

РОССИЙСКИЕ ПАРТИИ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

.....

Н. П. Гриценко¹

В статье рассматривается эволюция института политических партий и партийно-политической системы в России в 2000-х гг. Обосновывается тезис о том, что процесс становления политических партий синхронизировался с тенденцией усиления государственной власти, выстраивания стройной властной иерархии. Делается вывод о том, что современная российская политическая элита заинтересована в развитии и укреплении института политических партий.

Ключевые слова: политическая партия, партийная система, российская политическая система, политическая элита, избирательная кампания.

In article evolution of institute of political parties and party-political system in Russia in 2000th is considered. The thesis that process of formation of political parties was synchronised with the tendency of strengthening of the government, formings of harmonious imperious hierarchy is proved. The conclusion becomes that the modern Russian political elite is interested in development and strengthening of institute of political parties.

Key words: political party, party system, the Russian political system, political elite, election campaign.

Системные социально-политические изменения, произошедшие в российском обществе в последние десятилетия, существенная трансформация социальных ценностей и идеалов актуализируют изучение партий как политических институтов, которые оказывают существенное влияние на формирование консенсуса в обществе. Роль политических партий как института российской политической системы за последние два десятилетия подверглась значительным изменениям. Поэтому представляется важным определить основные тенденции развития партийной системы в современной России и обозначить возможные перспективы развития института партий в будущем.

По мнению С. Хантингтона, именно политические партии, а не государственная бюрократия, парламент и выборы представляют собой основной от-

¹Гриценко Николай Павлович — кандидат исторических наук, главный редактор общественно-политической газеты «Единая Россия на Кубани». Эл. почта: GritsenkoNP@mail.ru

личительный институт современной демократической политики. Прежде всего это относится к странам со сложившимися парламентскими традициями, в которых партии играют значимую роль [см.: 14]. Деятельность политических партий представляет собой борьбу политических пониманий, производство смысла, ценностей и целей. Она изменяет расстановку политических сил в политическом процессе и вносит в политический дискурс дополнительное разнообразие, иные аспекты значимости ряда социальных проблем. Эффективная политика — это всегда такое управление конфликтными взаимодействиями в обществе, которое отражается в политическом дискурсе как наиболее влиятельная идеологема, политическая формула, подтверждающая легитимность властной элиты, стремящейся к сохранению сложившейся институциональной структуры, воспроизводству государственности [13, с. 84].

Становление и развитие массовых политических партий, повышение их влияния на процесс выработки и принятия государственных решений в значительной степени, на наш взгляд, продвинет Россию на пути построения гражданского общества, адекватного требованиям современной демократии. Не случайно известный российский политолог Я. А. Пляйс, анализируя проблемы и трудности демократического развития России, отмечает, что «зрелые партии и устойчивые развитые партийные системы — залог эффективной демократии и гражданского общества. Формирование таких партий и таких систем — дело длительное и сложное» [9, с. 47]. Во время переходного процесса, когда становление политических партий не завершено, их задачи, по мнению Я. А. Пляйса, может выполнить «только политическая элита, а точнее говоря, та ее часть, которая осознает цели и задачи исторического процесса и готова выполнить необходимые функции» [9, с. 53]. Но из-за своего переходного состояния далеко не вся политическая элита готова и стремится выступить в такой роли.

Во многих странах монополия политических партий на участие в избирательном процессе закреплена законодательно. Подобная ситуация характерна для стран, где выборы проходят по пропорциональной избирательной системе, т. е. проводятся полностью по партийным спискам (Швеция, Португалия, Австрия и др.). В некоторых государствах участие партий в избирательных кампаниях рассматривается как условие сохранения их статуса. Если партия в Германии шесть лет не участвует в парламентских выборах, она теряет свой статус [11, с. 129]. Все это направлено на содействие тем партиям, которые добиваются завоевания власти исключительно путем участия в демократических свободных выборах. Пропорциональная система выборов в законодательные органы достаточно тщательно апробирована, в той или иной форме она используется во многих европейских государствах (за исключением таких стран, как Великобритания и Франция).

В России в определенный момент, по мнению С.А. Колмакова, вице-президента Фонда развития парламентаризма, после ряда избирательных циклов наступил момент, когда стало понятно, что в политической системе нет сильной партийной основы; институт парламентаризма переживает явный кризис, он не способен формировать и контролировать исполнительную власть [5]. В таких условиях партии в современной России в значительной степени теряли функцию обратной связи с социумом и стеной отделялись от беспартийной исполнительной власти.

