УДК 329.05

ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА РОССИИ: «ПРИЛИВЫ» И «ОТЛИВЫ» ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ПАРТИЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Мухаметов Руслан Салихович,
Уральский федеральный университет
имени первого Президента России
Б.Н. Ельцина,
доцент кафедры политических наук,
кандидат политических наук,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Аннотация
В статье рассматривается трансформация российской партийной системы. Автор выделяет несколько этапов в развитии института партий в России. Показано, что российской партийной системе свойственен волнообразный характер развития. В статье доказывается, что Россия тяготеет к моноцентрической партийной системе. Автор утверждает, что периоды либерализации партийного законодательства представляют собой временное явление, тогда как периоды «отливов» – возвращение к исторически сложившейся политической норме.

Ключевые понятия:
политические партии,
партийная система,
избирательное законодательство,
политическая система.

С конца 80-х годов XX столетия и по настоящий период российская партийная система неоднократно модифицировалась. Причины этого лежали, как нам представляется, в особенностях общественной и социально-политической ситуации в стране. Как результат, за последние 30 лет накоплен значительный опыт партийного строительства, который необходимо подвергнуть теоретической рефлексии.

Методологической основой нашего исследования является теория политической модернизации, разработанная С. Хантингтоном. Он предложил объяснительную модель политических процессов, происходивших в государствах Азии, Африки и Латинской Америки в XX веке, используя образ морских приливов и отливов. Американский исследователь ввел в научный оборот понятие «обратной волны» демократизации. С его точки зрения, это отступления молодой демократии под давлением более укорененных в жизни общества недемократических порядков и ценностей [14, с. 309–314]. Теория «обратной волны», с нашей точки зрения, позволит лучше понять эволюцию партийной системы России.

В эволюции партийной системы России в целом и партийного законодательства в частности можно обозначить несколько этапов (см. диаграмму 1). В исследовании за точку отсчета мы возьмем советский период, в рамках которого в государстве существовала однопартийная система. Политическая монополия Коммунистической партии была закреплена на законодательном уровне. Так, в статье 126 Конституции 1936 г. КПСС провозглашалась «руководящим ядром» государственных и общественных организаций трудящихся, а в принятой в 1977 году Конституции Союза ССР партия была провозглашена, согласно 6-й статье, руководящей и направляющей силой советского общества в целом.

Первый этап – это либерализация партийного законодательства и период наличия в стране атомизированной партийной системы. Хронологически – 1990-е годы. Партийная система России в тот период характеризовалась высокой степенью политической фрагментации (существовало большое количество партий, которые занимали одну и ту же идейную платформу, но не способные к диалогу друг с другом, либо придерживались противоположных политических убеждений и принципов) и высоким уровнем электоральной неустойчивости.

