

ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ ТРАНСФОРМАЦИИ НАКАНУНЕ ВЫБОРОВ 2016 ГОДА

В. Н. Жуков, Ю. И. Лаптева

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ*

Поступила в редакцию 27 апреля 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме трансформации партийной системы в современной России. Для Российской Федерации проблема формирования эффективной партийной системы до сих пор является одной из самых значимых. Сложившуюся стабильную структуру партийной системы Российской Федерации вряд ли стоит считать гарантией устойчивости политической системы. Потребность в развитии многопартийности, определяемая многосоставным характером российского общества, а также значительным региональным разнообразием, остается насущной.*

Ключевые слова: *политические партии, избирательная система, выборы.*

Abstract: *the article is devoted to the transformation of the party system in modern Russia. For the Russian Federation the problem of building an effective party system is still one of the most important. The stable structure of the party system is unlikely to be considered a guarantee of the stability of the political system. The need for the development of a multiparty system, determined by the plural nature of Russian society, as well as a significant regional diversity, remains urgent.*

Key words: *political parties, electoral system, elections.*

Для Российской Федерации проблема формирования эффективной партийной системы до сих пор является одной из самых значимых, несмотря на то, что новейшая история развития политических партий и парламентаризма уже перешагнула двадцатипятилетний рубеж. В развитии партийной системы Российской Федерации выделим несколько этапов. Период до 2001 г. можно обозначить как время становления многопартийной системы, для которого была характерна нестабильность партийных объединений: начиная с 1993 г. в выборах принимали участие от 13 до 43 избирательных объединений и партий, а парламентское представительство постоянно сохраняли только оппозиционные КПРФ и ЛДПР, а также «Яблоко» (до 2003 г.) Уровень доверия политическим партиям как институту со стороны общества, политическая культура которого переживала трансформацию, также оставался достаточно низким.

Если говорить о факторах, обусловивших столь значительную длительность этапа становления партийной системы и его неоднозначные результаты, то в их ряду можно назвать неразвитость гражданского общества; специфику протекания российского демократического транзита, при котором политические изменения опережали социокультурные трансформации; установление президентско-парламентской формы правления, при которой правящая элита носит надпартийный характер; особенности избирательной системы, препятствующие консолидации общена-

циональных партий; разнообразие региональных политических систем и режимов; отсутствие партийного законодательства.

Направления реформ, призванных упорядочить партийную систему, были определены новым Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». После их принятия можно говорить о начале второго этапа развития российской партийной системы. Новые правовые рамки, устанавливавшие достаточно высокие требования к численности партий и количеству региональных отделений, должны были способствовать созданию крупных общенациональных партийных объединений. Немаловажно и то, что была ликвидирована возможность голосовать «против всех», что должно было нейтрализовать эффекты, порождаемые специфической формой протестного голосования российских избирателей, во многом разочарованных в политических партиях и не доверяющих им.

Новые законы определили обязательность формирования не менее половины законодательных органов власти субъектов Федерации по пропорциональной системе, а также запрет на создание региональных политических партий. Подобная унификация политических систем в большинстве российских регионов стала частью политики по «выстраиванию вертикали власти».

Принятие закона «О политических партиях» существенно изменило институциональные рамки функционирования российских партий. Еще в 1995 г. Государственная дума приняла подобный закон, но в феврале 1996 г. Совет Федерации его отклонил [1, с. 138–146]. В результате в течение десяти лет партийная система в России развивалась вне четкого правового поля. Принятие закона о партиях было необходимо для того, чтобы упорядочить партийную систему, создав универсальные правила для тех групп, которые могли претендовать на политическое представительство, отсеяв те группы, которые не соответствовали признакам политической партии и выполняли не свойственные им функции – поддержки отдельных лидеров, лоббизма и др.

С одной стороны, такие меры соответствовали задачам демократического партийного строительства. Дж. Лапаломбара и М. Вейнер, формулируя признаки, отличающие политическую партию от иных организаций, действующих в политике, отмечали, что партия является непрерывно действующей организацией, работающей как на национальном, так и на местном уровне, нацеленной на получение и реализацию власти и стремящейся с этой целью к получению электоральной поддержки [2, р. 3–42]. Поскольку целями политической партии являются именно выдвижение своих кандидатов на выборах и принятие на себя ответственности за деятельность правительства, выдвижение правовых требований к ее социальной представительности, к законности и прозрачности ее деятельности представляется оправданным. Кроме того, партийную реформу оправдывали нерешенная задача повышения доверия к партиям и развитие партийной идентификации избирателей (сформированной, пожалуй, была лишь партийная идентичность электората КПРФ, который, впрочем, начал постепенно размываться) [3, с. 18].

