаксонского мира привело к тому, что в большинстве стран мира этот термин используется для обозначения более частного и формализованного типа политической организации.

Тем не менее двойственность в употреблении термина «партия» сохраняется и служит причиной многочисленных недоразумений – особенно в учебной литературе. Венецианская комиссия Совета Европы проявила озабоченность по поводу существования в некоторых странах излишне жестких требований к регистрации политических партий, нарушающих принцип свободы ассоциаций [European commission for democracy through law, 2006, p. 10]. По нашему мнению, проблема осложняется тем, что политические партии, развивающиеся в условиях таких требований, т.е. партии с фиксированным членством и сложной процедурой государственной регистрации, – это особый тип организации, сам факт существ-

вованя которого ставит под угрозу принцип свободы ассоциаций. Отличаясь от свободных ассоциаций граждан, организации этого типа подменяют их на электоральном поле и, пользуясь своим привилегированным правовым положением, становятся важными участниками конструирования политической реальности.

Типология стран в зависимости от электоральных привилегий политических партий

Среди типов электоральных привилегий политических партий можно выделить следующие:

1) монопольное право на выдвижение кандидатов на все выборные государственные должности;

2) монопольное право на выдвижение кандидатов в депутаты парламента;

3) монопольное право на выдвижение кандидатов при избрании части депутатов парламента (в условиях смешанной избирательной системы к выдвижению кандидатов по спискам иногда допускаются только партии);

4) облегченный порядок выдвижения кандидатов по сравнению с другими субъектами;

5) представительство в избирательных комиссиях.

В основном привилегированный статус политических партий на выборах выражается в преференциях при выдвижении кандидатов.

Предлагаем вниманию таблицу, в которой отражена типология стран Европы, бывшего Советского Союза и некоторых других стран мира – в зависимости от того, каким субъектам принадлежит право выдвижения кандидатов.

Приведено соотношение электоральных прав трех субъектов избирательного процесса – формализованных партий, ассоциаций, независимых кандидатов. Поскольку в разных странах граница между понятиями «политическая партия» и «ассоциация» неодинакова, мы разграничили их следующим образом. Ассоциация – это объединение, которое не является юридическим лицом, регистрируется непосредственно перед выборами и должно соответствовать лишь минимальным требованиям со стороны государства (по поводу своих документов и внутренней структуры). Формали-

зованная политическая партия – это постоянно действующая общественная организация, обладающая статусом юридического лица, проходящая систему государственной регистрации (отдельно от регистрации на выборах) и выполняющая ряд требований (минимальная численность членов, регулярная отчетность, требования по организации внутренней структуры).

В предлагаемой типологии первую большую группу представляют страны, в которых формализованным партиям принадлежит монопольное право на выдвижение кандидатов на выборные должности – либо на все возможные, либо на депутатские, либо на должности депутатов, избираемых по пропорциональной системе. В соответствии с этим в таблице выделены три подгруппы. Европейских стран здесь немного – для наглядности мы разместили здесь ряд стран Африки и Латинской Америки.

Вторую группу представляют страны, в которых формализованные партии делят право выдвижения кандидатов с независимыми кандидатами (ассоциации, как и в первой группе, не являются субъектами выдвижения кандидатов).

В третьей и четвертой группах правом выдвижения кандидатов обладают ассоциации: соответственно наряду с партиями и наряду с партиями и независимыми кандидатами.

Таблица

**Типология стран в зависимости от прав партий,
ассоциаций и независимых политиков
на выдвижение кандидатов**

	На всех выборах	На выборах в парламент	На выборах части мест в парламенте
1	2	3	4
Участвуют только формализованные партии	Бразилия, Аргентина, Мексика, Боливия, Гватемала, ЮАР, Намибия, Ангола, Камерун, Чад, Гвинея, Танзания, Мозамбик	Португалия, Польша, Латвия, Чехия, Словакия, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Уругвай, Гватемала, Никарагуа, Перу, Гондурас, Казахстан, Узбекистан, Россия (2007–2011)	Россия (с 2016 г.), Литва, Украина, Грузия, Армения, Новая Зеландия, Таджикистан

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Участвуют партии и независимые кандидаты	Ирландия, Эстония, Болгария, Румыния, Албания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Черногория, Венгрия, Македония, Беларусь, Молдова	Словения	
Участвуют партии и ассоциации	Австрия, Швеция, Нидерланды, Бельгия, Люксембург, Италия, Испания, Сербия	Финляндия	Германия
Участвуют партии, ассоциации и независимые кандидаты	Великобритания, Франция, Дания, Норвегия, Исландия, Швейцария, Греция, Мальта, Австралия, Россия (1993–2003)		

В таблице указано состояние дел на текущий момент. Исключение сделано для России; она указана трижды, поскольку за 20 лет успела перепробовать все три модели электорального статуса политических партий.

