УДК 329

АЛЕКСАНДРОВ К.А.

Картельные партии в структуре партийно-политического представительства современной России

В статье приводится структура партийно-политического представительства современной России, определяются участники партийного картеля, анализируются перспективы вхождения в картель новых партийных структур.

Ключевые слова: политическая партия, партийный картель, партийно-политическое представительство, политическая конкуренция.

Реальностью процесса партийного строительства в современном мире стало появление его специфической модели, которую идентифицируют как «партийный картель». Его участники в интересах сохранения своего привилегированного статуса стремятся ограничить политическую конкуренцию, а также упрочить свое влияние за счет ресурсов государства.

Концепция картельной партии впервые была озвучена в сообщении Р. Каца и П. Мэира, представленном на семинаре Европейского консорциума политических исследований в 1992 г. и опубликованном в журнале «Party politics»[1]. Она сохраняет свою актуальность и поныне и требует дальнейшего теоретического осмысления для ее применения в условиях Российской Федерации. Несомненный интерес будет вызывать вопрос о возможностях вхождения в обновленный картель новых партийных структур. Данный вопрос стоит рассматривать в контексте политических реформ, предложенных в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2011 г. Д.А. Медведевым, особенно в части либерализации законодательства о политических партиях.

Одной из возникших проблем при экстраполяции концепции будет являться определение потенциальных участников партийного картеля в России. Р. Кац и П. Мэир идентифицировали участников картеля прежде всего как набор правящих партий[2]. Однако в силу фактического отсутствия в нашей стране субъекта, полностью соответствующего определению и параметрам «правящей партии», объединение российских картельных партий будет весьма отличным от аналогичных акторов партийных систем Западной Европы. Для выполнения задачи определения потенциальных участников партийного картеля обратимся к структуре партийно-политического представительства в России. По нашему мнению, ее будут составлять не только официально зарегистрированные политические парии, но и незарегистрированные общественные объединения, цели деятельности которых соответствуют природе института политических партий:

1) «партия власти» в лице «Единой России»[3] и другие парламентские партии (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»);

2) зарегистрированные политические партии, не являющиеся парламентскими («Яблоко», «Правое дело», «Патриоты России»);

3) общественные объединения, не зарегистрированные уполномоченным органом в качестве политической партии, но позиционирующие себя как партия и претендующие на данный статус при условии либерализации законодательства о политических партиях. Наиболее известные из них сегодня – это Партия народной свободы, «Другая Россия», Российский объединенный трудовой фронт.

Партия власти и другие парламентские партии рассматриваются нами как актив-

ные участники картеля, даже оппозиция в лице КПРФ неоднократно демонстрировала картельное поведение. Более того, можно предположить, что, не поддерживая подчас выгодный для укрепления ее положения законопроект, КПРФ осуществляет политическое маневрирование, стремясь таким образом завоевать поддержку электората, активно демонстрируя оппозиционное поведение.

Картельная модель политического участия, предполагающая сговор партийных элит с государственными администраторами и между собой, наглядно проявлялась на протяжении предыдущих парламентских циклов. Примером может служить принятие Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вводившего пропорциональную систему выборов. Он был принят парламентским большинством в 339 голосов, 84 проголосовали «против» при отсутствии воздержавшихся. В числе голосовавших «против» была фракция Коммунистической партии.

Однако, когда рассматривался вопрос о введении пропорциональной системы на выборах в региональные парламенты и представительные органы местного самоуправления, КПРФ поддержала данную инициативу. Аналогична ситуация с принятием Федерального закона № 95-ФЗ от 12 мая 2009 г. «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами». Коммунисты голосовали против, однако уже законопроект «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О политических партиях», касающийся создания условий для обеспечения равенства политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, при освещении их деятельности региональными СМИ, вновь поддерживается фракцией самой крупной оппозиционной партии.

Следует отметить, что у непарламентских партий также имеется потенциальная возможность войти в обновленный картель. В некоторых случаях представители всех семи зарегистрированных партий совместно отстаивают общие интересы. Так, картельное поведение наблюдаем при введении пропорциональной избирательной системы на выборах в органы местного самоуправления.

В упомянутом случае выработкой решения занимались представители семи зарегистрированных партий и Администрация Президента РФ. Оценивая данный факт, политическая публицистика ввела понятие «семипартийщина», или, как ее назвал один из лидеров несистемной оппозиции В. Рыжков, «семипартийный картель»[4].

Взаимодействие государственных структур и политических партий не является чем-то экстраординарным и закрепляется ст. 10 Федерального закона № 95 «О политических партиях»[5]. Таким образом, на уровне федерального законодательства стимулируется выработка взаимоприемлемых решений как для государственных структур, так и для политических партий. Однако отсутствие у партии 2-го эшелона значимых результатов на парламентских выборах (кроме партии «Яблоко» с результатом в 3,43% на выборах в Государственную Думу шестого созыва) будет определять их критическое отношение к нормам, закрепляющим неравенство парламентских и непарламентских партий. В этом случае их интересы будут отличны от интересов политических партий, прошедших в Государственную Думу. Так, 29 августа 2011 г. на встрече Президента РФ с партийными лидерами представители оппозиции С. Митрохин, Н. Корнеева затрагивают аспекты неравенства парламентских и непарламентских партий, в частности необходимости сбора подписей, обязательных для допуска к участию в выборах, а также доступа к эфиру на государственном телевидении[6].

