

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

С. Н. Лаврентьев

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ПАРТИЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ: ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ИЛИ УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ «УПРАВЛЯЕМОЙ МНОГОПАРТИЙНОСТИ»?

Аннотация. Статья посвящена проблемам трансформации партийной системы Российской Федерации в ходе реформ по либерализации партийного законодательства проведённых Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым. В частности доказывается, что в период с 2001 по 2006 гг. в Российской Федерации сложился особый тип партийной системы – «управляемая многопартийность». По мнению автора, хотя осуществлённые реформы являются демократическими, они не сумеют существенно изменить сложившуюся архитектуру российской партийной системы в силу объективных причин политического и социально-экономического характера.

Ключевые слова: политология, партия, многопартийность, электорат, размежевания, легитимация, эскорпорация, рекрутинг, истеблишмент, делегирование.

В современной политологии понятие «партийная система» определяется как определённая конфигурация и взаимосвязь функционирующих в политическом пространстве политических партий. Точно также как и институт политической партии, партийная система играет двоякую роль: как элемент политической системы и, одновременно, гражданского общества.

Один из важнейших критериев эффективности партийной системы заключается в её способности обеспечивать устойчивость политической системы общества. В этой связи партийная система выполняет две ключевые политические функции:

1) функцию распределения политической власти посредством рекрутинга политических лидеров, участия партий, входящих в партийную систему, в принятии политических решений;

2) функцию легитимации существующей политической системы путём участия в электоральных процедурах, артикуляции интересов различных социальных групп.

Первая функция превращает политическую партию в мощный инструмент борьбы за политическую власть и её удержание, вторая – легитимизирует существующую политическую систему в общественном мнении как систему демократическую, с властью делегированной элитам гражданами. Диалектическое противоречие и взаимосвязь данных функций, на наш взгляд, позволяет понять логику развития правовых основ российской политической системы в постсоветский период.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации 1993 г. «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность»¹. Однако из мировой политической практики известно, что существует множество моделей многопартийных политических систем различных типов. В частности: «двухпартийные», трёхпартийные, полторапартийные, «двух с половиной партийные» и т.д. Необходимо отметить, что различные многопартийные системы гетерогенны и далеко не всегда демократичны. Например, в государствах бывшего социалистического блока в Восточной Европе существовали так называемые «фактически однопартийные системы». В условиях идеологического и политического господства правящей партии деятельность партий-сателлитов, интегрированных в такие организации, как национальные фронты, жёстко регламентировалась. В современной Китайской Народной Республике наряду с правящей коммунистической партией действуют ещё несколько партий, таких как «Революционный комитет Гоминьдана», «Крестьянско-демократическая партия», «Демократическая лига Китая» и ряд других. Все они объединены в состав так называемого «Единого народно-демократического фронта Китая» (ЕНДФ)² демонстрируя наличие политического плюрализма.

¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета, №7 от 21 января 2009.

² Чиркин В.Е. Основы государственного права Китайской народной республики. Свердловск, 1958. С. 18.

Своего рода переходной моделью между «фактически однопартийной системой» и собственно «многопартийной» можно считать многопартийную систему с доминирующей партией. Именно эта модель была сконструирована в России в 1999-2006 годах. Её отличительными особенностями является многопартийный принцип архитектуры партийной системы с институтом государства как главного субъекта этой системы. Несмотря на декларативное отделение государства от партийной системы, российское государство жёстко регламентирует условия регистрации политических партий, их численность, конфигурацию региональных отделений и даже отдельные вопросы внутривнутрипартийной кадровой политики. Имеется в виду предписание закона о ротации партийного руководства. Второй её особенностью является доминирование функции легитимации над функцией распределения власти. В современной Российской Федерации институты политической партии (даже так называемой «правящей») являются не субъектами политической власти, а частью идеологического механизма по обеспечению легитимации политической власти. Также политические партии являются организациями по обеспечению конвенционального поведения, как части правящих элит, так и политических контрэлит, путём создания перспектив их кооптации в партийные аппараты парламентских партий. Для конструирования данной модели имелись объективные социально-экономические и политические предпосылки.