1. В 1993–2003 гг. политические партии в России не обладали привилегиями даже на выборах по пропорциональной системе: к распределению мест допускались также избирательные объединения, присутствовавшие во всех первых четырех созывах Госдумы (в первых трех они даже доминировали).

2. В 2007–2011 гг. в России практиковался жесткий латиноамериканский вариант: политические партии имели монопольные права при распределении всех мест в парламенте и при выдвижении кандидатов в губернаторы, а также преференции на других выборах [Голосов, 2008].

3. После электоральной реформы 2013 г. в Россию вернулись смешанная избирательная система и независимые кандидаты, но политические партии сохранили монополию при распределении депутатских мест по пропорциональной системе. В отличие от 1993–2003 гг. у них не будет конкурентов среди избирательных объединений. Таким образом, реформа 2013 г. не ликвидировала монополию политических партий на места в парламенте, а лишь сократила ее до 50% от общего количества депутатских мест. При

этом политические партии являются привилегированным субъектом при выдвижении кандидатов по одномандатным округам и сохраняют ряд других электоральных предпочтений.

Таблица отражает распределение стран по степени привилегий формализованных партий при выдвижении кандидатов. Среди стран, в которых политические партии обладают исключительными электоральными привилегиями, практически нет высокоразвитых демократий (исключение составляет лишь Новая Зеландия). При этом все страны, в которых у партий нет электоральных привилегий, считаются демократическими.

В целом таблица демонстрирует, что спецификой развитых демократий является наличие не столько независимых кандидатов, сколько права свободных ассоциаций участвовать в выборах.

Антидемократический эффект партийных привилегий на выборах

Закрепление за формализованными партиями статуса привилегированных участников выборов стало институциональной находкой для «гибридных» и псевдodemократических режимов. Сведение электоральной конкуренции к соперничеству официальных партий решает сразу две задачи: отсеивает неудобных участников и при этом сохраняет внешнюю видимость конкуренции.

Закрепляя за партиями монополию на участие в выборах, правящие элиты получают возможность ограничивать конкуренцию путем ужесточения требований к партиям. Самые жесткие требования к регистрации партий устанавливаются именно в тех странах, где формализованные партии являются единственным коллективным участником выборов.

На практике применяется простой алгоритм: сначала за зарегистрированными партиями закрепляются электоральные привилегии, а за этим следует ужесточение государственных требований к регистрации партий. Характерен в этом плане российский пример, когда сначала за партиями была закреплена монополия на выдвижение кандидатов (2001), а затем требования к численности партий были повышены в пять раз (2004). Аналогичное повышение требований к партиям происходит в последние годы во всех латиноамериканских странах [Scherlis, 2013, p. 24].

Закономерно, что в Европе самые суровые требования к политическим партиям предъявляются в наименее демократичном регионе – на юго-востоке, и именно здесь партии пользуются привилегиями при выдвижении кандидатов. В Румынии партия должна насчитывать не менее 25 тыс. членов, в Молдове – не менее 5 тыс., в Сербии – не менее 10 тыс. В Болгарии партия, желающая зарегистрироваться и быть допущенной к выборам, должна собрать четыре комплекта подписей (в том числе 7 тыс. – на последнем этапе). Подобные требования надежно охраняют политическую систему от институционализации независимых ассоциаций граждан и их участия в избирательном процессе.

Наиболее противоречит демократическому режиму *модель полной монополии политических партий на выборах*, при которой из числа возможных субъектов исключаются свободные ассоциации граждан и независимые кандидаты. Это самая распространенная конфигурация избирательной системы в Африке и Латинской Америке.

Институциональные последствия партийной монополии на выборах выходят далеко за пределы электорального процесса, сказываясь на общем уровне демократии.

Важное косвенное последствие партийной монополии – ослабление законодательной власти. Депутаты, зависимые от партийного руководства, перестают быть эффективным противовесом исполнительной власти.

