

Партийная политика в России: история, институты и процессы

В Российской Федерации партийная политика и многопартийность лежат в основе конституционного строя, являясь предпосылками развития демократии, гражданского общества и становления правового государства. Политические партии, участвуя в формировании и выражении политической воли народа, способствуют осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Современная российская партийная политика имеет двадцатилетнюю историю. И эти два десятилетия – существенный и достаточный временной отрезок, позволяющий подвести итоги функционирования партийно-политической системы в России и сделать выводы о степени эффективности партийной политики.

Двадцать лет новейшей истории партийной политики

Последние два десятилетия политической истории России можно считать принципиально новым этапом становления многопартийной политической системы, ознаменованным пульсирующими процессами партийного строительства. После семидесяти лет существования в СССР однопартийной системы Российская Федерация вступила в начале 1990-х годов в период создания нового общественно-политического устройства, ключевым звеном которого стала многопартийная система.

Практически все исследователи российских политических партий отмечают, что формирование политических партий и партийной системы было связано с конституционной и избирательной реформами 1993 года¹, а после того, как в 1993 и 1995 годах состоялись учредительные (первые) и постучредительные (вторые) парламентские выборы, в ходе которых

ЧИЖОВ Дмитрий Вячеславович – старший научный сотрудник Института перспективных гуманитарных исследований и технологий МГГУ им. М.А. Шолохова, доцент факультета политологии ГАУГН, кандидат политических наук, член Российской ассоциации политической науки

¹ См., например: Политические партии, движения и организации современной России на рубеже веков. 1999 г.: Аналитический справочник / Под ред. И.Н. Барыгина. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1999. С. 45.

половина Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была сформирована по партийным спискам, в стране начала складываться современная партийная система.

В процессе перехода к демократии в России учредительные выборы играли тройную роль: 1) институциональную, устанавливая систему политических институтов, в рамках которой развивается электоральная конкуренция; 2) бихевиориальную, формируя меню предпочтений и паттерны поведения избирателей, тем самым определяя контуры новой партийной системы; 3) трансформационную, создавая основу легитимации нового политического режима и существенно ограничивая возможности возврата к старым и/или перехода к новым недемократическим формам правления².

В таком контексте учредительные парламентские выборы в Российской Федерации выступали глобальным стартом для партийно-политических игроков, стремящихся стать акторами политического процесса и партийной системы. Очевидно, что общественно-политические объединения, сумевшие мобилизоваться и принять участие в учредительных выборах, получили шанс на последующую активную политическую деятельность и значительные преимущества перед другими партийными проектами, которые появлялись в последующих электоральных циклах.

Вместе с тем первые, учредительные выборы, состоявшиеся в России в декабре 1993 года, нельзя назвать полностью свободными, поскольку:

ряд политиков и партий, выступавших на стороне парламента в конфликте с Президентом Российской Федерации, не были допущены к участию в выборах;

попытки ряда партий, участвовавших в выборах, вести активную агитацию против вынесенного на референдум проекта Конституции России пресекались угрозами со стороны властей лишить их возможности участия в выборах;

итоги выборов и референдума по Конституции России так и не были опубликованы в полном объеме, что дало основания для утверждений об их фальсификации³.

Несмотря на объективные сложности при проведении учредительных выборов, именно тогда были заложены основные предпосылки для создания политических партий, установления механизмов взаимодействия их друг с другом, гражданским обществом⁴ и государством. Характер этого

² Гельман В.Я. «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 46.

³ Гельман В.Я. Указ. соч. С. 49.

⁴ Под понятием «гражданское общество» подразумевается негосударственная сфера общественной жизни, совокупность тех межличностных, семейных, общественно-экономических, культурных, религиозных отношений и структур, которые развиваются в обществе на добровольной основе, без непосредственного вмешательства государства и обеспечивают условия для удовлетворения потребностей и самореализации индивидов и коллективов.

взаимодействия, количество и типологические черты реально действующих политических партий в сочетании с институциональным дизайном определили формат российской партийной системы. Именно в 1993–1995 годах появились первые партийные акторы и оформились стартовые правила игры на партийно-политическом плацдарме.

В процессе формирования политических партий и партийной системы России можно отметить ряд этапов (см. таблицу), каждый из которых по-своему отражал конкретно-исторический контекст и накапливающиеся проблемы становления партий и партийной системы как институтов представительной демократии. Парламентские выборы для российских партий стали своеобразным индикатором и проверкой на политическую прочность, фиксируя результирующий формат партийной системы.

