УДК 329:342.8

ВЛАСОВ А.Р.

Роль фракций парламентских партий в реализации реформы избирательной системы Российской Федерации

В статье описывается реформа избирательной системы Российской Федерации в 2009–2013 гг. Раскрывается роль фракций парламентских партий в реализации целей и замысла реформирования партийной и избирательной систем современной России.

Ключевые слова: политическая партия, фракция, парламент, избирательная система, партийная система, многопартийность.

В постсоветской России с 1993 г. утвердилась избирательная система с достаточно сильной пропорциональной составляющей, а с выборов депутатов Государственной Думы V созыва стала применяться целиком пропорциональная система. Это обстоятельство определенно стимулирует процесс партийного строительства. Ее выбор был обусловлен ставкой на контроль национального парламента через создание пропрезидентских политических структур. Однако результаты, полученные по итогам избирательных кампаний 1990-х гг., значительно разнились с ожидаемыми президентской командой результатами, что сказалось на политической неустойчивости Государственной Думы I – II созывов. Получив при распределении мест в Государственной Думе свыше 40% мандатов, представители левого политического спектра не могли влиять на политический курс, формировать коалиционное правительство ввиду специфики формы правления.

Это подтолкнуло исполнительную власть к попыткам уменьшить пропорциональную составляющую избирательной системы до одной третьей от общего количества депутатов и к предложению провести полное переформатирование избирательной системы, ликвидировав выборы по спискам.

Стремления правящей элиты получить лояльный парламент диктовались прежде всего неудачными попытками создания партий власти в 1993 г. (Выбор России и ПРЕС) и в 1995 г. (НДР и Блок Рыбкина). Тем самым использование двухполюсной стратегии строительства партии власти не увенчивалось успехом и обернулось невозможностью осуществить модификацию избирательного законодательства и законодательства об общественных объединениях, в том числе и политических партий.

Особая роль в сложившейся политической системе принадлежит политической партии «Единая Россия», фракция которой выступила важнейшим инструментом осуществления процессов политической трансформации, являясь механизмом минимизации потенциала конфликтности между ветвями власти.

Имеется значительное количество трактовок феномена «партии власти». Согласно одной из позиций, «партия власти» включает в себя собственно федеральные государственные структуры исполнительной

власти, действующие как закрытые политические корпорации и осуществляющие властные функции; региональные элиты, которые взаимодействуют с федеральной элитой; наконец, партии и организации, поддерживающие власть[1]. По другому авторитетному мнению, «партия власти» – это политическая организация, создаваемая или используемая властвующей политической элитой для реализации основной цели – сохранения (удержания) политической власти. Согласно Д. Коцюбинскому, «партия власти» – «это совокупность номенклатуры и истеблишмента, политически обрабатывающая граждан и помогающая верховной бюрократии беспрепятственно манипулировать ими»[2]. В этой связи значимым представляется подход А. Рябова, что разные трактовки, интерпретации «партии власти» одинаково правомерны, поскольку «отражают всего лишь разные качества одного и того же феномена как в разных проблемных полях, так и в рамках разных фаз развития российского политического процесса»[3].

В настоящей статье феномен «партии власти» целесообразно рассматривать с двух позиций:

1) как политическую партию, созданную структурами исполнительной власти в целях реализации своего стратегического курса.

2) как эффективный механизм управления процессом инжиниринга всего политического пространства государства и национальной партийной системы в частности.

Влияние принятого партийного законодательства на изменения в партийной системе нельзя рассматривать в отрыве от трансформаций избирательного законодательства в целом, а также законодательного регулирования порядка проведения выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ в частности. Обозначим наиболее важные изменения в избирательном законодательстве, которые стали результатом согласованных действий фракций политических партий в российском парламенте.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» продолжил направления политического курса по увеличению роли крупных партийных структур. В числе наиболее значительных новаций этого закона: новый порядок формирования избирательных комиссий, при котором не менее половины членов всех комиссий – от участковой до комиссии субъекта Российской Федерации – назначалось на основе имевшихся предложений политических партий, избирательных блоков, представленных в Государственной Думе или в законодательном органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (5 членов ЦИК РФ от фракций или депутатских объединений Государственной Думы).

Кроме того, закон предполагал освобождение парламентских партий от сбора подписей избирателей кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых этими политическими партиями.

На протяжении первого десятилетия XXI в. отличия в политико-правовых статусах парламентских и непарламентских партий становятся все более выраженными. Начало нового этапа процесса партийного строительства в России связывают с принятием Федерального закона № 95-ФЗ от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»[4]. Формирование нового законодательства о политических партиях, а также происходящая трансформация избирательного законодательства положили начало переформатированию партийной системы.

Оценивая роль исполнительной власти в процессе управления процессами партогенеза, необходимо учитывать и весомую роль в рассматриваемом процессе представителей фракций парламентских партий.

Данное обстоятельство формализовано и на законодательном уровне. Так, согласно Федеральному закону «О политических партиях», вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием их представителей или по согласованию с ними. Это законоположение реализуется в том числе и через формат встреч Президента РФ с лидерами политических партий: в одних случаях он встречается с парламентскими фракциями, в других – состав формата расширяется, включаются в него и непарламентские партии (до 2013 гг.).