Показателен опыт Португалии – единственной западноевропейской страны, практиковавшей полную монополию политических партий на выборах. По индексу развития демократии Португалия уступает почти всем странам Западной Европы. В середине 1970-х годов эта страна считалась государством с сильной легислатурой, а в настоящее время Ассамблея Португалии – самый слабый парламент во всей Западной Европе, вплоть до того, что само соблюдение принципа разделения властей вызывает здесь большие сомнения [Leston-Bandeira, 2009, p. 698]. Электоральная монополия партий в Португалии привела к укреплению не политических партий как институтов гражданского общества, а партийной бюрократии, став одним из факторов, сдерживающих демократическое развитие страны.

Очевидны последствия эксперимента с партийной монополией на выборах и в России. Именно в период формирования ис-

ключительно по партийным спискам российский парламент существенно потерял и в самостоятельности, и в политическом весе [Гришин, Мармилова, 2014, с. 84].

Отдельного рассмотрения заслуживает модель выборов, при которой субъектами остаются формализованные партии и независимые кандидаты, но *исключаются свободные ассоциации*. В транзитивных странах, или так называемых странах «новой демократии», общепринятая модель.

В современной Европе границы распространения данной модели полностью совпадают с территорией бывших социалистических стран. Во всей Восточной Европе, в отличие от Западной, единственным коллективным участником выборов являются формализованные партии.

В некоторых странах Восточной Европы свободным ассоциациям граждан просто запрещено участвовать в политике. Например, Конституция Болгарии устанавливает запрет на политическую деятельность и участие в выборах для профсоюзов и иных организаций, не имеющих формального статуса политических партий. Конституция Хорватии провозглашает свободу ассоциаций, но законы этой страны разрешают политическую деятельность только официально зарегистрированным партиям. В Словакии также запрещена деятельность политических организаций, не зарегистрированных в соответствии с требованиями партийного законодательства.

Но и в тех странах Восточной Европы, где свободные ассоциации теоретически могут вести политическую деятельность, избирательные системы блокируют их участие в выборах. Возвращаясь к таблице 1, отметим, что из 20 бывших социалистических стран Восточной Европы только в Сербии законодательство разрешает участвовать в выборах иным организациям, кроме формализованных партий.

Другими словами, в Восточной Европе проведен институциональный эксперимент по устранению свободных ассоциаций граждан из полноценной политической жизни. Реакция же на это властей Евросоюза, выражающаяся в выработке рекомендаций по снижению требований к регистрации политических партий, явно не соответствует масштабу проблемы.

Интересно также, что большинство стран Восточной Европы, в отличие от Западной, сохраняют возможность выдвижения независимых кандидатов. Хотя наличие независимых кандидатов

производит благоприятный эффект на экспертов при оценке уровня демократичности страны, это не может компенсировать отсутствие в электоральном пространстве свободных ассоциаций. Политики-одиночки не обладают возможностями для создания «снизу» коллективных акторов политического процесса. Независимые политики остаются аутсайдерами, выполняя функцию громоотвода и не будучи способны оказать значительное влияние на крупные партии.

Любопытно, что после начала «демократического транзита» все бывшие социалистические страны поспешили закрепить за официальными партиями привилегии, совершенно не характерные для развитых демократий. Наличие этих привилегий – одна из институциональных причин того, что этот транзит оказался не вполне удачным, и уровень демократичности в соответствующих странах нередко оставляет желать лучшего. Очевидно, что элиты «транзитивных стран» исключили свободные ассоциации из числа участников выборов не столько ради некоего «упорядочения» политического процесса, сколько для ограничения конкуренции в собственных интересах.

Электоральные привилегии партий в развитых странах западной демократии

Процесс возрастания роли партий в электоральном процессе имеет свою специфику в странах западной демократии (отнесем сюда европейские государства за пределами бывших стран социализма, а также англосаксонские страны вне Европы). Для этих более чем двух десятков государств характерны некоторые общие черты, исключение из которых составляют только Португалия и Новая Зеландия.

1. В западных демократиях, в отличие от всего остального мира, политические партии не получают преференций на выборах лишь по факту своей государственной регистрации. Только в Испании и Ирландии зарегистрированные партии имеют некоторые преимущества при выдвижении кандидатов. Но вряд ли можно признать слишком жестким требование к непартийным выдвиженцам в парламент Ирландии собрать дополнительно 60 подписей в свою поддержку.

2. В некоторых странах привилегии при выдвижении кандидатов закреплены не за политическими партиями вообще, а только за теми, которые уже представлены в парламентах (Швейцария, Германия, Италия, Дания). В данном случае это привилегии не столько партий, сколько действующих депутатских групп: они, в частности, освобождаются от сбора подписей.