**Результаты политических партий и избирательных объединений,
преодолевших заградительный барьер на выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации***

Политические партии, избирательные объединения	Получено голосов, %					
	1993 г.	1995 г.	1999 г.	2003 г.	2007 г.	2011 г.
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	-	-	-	37,57	64,30	49,31
КПРФ	12,40	22,30	24,29	12,61	11,57	19,19
ЛДПР	22,92	11,80	5,98	11,45	8,14	11,68
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	-	-	-	-	7,74	13,25
«ЯБЛОКО»	7,86	6,89	5,93	-	-	-
«Выбор России»	15,51	-	-	-	-	-
«Женщины России»	8,13	-	-	-	-	-
Аграрная партия России	7,99	-	-	-	-	-
ПРЕС	6,73	-	-	-	-	-
Демократическая партия России	5,52	-	-	-	-	-
«Наш дом – Россия»	-	10,13	-	-	-	-
«Единство»	-	-	23,32	-	-	-
«ОТЕЧЕСТВО – ВСЯ РОССИЯ»	-	-	13,33	-	-	-
«СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ»	-	-	8,52	-	-	-
«Родина»	-	-	-	9,1	-	-

* Составлено по сведениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (www.cikrf.ru).

За последние два десятилетия в России через шесть парламентских избирательных кампаний (1993, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 гг.) прошли десятки политических партий. Большинство из них, потерпев поражение, быстро уходило в политическое небытие. Нескольким политическим партиям удавалось преодолеть заградительный барьер и сформировать парламентские фракции в Государственной Думе, но закрепить успех на следующих выборах смогли далеко не все.

Только две политические партии – Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) и Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) – смогли пройти проверку абсолютно всеми парламентскими выборами и в Государственной Думе всех созывов сформировать свои партийные фракции.

Активность, которую практически на каждых парламентских выборах проявляли вновь создаваемые политические партии, из-за конъюнктурного и недолговечного характера большей части этих партий приводила к дезориентации общества и мешала гражданам осуществлять осознанный выбор. При этом система прямых и обратных связей между гражданским обществом и государством нарушалась, что в конечном счете не содействовало укреплению политических партий и партийной системы, препятствуя модернизации страны. Во многом это было обусловлено тем, что становление российских политических партий происходило под воздействием ряда факторов, которые отнюдь не способствовали их полноценному становлению и развитию.

Изначальное недоверие государства и гражданского общества к политическим партиям в России предопределило их положение как декоративного элемента политической системы, наделенного политическими полномочиями по остаточному принципу. Это привело к тому, что российские партии не были и не стали центральным фактором принятия политических решений. Основным системообразующим признаком политической системы в России является исполнительная власть, а не гражданское общество и партии.

Общероссийские политические партии как институт, призванный быть посредником между гражданским обществом и государством, находятся в перманентном кризисе. Результаты выборов, опросов общественного мнения регулярно свидетельствуют о девальвации института политических партий в сознании избирателей.

Сохраняя в целом высокий уровень партийной идентификации, электоральной активности и приверженность ключевым демократическим ценностям, россияне весьма скептически относятся к идее многопартийности и к политическим партиям как к демократическому институту. Особенно в контексте того, что политические партии являются специфическим общественно-государственным политическим институтом, имеющим своего рода двухэтажную структуру, где один этаж функционирует на уровне общества, а другой – на уровне государства (см. рис. 1).

сов выступает политическая коммуникация, с каждым годом использующая новые и высокотехнологичные инструменты, в том числе в интернет-пространстве. Тем самым политические партии, относясь к пограничному слою гражданского общества, являются несущей конструкцией как в гражданском обществе, так и в российской политической системе.

В связи с этим целесообразно привести наиболее релевантное определение политической партии в целом как организации активных политических лиц в обществе, тех, кто заинтересован в контроле над государственной властью и кто, добиваясь поддержки народа, соперничает с другой группой или группами, придерживающимися иных взглядов. В таком качестве партия представляет собой могущественного посредника между общественными силами, идеологиями и официальными государственными институтами, а также участника политических действий огромного политического сообщества⁶.

Именно этот аспект политической партии как института, обеспечивающего взаимодействие между государством и гражданским обществом, для современной российской политики наиболее актуален и противоречив. Поскольку сфера отношений между обществом и государством составляет ядро политической системы, именно здесь реализуется (или не реализуется) принцип демократии, именно здесь формируется общая социально-экономическая и политическая стратегия на национальном и иных уровнях, а также осуществляется реальный управленческий процесс⁷.

Институционализация взаимоотношений политических партий, государства и гражданского общества, а вместе с этим и возможность придания политическим партиям и партийной системе твердого правового статуса в Российской Федерации долгое время не были реализованы. Проект федерального закона «О политических партиях» довольно продолжительное время в буквальном смысле блуждал по Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку акторы законодательного процесса пытались преломить его в соответствии с политической конъюнктурой⁸. Вероятно, только сформировавшаяся позиция политического руководства страны относительно новой роли политических партий в российской политической системе и в целом подконтрольная Кремлю ситуация в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации позволила в 2001 году сдвинуть этот процесс с мертвой точки.

⁶ Newmann S. Ed. Modern Political Parties. N.Y., 1989. P. 396.

⁷ Перегудов С.П. Указ. соч. С. 60.

⁸ Веденеев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством // Журнал о выборах. 2002. № 2. С. 11.