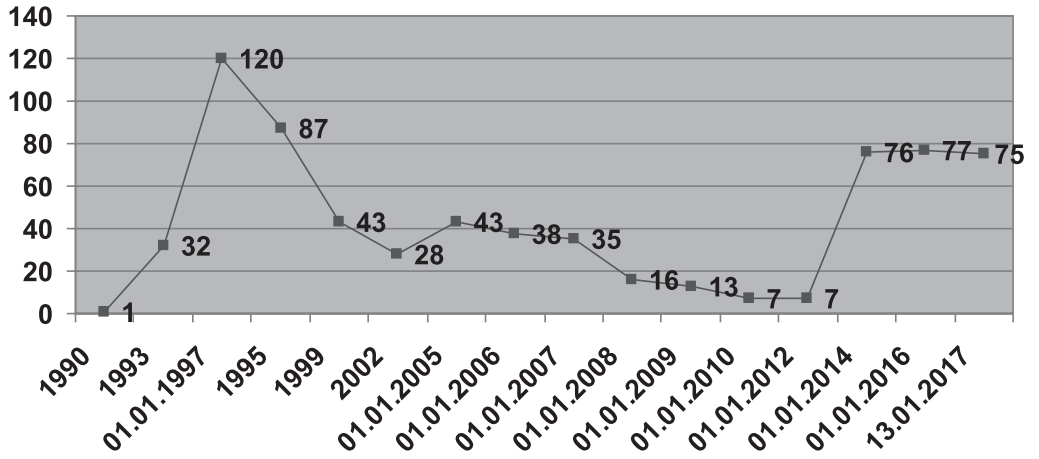


Диаграмма 1. Количество политических партий в России

(Источник: Российский статистический ежегодник за разные годы)

Судьбоносную роль в развитии партий сыграл февральский (1990 года) пленум ЦК КПСС. Тогда было принято решение отказаться от 6-й статьи Конституции Союза ССР. В марте 1990 г. был созван 3-й съезд народных депутатов СССР, внесший несколько значимых изменений в Основной Закон, в том числе было исключено положение о руководящей роли Коммунистической партии, а также была провозглашена многопартийность. Эти политические изменения потребовали разработки законодательства об общественных объединениях и политических партиях: необходимо было подвести правовую базу под провозглашенный принцип многопартийности. 9 октября 1990 г. Верховный Совет принял закон «Об общественных объединениях». Со вступлением в силу закона (с 01.01.1991) началась государственная регистрация общественных объединений, в том числе и политических партий [10]. Первой официально зарегистрированной Министерством юстиции СССР партией стала Либерально-демократическая партия. Это произошло уже 12 апреля 1991 г.

После подписания Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным и опубликования 6 ноября 1991 г. Указа «О запрещении на территории республики коммунистической партии» в государстве окончательно завершился период политической монополии КПСС. Россия вступила в посткоммунистическую эпоху.

Второй этап (2001–2011 гг.) – это ужесточение партийного законодательства и период институционализации партийной системы с партией-гегемоном или доминирующей партией (по терминологии Дж. Сартори) [13, с. 14–26].

В течение 2000-х годов власти предприняли ряд шагов, направленных на упорядочивание многопартийности. С принятием в 2001 г. федерального закона «О политических партиях» в России начался новый этап в развитии партийной системы. Данный закон (1) повысил статус партий, сделав их единственными участниками избирательного процесса; (2) регламентировал, что партии могут создаваться только на общефедеральном (национальном) уровне; (3) ввел требования к минимальной численности политической партии (партия на тот момент должна иметь не менее 10 тысяч членов и региональные отделения не менее чем в половине регионов).

Данные нормы закона способствовали уменьшению числа партий в России, сократили число объединений, претендующих на представительство в Госдуме за счёт «маловлиятельных» организаций, стали препятствием на пути создания новых партий.

В декабре 2004 г. требования к минимальной численности партий увеличивались сразу в пять раз: с 10 до 50 тысяч. От уже действующих партий закон потребовал привести свою численность в соответствие с новыми требованиями к 1 января 2006 г. Правовой акт, принятый в декабре 2004 г., обязал партии при регистрации региональных отделений предоставлять органам власти список членов регионального отделения. В 2005 г. был повышен проходной барьер на выборах в Госдуму

с пяти до семи процентов и отменены избирательные блоки [7, с. 196–197].

Новые правила, которые регулировали деятельность партий, имели целью придать партийной системе страны более стабильный, упорядоченный характер, убрать проявления крайней атомизированности, ограничить круг участников на парламентских выборах и сузить возможности для появления на политическом пространстве новых партий.

Таким образом, законодательная база РФ 2001–2010 гг. способствовала сокращению количества участников избирательного процесса, с политической и электоральной сцены сошли малые партии, которые фактически были лишены шансов на представительство в законодательной власти, появлению крупных партий. По мнению российского политолога Г. Голосова, основным приоритетом российских властей в области партийного строительства на этом этапе было создание в максимальной степени контролируемой партийной системы с низким уровнем общесистемной фрагментации, крупной «ядерной» пропрезидентской партией, роль которой была отведена «Единой России», и ограниченным числом лояльных оппозиционных партий, которые делили бы между собой голоса, не отданные за «Единую Россию» [1, с. 99–100].