Но нормативно-правовая стратегия развития многопартийности, закрепленная в партийном законодательстве начала 2000-х гг., не могла не вызывать и критики. Среди ее недостатков называли предоставление партиям исключительного права участвовать в выборах; фактическое устранение малых партий; введение запрета на межрегиональные, местные и региональные партии и др. Критика была обращена и на электоральную формулу, закрепленную законом «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ».

Хотя отмечаемые недостатки являются дискуссионными, они породили ряд институциональных эффектов, влияние которых на партийную систему едва ли можно оценить положительно. Прежде всего, это консервация относительно неразвитой партийно-политической системы, увеличение управляемости партий, повышение их зависимости от органов госу-

дарственной власти, лишение многих, особенно новых и не связанных с исполнительной властью партий шансов на развитие. Это привело к тому, что партии в российской политической системе вообще выполняли роль самостоятельных акторов из-за институционально-правовых ограничений, недостаточности ресурсов и отсутствия в их арсенале эффективных стратегий развития [4, с. 464–478].

Повышение требований к численности партий в 2004 г. привело к резкому сокращению их количества. Этому способствовало и то, что к выборам 2007 г. был введен принцип пропорционального представительства в сочетании с повышением заградительного барьера до 7 %. Такие меры способствовали консервации партийной системы через укрепление монопольной роли действующих парламентских партий. Кроме того, партии были лишены возможности объединяться в предвыборные блоки, поскольку замысел законодателя заключался в том, что правовые рамки должны способствовать созданию более стабильных объединений. Взамен политические партии получили эксклюзивное право осуществлять функцию наблюдателей. В результате в электоральном цикле 2007 г. действовало всего семь общенациональных партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Яблоко», «Правое дело» и «Патриоты России».

В сочетании с достаточно жесткими требованиями к регистрации новых партий особенности новой избирательной системы сократили доступные партиям стратегии политической игры. Относительно низкий результат новой партии «Справедливая Россия» (7,74 %) по итогам выборов в Государственную думу в декабре 2007 г. говорит о недостаточности административного ресурса для формирования собственного «лица» партии и стабильного электорального успеха. В то же время в парламенте остались и две «старые» партии – ЛДПР и КПРФ. Однако собранные ими голоса (8,14 и 11,57 % соответственно) – свидетельство снижения популярности этих наиболее узнаваемых элементов российской партийной системы. Вторая после выборов 2003 г. неудача оппозиционно-демократических сил – «Яблока» и СПС – поставила перед ними вопрос о политическом выживании. Успех же пропрезидентской «Единой России» едва ли можно было приписать только ее собственной деятельности – он являлся отражением высоких рейтингов президента. Таким образом, о стабилизации партийной системы страны в результате проведенных преобразований говорить было рано.

Дальнейшее развитие партий идет в направлении все более тесной связи между партиями и государством. Для сформировавшихся в современной России партий связь с государством является и определяющим показателем значимости, и источником актив-

ности. В связи с этим возникает вопрос о том, можно ли увидеть в этом процессе аналог наблюдаемого в западных демократиях развития картельных партий, которые выполняют функцию распределения государственных постов между группами политиков, выступающими на широкой коалиционной основе. В партиях этого типа дистанция между лидерами и избирателями сокращается, со своей стороны государство субсидирует партийную деятельность [5]. Электоральная конкуренция между картельными партиями более предсказуема. Зачастую она основывается на взаимном торге. Картельные партии проводят капиталоемкие кампании, в которых профессионалы задействованы в большей степени, чем волонтеры-активисты. Значимым показателем картельных партий выступает их прагматизм в выборе программ и идеологических клише. Следует заметить, что деидеологизация партийной деятельности идет вместе с размыванием идентификационных идеологических схем в массовом сознании. Этот процесс отмечается и в России: замеченное «усреднение» политического спектра еще в 1994 г. явно проявилось в политической борьбе за Государственную думу третьего и четвертого созыва [6, с. 52].