Принятие федеральных законов «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ряда изменений и дополнений к ним свидетельствовало в начале 2000-х о предварительном завершении реформы партийного и избирательного законодательства, символизируя новый этап развития российских политических партий и легитимации правил игры в российской партийной политике.

По истечении 20 лет новейшей истории партийного строительства можно подвести определенные итоги функционирования партийной системы образца 1993–1995 годов. За это время многопартийность прошла значительный путь своего развития, претерпев существенные изменения, а российские политические партии прошли испытание многочисленными федеральными и региональными избирательными кампаниями.

Двадцатилетний период новейшей истории российской многопартийности и партийной политики – достаточный срок для того, чтобы проанализировать, насколько политические партии жизнеспособны и могут выполнять функции, которые им делегировали создатели Конституции Российской Федерации, партийного и избирательного законодательства.

В настоящее время в Российской Федерации практически завершена политическая реформа, направленная на преобразование партийного и избирательного законодательства, трансформацию региональных политических систем и системы местного самоуправления. Магистральным направлением политической реформы стало изменение места, роли и функциональной нагрузки российских политических партий, превратившее их из заурядного политического актора в ключевое звено политической системы страны.

В результате установления правил игры в российской партийной политике политические партии России конституированы как главные субъекты избирательного процесса и одни из основных субъектов всего политического процесса страны. Партийная система и политические партии в России приобрели принципиально новые институциональные рамки.

Институциональное влияние на российскую партийную систему

Специфика и положение российских политических партий в партийно-политической системе обусловлено институциональным дизайном, заданным Конституцией России, определяющей основные рамки государственного устройства, системы выборов и формы правления.

Современное российское законодательство в том или ином объеме регламентирует отношения, складывающиеся между партиями и иными

институтами партийной и политической системы (см. рис. 2). Конституция Российской Федерации в части 3 статьи 13 содержит положение о том, что «в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность».

Среди конституций, принятых за последние 30–40 лет, российский Основной закон представляет собой один из редких примеров конституции, столь сжато регулирующей деятельность политических партий.