Данные тенденции послужили причиной существенных трансформационных сдвигов в российской политической системе в последние годы как в формах политического участия, так и в способах и средствах достижения целей. В этих обстоятельствах особую значимость приобретает формирование эффективной партийной системы как важного инструмента достижения консенсуса в обществе, что способствует полноценному диалогу между гражданским обществом и государством.

2001 год можно считать отправной точкой реформирования российской партийной системы. Продвижение партийных элит в первый ряд элитных групп и включение их в конкурентную борьбу за власть отвечают интересам населения России и ее гражданского общества [6, с. 165]. Поэтому на укрепление партий и усиление их роли в политическом процессе был нацелен ряд последовательных реформ, которые проводились в последние годы в России.

Одной из таких реформ было принятие Федерального закона «О политических партиях» (от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ) (впоследствии в него был внесен ряд поправок). Наиболее интересны для нас требования, предъявляемые политическим партиям (ст. 3): им необходима иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; в политической партии должно состоять не менее 50 тыс. чел. (10 тыс. в первоначальной редакции); при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов, в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии.

Другая реформа — принятие нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. В соответствии с п. 16 ст. 35 данного закона, не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями либо избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

На момент проведения данной реформы, как подчеркивала в своем исследовании российских региональных элит О. В. Гаман-Голутвина, стиль политического лидерства в рамках региональных команд нередко был близок к авторитарному. Неизбежным спутником авторитарных региональных режимов являлся эффект «выжженной земли»: главы регионов пытались очистить политическое поле от потенциальных конкурентов. Жесткая иерархическая система затрудняла выдвижение перспективных политиков — им надо было заручиться поддержкой доминирующей группы. Успешную политическую и административную карьеру в большинстве субъектов Федерации часто обеспечивали не личные качества, а принадлежность к той или иной группе влияния и ее поддержка [2, с. 18–19]. Поэтому, как считает А. В. Кынев, в перспективе практика смешанных выборов должна привести к развитию конкурентной политической среды во всех регионах. При смешанной системе парламент будет обладать более значительными ресурсами влияния на региональный политический процесс, являясь органом государственной власти, в котором представлены разные группы интересов, что означает большую независимость от исполнительной власти. Соответственно, политический вес обладателей депутатских мандатов в регионах существенно возрастет [7, с. 40]. Но вряд ли стоит ожидать мгновенной «демократической отдачи» от этой реформы.

Также был принят Федеральный конституционный закон РФ от 3 ноября 2004 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»», позволяющий министрам занимать руководящие должности в политических партиях. Это означает возможность формирования партийного правительства, что подразумевает возможность непосредственного воздействия партий на процесс принятия решений в органах исполнительной власти.

Для нас также важна новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ. Согласно новой редакции ст. 18 этого закона гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным органом субъекта РФ. В случае, если после представления в третий раз кандидатуры депутаты не приняли ее, Президент РФ вправе распустить законодательный орган субъекта РФ. При подборе кандидатур используются различные согласительные процедуры. Новая редакция закона ограничивает возможность населения субъектов РФ влиять на формирование властных структур. В то же время следует помнить, что в ряде регионов нашей страны установились фактически авторитарные, клановые, режимы, где основное население было практически лишено возможности влиять на политический процесс. Выходом из такой ситуации могут служить как раз косвенные выборы главы региона по представлению

Президента РФ. Косвенным эффектом данного нововведения является увеличение ресурсов влияния на политический процесс региональных legislatures и, следовательно, региональных отделений политических партий, фракции которых представлены в парламентах субъектов Федерации.

Позднее, 18 мая 2005 г., был принят Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ» № 51-ФЗ. Согласно ст. 3 этого закона выборы в Государственную Думу проходят сугубо по партийным спискам. Благодаря этим изменениям партии могут действительно стать связующим звеном между властью и обществом, реально влияя на решения власти.

Промежуточным итогом проведения данных реформ стал целый ряд новых наметившихся тенденций в характере воздействия политических партий на политический процесс современной России. Так, если ранее политические партии представляли собой лишь один из многих субъектов политического процесса, находясь зачастую на периферии принятия политических решений, то в реформируемой партийно-политической системе они становятся ключевыми политическими акторами. В результате вступления в силу нового федерального законодательства о выборах и политических партиях наступил качественно новый этап развития политической системы России. Как итог, политические партии всё больше из необязательного инструмента политической борьбы превращаются в структурообразующий элемент политической системы. Из процессов принятия политических решений в России были исключены независимые и мультипартийные (опирающиеся на поддержку нескольких партий) политики, тем самым оставляя единственный (партийный) канал для рекрутирования новой политической элиты.