3. Зарегистрированные партии не имеют привилегий перед свободными ассоциациями (избирательными объединениями). Ассоциации как коллективные участники избирательного процесса либо неотличимы от партий (США, Великобритания, Австралия, Франция, Швейцария, Швеция, Исландия, Дания, страны Бенилюкса, Греция, Мальта), либо имеют равный с ними объем прав (Германия, Австрия, Италия, Финляндия, Норвегия).

Свободные ассоциации граждан остаются полноправным субъектом выборов и сохраняют тот же объем электоральных прав, что и зарегистрированные партии, и это принципиально отличает Запад не только от развивающихся стран, но и от Восточной Европы.

4. Партии ущемляют возможности не столько ассоциаций, сколько независимых кандидатов. Их вытеснение коллективными участниками избирательного процесса (партиями в «широком» смысле) – это актуальная и широко обсуждаемая проблема. Применительно к Западной Европе говорить об электоральных привилегиях «партий» можно только в этом аспекте.

Независимым кандидатам не разрешено участвовать в выборах в Финляндии, Норвегии, Швеции, странах Бенилюкса, Испании, Италии. Но и во многих других странах, где выдвижение независимых кандидатов формально еще возможно, они исчезают де-факто. Этому способствуют прежде всего доминирующая в континентальной Европе пропорциональная избирательная система, а также некоторые другие факторы. Например, в Дании, где действует смешанная система, кандидаты в случае неудачи по мажоритарному округу получают дополнительный шанс попасть в парламент через «компенсационные места», распределяемые только между партиями. Для политиков это дополнительный стимул баллотироваться не самостоятельно, а от партий.

Исчезновение возможности самостоятельного выдвижения кандидатов явно нарушает пассивные избирательные права граждан и уже поэтому является поводом для принципиальных возра-

жений. Но на практике сокращение прав независимых кандидатов в Европе компенсируется иными институтами, и это нейтрализует потенциальный антидемократический эффект. Такими компенсаторами, в частности, служат:

1) возможность для независимого политика, не желающего сотрудничать с существующими организациями, создать новую политическую ассоциацию или партию. Поскольку условия для этого в Западной Европе максимально облегчены, количество политических партий велико. В настоящий момент число политических партий в Исландии в расчете на определенное количество жителей в 2260 раз больше, чем в России, в Австрии – в 227, в Швеции – в 170, в Норвегии – в 11 раз и т.д.;

2) преференциальное голосование, являющееся важнейшим механизмом обеспечения персонального представительства при пропорциональной избирательной системе и защищающее одновременно как активное избирательное право, поскольку позволяет избирателю поддержать конкретного политика, так и пассивное избирательное право, поскольку ограждает партийного кандидата от своеволия партийного руководства при распределении депутатских мест.

Как следствие, индивидуальные права политиков и механизмы персонального политического представительства де-факто вполне обеспечены. Ситуация с электоральными привилегиями партий не создает в развитых странах Запада помех для демократического функционирования политической системы.

Тем не менее и здесь существуют институциональные ловушки, представляющие потенциальную угрозу для демократии.

1. Неоправданным является законодательный запрет на самовыдвижение. Даже если пропорциональная избирательная система не оставляет места для независимых кандидатов, законодательная отмена этого института подрывает легитимность персонального представительства и подает сигнал о его необязательности.

2. Многие страны Европы, оперируя термином «политическая партия» в его «широком значении», поспешили закрепить за этими субъектами электорального процесса особые права. Например, ст. 59 Конституции Норвегии и ст. 3.7 Конституции Швеции разрешают распределять места в парламенте только между политическими партиями. Партии объявляются основными участниками выборов также в Финляндии, Дании, Австрии, Нидерландах.

По нашему мнению, такая практика потенциально опасна. Достаточно лишь принять закон, конкретизирующий понятие «политическая партия» или предъявляющий к ним жесткие требования, и это автоматически отсекает от участия в выборах все свободные ассоциации. Опасность такого развития событий не стоит преуменьшать. В 1993 г. по этому пути уже пошла Новая Зеландия, в 2001 г. – Ирландия. Процесс отделения формализованных партий от партий в «широком значении» может продолжиться, и тогда бенефициарием окажутся именно зарегистрированные партии.