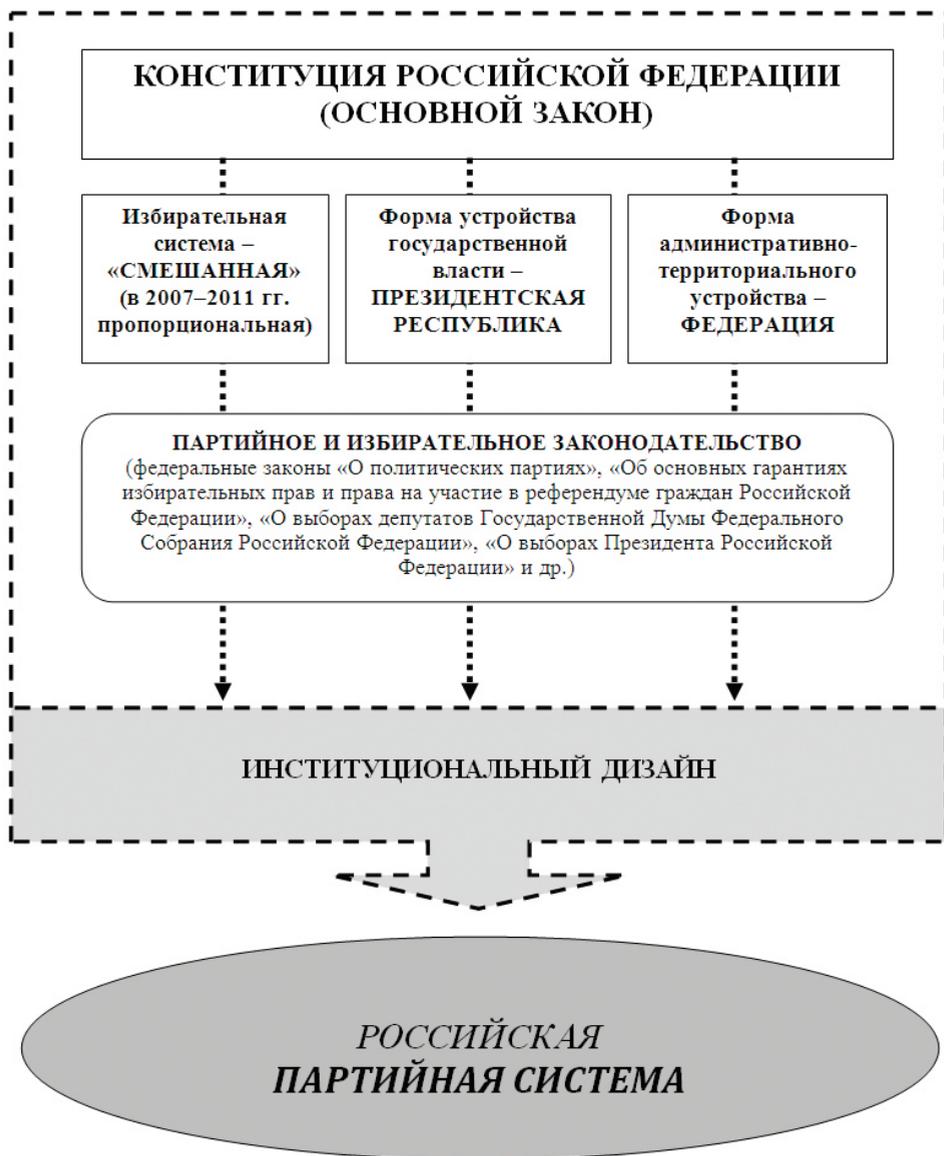


Рис. 2. Схема институционального влияния на российскую партийную систему

Тем не менее данное конституционное положение служит основой для существования многопартийности в России⁹.

Помимо этого, анализ конституционного законодательства позволяет говорить о том, что в Конституции Российской Федерации закреплены следующие черты политического плюрализма:

идеологическое многообразие, недопущение установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной;

светский характер государства, равенство всех общественных объединений перед законом;

признание политического многообразия и многопартийности¹⁰.

При этом следует отметить, что основные законодательные акты – Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О политических партиях» – устанавливают лишь принципы правового регулирования этих отношений, а подробно они регламентируются иным законодательством (избирательными законами, актами парламентского права, законами об общественных объединениях, СМИ и т.д.)¹¹. Причем партийное и избирательное законодательство должны дополнять друг друга, находиться в прочной взаимосвязи, поскольку участие политических партий в выборах – их важнейшая функция.

С самого начала отцы-основатели российского избирательного законодательства стремились стимулировать формирование партийной системы¹². Введение в России «смешанной несвязанной» электоральной формулы¹³, согласно которой одна половина депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным округам, а другая половина – по спискам партий и избирательных блоков, сыграло роль катализатора партийного развития¹⁴.

На первых этапах своего становления партийная система в России имела достаточно аморфные законодательные рамки, очерченные лишь кратким упоминанием в Конституции, уравниванием в правах с другими общественными объединениями и весьма неконкретной ролью партий в избирательном процессе. До 2001 года деятельность политических пар-

⁹ Автономов А. Основные проблемы формирования многопартийности в России // Формирование политической системы России. М., 1996. С. 39.

¹⁰ Зотова З.М. Идеологическая идентификация политических партий современной России // Право и политика. 2004. № 3. С. 57.

¹¹ Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Форум-Инфра-М, 1998. С. 189.

¹² Страшун Б., Шейнис В. Политическая ситуация в России и новый избирательный закон // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М, 1993. С. 52–61; Шейнис В. Какая избирательная система более справедлива // Независимая газета. 1994. 6 дек. С. 6.

¹³ Голосов Г.В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113.

¹⁴ Политические партии, движения и организации современной России на рубеже веков. 1999 г.: Аналитический справочник / Под ред. И.Н. Барыгина. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1999. С. 46.

тий и других общественных объединений регулировалась Законом «Об общественных объединениях»¹⁵, который не выделял партии как отдельную специфическую форму общественной организации, призванную участвовать в политической деятельности.

Во многом это способствовало разрастанию большого количества общественно-политических организаций и движений, претендовавших на роль избирательных объединений и квазипартийных образований. Кроме того, до принятия Федерального закона «О политических партиях» законодательство о выборах вообще не упоминало политические партии, вводя понятие избирательного объединения, что также не стимулировало создание и развитие настоящих политических партий, поскольку при определенных условиях бывает политически более выгодным не называться партией вообще. Необоснованная политизация, по своей сути, общественных объединений приводила к тому, что эти объединения брали на себя несвойственные им функции, что опять же неблагоприятно отражалось на решении ими их непосредственных задач¹⁶.

Некоторые общественные объединения в принципе, если судить по их названиям, не должны иметь политических целей. Например, в качестве избирательных объединений до внедрения партийного законодательства вправе были выступать Российское общество лесоводов, Всероссийский союз триатлона, Туристско-спортивный союз России, Союз боксеров России, Союз пчеловодов России, Федерация скалолазания и тому подобное¹⁷. Это привело к тому, что партийная система оказалась заполнена протопартийными образованиями, не имеющими развитой членской базы и не способными проводить артикуляцию и агрегацию общественных интересов.

Избирательное законодательство позволяло участвовать в парламентских выборах практически любым общественным объединениям, имеющим в уставе соответствующие положения. В результате такой политики к участию в избирательном марафоне допускалось чрезмерно большое количество избирательных объединений, не являющихся по своей сути политическими партиями и не представляющих зачастую никого, кроме самих себя.

В некоторой степени проблему законодательного оформления политических партий в России снял принятый Государственной Думой Федеральный закон «О политических партиях». Он определяет политическую партию как «общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посред-

¹⁵ Федеральный закон «Об общественных объединениях» // http://www.rosregistr.ru/docs/norm_akt/part/fz_82fz.doc.