Кроме того, в формирующихся новых условиях претерпели значительные изменения и существующие прежде лоббистские механизмы, которые зачастую приобретают характер межфракционных договоренностей. В результате законотворческий процесс из поля публичной политики переместился в поле экспертных оценок и дискуссий, а основным принципом принятия решений стал не принцип политического консенсуса, а принцип политической целесообразности.

Российские политологи не раз констатировали, что исполнительная власть в регионах всячески старается отстранить политические партии от реальной власти, оставляя их как «фиговый листок» для успокоения общественного мнения [8, с. 149]. С проведением реформ ситуация начинает меняться. Многое здесь будет зависеть как от федерального центра, в том числе центрального руководства партий, так и от общественного мнения, с которым на нынешнем этапе формирования гражданского общества не считаться уже нельзя.

Летом 2006 г. произошла очередная коррекция избирательного законодательства, были внесены поправки в законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Партиям запретили включать в предвыборные списки представителей других партий, а депутатам — покидать партию, от которой они были избраны. Таким образом, вслед за запретом в 2005 г. предвыборных блоков стало невозможным создание межпартийных союзов, в условиях которых члены одной партии-союзницы входили в избирательный список другой [1, с. 18].

Косвенное влияние на развитие и укрепление института политических партий в РФ оказал и ряд последующих реформ. С принятием Федерального закона от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» было отменено голосование «против всех». В ноябре 2006 г. новыми поправками в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан» и Гражданско-процессуальный кодекс был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися.

Новым толчком к реформированию партийной системы современной России стало избрание на пост Президента РФ Д. А. Медведева; можно отметить дальнейшее усиление роли партийных элит в региональном политическом процессе. Так, в своем первом Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д. А. Медведев указал: «Считаю возможным, чтобы предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов Федерации представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах. И, стало быть, больше никем. Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур будет закреплено за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны» [10].

Универсальный механизм политических партий стал использоваться как инструмент нового типа взаимодействия системы «центр — регионы». Федеральный центр окончательно закрепил отказ от системы личной лояльности и персональных неформальных соглашений, отдав предпочтение системе формальных отношений, закрепляемых в новом типе выстраиваемой партийной системы [см.: 4].

Результаты избирательных кампаний федерального и регионального уровней свидетельствуют о возрастающей роли политических партий в процессе формирования региональных политических элит (с одной стороны, партии становятся дополнительным каналом влияния федерального и регионального центра на политический процесс, с другой — партии могут представлять в региональных законодательных органах власти интересы различных социальных групп). Особенно усилила эту ситуацию возможность назначения на данный пост политика, не имевшего ранее связей с региональной политической

системой — по партийной линии. Появление новых лиц в региональном политическом процессе может в значительной степени сказаться на его результатах.

Законодательное закрепление института политической партии в качестве главного субъекта регионального политического процесса привело к возникновению следующей тенденции — прекращению существования такого особого типа партий, как региональные политические партии, призванные представлять в органах власти консолидированные региональные интересы. Властной политической элитой страны в качестве ориентира избрано строительство крупных и влиятельных парламентских партий, представляющих собой унитарные организации общегосударственного масштаба, а не конгломераты региональных отделений, зачастую проводящих политику, весьма отличную от той, которую отстаивает их федеральное руководство.

Как свидетельствует анализ результатов проведенной в октябре 2009 г. на территории страны избирательной кампании, последствия финансово-экономического кризиса не оказали решающего влияния на партийно-идеологические предпочтения населения страны [3]. Наряду с усилением института политических партий для российской партийной системы продолжает оставаться характерной тенденция несформированности и неосознанности социальных интересов как главной основы существования партий. В первую очередь это сказывается на программно-идеологической составляющей в деятельности политических партий.

Особенностью текущего политического процесса является то, что политические партии часто не представлены в разработке стратегических программ, нацеленных на решение самых насущных задач реформирования общественных отношений. Они не всегда занимаются систематической защитой прав и свобод человека — тактические заботы о привлечении голосов избирателей теснят проблемы стратегического плана. Отсюда и пересечение дежурного набора штампов и клише в, казалось бы, изначально несовместимых партийных программах, так как на первом месте электоральный успех, достигаемый с помощью политических технологий. Программа практически каждой партии характеризуется высоким уровнем популизма, предложением простых, радикальных и быстрых решений наиболее сложных проблем государства и общества и стремлением использовать доверие граждан к своим обещаниям.

Утверждать, что программы и платформы не имеют особого значения, нельзя, они в конечном итоге служат задачам идейной самоидентификации и самопрезентации, информирующих о целях и ценностях партии, ее ресурсах, отношениях с другими партиями. Но эта реальная, рутинная и повседневная партийная работа в настоящее время все еще нетипична для федеральной и региональной политической жизни.