В 1991 году формирование многопартийной системы по Европейскому образцу было одной из осевых идей демократического транзита постсоветской России в политической сфере. В Российской Федерации был установлен заявительный характер регистрации политических партий и относительно свободные от административного влияния электоральные процедуры. Однако вскоре стало очевидно, что либеральные экономические реформы породили столь существенные политические размежевания по линии социально-экономических разногласий между социальной группой «новых собственников» и основной массой избирателей, что в условиях политической демократии такое положение угрожает позициям правящего класса. Россия вполне закономерно обрела всё больше черт государства «периферийного капитализма» (по терминологии И.Валлерстайна) с деиндустриализацией, стремительно нарастающим социальным расслоением, падением социальной мобильности. Избирательные предпочтения электората неуклонно радикализировались и левели. В ходе выборов в Государственную Думу I и II созывов убедительная победа была одержана националистической Либерально-демократической партией России (ЛДПР), а в 1995 – Коммунистической партией Российской Федерации

(КПРФ). К 1995 году в Российской Федерации сложилась выраженная многопартийная система «поляризованного плюрализма», для которого характерно наличие парламентских антисистемных партий, выступающих против социально-экономического строя. Особенностью российского варианта партийной системы являлся также феномен двусторонней оппозиционной архитектуры, то есть наличие радикальной оппозиции правительству, как слева, так и справа.

Верховный Совет РСФСР, а затем и левая Государственная Дума, несмотря на крайне ограниченный политический ресурс, существенно затрудняли проведение либеральных экономических преобразований и, прежде всего, приватизации предприятий топливно-энергетического комплекса. Предпринимались попытки импичмента Президенту Б.Н. Ельцину со стороны Верховного Совета в марте и октябре 1993 г. и Государственной Думы в 1999 г. Помимо этого, 15 марта 1996 г. Государственная Дума России осуществила денонсацию Беловежских соглашений³.

Подобная политическая стратегия депутатов не несла угрозы политического переворота в виду отсутствия у законодательной власти серьёзных политических ресурсов, так как Конституция 1993 года де-факто закрепила подчинённый характер законодательной власти по сравнению с исполнительной ветвью и Президентом. Однако данная расстановка политических сил нарушала равновесное состояние политической системы, делегитимизировала президентскую вертикаль власти и давала повод для вмешательства во внутренние дела России иностранных государств и, прежде всего, Соединённых Штатов Америки.

В этой связи спущенная сверху реформа партийной и избирательной систем государства стали вполне ожидаемым и симметричным ответом правящей элиты, направленным на стабилизацию сконструированной ей политической системы. Эти политические реформы были проведены в период первого президентства В.В.Путина. Началом реформирования партийной системы Российской Федерации «сверху» можно считать 14 июля 2001 года – вступления в силу Федерального Закона РФ №95-ФЗ «О политических партиях». Данный закон устанавливал жёсткие фильтры, затрудняющие создание новых и перерегистрацию действующих политических партий, в том числе:

1. Политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской

³ Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О денонсации Договора об образовании СССР. Постановление ГД ФС РФ от 15.03.1996 N 156-II ГД. Российская газета», №54 от 21 марта 1996 г.

Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

2. В политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии в соответствии с пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее пятидесяти членов политической партии⁴.

Все партии должны были пройти процедуру регистрации и жёсткой проверки уполномоченным на это федеральным органом. Таким образом, несмотря на декларацию о том, что «Политическая партия создается свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц»⁵, российское государство де-факто становится доминирующим субъектом партийной системы. Поэтому далеко не случайно, что в 2001-2003 гг. в отведённый законом 6-месячный срок не сумели уложиться следующие партии: «Гражданский союз, Православная партия России, Партия зелёных Российской Федерации, Союзная партия возрождения России, Партия экономической свободы, Партия справедливости и развития России, Партия акционеров и вкладчиков»⁶.

Закон создавал правовые механизмы, позволяющие правящей элите экскорпорировать из партийной системы наиболее радикальные оппозиционные партии. В частности, запрещалось «создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни»⁷. Согласно поправке к данному закону от 25.07.2002 №112-ФЗ вводился запрет на «создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности»⁸. Ввиду размытости и нечёткости поня-

тия «экстремизм», правящий истеблишмент получил правовую возможность экскорпорировать за пределы партийной системы партии, осуществляющие неконвенциональную политику. Таким образом, в России бы сформирован институт «системной оппозиции», то есть партий, признающих новые правила игры, установленные правящим классом.

В дальнейшем политика Кремля была направлена на укрепление такого состояния партийной системы, которую мы обозначаем термином «управляемая многопартийность». В 2004 году условия регистрации новых политических партий были ещё более ужесточены. Согласно поправкам к Федеральному Закону «О политических партиях» «в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов <...>. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии»⁹. Политические партии, созданные до вступления данного Федерального Закона в силу, должны были пройти перерегистрацию в федеральном уполномоченном органе до 1 января 2006 года. Политическим партиям, не отвечавшим новым требованиям, вменялось в обязанность преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы.

Параллельно политическим истеблишментом был инициирован процесс создания доминирующей партии с широким использованием федерального и регионального административного ресурса. Был отменена существовавшая в 90-е годы правовая норма, запрещающая чиновникам членство в рядах политических партий. Федеральный Закон «О политических партиях» уже в первой редакции содержал дозволение государственным и муниципальным служащим быть членами политических партий. В нём отмечалось, что «лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии»¹⁰.