¹⁶ Автономов А. Указ. соч. С. 40–41.

¹⁷ См.: Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1994. № 10 (21); 1995. № 3 (29).

ством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления». В соответствии с этим Федеральным законом только политическим партиям (из всех общественных объединений) принадлежало право самостоятельно выдвигать списки и кандидатов в депутаты и на иные выборные должности.

Однако оценки значения этого закона различны. Будучи в тот период Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Александр Вешняков определял целью закона конституирование института политических партий как элемента гражданского общества. Федеральный закон «О политических партиях», по его мнению, должен был решить ряд задач, в числе которых: стимулирование деятельности политических партий в российских регионах; приближение их к гражданам; усиление демократических начал в отечественном партийном строительстве; обеспечение прозрачности финансовой деятельности партий¹⁸. Вместе с тем наряду с официальной точкой зрения активно озвучивались позиции гражданских активистов и политиков, считавших, что этот закон фактически прекращает генезис новых политических партий¹⁹.

В целом Федеральный закон «О политических партиях» систематизировал опыт деятельности политических партий в России, их участия в выборах, партийного строительства, но тем не менее не изменил их положения в политической системе России. Все конституционно-правовые позиции в российском законодательстве по-прежнему остались подчиненными идее сильной президентской и исполнительной власти. Партии не определяют основного содержания борьбы за исполнительную власть, которая в России почти тождественна понятию «власть вообще». В условиях президентской республики при неагрегированных интересах накопление ресурсов, состав коалиции победителя, идеология и программа предвыборной борьбы за исполнительную власть определяются вне партий²⁰. В соответствии с Конституцией Российской Федерации результаты парламентских выборов только опосредованно влияют на формирование Правительства. Государственная Дума лишь дает согласие на назначение премьер-министра, однако он несет ответственность не перед парламентом, а перед Президентом. Следовательно, партиям нет необходимости вести переговорный процесс с целью формирования правящей коалиции,

¹⁸ Зотова З.М. Политические партии России: организация и деятельность / Науч. ред. Ю.А. Веденеев. М.: РЦОИТ, 2001. С. 54.

¹⁹ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития (Материалы научной конференции). М.: ООО «Совер-Принт», 2001. С. 67.

²⁰ Макаренко Б. Партийная система в России: эволюция, нынешнее состояние и перспективы. М.: Московский центр Карнеги, 2001. С. 1.

а победа на выборах не приводит партию в исполнительную власть, как это происходит в парламентских демократиях²¹.

Важным аспектом, влияющим на представительство политических партий в парламенте, а значит и на их фактическое присутствие в партийной системе, является так называемый заградительный барьер. Он вводится, чтобы преодолеть наиболее очевидный недостаток пропорциональной избирательной системы – отсутствие стимулов, сдерживающих фрагментацию партий. Результаты парламентских выборов свидетельствуют, что каждая из партий, поддержанных сравнительно небольшим числом избирателей, набирает на выборах более 2–3 процентов²². Следовательно, планка в 5 процентов являлась вполне приемлемой для России и способствовала более эффективному агрегированию интересов избирателей, укреплению и укрупнению партийной системы²³.

Появление в российской избирательной системе новой позиции, связанной с повышением заградительного барьера до 7 процентов, привело к дополнительной структурированности партийной системы. В связи с этим можно говорить о появлении в российской партийно-политической системе трех эшелонов политических партий.

К первому эшелону «партии-лидеры» следует отнести парламентские партии, обладающие необходимыми ресурсами для преодоления 7-процентного барьера или входящие в четверку лидеров по электоральным результатам. Иными словами, к первому эшелону «партии-лидеры» относятся парламентские партии, способные пройти в Государственную Думу и сформировать там свои фракции. Сегодня это – Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Коммунистическая партия Российской Федерации, Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ и Либерально-демократическая партия России.

Второй эшелон образуются партиями, не сумевшими преодолеть заградительный барьер, но набравшими не менее 3 процентов голосов избирателей. Эти партии можно охарактеризовать как «резервные», поскольку они имеют право на получение государственного финансирования, а значит и для обеспечения своего нормального функционирования в межвыборный период. Постоянное государственное финансирование позволяет им удерживаться на плаву между парламентскими выборами и, таким образом, более-менее подготовленными выйти на следующую избирательную кампанию. Кроме того, эти партии могут активизироваться и в региональных политических процессах, участвуя в выборах в региональ-

²¹ Уоллерстайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // ПОЛИС. 1992. № 5, 6. С. 162.

²² Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. 19 декабря 1999 года. Итоги. М., 2000.

²³ Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // Журнал о выборах. 2001. № 4. С. 25.

ные и местные legislatures. Сегодня к «резервным» политическим партиям относится Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», стремящаяся активно присутствовать в информационном поле страны и принимать участие в региональных и местных электоральных процессах.