Третий этап (2011–2012 гг.) – это либерализация партийного законодательства. На это указывают решения, принятые властями: (1) снижение минимальной численности политических партий с 50 тыс. до 500 человек, а для регистрации регионального отделения достаточно 5 человек; (2) освобождение партийных кандидатов, а также списков кандидатов от сбора подписей избирателей на думских выборах, в региональные органы власти и органы местного самоуправления; (3) снижение проходного барьера с 7% до 5%; (4) уменьшение частоты проверок деятельности партий Минюстом с ежегодных до одного раза в три года.

Данные меры значительно смягчили ограничения на создание новых политических партий и их участие в выборах, привели к появлению множества новых политических партий. Российские политологи разделили новообразованные партии на три категории: идеологические (партия «Родина», партия «Великое Отечество»), корпоративно-лоббистские (Аграрная партия, Партия пенсионеров) и политтехнологические («КПСС») [8, с. 71–78].

Наконец, четвертый этап (с 2013 г. и по сегодняшний день) – это ужесточение партийного законодательства. Речь идет о возвращении для партий сбора подписей избирателей (200 тысяч). Однако от сбора подписей освобождаются партии: (1) представленные в Госдуме; (2) которые на последних думских выборах собрали более 3% голосов избирателей; (3) которые имеют депутата-списочника хотя бы в одном региональном парламенте [9, с. 53–63].

По данным на март 2016 года, в Российской Федерации было зарегистрировано 77 политических партий, в том числе 75 имели право участвовать в парламентских выборах 2016 г. Освобождены от сбора подписей были 14 политических партий [4].

Таким образом, для российской партийной системы свойственен волнообразный характер развития. В России демократические «приливы», как показывает практика, сменяются авторитарными «отливами». Как нам представляется, периоды либерализации и модернизации представляют собой временное явление, тогда как периоды «отливов» – возвращение к исторически сложившейся политической норме, которая тяготеет к моноцентрической партийной системе. Это обусловлено, на наш взгляд, двумя основными причинами.

Первая – особенности политического институционального дизайна России. Речь идет о характере политического режима с институтом сильной президентской власти.

В современном российском политическом режиме не создано благоприятных институциональных условий для возникновения влиятельных партий. Политическое развитие России пошло по линии департизации института президента. Согласно Конституция РФ президент России занимает центральное место, находясь «над» законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Такое положение президента детерминировал его «непартийный статус». Объем полномочий, которым обладает глава государства, достаточно большой, что подтверждает тезис о «суперпрезидентском» характере республики. Фактически закрепление за президентом функций главы исполнительной власти и права назначать председателя и членов правительства лишает Госдуму возможности оказывать влияние на ключевые кадровые назначения и осуществлять контроль над исполнительными органами. В России мы имеем правительство, проводящее ли-

нию президента, а не правительство, которое проводит партийную линию. Это обусловлено тем, что политика правительства зависит не от состава и структуры Госдумы, а от позиции президента и президентской администрации. Политические партии не обладают возможностями по реализации разработанного ими политического курса.

Таким образом, на законодательном уровне в России заложена институциональная слабость политических партий как института, который способен влиять на политическую ситуацию в стране, активно представлять и отстаивать общественные интересы перед государственной властью. В целом институциональное политическое устройство России не создает стимулов для развития влиятельных партий.