⁴ Федеральный Закон №95 ФЗ О политических партиях // Российская газета. 14 июля 2001 г.

⁵ Федеральный Закон №95 ФЗ О политических партиях // Российская газета. 14 июля 2001 г.

⁶ Борисов И., Заславский С. Партии на будущих выборах. Новое законодательство. М.: Издательство Европа, 2005. С. 42.

⁷ Федеральный Закон №95 ФЗ О политических партиях // Российская газета. 14 июля 2001 г.

⁸ О внесении изменений и дополнений в законодательные акты

Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. 30 июля 2002 г.

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. №168-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета. 24 декабря 2004.

¹⁰ Федеральный Закон №95 ФЗ О политических партиях //

Аналогичные изменения были внесены и в соответствующие законы, регулирующие вопросы государственной и муниципальной службы. Губернаторы, президенты субъектов Российской Федерации методом политической мобилизации были рекрутированы в состав «партий власти» «Отечество – Вся Россия» и «Единство», а впоследствии – в состав партии «Единая Россия». Правящей партии за счёт многократного превосходства в политических ресурсах, в том числе административном, удалось не просто вытеснить левые партии на периферию российского парламента и региональных легислатур, но и получить конституционное большинство на выборах в Государственную Думу 2003 и 2007 гг.

Таким образом, к 2006 году российский вариант модели «имитационной демократии» была в целом построен: на 14 июля 2006 г. в России имелось 35 зарегистрированных политических партий¹¹, а на 30 ноября 2011 г. – 7 политических партий¹². Её важнейшим признаком стала партийная система «управляемой многопартийности», эклектично включавшая в себя элементы многопартийной и формально многопартийной систем, авторитарных и демократических политических режимов.

На протяжении двух электоральных циклов российская партийная система «управляемой многопартийности» показала высокую эффективность в реализации функции распределения политической власти, поскольку окончательно закрепила де-факто «технический» характер законодательной власти по сравнению с президентской властной вертикалью. Вместе с тем стал развиваться процесс снижения эффективности второй функции политической системы – легитимации политической системы в целом. О недостаточной эффективности данной функции свидетельствовали массовые акции протеста в России в декабре 2011 – феврале 2012 года. Массовые протестные движения, хотя и не несли в себе потенциального риска смены политических элит, тем не менее, в полной мере отражали серьёзный кризис модели «управляемой многопартийности».

Однако отказаться от данной модели не представлялось возможным, поскольку это противоречило экономическим интересам правящего класса в условиях сохранения острого политического размежевания по

социально-экономическим основаниям. Так по данным Росстата, в 2010 году 12,6% граждан России имели денежные доходы ниже прожиточного минимума¹³. Децильный коэффициент распределения доходов между 10 процентами самых богатых к 10 процентам самых бедных россиян составил 16,5 раз¹⁴. Независимые эксперты дают ещё более пессимистическую оценку – от 30 до 60 раз. Для сравнения, в странах Евросоюза он составляет порядка 6-8 раз, в США 10-12 раз. Традиционно считается, что увеличение децильного коэффициента выше 20 несёт в себе прямую угрозу социального взрыва. В этой связи даже официальный показатель в 16,5 раз является свидетельством крайнего социального неблагополучия. В таких условиях функционирование подлинной демократической многопартийной системы становится невозможным. В силу столь резкого социально-экономического размежевания, в условиях свободных выборов и заявительного характера регистрации политических партий значительная часть избирателей неизбежно будет голосовать за те политические партии, которые выступают за перераспределение доходов и собственности. Этот сценарий несёт в себе политический риск повторения ситуации двоевластия октября 1993 года, или более мягкий, но тоже нежелательный вариант «холодной войны» Правительства и «левой» Государственной Думы 1995 – 1999 гг.

Вместе с тем российская политическая элита должна была остановить падение легитимности партийной системы. Таким симметричным ответом стала так называемая «либерализация партийного законодательства», начатая по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева. Первые шаги по либерализации партийного законодательства были приняты задолго до политического кризиса декабря 2011 г., однако кризис существенно ускорил этот процесс.

28 апреля 2009 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий»¹⁵. Закон предусматривал поэтапное снижение требований к минимальной численности политической партии с 50 до 5 тысяч человек. Минимальная численность региональных отделений в более чем половине

Российская газета. 14 июля 2001 г.

¹¹ Список политических партий, отвечающих требованиям пункта 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» // Российская газета. 2006. 14 июля.

¹² Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах Президента Российской Федерации в качестве избирательных объединений (в алфавитном порядке) // Российская газета. 2011. 30 ноября.

