

Алисова Л.Н.

УПРАВЛЯЕМАЯ МНОГОПАРТИЙНОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ ПАРТИЙНОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

Алисова Л.Н.— доктор политических наук, профессор, вице-президент Национального общественно-научного фонда

Аннотация: В статье дается анализ становления современной российской многопартийности, рассматривается конкретный опыт партийного плюрализма в ходе выборов различного уровня.

Ключевые слова: Политические партии, парламентские партии, партийное строительство, многопартийность, политический плюрализм, выборы.

Abstract: In article is given analysis of modern Russian multi-party's pluralism during holding difference elections.

Key words: Political parties, parliament's parties, party's construction, multi-party system, political pluralism, election.

Принцип многопартийности опосредованно впервые был провозглашен 12 июня 1990 года в Декларации о государственном суверенитете РСФСР и полноправно вошел в нашу жизнь, конституционно был закреплен в 1993 году. В п. 12 этого исторического документа говорится: «РСФСР гарантирует всем гражданам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям и религиозным организациям, действующим в рамках Конституции РСФСР, равные правовые возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами»¹. В ныне действующей Конституции РФ пункт 3 статьи 13 главы I гласит: «В Российской Федерации признается политическое многообразие, многопартийность». Конституционное закрепление многопартийности в политической российской системе носит исторически принципиальный характер. Ведь вплоть до 1990 года в стране

¹См.: О государственном о суверенитете РСФСР: Декларация. Принята 12 июня 1990 г. // www.businesspravo.ru

существовала однопартийная система с единственной правящей партией — КПСС, говоря сегодняшним языком — партией власти. В СССР прерогативами государства Коммунистическая партия была превращена в ядро его политической системы, на деле — в ядро власти. В СССР произошло сращивание партии с государством, присвоение ею государственно-властных полномочий.

В Конституции СССР 1936 года деятельность партии регламентировалась в основном партийными нормами, закреплявшими конкретные формы осуществления ею руководящей роли в обществе и государстве. Статьей шестой Конституции 1977 года руководящая и направляющая роль Коммунистической партии была закреплена законодательно. В этом положении отчетливо прослеживается тенденция к утверждению роли партии как одного из важнейших государственно-правовых институтов, юридическому закреплению ее функционального структурного положения в обществе и государстве. Подтверждением властного статуса КПСС служат многочисленные принятые в период с 1977 по 1990 годы совместные с Верховным Советом и Советом Министров СССР постановления Политбюро ЦК КПСС, касающиеся различных сторон жизни советского общества и государства.

И только на первый взгляд «многопартийность» кажется легким для определения. Казалось бы, все ясно: многопартийность — это наличие в стране нескольких или многих политических партий, реально участвующих в политическом процессе. Невольно возникает вопрос: что значит много? Больше одной, десяток или максимально возможное в данной политической ситуации их количество?

Для политологов многопартийность: а) черта политической системы, в которой существует ряд партий, обеспечивающих выражение интересов различных социальных слоев и групп; б) один из основных конституционных принципов организации политической жизни в современных демократических государствах, являющийся выражением политического и идеологического плюрализма; в) форма политического представительства различных классов и слоев общества в условиях демократии.

Для юристов — а) это, так же как и для политологов, один из конституционных принципов организации политической жизни, выражение политического и идеологического плюрализма; б) это признание и гарантия государства права граждан объединяться в соответствии со своими политическими воззрениями в политические партии для борьбы за власть.

Между тем в мире уже давно большое количество партий не считается критерием демократизма или образцом политической

организации общества. Общеизвестно, что когда их количество переходит некую определенную величину, любое демократическое волеизъявление народа неизбежно приводит к дроблению голосов, к необходимости повторных голосований и выборов как на парламентских и президентских выборах, так и на местных и муниципальных. Главное же, что такая «размазанная» многопартийность приводит к коалиционным формам власти, которые неизбежно отличаются нестабильностью и недолговечностью. Такая многопартийность заставляет формировать внутренне неустойчивые политические соглашения. Сменяющие друг друга правящие коалиции живут от кризиса до кризиса, после чего следуют выборы. Другими словами, власть в руках нескольких партий — далеко не идеал многопартийности.

Анализ политических структур тех стран, где в обществе существует множество партий, а власть принадлежит в тот или иной период только одной из них, показывает, что такая власть более стабильна, чем коалиционная. Например, в США — республиканцы и демократы, в Великобритании — консерваторы и лейбористы, в ФРГ — христианские демократы и социал-демократы. Остальные партии, участвуя в политическом процессе, выдвигают списки своих кандидатов на выборах, могут порой составить конкуренцию традиционным фаворитам и завоевать значительное число мандатов, но решительной победы они не добиваются.