К третьему эшелону относятся политические партии, оказавшиеся неспособными выдержать политическую конкуренцию во время избирательной кампании. Как показывает реальная политическая практика, партии третьего эшелона в межвыборный период либо сводят свою деятельность к минимуму, либо стремятся реализовывать коалиционные стратегии. Но в любом случае в условиях российской партийно-политической системы эти партии будут терять свой политический вес. К партиям третьего эшелона относятся все остальные созданные и вновь формируемые партийные образования, и их можно назвать «партиями малых перспектив».

Однако ключевым вопросом является соотношение избирательной и партийной систем. Первоначально в России партийно-избирательная система была фактически навязана сторонниками Б.Н. Ельцина, а ее закрепление стало результатом консенсуса политических сил. Последующее внесение поправок в законодательство в 1997–1999 годах и решение Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в ноябре 1998 года, легитимизировали выбор избирательной системы как «обусловленный институциональный компромисс»²⁴. Таким образом, в 1993 году произошло кардинальное обновление партийно-избирательной системы, результатом чего стало создание в России пропорционально-мажоритарной (смешанной) избирательной системы²⁵.

Принятый в 1993 году вариант смешанной избирательной системы обеспечивал реальное активное участие партий в формировании Государственной Думы первого созыва и в последующем осуществлении законодательной власти. В зарубежной литературе отмечалось, что российская избирательная система была создана с целью побудить объединение малых партий в устойчивые избирательные коалиции²⁶.

Одно из убеждений разработчиков избирательной реформы в России состояло в том, что в краткосрочной перспективе пропорциональная система будет способствовать формированию многопартийности. Действительно, нельзя отрицать, что избрание половины депутатского

²⁴ См. Przeworski A. Some Problems in the Study of Transition to Democracy / O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead P. (eds.) *Transitions from authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. 1996.

²⁵ Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и учеб. изд. М.: Изд-во «Инфра-М-Норма», 1996. С. 5; Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // *Государство и право*. 1995. № 8. С. 15 и др.

²⁶ Laura Belin and Robert W. Ortung. *The Russian Parliamentary Elections of 1995. The Battle for the Duma*. Armonk, N. Y.: M.E. Sharpe, 1997. P. 203.

корпуса российского парламента по спискам избирательных объединений способствует развитию партий. Но этого оказалось недостаточно. Большинство исследователей сходятся во мнении, что партиям в России не удалось стать основным посредником между властью и обществом, они не стали ни массовыми объединениями, ни командами менеджеров, предлагающих свои услуги по управлению государством. Они находятся на периферии общественной жизни. Большинство российских партий – организации вождистского типа, основной целью их деятельности является обеспечение организационной поддержки своего лидера и получение представительства в парламенте. Отсюда вытекает главная проблема, заключающаяся в несоответствии избирательного законодательства заданному конституционному дизайну²⁷ и недостаточная связь избирательного законодательства с политической практикой, в первую очередь с неразвитой партийной системой. Проблему «несвязанности» партийной и избирательной систем и другие проблемы партийной системы пытались решить с помощью Федерального закона «О политических партиях»²⁸.

Несмотря на то что закон содержит ряд спорных положений, тем не менее он позволил структурировать партийную систему, стимулировал партии к развитию своей членской базы, закрепил гарантии государственной поддержки и конституировал политические партии как основной субъект избирательного процесса. Это стало способствовать по меньшей мере устранению из партийной системы и от участия в выборах малопрезентативных партий и послужило закреплению в толще гражданского общества и государственных институтах тех политических партий, чья деятельность проверена временем и действительно выражает интересы больших социальных групп.

Однако Федеральный закон «О политических партиях» не изменяет степени влияния политических партий на принятие политических решений, поскольку организация власти в политической системе России имеет по Конституции Российской Федерации в целом непартийный характер. Участие в ней партий ограничено их деятельностью в региональных легислатурах и Государственной Думе, которая сама находится в зависимости от Совета Федерации, формируемого все больше по принципу корпоративного представительства. Партии не имеют даже формальной возможности трансформировать потребности общества в эффективную деятельность власти²⁹. В этих условиях партии и партийная система оказываются в «резервации», обслуживая собственные интересы и интересы власти,

²⁷ Имеются в виду выборы по партийным спискам в Государственную Думу и вместе с тем низкая политическая эффективность партий в условиях президентской республики.

²⁸ Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Указ. соч. С. 26.

²⁹ Кулик А.Н. Партийная демократия в России: встреча с будущим или ушедший поезд? // Куда идет Россия?.. Кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год. М.: Логос, 1999. С. 169.

являясь ее второстепенным инструментом³⁰. И в этом смысле появляется возможность охарактеризовать формулу российской партийной системы с точки зрения ее включенности в политическую систему как «партии при власти»³¹.