¹³ Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. Росстат. М. 2011. С. 179.

¹⁴ Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. Росстат. М. 2011. С. 176

¹⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 28 апреля 2009 г. №75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Российская газета. 2009. 5 мая.

субъектов Российской Федерации была снижена с 500 до 450 членов.

12 мая 2009 вступил в силу Федеральный Закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»¹⁶, а 11 мая 2010 года принимаются соответствующие поправки в законодательство о политических партиях, гарантирующие всем парламентским партиям равный доступ к федеральным, региональным и муниципальным средствам массовой информации¹⁷.

Следующий этап либерализации партийного законодательства в апреле 2012 г. можно расценивать как весьма эффективный политический манёвр правящей элиты по преодолению последствий политического кризиса декабря 2011 г.

Наиболее существенным элементом поправок является снижение требований к численности политических партий России: «в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований, которые предусмотрены пунктом 6 статьи 23 настоящего Федерального закона. Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях»¹⁸. Предусматривается незначительное снижение требований к количеству региональных отделений политических партий. Вместо формулировки «в более чем половине субъектов Российской Федерации», обозначено, что «политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации»¹⁹. При проведении учредительного съезда политической партии минимальное представительство делегатов от региональных отделений уменьшается с трёх до двух. Обязательная ежегодная отчётность политической партии перед уполномоченным органом сменяется отчётностью с периодичностью один раз в три года. Новым

вариантом Закона предусматривается, что основанием для ликвидации политической партии может служить её неучастие в избирательных кампаниях в течение семи лет, вместо прежних пяти. Все прочие внесённые изменения носят менее существенный характер.

Анализ внесённых поправок в партийное законодательство показывает, что сущности сложившейся в современной России партийной системы «управляемой многопартийности» они не затронут. Экономические интересы правящей элиты, административный ресурс и подданнический характер политической культуры позволяют «партии президентского большинства», как бы она не называлась, сохранять квалифицированное, а в случае политической необходимости Конституционное большинство в Государственной Думе. В качестве примера можно привести классическую двухпартийную систему США, где параллельно существует множество официально зарегистрированных партий, но при этом не имеющих электорального успеха²⁰.

Вместе с тем либерализация партийного законодательства даст возможность партийной системе на какое-то время преодолеть кризис легитимности, а значит будет способствовать восстановлению равновесного состояния российской политической системы. Можно прогнозировать, что лидеры, не входившие ранее в парламентский истеблишмент, воспользовавшись смягчением партийного законодательства, предпримут попытки зарегистрировать собственные политические партии на основе разного рода второстепенных политических размежеваний, как, например, гендерных противоречий (феминистские партии) или возрастных (партии пенсионеров, молодёжи и т.д.). Электорального успеха такие партии иметь не будут, партийные же коалиции запрещены российским избирательным законодательством. В соответствии с политическим законом норвежского политолога Одбьёрна Кнутсена «несколько подобных противоречий могут разворачиваться в полную силу одновременно, и чем они многочисленнее, тем меньшую угрозу представляет каждое из них в отдельности»²¹. То есть целостность и стабильность пореформенной партийной системы Российской Федерации будет удерживаться не столько на единстве ценностей партийных акторов, сколько на многочисленных размежеваниях между ними.

¹⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // Российская газета 2009. 15 мая.

¹⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 2010 г. №80-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О политических партиях» // Российская газета 2010. 11 мая.

¹⁸ Федеральный закон О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». №28-ФЗ // Российская газета. 2012. 4 апреля.

¹⁹ Федеральный закон О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». №28-ФЗ // Российская газета. 2012. 4 апреля.

²⁰ См. Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д, Хула К.В. Трудным путём демократии: Процесс государственного управления в США. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 243.

²¹ Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 443.

Библиография

1. Борисов И., Заславский С. Партии на будущих выборах. Новое законодательство. М.: Издательство Европа, 2005.
2. Джанда К., Бери Д.М., Голдман Д, Хула К.В. Трудным путём демократии: Процесс государственного управления в США. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006.
3. Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009.
4. Чиркин В.Е. Основы государственного права Китайской народной республики. Свердловск, 1958.

References (transliteration)

1. Borisov I., Zaslavskiy S. Partii na budushchikh vyborah. Novoe zakonodatel'stvo. M.: Izdatel'stvo Evropa, 2005.
2. Dzhandan K., Beri D.M., Goldman D, Khula K.V. Trudnym putem demokratii: Protsess gosudarstvennogo upravleniya v SShA. M.: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), 2006.
3. Chirkin V.E. Osnovy gosudarstvennogo prava Kitayskoy narodnoy respubliki. Sverdlovsk, 1958.