За время действия данного акта федерального законодательства изменения и дополнения в него внесены более чем 20 актами федерального законодательства. Некоторые из поправок имели технико-юридический характер, другие – уточняющий, третьи – концептуальный. Одна из таких поправок в части увеличения требуемой численности политической партии до 50 тыс. членов и наличия в более чем половине субъектов Российской Федерации региональных отделений численностью не менее пятисот членов внесена Федеральным законом № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». Принят данный законодательный акт голосами партии власти, ЛДПР, «Справедливая Россия – «Родина» (народно-патриотический союз), против – КПРФ, представители депутатского корпуса, не входящие во фракции (всего – 54).

Важным представляется тот факт, что принятие данного закона обеспечивалось консолидированным голосованием фракций и депутатских объединений Государственной Думы III созыва, лишь фракция СПС уклонилась от голосования по принятию в третьем чтении данного акта.

Федеральный закон от 10 января 2003 года №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» применялся при проведении трех президентских избирательных кампаний. Политические партии, федеральные списки кандидатов которых по результатам предыдущих выборов депутатов Государственной Думы получили депутатские мандаты, получили преференции по сравнению с другими партиями: они вправе выдвигать кандидатов на должность Президента Российской Федерации без сбора подписей избирателей в их поддержку. Впервые эта норма применялась на президентских выборах 2004 г. Для регистрации кандидата, выдвинутого партией, не представленной в Государственной Думе, необходимо было собирать не менее 2 миллионов подписей избирателей в поддержку кандидата. Принят данный акт консолидированным голосованием депутатов – 416 голосов «за».

Весной 2005 г. был принят Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Самыми существенными изменениями явились переход к выборам Государственной Думы по пропорциональной избирательной системе, отказ законодателя от применения института избирательных блоков, а также поднятие избирательного порога до 7 %. Данные инициативы, безусловно, способствовали повышению значимости института политических партий, стимулировали процесс их укрупнения. Принципиально повысилась значимость партий, способных преодолеть заградительный барьер.

Важным следствием функционирования фракций политических партий является их стремление экстенсивно расширить поле своего представительства. Наиболее значимым примером может служить стремление ведущих партий к партизации муниципального уровня управления в условиях наличия ограниченной конкуренции[5].

Данную инициативу Д.А. Медведев озвучил в своем третьем Послании Федеральному Собранию. Ранее с инициативой введения пропорциональной системы выборов на уровне муниципальных образований уже выступали фракции оппозиционных парламентских партий. Более того, политическая партия «Справедливая Россия» внесла в Государственную Думу на рассмотрение свой законопроект, который прошел первое чтение, однако благодаря ресурсу «партии власти» он был в дальнейшем фактически отклонен.

При фактическом цензовом характере партийной системы введение на выборах местного самоуправления пропорциональной избирательной системы ведет к нарушению права подавляющего большинства беспартийных граждан быть избранными. Даже по явно завышенным данным официальной статистики, 98% избирателей страны являются беспартийными.[6] Политические партии в большинстве своем не «проросли» на низовой уровень и не пользуются большой популярностью[7].

Отметим, что осенью 2009 г. была создана межпартийная рабочая группа по совершенствованию избирательного законодательства при Администрации Президента. В нее вошли представители всех семи зарегистрированных партий, Общественной

палаты, ЦИКа и президентской Администрации. На этот шаг положительно отреагировали и партии, не представленные в Государственной Думе. Кроме того, оппозиционные политические партии были едины относительно ряда критических замечаний по данному законопроекту.

Фракции, поддерживая законопроект, предлагали отменить норму о минимуме наличия 20 депутатов в представительном органе, необходимом для того, чтобы закон действовал для данного муниципального образования. Наблюдается общая настороженность этих партий, что муниципалитеты смогут легко уклониться от исполнения президентского законопроекта, сократив численность представительных органов до количества меньше 20 депутатов. Поэтому партии ратуют за отмену этой ограничительной нормы хотя бы в крупных муниципальных образованиях – городах с населением более 1 млн. чел. Представитель партии «Справедливая Россия» высказал предложение о внесении поправки, привязывающей действие закона «не столько к численности депутатов, сколько к численности населения в муниципалитете»[8].

Таким образом, политические партии, прежде всего формально относимые к системной оппозиции, демонстрируют в отношении введения пропорциональной избирательной близость позиций. В пользу нашего предположения говорит и быстрое принятие законопроекта почти абсолютным большинством (так, в первом чтении данный законопроект принимается с 446 голосами «за») в Государственной Думе в трех чтениях.

Интересна дальнейшая судьба рассматриваемой законодательной инициативы. Так, на основании постановления Конституционного суда Российской Федерации в ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.03.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения, по своему содержанию ограничивающие применение пропорциональной избирательной системы на низовом уровне местного самоуправления. При этом внесение данных поправок встретило их неприятие со стороны фракций парламентских партий. Представители КПРФ на заседании Государственной Думы отнеслись весьма настороженно к законодательной инициативе Правительства РФ. Из стенограммы заседания Государственной Думы (реплика депутата от КПРФ): «Не включаем ли мы механизмы, которые будут подталкивать муниципалитеты именно к такому решению – уходить от смешанной системы?...».