Процессы партизации, централизации и регионализации

Институциональное влияние на российскую партийную систему обусловило появление специфических процессов в партийной политике и партийной системе, наиболее ярким из которых стали процессы партизации политического пространства. Если ранее политические партии представляли собой лишь одного из многих субъектов политического процесса, находясь зачастую на периферии принятия политических решений, то в современной российской партийно-политической системе они становятся ключевыми политическими акторами, тем самым приводя к партизации федерального и регионального политического пространства. Это произошло под воздействием следующих основных причин.

Во-первых, из процессов принятия политических решений в России оказались фактически исключены независимые и мультипартийные (опирающиеся на поддержку нескольких партий) политики, тем самым оставляя единственный – «партийный» – канал для рекрутирования новой политической элиты. Целый пласт независимых публичных политиков вынужден определиться с выбором: либо кардинально сменить сферу своей профессиональной деятельности, либо идентифицировать себя с одной из политических партий.

Во-вторых, общероссийские политические партии, получая монопольное электоральное право, приобретают значительно больший политический вес как в обществе, так и в государственных институтах. В связи с этим структуры гражданского общества, институционализированные в форме общественных объединений, перестают быть механизмами для консолидации общественной поддержки тех или иных непартийных политиков. В государственных институтах – представительных органах власти это отражается на процессах принятия политических решений, значительно сокращая круг акторов законотворческого процесса до числа партийных фракций, прошедших в Государственную Думу. В условиях тотального влияния партийных фракций в депутатских группах и независимых кандидатах просто нет явной необходимости.

В-третьих, в условиях партизации претерпевают значительные изменения и лоббистские механизмы, которые симплифицируются до триви-

³⁰ Холодковский К.Г. Парламентские выборы 1999 года и партийное структурирование российского общества // ПОЛИС. 2000. № 2. С. 45.

³¹ Чижов Д.В. Огосударствление политических партий в России // Векторы развития современной России. М.: МВШСЭН, 2002. С. 22.

альных межфракционных договоренностей. Тем самым законотворческий процесс из поля публичной политики перемещается в поле экспертных оценок и дискуссий, а основным принципом принятия решений становится не принцип политического консенсуса, а принцип политической целесообразности.

Закреплению эффекта партизации политического пространства служат и процессы централизации внутрипартийных структур, стимулированные принятием Федерального закона «О политических партиях». Применяя терминологию классика партологии М. Дюверже для анализа российских политических партий в их связи с партийным законодательством, можно сказать, что в Российской Федерации конституированы политические партии с прямой структурой.

Данная позиция закреплена в Федеральном законе «О политических партиях» нормой, согласно которой «членство в политической партии является добровольным и индивидуальным». Политические партии в России образуются и функционируют только как политические организации, состоящие из конкретных граждан – физических лиц, достигших 18-летнего возраста и являющихся гражданами Российской Федерации. Данные положения этого закона исключают возможность создания политических партий с непрямой структурой, то есть созданных на основе коллективных членов – общественных объединений. Если ранее многие общественно-политические объединения (Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом – Россия», Народно-патриотический союз России и др.) формировались на основе близких по духу и характеру деятельности общественных организаций и движений, то современные политические партии действуют, имея в своих рядах только реальных, осязаемых членов партии, подавших соответствующее заявление о вступлении в партию.

Существующая редакция Федерального закона «О политических партиях» поощряет создание партийных моделей с вертикально организованной партийной структурой. Поскольку опыт создания политических партий в России свидетельствует о том, что они зачастую образуются вокруг лидеров, ограниченного круга лиц, корпораций и группировок, то указанные положения закона отсекают многообразие моделей партийных структур, что в конечном итоге приводит к ограниченности выражаемых партией интересов.

Однако в институционализации российских политических партий с прямой структурой имеются и существенные позитивные моменты, поскольку партии с непрямой структурой не представляют собой политический монолит. Это связано в первую очередь с тем, что рядовые участники общественных организаций – коллективных членов, как правило, не ведут активной партийной деятельности, а иногда вообще не разделяют их политических взглядов. Наличие большого количества общественных организаций, входящих в партию с непрямой структурой,

не является свидетельством действительной силы политических партий, превращая их по форме и содержанию в «мыльные пузыри», не имеющие в качестве социальной базы и носителей политических идей реальных людей.

В свою очередь, индивидуальное членство в политической партии оставляет возможность опосредованно, через лидеров и актив общественных объединений, проектов-спутников, институты сторонников, включать общественные организации и движения в структуру и деятельность партий, создавая дополнительный электоральный ресурс поддержки и новые каналы политической коммуникации партий с гражданским обществом, включая и региональный уровень.