Появление картельных партий заставляет говорить о трансформации нормативной модели демократии. Фактически монополизирующие политическое пространство картельные партии ограничивают политическую конкуренцию, и избирателю приходится делать выбор из ограниченного числа партий. Таким образом, принадлежность к одной из ведущих партий определяет принадлежность к властной элите, а сами партии несут своеобразную коллективную ответственность за проводимую политику. При этом растущее сходство партийных программ и деидеологизация партий приводят к понижению политической ответственности отдельных партий.

Говоря о развитии картельных партий в условиях либеральной демократии, обычно подразумевают существование общепризнанных правил политической игры, общего согласия по поводу базовых ценностей: свободы, рынка, прав личности, справедливости. Конституирующей чертой демократии данного типа является легитимность политического порядка, обеспечиваемая СМИ и выборами. Но, говоря о формировании структур, подобных картельным партиям в нашей стране, необходимо учитывать иные механизмы легитимации власти. Кроме того, в «старых демократиях» картельные партии действуют в условиях развитого и активного гражданского общества, требования которого существенно влияют на политическую повестку. В России же процесс формирования гражданского общества и каналов его влияния на власть сталкивался и сталкивается с многочисленными трудностями. Таким образом,

формирующиеся в нашей стране партии, несмотря на ряд признаков, формально сближающих их с партиями картельного типа, скорее, следовало бы назвать «псевдокартельными».

Итак, институциональные изменения второго этапа развития многопартийности, призванные ускорить формирование стабильной партийной системы, не способствовали повышению доверия к политическим партиям. Низкая легитимность партий переносилась и на парламент, формируемый только на партийной основе. В связи с этим в политическом и экспертном сообществе обсуждались меры реформирования партийного и избирательного законодательства. Среди возможных путей реформирования накануне перехода к пропорциональной системе председатель Совета Федерации С. Миронов предложил ввести порядок выборов 10 % депутатов по мажоритарным округам [7]. А такой специалист по конституционному праву, как В. Е. Чиркин, предложил перейти к преференциальной системе на основе небольших многомандатных округов [8, с. 11–15]. Такие предложения исходили из стремления избежать недостатков пропорциональной системы, основанной на выборах по общефедеральным спискам, которая не поощряла партии к активной работе в регионах. Они были направлены на повышение ответственности партий перед избирателями на местах.

На следующем этапе партийная политика все же стала развиваться в несколько ином направлении. Третий этап развития многопартийности в России отмечен некоторой либерализацией избирательного законодательства и снижением требований к политическим партиям. В 2011 г. была озвучена инициатива изменения партийного законодательства для упрощения создания политических партий, что должно было способствовать оживлению политической конкуренции. С этой целью был предпринят ряд законодательных мер: требование к минимальной численности партий было снижено, как и требование к количеству региональных отделений; партии получили право выдвижения кандидатов на восстановленных прямых выборах губернаторов; партийные кандидаты и партии на определенных условиях освобождались от сбора подписей избирателей; был снижен заградительный барьер на выборах в Госдуму; проверки деятельности партий Министерством юстиции стали более редкими [9].

В результате период 2011–2012 гг. ознаменовался повышением активности партийного строительства: количество партий выросло более чем в десять раз, а количество организационных комитетов достигло трехсот. На новом этапе необходимо было начать процесс перевода не представленных в открытой политике групп, потенциально оппозиционных сил в русло легального политического участия.

Это было необходимо и потому, что даже при условии сохранения общественного согласия опора на единственную партию порождает слишком серьезные политические риски, наглядно проявившиеся в политических протестах 2011–2012 гг. [10, с. 74–95]. В российском обществе, характеризующемся разнообразием интересов, неизбежно возникает потребность в более гибком политическом представительстве. В этих условиях идеологизированные «псевдокартельные» российские партии накануне очередных парламентских выборов переживают беспрецедентный кризис доверия. Такое снижение активности избирателей можно оценить как проявление неэффективности существующей системы [11, с. 1903–1915].