На заседании Государственного совета 22 января 2010 г. Д. А. Медведев отметил: «В результате той работы, которую мы с вами вели последние годы,

количество партий стало меньше, но их влияние заметно повысилось, в том числе и на региональном уровне. Организационно все партии стали сильнее: и правящая партия, и партии оппозиционные. <...> Наша задача — добиться того, чтобы принципы политического управления были адекватны многомерности, идеологическому и культурному многообразию общества» [12]. Поэтому в качестве дальнейших мер по развитию партийного строительства в России Президентом было внесено предложение гарантировать представительство во всех региональных парламентах партий, за которые проголосовало более 5% избирателей (как ранее это было сделано на федеральном уровне). То есть в результате процесса реформирования партийной и избирательной системы отечественные политические партии в основном конституировались бы как главный субъект избирательного процесса и как один из основных субъектов всего политического процесса в Российской Федерации. Дальнейшее их развитие будет направлено на усиление политической конкуренции и повышение качества политического представительства.

Подводя итоги исследования тенденций развития современной партийно-политической системы России, следует отметить, что она переживает очередной этап своего реформирования. Общероссийские политические партии, получив монопольное электоральное право, приобретают значительно больший политический вес, причем как в обществе, так и в государственных институтах. В государственных институтах — представительных органах власти — это отразилось на процессах принятия политических решений. Значительно сократился круг субъектов законотворческого процесса до числа партийных фракций, прошедших в Государственную Думу и региональные законодательные органы власти, что сказалось и на внутренней структуре Государственной Думы и региональных законодательных органов власти, поскольку исключенными из них оказались такие формирования, как депутатские группы, региональные политические партии и т. д. Во всех региональных парламентах сформированы фракции политических партий.

Деятельность современной российской политической элиты свидетельствует о ее значительной заинтересованности в развитии и укреплении института политических партий. Подобная заинтересованность обусловлена поисками прогнозируемых моделей электорального поведения населения.

Анализ динамики и характера современного политического процесса в России дает основания прийти к заключению, что процесс становления политических партий синхронизировался с тенденцией усиления государственной власти, выстраивания стройной властной иерархии. Доминирующей тенденцией в партстроительстве на протяжении последнего десятилетия является движение партий в сторону государства, что можно считать одним из проявлений реформ, направленных на укрепление вертикали власти.

Модернизация партийно-политической системы современной России продолжается, что делает актуальным дальнейшее изучение партийно-политических процессов. Реальность партизации политической жизни есть следствие целенаправленной политики федерального центра. Представляется, что его дальнейшая деятельность будет направлена на усиление конкуренции между сформировавшимися крупными политическими партиями и возрастание идеологической составляющей этой конкуренции.

Библиографический список

1. *Баев А. В.* Российский парламент: региональный ракурс // *Обозреватель-Observer*. 2009. № 4.
2. *Гаман-Голутвина О. В.* Региональная элита России: персональный состав и тенденции эволюции (I) // *Полис*. 2004. № 2.
3. Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. Е. Чурова в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации «О прошедших выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления». URL: http://www.cikrf.ru/newsite/news/cik/2009/10/23/vist_2.jsp
4. *Иванов В. В.* Партия Путина. История «Единой России». М: Олма Медиа Групп, 2008.
5. *Колмаков С. А.* Новая избирательная система и партии. URL: http://212.107.192.74/magazin.php?id=7&idnews=29321¤t_magazin=1658
6. *Кулинченко А. В.* Политические партии и развитие демократии: опыт России и Германии // *Полис*. 2004. № 2.
7. *Кынев А. В.* Переход к смешанным выборам в регионах: «принудительная трансформация» // *Полис*. 2004. № 2.
8. *Лапина Н. Ю.* Политические партии и перспективы партийного строительства в Самарской и Ярославской областях // Региональные процессы в современной России: экономика, политика, власть. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003.
9. *Пляйс Я. А.* Представительная власть в России в контексте общемировой практики парламентаризма // *Парламентаризм в России и Германии: история и современность*. М.: РОССПЭН, 2006.
10. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета*. 2008. 6 окт.
11. *Савченко И. А., Шпак В. Ю., Юрченко В. М.* Технология политического действия. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2007.
12. Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России 22 января 2010 года. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6693>
13. *Юрченко И. В.* Безопасность как базовый концепт политической стратегии инновационного развития современной России. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2008.
14. *Huntington S.* Political Order in Changing Society. New Haven: Yale University Press, 1968.