При принятии очередных изменений (проект федерального закона № 59320-6 и статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») депутаты оппозиционных фракций выступали с негативными оценками по инициативе снижения гарантий их представительства в органах местного самоуправления. Принятие законопроекта обеспечилось депутатским ресурсом партии власти (фракция «Единая Россия» – 238 «за», фракция «Справедливая Россия» – 3 «за»).

Характер межпартийного взаимодействия в Государственной Думе России носит ситуативный, несистемный характер. Интересной представляется следующая позиция: после политических реформ все думские партии оказались совместимы с новым президентом, но они по-прежнему мало совместимы друг с другом и, самое главное, с «Единой Россией». В среднесрочном плане большую роль в утверждении сообщества системных партий может сыграть смена политических поколений: нынешнее поколение лидеров слишком «отравлено» конфронтационной стилистикой. Приход молодого поколения лидеров может повысить шансы на становление «партийного сообщества»[9]. Действительно, стоит признать, что конфронтация современных партийных лидеров препятствует формированию цивилизованного партийного и межфракционного консенсуса. Большое значение также имеет трансформация форм и методов идеологической борьбы, которая традиционно сопровождает соперничество субъектов политики[10].

Таким образом, подтверждается положение о том, что фракции парламентских партий все более ориентируются на обслуживании своих корпоративных интересов, особенно в части установления материальных привилегий, выгодных им правил политической борьбы, а также расширения поля своего представительства. Однако

любые возможные институциональные изменения возможны только после их согласования с представителями высшей государственной бюрократии.

Таким образом, именно с определяющим влиянием исполнительной ветви государственной власти необходимо связывать процесс сотрудничества фракций политических партий постсоветской и современной России. Последнюю некоторые исследователи в начале XXI столетия определяли как «картельную многопартийность»[11], включая в нее и проправительственные, и формально оппозиционные структуры, не только формируемые правительством («Наш дом – Россия», Демократический выбор России, ПРЕС, «Единая Россия», «Справедливая Россия»), но и функционирующие под государственным патронажем (ЛДПР, КПРФ). Следовательно, можно сделать вывод о наличии высокого потенциала управляемости процессами партийного строительства со стороны президентских властных структур при условии стабильно высокого рейтинга доверия первому должностному лицу государства.

Следствием функционирования фракций партий в российской партийной системе стала консолидация ее ведущих субъектов в начале 2000-х гг. Направление трансформации партийной системы в первом десятилетии нового тысячелетия стало определяться высшими государственными центрами принятия политических решений совместно с несколькими крупными политическими партиями, представленными в высшем представительном органе государства.

[1] Шейнис В.Л. Пройден ли исторический рубеж? // Полис. 1997. № 1. С. 91.

[2] Коцюбинский Д. Современная Россия: история создания «партии власти» [Электронный ресурс]. URL: http://www.rustrana.ru/print. php?nid=15832 (Дата обращения: 27.09.2013).

[3] Рябов А. «Партия власти» в политической системе современной России // Формирование партийно-политической системы в России / Под ред. М. Макфола, С. Маркова и А. Рябова. М., 1998. С. 81.

[4] Макаренко Б.И. Партийная система в России: эволюция, нынешнее состояние и перспективы. Доклад. М., 2001; Шашкова Я.Ю. Российский партогенез конца XX – начала XXI в.: проблема периодизации. 2010. С. 44–46.

[5] Александров К.А. Влияние реформы муниципальной избирательной системы на функционирование картельной модели партийного строительства в России // Развитие муниципальных образований субъектов РФ в посткризисный период. Материалы международных конференций молодых ученых. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. Орел: Изд-во ОРАГС, 2011. С. 31 – 37.

[6] Кынев А. Из моего доклада для «ГОЛОСА»: правовые особенности муниципальных выборов 10.10.2010 // URL: http://alexander-kynev.livejournal.com/109448.html (Дата обращения: 20.03.2014).

[7] Евдокимов Н.А, Севастьянов С.А. Становление партийно-политического представительства на муниципальном уровне //Власть. 2011. № 7. С. 32.

[8] Веретенникова К. Дума вводит пропорциональную систему на муниципальных выборах // URL: http://www.firstnews.ru/articles/Duma-vvodit-proportsionalnuyu-sistemu-na/ (Дата обращения: 20.03.2011).

[9] Зудин А.Ю. Политический режим России после 2008 г.: векторы управляемой трансформации / развернутые тезисы доклада на заседании научно-практического семинара // Полития. 2010. № 2. С. 25 – 41.

[10] Цыбаков Д.Л. Борьба идеологий в современном политическом процессе: информационно-психологический аспект // Среднерусский вестник общественных наук.Орел, 2009. № 2 (9). С.129–133.

[11] Шабров О.Ф. Корпоративистское государство в условиях картельной многопартийности // Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / Ред. кол.: О. Гаман-Голутвина (отв. ред.) и др. М.: РАПН; РОССПЭН, 2008. С.47 – 55.