Вторая причина движения к моноцентрической партийной системе – специфика российской политической культуры. Так, Т. Заславская выделяет следующие характеристики политической культуры России:

(1) сакральное восприятие власти и государства, установка на сильное государство, способное поддерживать общественный порядок;

(2) склонность к анархии: понимание свободы не как ответственности, а как воли, вседозволенности;

(3) слабая способность к самоорганизации, низкая цена человеческой жизни и личности, интересы коллектива ставятся выше интересов отдельного индивида;

(4) сдержанное отношение к частной собственности и богатству;

(5) слабое уважение к законам, глубокая ускоренность в культуре и практике норм поведения, противоречащих формальному праву;

(6) значительная более низкая, чем во многих других государствах, ценность труда, склонность к чередованию периодов интенсивного труда с предельным напряжением сил и длительного отдыха [5, с. 58–61].

Д. Гудименко говорит о таких особенностях политической культуры страны, как:

1) власть в России традиционно носит авторитарный характер. Авторитаризм, как правило, пронизывает сверху донизу все общественные и государственные структуры и определяет характер их функционирования. Политическая система всегда фактически строится на монархических и квазимонархических принципах;

2) государство занимает в общественной жизни России доминирующее положение (этатизм), которое всегда было главным «мотором» общественного развития, инициатором всех значительных преобразований;

3) крайняя гетерогенность, существование субкультур с совершенно различными ценностными ориентациями. Для политической культуры России характерно почти постоянное отсутствие базового консенсуса и национального согласия [3, с. 157–160].

Наконец, Г. Зимон выделяет такие черты доминирующей политической культуры, как:

1) автократия, наличие сильного центра власти во главе с фигурой самодержца; сам институт самодержавия стоит над текущим политическими схватками и считается неприкосновенным;

2) централизм, платой за которое является громоздкая бюрократия, недостаток низовой самостоятельности и инициативы;

3) ярко выраженный этатизм, т.е. сильное государство и слабо структурированное общество со слаборазвитым самосознанием [6, с. 24–26].

Таким образом, на развитие партийной системы России оказывает влияние эффект «наследия прошлого». Речь идет о сформировавшейся в России в ходе правления авторитарных руководителей «Русской системы» (термин Ю. Пивоварова и А.И. Фурсова), которая дает о себе знать и на данном этапе исторического развития [11, с. 12–32; 12, с. 176–197].

Обозначенные выше факторы объясняют, с нашей точки зрения, авторитарные «отливы», т.е. периоды ужесточения партийного законодательства в стране.

Что касается «приливов» либерализации партийного законодательства, то стимулом для них служит некая совокупность факторов, побуждающих правящую элиту приступить к политическим реформам. «Либеральный прилив» обусловлен наличием непосредственных причин, которые толкают правящую элиту на косметические политические изменения или вынуждают существующий политический режим согласиться на какие-то политические уступки. Иными словами, «приливы» напоминают собой «революцию сверху», т.е. это политические изменения, которые осуществляются самой правящей элитой в соответствии с требованиями ситуации с целью сохранения господствующего положения.

Либерализация партийного и избирательного законодательства, которая положила начало краху однопартийной систе-

мы и появлению новых партий в период перестройки, политики гласности, начатая руководством КПСС во главе с М.С. Горбачевым, была обусловлена объективными обстоятельствами. Это застой в экономике, низкие темпы экономического развития, нарастание научно-технического отставания от Запада; низкий уровень жизни населения: постоянный дефицит продуктов питания и промышленных товаров; противоречие между уровнем образованности в обществе, его духовными запросами и интеллектуальными потребностями и догмами идеологии, которые насаждала пропагандистская машина; разложение правящей элиты, произвол партийной бюрократии [2, с. 13–35].