Опыт политической истории развитых демократий показывает, что группу партийных фаворитов, как правило, формируют политические партии, занимающие центр политического спектра в своих странах. В число центристских организаций входит как правый, так и левый центр, обеспечивая стабильность политической организации общества. Проводя во многом однотипную политику, основанную при всех различиях на преемственности важнейших принципов, центристские организации являют собой естественную преграду для радикалов на пути к власти.

Социальный смысл периодически происходящим сменам власти в традиционных парах правящим по очереди партиям придают определенные роли, с которыми они идут на выборы. К примеру, одни делают акцент на социальных программах, а другие защищают интересы и ценности предпринимательства, поощряют рост инвестиций и ограничивают права трудящихся. В этой схеме просматривается вполне определенная логика. Одна партия, стимулируя развитие экономики, обеспечивает определенный уровень благосостояния нации и стабильность экономики, использует его для снятия обостряющихся противоречий. Но когда потенциал,

накопленный за период экономического подъема растрачивается, в том числе и на меры по социальной защите населения, к власти снова приходят сторонники предпринимательства. С их приходом начинают готовиться предпосылки для следующего тура смены власти. И борьба эта от выборов к выборам не затихает. Это хорошо видно на примере президентских избирательных кампаний в США.

Избранная подобным образом власть отличается от однопартийной власти, во-первых, тем, что у правящей партии всегда есть соперники, критики, оппоненты, не прощающие ошибок и стремящиеся поставить под сомнение властные полномочия правящей партии. Во-вторых, партия власти не слита с органами государственной власти. Победив на выборах и завоевав власть, политическая партия получает право заместить те или иные государственные должности своими однопартийцами, через которых и проводит свою политику.

В борьбе за власть права всех партий формально равны. Но формальное равноправие на деле не означает реальное равенство шансов разных политических сил. Механизмов, позволяющих отсеять, отсечь от решающих стадий избирательного процесса аутсайдеров, даже обладающих серьезной поддержкой населения, становится все больше и больше, начиная с черного пиара до административного ресурса. Российские выборы это показали на различных уровнях, от федерального до муниципального.

Формирующаяся российская многопартийность пока еще не может похвалиться отлаженным американским или германским избирательным механизмом, хотя один плохо управляемый бум создания мелких партий и политических объединений в основном на флангах политического спектра, она уже прошла. Вспомним первое десятилетие избрания Государственной Думы 1993-2003 годы.

Годы	Количество политических партий и избирательных объединений, участвующих в выборах ГД	Прошли в ГД
1993	35	13
1995	258	8
1999	139	10
2003	44	5 (4 партии + независимые депутаты, образовавшие отдельную фракцию)
2007	14	4
2011	7	4

Уже 5-й созыв Госдумы избирали всего 14 политических партий, из них только 4 партии провели в Думу своих депутатов. 6-й созыв формировали лишь 7 партий, провели своих депутатов все те же 4 партии.

Современная российская политическая практика, в особенности в связи с последней реформой в партийном строительстве, законодательно закрепляющая для создания политической партии минимальную численность в 500 человек, существенно расширяет границы многопартийности.

Надо сказать, немало людей с радостью восприняли инициированное Дмитрием Медведевым утверждение подобной многопартийности. Кто-то считает, что дождался своего звездного часа и может создать свою партию, кто-то реанимирует былую организацию, а кто-то просто получает возможность попиариться.

Российская многопартийная система вместе с избирательной системой прошла большой путь от довольно свободной конкуренции на пропорциональных выборах к ее фактической минимизации.

Формирование многопартийности по европейскому образцу в 1991 году было одной из основных идей российского демократического транзита. Вначале были установлены заявительный характер регистрации политических партий и достаточно свободные от административного влияния выборные процедуры. Однако деиндустриализация и стремительно нарастающее социальное расслоение радикализировали избирательные предпочтения электората. На выборах в Государственную думу I и II созывов убедительную победу одержала Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) во главе с В.В.Жириновским, в Думу III созыва в 1995 году — Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) во главе с Г.А.Зюгановым.

Выборами 1995 года завершилось формирование многопартийной системы так называемого «поляризованного плюрализма», когда в парламенте доминировали антисистемные партии радикальной оппозиции правительству как слева, так и справа, которые выступали против сложившегося социально-экономического строя. В виду недостаточных политических ресурсов этот феномен двусторонней оппозиции не смог осуществить угрозы политического переворота (предпринимавшиеся попытки импичмента Президенту Б.Н.Ельцину и Государственной думе), но существенно затруднял проведение либеральных экономических преобразований и, прежде всего, приватизации.