3. Преференциальное голосование не гарантирует персональное представительство. Электоральные реформы происходят постоянно. В случае перехода на систему с закрытыми списками (по примеру Италии или Испании) механизмы персонального представительства будут ликвидированы, а власть партийной верхушки в избирательном процессе резко увеличится.

Таким образом, институциональные предпосылки партизации выборов могут создать угрозу для демократии.

Заключение

Опыт развивающихся стран Африки и Латинской Америки подтверждает, что изобретенный диктатурами середины XX в. институт партийных привилегий на выборах – это не сколько «сопутствующее явление», сколько важный институциональный элемент недемократических режимов.

В современной западной демократии формализация прав партий на выборах не влечет значительных антидемократических последствий, поскольку этот институт компенсируется иными демократическими институтами. Ситуация с привилегиями партий на Западе пока еще принципиально отличается от режимов партийных привилегий в странах Африки, Латинской Америки и даже Восточной Европы. Но вектор изменений направлен именно на расширение прав формализованных партий. Запрет на выдвижение независимых кандидатов уже стал привычным явлением. Расширение партийного законодательства может поставить под вопрос существование и другого субъекта выборов – непартийных политических ассоциаций и избирательных объединений, как это уже произошло во многих относительно демократических странах.

В связи с этим задача защиты электоральных прав различных субъектов политического процесса представляется необходимой для гарантий демократии в целом.

Венецианская комиссия Совета Европы предлагает защищать свободу ассоциаций, смягчая требования к регистрации политических партий. Но смягчение этих требований не означает защиту свободных ассоциаций граждан. Разделение между формализованными партиями и свободными ассоциациями уже произошло, и, по нашему мнению, нужно исходить из этого объективно существующего различия. Следовательно, необходимо либо законодательно уравнивать электоральные права партий и свободных ассоциаций (пока такой нормы нет ни в одной стране), либо вообще не упоминать в избирательном праве формализованные политические партии. В последнем случае можно привести в качестве примера электоральное законодательство Исландии, оперирующее только термином «политическая организация», или Нидерландов до 2013 г. (термин «политическая группа»).

Насколько оправдано упоминание политических партий в электоральных законах? Практика показывает: формализация статуса политических партий почти автоматически приводит к закреплению за ними неких особых прав, в том числе преференций на выборах. Обеспечить равенство прав всех субъектов избирательного процесса, в том числе защитить интересы свободных ассоциаций, может исключение из электоральных законов упоминания о партиях как о конкретной разновидности юридических лиц, получающих от государства своего рода лицензию на ведение политической деятельности.

Список литературы

- Голосов Г.В.* Электоральный авторитаризм в России // Pro et Contra. – М., 2008. – № 12 (1). – С. 22–35.
- Гришин Н.В., Мармилова Е.П.* Пути оптимизации избирательной системы России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – Астрахань, 2014. – № 1. – С. 79–90.
- Политические партии и политическая конкуренция в демократических и недемократических режимах / Под ред. Ю.Г. Коргунока, Е.Ю. Мелешкиной, Г.М. Михалевой. – М.: КМК, 2010. – 212 с.

-
- Casal-Bertoa F., Piccio D., Rashkova E.* Party law in comparative perspective. – Leiden, 2012. – 29 p. – (Leiden university. Working paper; N 16).
- Biezen I. van, Bértoa F.* Party regulation in post-authoritarian contexts: Southern Europe in comparative perspective // *South European society and politics*. – L., 2014. – Vol. 19, N 1. – P. 71–87.
- Independent candidates in national and European elections. Study / P. Ehin, U. Madise et al. – Brussels, 2013. – 100 p. – (PE 493.008) – Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOL-AFCO_ET\(2013\)493008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOL-AFCO_ET(2013)493008_EN.pdf) (Дата посещения: 27.11.2014.)
- Leston-Bandeira C.* Dissent in a party based parliament: the Portuguese case // *Party politics*. – L., 2009. – Vol. 15, N 6. – P. 695–713.
- Scherlis G.* Parties and ballot access in Latin America: a new trend in a new political context // International conference political legitimacy and the paradox of regulation. – Leiden, 2013. – P. 22–25.
- European commission for democracy through law (Venice Commission). Report on the participation of political parties in elections: Adopted by the Council for Democratic Elections at its 16 th meeting (Venice, 16 March 2006)... – Strasbourg, 2006. – 12 p. – (Study; N 329/2004; CDL-AD (2006) 025) – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)025-e) (Дата посещения: 27.11.2014.)