Либерализация партийного и избирательного законодательства 2011–2012 гг. была детерминирована, как нам представляется, массовыми акциями протеста в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах России. Большинство протестующих граждан России были уверены, что во время думских выборов в декабре 2011 г. имели место многочисленные случаи фальсификации, что позволило партии «Единая Россия» нечестным путем получить большинство мест в Госдуме. Политическую реформу, в том числе и либерализацию партийного законодательства, мы рассматриваем в качестве реакции правящей элиты на требования о демократизации политической системы. Этот политический запрос прозвучал в ходе митингов на Чистых прудах (5 декабря 2011 г.), Болотной площади (10 декабря 2011 г.) и проспекте Академика Сахарова (24 декабря 2011 г.). Ответ российских властей был впервые озвучен 15 декабря 2011 г. В.В. Путиным в ходе прямой линии, а также 22 декабря Д.А. Медведевым в Послании к Федеральному Собранию. Они имели целью снизить напряженность и показать готовность власти к диалогу с активными гражданами. Нужно отметить, что данная реформа была проведена не в результате самостоятельного пересмотра политики, а либерализация была инициирована правящей элитой в период массовых акций протеста по итогам выборов в Госдуму с целью успокоить «рассерженных горожан». Поэтому данную либерализацию партийного законодательства можно рассматривать как политический манёвр правящей элиты по преодолению последствий политического кризиса рубежа 2011–2012 гг.

Таким образом, в своем развитии партийная система России прошла несколько этапов, которые укладываются в волнообразный характер развития. «Либеральные приливы» сменяются «авторитарными отливами». Периоды либерализации партийного законодательства представляют собой временное явление, в то время как периоды «отливов» – возвращение к исторически сложившейся политической норме, которая тяготеет к моноцентрической партийной системе.

1. Голосов Г. Политическая реформа: эволюция стратегий доминирования и партийная система / Политическое развитие России. 2014–2016: Институты и практики авторитарной консолидации / под ред. К. Рогова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2016. 216 с.

2. Горбачев М.С. Понять перестройку…Почему это важно сейчас. М.: Альбина Бизнес Букс, 2006. 400 с.

3. Гудименко Д.В. Политическая культура России: преемственность эпох // Полис. 1994. № 2. С. 156–164.

4. Единый день голосования 2016 года: ответы на вопросы о выборах [Электронный ресурс]. URL: http://tass.ru/elections2016/article/2748297/ (дата обращения: 01.05.2017).

5. Заславская Т.И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации. М.: Дело, 2004. 400 с.

6. Зимон Г. Заметки о политической культуре в России // Вопросы философии. 1998. № 7. С. 22–30.

7. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2006. 222 с.

8. Любарев А.Е., Вольхина М.В. Классификация новых политических партий // Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции / под ред. Н.А. Борисова, Ю.Г. Коргунюка, А.Е. Любарева, Г.М. Михалевой. М.: Товарищество научных изданий «КМК», 2015. С. 71–78.

9. Любарев А.Е., Коргунюк Ю.Г., Михалева Г.М. Законодательство о выборах и партиях: четверть века метаний // Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции / под ред. Н.А. Борисова, Ю.Г. Коргунюка, А.Е. Любарева, Г.М. Михалевой. М.: Товарищество научных изданий «КМК», 2015. С. 53–63.

10. Мухаметов Р.С. Политические партии в Свердловской области: этапы развития // Studia Humanitatis. Электронный научно-образовательный журнал. 2013. № 3. URL: http://st-hum.ru/content/muhametov-rs-politicheskie-partii-v-sverdlovskoy-oblasti-etapy-razvitiya (дата обращения: 01.05.2017).

11. Пивоваров Ю.С. Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 12–32.

12. Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И. Русская система и реформы // Pro et Contra. 1999. № 4. С. 176–197.

13. Сартори Дж. Партии и партийные системы: рамки анализа // Партии и выборы: Хрестоматия / отв. ред. и сост. Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина. Ч. 1. М.: ИНИОН, 2004. С. 14–26.

14. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. 386 с.

References

1. Golosov G. (2016) Politicheskaja reforma: jevoljucija strategij dominirovanija i partijnaja sistema / Politicheskoe razvitie Rossii. 2014–2016: Instituty i praktiki avtoritarnoj konsolidacii / pod red. K. Rogova. Mosvcow, Fond «Liberal'naja Missija», 216 p. [in Rus].