Для устранения сложившейся такой расстановки политических

сил, грозившей делегитимизировать еще не устоявшуюся вертикаль власти, в 2001 году были осуществлены реформы партийной и избирательной систем. Началу реформирования партийной системы и свертыванию плохо управляемой многопартийности послужило вступление в силу Федерального закона № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года «О политических партиях», ставшего базовым в российском партийном строительстве.² Закон установил жесткие рамки, затруднявшие создание новых и перерегистрацию действовавших политических партий. Прежде всего регламентировалась численность партии. Было установлено, что в политической партии должно состоять не менее 10 тыс. членов. Политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, с количеством членов не менее 100, при этом в каждом субъекте Федерации должно быть создано лишь одно региональное отделение.

Всем партиям было предписано пройти процедуру регистрации и проверки уполномоченным на это федеральным органом. Декларация о том, что «Политическая партия создается свободно, без разрешения органов государственной власти и должностных лиц»³ была отброшена, а государство фактически стало доминирующим субъектом политической системы. Не уложившись в отведенный законом шестимесячный срок, многие партии прекратили свое существование. С принятием поправок к закону «О политических партиях» (2001 г.) в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года⁴ появилась возможность экскорпорировать за пределы партийной системы целый ряд партий. Этому способствовала размытость и нечеткость понятия «экстремизм», под которое можно было подвести практически любую политическую партию. Именно в этот период (2001-2003 гг.) практически сформировались институты «системной» и «несистемной» оппозиций, соответственно признающие и не признающие новые правила игры, установленные государством.

Укрепление управляемой многопартийности продолжалось и в последующие годы. В 2004 году еще более ужесточились условия регистрации новых политических партий. Согласно новым поправкам в закон о политических партиях (2001 г.) в политической партии должно состоять не менее 50 тыс. членов, а в не менее чем половине региональных отделений 500 членов партии, в осталь-

²О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁴О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. 2002. 30 июля.

ных — не менее 250 партийцев.⁵ Партии, созданные до вступления в силу данного закона, должны были пройти перерегистрацию до 1 января 2006 г. Партии, не отвечавшие новым требованиям, преобразовывались в общественные объединения иной организационно-правовой формы.

Параллельно инициировался процесс создания доминирующей партии с широким использованием административного ресурса. Уже в первой редакции закона о политических партиях (2001 г.) была отменена правовая норма, запрещающая государственным служащим членство в политических партиях. Аналогичные изменения, внесенные в соответствующие документы, позволяли регулировать в состав партий власти («Отечество — вся Россия», «Единство», «Единая Россия») глав администрации субъектов РФ, президентов республик. Добившись таким образом значительного превосходства в политических ресурсах, партии власти удалось не только вытеснить левые партии на периферию российского парламента, но и получить конституционное большинство на выборах в Госдуму в 2003 году.

В 2005 году были приняты новые поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶. Главными из них стали отмена института избирательных блоков, установление предельной планки заградительного барьера для политических партий на уровне 7%, ужесточение процедуры регистрации списков кандидатов, снижение допустимого брака в подписных листах с 25 до 10%, расширение оснований для отказа в регистрации за наличие «недостовверных» данных и т.д. Это увеличило правовые возможности воздействия регистрирующих и контролирующих органов на состав кандидатов от политических партий. Другими словами, речь шла уже не только об усилении административного контроля за выдвижением кандидатов, но главным образом о допуске политических партий к выборам.

В 2006 году произошла очередная коррекция избирательного законодательства — партиям запретили включать в предвыборные списки представителей других партий, депутатам было запрещено покидать партию, от которой они были избраны; то есть вслед за запретом в 2005 году предвыборных блоков были вообще запрещены межпартийные союзы, в условиях которых члены одной

⁵О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ // Российская газета. 2004. — 24 декабря.

⁶Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; В ред. ФЗ от 31 декабря 2005 г. № 202-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 13.

партии-союзника входили в избирательный список другой. Было отменено также голосование «против всех»⁷.

В ноябре 2006 года новыми поправками в избирательное законодательство был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися, запрещена критика оппонентов в телеэфире в ходе официальной агитационной кампании, усилены основания для ограничения пассивного избирательного права в связи с участием в «экстремистской» деятельности⁸.

Интервалы между внесением поправок становились все короче, ужесточая одну за другой избирательные нормы. Если между первоначальным введением новых норм до изменения законодательства в 2005 году прошло около трех лет, то между поправками 2005 года и новой коррекцией законодательных норм 2006 года — менее года, а между поправками лета и ноября 2006 года — всего четыре месяца. Ужесточение партийного законодательства привело к сужению многопартийности и сокращению межпартийной конкуренции. Так, 1 января 2006 года политические партии должны были подтвердить численность в 50 тысяч членов, тогда как прежде было достаточно 10 тысяч. Партии, не выполнившие данного требования, с 1 января 2007 года подлежали ликвидации.

Построенная таким образом «управляемая многопартийность» стала частью российского варианта «имитационной демократии».