Сформировавшийся институциональный дизайн конституирует политические партии как главный субъект региональных политических процессов в Российской Федерации. Это значит, что партии получают дополнительные точки опоры и каналы влияния на принятие законодательных и других политических решений не только на федеральном, но и на региональном уровне. Проекция партийного принципа формирования региональных legislatures позволяет партиям более глубоко проникнуть в региональные представительные органы власти. Это приводит к структурированию политической конкуренции и политической элиты на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Устранение из региональных политических систем региональных политических партий также способствует усилению указанных тенденций. В связи с этим следует отметить запретительные меры Федерального закона «О политических партиях», касающиеся региональных групп интересов и региональных партийных систем. До начала проведения партийной реформы и принятия Федерального закона «О политических партиях», по данным Министерства юстиции Российской Федерации, на конец 2001 года в регионах России существовало около 500 отделений политических партий и 800 региональных партий и политических организаций. Федеральный закон «О политических партиях» внес существенные коррективы в существование региональных партийных систем, исключая из субъектов политического процесса все политические организации, не имеющие общероссийского статуса. Тем самым все региональные политические партии оказались «вне закона», уступая свое место региональным отделениям общероссийских политических партий.

Таким образом, региональные группы интересов, политическое сообщество и политическая элита получили в соответствии с партийно-избирательным законодательством особые правила игры и были вынуждены определиться в своих партийных предпочтениях. Это вызвало определенную перегруппировку политических сил на региональном уровне и придало основным политическим партиям в регионах большую силу. Ведущие региональные политические акторы стали концентрироваться вокруг

основных общероссийских партий и в большей степени реализовывать установки центральных партийных органов, нежели решать актуальные проблемы своего региона.

Запрещение региональных политических партий несет в себе также опасность затухания региональных гражданских инициатив, способных преобразовываться в политические организации, а через них – в политические решения. Учитывая то обстоятельство, что не все политические партии заинтересованы в защите и выражении подобных гражданских инициатив, можно предположить, что запрет на деятельность региональных политических партий в перспективе приведет к кризисным явлениям. Кризис может быть порожден ситуацией, когда потребности и инициативы гражданского общества не получают достаточного внимания со стороны политических партий и органов государственной власти и не становятся предметом публичной политической дискуссии.

Смысл принятия Федерального закона «О политических партиях» в редакции, лишаящей права на жизнь региональные политические партии, вполне объясним. Основные общероссийские политические партии нуждаются в усилении своих позиций в субъектах Российской Федерации и не заинтересованы в региональных конкурентах, способных на равных вести политическую игру. Строительство нового партийного каркаса сверху вниз, распространяемого на регионы, дает общероссийским партиям преимущество в борьбе за ключевые политические посты и делает их желанными участниками предвыборных коалиций в регионах страны. При этом областные, краевые, республиканские, окружные общественные и политические организации не рассматриваются как полноправные субъекты регионального политического процесса. Единственной возможностью оказывать влияние на ход политического процесса для них остается участие через своих лидеров и активистов наравне с другими индивидуальными членами в деятельности партии в качестве сторонников или рядовых членов.

Вместе с тем в связи с принятием нового избирательного законодательства (имеется в виду положение, согласно которому региональные легислатуры должны формироваться по партийным спискам) у общероссийских партий появляется возможность для получения некоторой самостоятельности от федерального центра власти.

Удачно проведенные выборы в региональные легислатуры позволяют политическим партиям получить дополнительные точки опоры и ресурсы для своего укрепления на региональном уровне. Эта тенденция получает активное развитие в связи с принятием соответствующих законодательных инициатив, касающихся избрания глав регионов и муниципалитетов. При таком подходе политические партии, становящиеся их важной составной частью, преобразовываются в новые центры принятия политических и избирательных решений на территории субъектов Российской Федерации.

* * *

В результате реформирования партийной и избирательной систем отечественные политические партии конституированы как главный субъект избирательного процесса и как один из основных субъектов всего политического процесса в Российской Федерации.

Сегодня в принципе можно говорить о некоторой стабилизации российской партийной системы, которая отражает негласное соглашение между основными политическими акторами по вопросу о распределении сфер влияния в электоральном и парламентском процессе. Появление такой политической действительности вполне закономерно, поскольку опыт современных демократий свидетельствует о том, что для возникновения устойчивой партийной системы необходим ряд федеральных электоральных циклов, а российская партийная система вполне удовлетворяет этим требованиям. Однако важнейшим критерием сложившейся партийной системы должно служить не столько постоянство и количество основных политических партий, сколько степень их влияния на решение важнейших проблем, которые стоят перед государством и гражданским обществом.

Изменение роли партий в структурах государственной власти и в целом в политической системе России требует прежде всего значительных изменений конституционного и федерального законодательства. Но это должно происходить только в том случае, если политические партии будут иметь хорошие корни в толще гражданского общества и контролироваться им. В противном случае может произойти очередной кризис, порожденный ситуацией, когда «верхи не могут, а низы не хотят».

Следует понимать, что становление партий как полноценного института гражданского общества и политической системы – дело не одного политического поколения. Оно должно сопровождаться встречными процессами – укреплением институтов государства и гражданского общества. Только тогда политические партии смогут превратиться из громоотвода политической энергии общества в хорошо отлаженный проводник от гражданского общества к государству.