2. Gorbachev M.S. (2006) Ponjat' perestrojku… Pochemu jeto vazhno sejchas. Moscow, Al'bina Biznes Buks, 400 p. [in Rus].

3. Gudimenko D.V. (1994) *Polis*, no. 2, pp. 156–164 [in Rus].

4. Edinyj den' golosovaniya 2016 goda: otvety na voprosy o vyborah, available at: http://tass.ru/elections2016/article/2748297/ (accessed 01.05.2017) [in Rus].

5. Zaslavskaja T.I. (2004) Sovremennoe rossijskoe obshhestvo: social'nyj mehanizm transformacii. Moscow, Delo, 400 p. [in Rus].

6. Zimon G. (1998) *Voprosy filosofii*, no. 7, pp. 22–30 [in Rus].

7. Ivanchenko A.V., Ljubarev A.E. (2006) Rossijskie vybory ot perestrojki do suverennoj demokratii. Moscow, Aspekt Press, 222 p. [in Rus].

8. Ljubarev A.E., Vol'hina M.V. (2015) Klassifikacija novyh politicheskih partij / Partijnaja reforma i kontrreforma 2012–2014 godov: predposylki, predvaritel'nye itogi, tendencii / Pod red. N.A. Borisova, Ju.G. Korgunjuka, A.E. Ljubareva, G.M. Mihalevoj. Moscow, Tovarishhestvo nauchnyh izdanij «KMK», pp. 71–78 [in Rus].

9. Lyubarev A.E., Korgunyuk YU.G., Mihaleva G.M. (2015) Zakonodatel'stvo o vyborah i partiyah: chetvert' veka metanij / Partijnaya reforma i kontrreforma 2012–2014 godov: predposylki, predvaritel'nye itogi, tendencii / Pod red. N.A. Borisova, YU.G. Korgunyuka, A.E. Lyubareva, G.M. Mihalevoj. Moscow, Tovarishchestvo nauchnyh izdanij «KMK», pp. 53–63 [in Rus].

10. Muhametov R.S. (2013) *Studia Humanitatis. Jelektronnyj nauchno-obrazovatel'nyj zhurnal*, no. 3, available at: http://st-hum.ru/content/muhametov-rs-politicheskie-partii-v-sverdlovskoy-oblasti-etapy-razvitiya (accessed 01.05.2017) [in Rus].

11. Pivovarov Ju.S. (2006) *Polis*, no 1, pp. 12–32 [in Rus].

12. Pivovarov Ju.S., Fursov A.I. (1999) *Pro et Contra*, no. 4, pp. 179–190 [in Rus].

13. Sartori Dzh. (2004) Partii i partijnye sistemy: Ramki analiza / Partii i vybory: Hrestomatiya / Otv. red. i sost. N.V. Anohina, E.YU. Meleshkina. CH. 1. Moscow, INION, pp. 14–26 [in Rus].

14. Hantington S. (2003) Tret'ya volna. Demokratizaciya v konce XX veka. Moscow, ROSSPEHN, 386 p. [in Rus].

UDC 329.05

PARTY SYSTEM OF RUSSIA: "RISES" AND "FALLS" OF LIBERALIZING PARTY REGULATIONS

Mukhametov Ruslan Salikhovich,
Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Eltsin,
Associate Professor of the Department Chair of Political Sciences,
Cand. Sc. (Political Sciences),
Yekaterinburg, Russia.
E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Annotation
The article considers transformation of the Russian party system. The author points out some stages in the development of party institution in Russia. The author shows that it is peculiar for the Russian party system to have a wave character of development. It is justified that Russia tends to monocentric party system. The author states that periods of liberalization of party regulations present a temporary phenomenon whereas periods of "falls" present returning to historically developed political norm.

Key concepts:
political parties,
party system,
electoral legislation,
political system.