В парламентских выборах в декабре 2007 года приняли участие 14 партий, из них прошли в Госдуму 4, вновь обеспечив партии власти конституционное большинство. К очередным выборам 1 марта 2009 года партийно-политическое поле сузилось до 7 партий, из них 4 парламентских партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»), плюс три партии: «Патриоты России» (объединившаяся на съезде 23 ноября 2008 г. с партией «Мира и Единства» Сажи Умалатовой), «Правое дело» (объединившая 17 ноября 2008 г. на съезде партию «Гражданская сила», Демократическую партию России и Союз правых сил) и праволиберальное «Яблоко». До этого, как известно, «Родина» и Партия пенсионеров вошли в «Справедливую Россию». Туда же вскоре влилась Партия социальной справедливости. Аграрная партия самоликвидировалась, войдя в «Единую Россию». Прекратила свое существование Всероссийская коммунистическая партия будущего. Таким образом систему российской многопартийности с марта 2009 по март

⁷О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов): ФЗ от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 3125.

⁸Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. — 2008. — 6 ноября.

2011 года представляли 4 парламентских и 3 непарламентских партии.

В марте 2009 года, после избрания девяти новых региональных парламентов был сделан непростой шаг в сторону становления многопартийной системы. Дополнительный импульс на становление и развитие которой дали законодательные инициативы Президента Д.А.Медведева. В первую очередь, речь идет об озвученном в 2009 году в ежегодном Послании парламенту предложении по изменению федерального законодательства, в результате которого право на место в парламенте получают представители даже тех партий, которые не преодолели 7-% барьер. Речь идет о том, чтобы малые партии получили равные возможности с парламентскими партиями. Закрепленные законодательно президентские инициативы в случае их реализации предполагают гарантии представительства избирателям, проголосовавшим за так называемые малые партии. Партии, получившие от 5%, но не достигшие 7% голосов, могли бы гарантированно рассчитывать на 1-2 депутатских мандата в Государственную Думу.

Такая схема позволяет дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей (к примеру, на декабрьских 2007 г. выборах за малые партии голосовало 3,5 миллиона человек). Мандаты получают представители верхней части федерального списка таких партий — это те три фамилии, которые значатся в избирательном бюллетене. В отсутствие федерального списка (законом это допускается), депутатские мандаты достанутся кандидатам из тех регионов, где за данную партию подано больше всего голосов. Представленная таким образом в парламенте партия на следующих выборах не будет собирать подписи. Войдя в Думу, представители малых партий получают статус независимых депутатов, т.е. по сути, сами будут являться неформальными фракциями, состоящими из 1-2 человек. Увы, на выборах в Государственную думу в декабре 2011 года таких не оказалось.

Сегодня спешно проведенные Кремлем политические реформы породили новый бум многопартийности. Новые партии пекутся как пирожки. Их пестрота возвращает страну в пучину полной идеологической неразберихи. Взамен шести-семи партий, участвовавших в избирательных кампаниях различных уровней с 2003 года, сегодня их уже свыше 30. Резкое снижение регистрационного порога до 150 тыс. подписей и либерализация участия в выборах окончательно запутывает избирателей, отщипывая голоса практически от всех четырех парламентских партий. Последние,

неся определенные потери, при выборах законодательных органов все-таки остаются на плаву. Однако реанимированные так называемые свободные выборы глав регионов обставлены жесткими фильтрами для всех партий, участвующих в выборах.

Первым фильтром можно назвать установку законом единого дня голосования во второе воскресенье сентября. Нововведение серьезно ограничивает мобилизационные возможности не только вновь народившихся или воскресших из небытия партий, так как агитационный период приходится на мертвый сезон, но и закаленных в выборных баталиях парламентских партий. В октябре текущего года пройдет много качественно новых выборов в субъектах Федерации. Впервые после отмены в 2004 г. губернаторских выборов пройдут выборы глав субъектов Федерации в 5 областях: Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской, Рязанской. Также по новым правилам будут избираться региональные парламенты в Северной Осетии, Удмуртии, Краснодарском крае, Пензенской, Саратовской и Сахалинской областях.

Прямые выборы глав регионов восстановлены с муниципальным фильтром. Кандидату в губернаторы надо собрать в свою поддержку не менее 7% подписей действующих муниципальных депутатов. На всех других выборах такой фильтр отсутствует. Любая, насчитывающая не менее 500 членов и зарегистрированная Минюстом политическая партия, имеет право выдвигать своих кандидатов без сбора подписей в любой представительный орган — от муниципального собрания до Государственной думы. Таких партий на конец сентября в Минюсте зарегистрировано уже более сорока, и число их с каждым днем растет. В очереди на регистрацию стоит еще почти 200 партий.