Выборы в Думу вновь пройдут по смешанной избирательной системе [12]. Проведенная реформа призвана увеличить репрезентативность представительных органов власти. Закон определяет, что в структуре федерального списка должны выделяться общефедеральная часть (до 10 кандидатов) и не менее 35 региональных групп. Он предусматривает возможность участия кандидатов от политических партий, а также независимых кандидатов. Причем беспартийные кандидаты могут включаться и в партийные списки. Пятипроцентный барьер при распределении мандатов между партиями, выдвинувшими свои списки, возвращается. Также не допускается формирование пропорциональной части палаты на основе списка одной партии, даже если только она преодолела заградительный барьер и получила более половины голосов избирателей.

Возвращение смешанной системы, отказ от которой во многом был обусловлен объективной необходимостью упорядочения партийного пространства, представляется оправданным не только значительным региональным разнообразием. Формирование депутатского корпуса по партийным спискам, представленным не вызывающими высокого доверия партиями, скорее всего, привело бы к еще большей делегитимизации парламента. Таким образом, практика 1890-х гг., когда малые партии могли проводить в парламент депутатов-одномандатников, возвращается на новом витке развития партийной системы. Теоретически она может дать шансы малым партиям, пробующим свои силы на муниципальных и региональных выборах. Но, к сожалению, результаты региональных выборов последних двух лет наглядно свидетельствуют о том, что парламентские партии сохраняют свою монополию в электоральном пространстве, а говорить о серьезных шансах для партийных списков непарламентских партий, скорее всего, не приходится. При этом разрыв между «Единой Россией» и другими

крупными партийными игроками не сокращается [13, с.110].

Таким образом, сложившуюся стабильную структуру партийной системы Российской Федерации вряд ли стоит считать гарантией устойчивости политической системы, поскольку низкая легитимность партий отражает их неспособность работать в качестве эффективного канала представительства широких общественных интересов. Партийная система имеет иерархический характер, не измененный реформами, инициированными в 2011 г. Потребность в развитии многопартийности, определяемая многосоставным характером российского общества, а также значительным региональным разнообразием, остается насущной. Для ее дальнейшего развития необходимо укрепление институциональных механизмов партийной конкуренции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России / В. В. Лапаева. – М., 1999.
2. La Palombara J. The Origin and Development of Political Parties / J. La Palombara, M. Weiner // Political Parties and Political Development / ed. by J. La Palombara and M. Weiner. – Princeton : Princeton University Press, 1966.
3. О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах : доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – М., 2000.
4. Левин И. Б. Партийно-политическая система России перед вызовами современности / И. Б. Левин // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна, 2001.
5. Katz R. Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party / R. Katz, P. Mair // Party Politics. – 1995. – Vol. 1, № 1.
6. Каспэ С. И. Граждане – электорат – фракции : преобразования политических мнений на выборах в Государственную думу Российской Федерации в 1993, 1995 и 1999 гг. / С. И. Каспэ, А. М. Салмин // Полития. – 1999–2000. – № 4.
7. От мажоритарной системы выборов отказываться рано // Деловая пресса. – 2004. – № 40 (268) от 11.10.2004. – Режим доступа: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_33_aId_318358.html
8. Чиркин В. Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2004. – № 11.
9. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 12.09.2012). – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=135983;fld=134;dst=100009;rnd=0.8651944922748953>

10. Михалева Г. М. Партии и гражданское общество : алгоритмы взаимодействия / Г. М. Михалева // Партии и выборы : вчера, сегодня, завтра / под ред. Ю. Г. Коргунюка и Г. М. Михалевой. – М. : КМК, 2012.

11. Любарев А. Е. Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению / А. Е. Любарев // Право и политика. – 2013. – № 13.

12. О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – Вып. 8. – С. 740.

13. Лаптева Ю. И. Трансформация партийной системы в контексте региональных выборов / Ю. И. Лаптева, Д. Г. Ракша // Регион. Системы, экономика, управление – 2015. – № 4.

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

В. Н. Жуков, аспирант

E-mail: vnzhukov136@gmail.com

Тел.: 8 (472) 247-73-75

Voronezh Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Zhukov V. N., Post-graduate Student

E-mail: vnzhukov136@gmail.com

Tel.: 8 (472) 247-73-75

Ю. И. Лаптева, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и политического управления

E-mail: lapteva.u.i@yandex.ru

Тел.: 8 (472) 243-33-94

Lapteva Yu. I., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Political Science and Political Management Department

E-mail: lapteva.u.i@yandex.ru

Tel.: 8 (472) 243-33-94