Третью группу политических акторов, рассматриваемых нами в предлагаемой схеме, относят к «несистемной оппозиции». Все они предпринимали неоднократные попытки зарегистрироваться, но получали формальный отказ. Однако, как показали общественные протесты после выборов 4 декабря 2011 г., именно сетевые оппозиционные силы завоевали признание среди весьма активных и мобильных социальных групп, представляя собой реальных конкурентов партиям 1-го и 2-го эшелонов.

Однако, несмотря принимаемые меры по либерализации партийного законодательства, взрыва многопартийности, по нашему мнению, ожидать не стоит. Это обусловлено сохранением практики использования административного регулирования при регистрации политических партий, а также достаточно большой капиталоемкостью процесса партийного строительства и необходимостью использования большого количества различных ресурсов.

И все же рост политической конкуренции в ближайшие годы неизбежен. Снижение количественного критерия для регистрации прибавит количество зарегистрированных политических партий. Инициативы Президента будут способствовать нарастанию партийного представительства в представительных органах власти.

Однако в Государственной Думе VII созыва парламентские политические партии находятся почти в абсолютном привилегированном положении: все они получают государственное финансировании и бесплатный эфир во время избирательной кампании, обеспечены гарантиями равного доступа освещения их деятельности в СМИ, имеют развитые контакты с представителями высшей государственной бюрократии. Безусловно, они перенесут направления будущей предвыборной критики на вновь создаваемые партийные структуры. Составить реальную политическую конкуренцию неформальной партийной олигополии вновь образованным и официально признанным партиям будет очень нелегко.

Картельные партии демонстрируют весьма противоречивую, амбивалентную природу: с одной стороны, их характеризует нарастающее отчуждение от гражданского общества и конъюнктурная природа взаимодействия с избирателем, с другой стороны, значительные сегменты общества, включая и многих представителей среднего класса, готовы принять существование аморфных партийных организаций, которые имитируют реальную политическую борьбу и не выдвигают к своим сторонникам чрезмерных дисциплинарных и идеологических требований. Ключевая причина сохранения тенденций картелизации заключается в том, что их реальным и основным электоральным ресурсом в России являются граждане, чьи выборные предпочтения опираются не на осознание своих экономических и социальных интересов, а на обывательские сиюминутные предпочтения, стереотипы и фобии. Эта социальная группа представляет собой «устойчивое большинство» и характеризуется фрагментированностью, неопределенностью и разнородностью своих интересов и предпочтений.

Аполитичные социальные слои, не способные сформировать устойчивые политические предпочтения либо утратившие подобную возможность, устраивает доминирование партий-картелей, деятельность которых объективно способствует сохранению видимости социально-политической стабильности в обществе. Наличие патриархальной и подданнической политических культур будет и далее содействовать воспроизводству картельной модели партийной организации.

Трансформация картельной системы осуществляется по двум направлениям: укрепление государственного механизма и отстранение привилегированных групп интересов от приоритетного доступа к центрам политической власти.

Второе направление состоит в стимулировании развития институтов гражданского общества, влияние которых противопоставляется гегемонии привилегированных групп интересов в системе социально-политического взаимодействия. Установившийся в России политический режим модифицировал картельную систему социально-политического взаимодействия, не преодолев при этом ее фундаментальных недостатков.

Решение данной задачи связано прежде всего с переходом от олигархо-бюрократической к открытой демократической государственной политике. Необходимыми условиями последней являются воссоздание субъектности Российского государства, обретение им автономии от чрезмерного влияния административно-олигархических групп интересов. Необходимо освоение широкими массами населения демократических институтов политического участия, примером чего может служить протестная кампания зимы 2011–2012 гг.

Картельная модель функционирования партийных организаций после 2009 г. претерпевает определенные трансформа-

ции, обусловленные началом реализации очередного модернизационного проекта в Российской Федерации.

Среди целей кардинальных преобразований политической системы следует выделить развитие организаций, обеспечивающих гражданским институтам реальную возможность влиять на разработку и реализацию стратегических решений. Модернизация политики также предполагает модификацию ориентации политической элиты и лидеров в направлении свободной конкуренции политических программ и кандидатов на должности в системе публичной власти. Изменения должны коснуться и облика государственной и партийной бюрократии, до настоящего времени практикующей методику реализации картельных соглашений в политике. Отмеченная задача предполагает формирование компетентного и ответственного перед гражданским обществом управленческого корпуса, способного действовать в соответствии с законодательными нормами при решении задач служебной компетенции.

Комплекс политико-правовых мероприятий, утвержденных Федеральным Собранием Российской Федерации в период 2009–2012 гг. нацелен на совершенствование механизмов народного представительства и формирование гарантий для создания цивилизованной конкуренции между акторами партийной системы. В итоге последняя может приобрести более сложный, многосоставной актор, где увеличение статуса партий-аутсайдеров и непарламентских партий должно ограничить возможности для заключения картельных договоренностей между проправительственными партийными образованиями. Наиболее важным нововведением, ограничивающим перспективы приватных картельных сговоров, по нашему мнению, явилось предоставление партиям, победившим на региональных парламентских выборах, возможности выдвигать кандидатуры на должность глав исполнительной власти субъектов Федерации.

Последнее Послание Президента РФ Д.А. Медведева и последовавшие за этим законодательные инициативы, а также его встречи с лидерами зарегистрированных партий и представителями несистемной оппозиции свидетельствуют о понимании необходимости курса на более глубокую модернизацию политической системы Российской Федерации. Из внесенных на рассмотрение Государственной Думы законопроектов более всего представлены те, что в потенциале могут способствовать увеличению уровня партийной конкуренции и, как следствие, подрывать олигополию картельных партий:

1) проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», направленный на либерализацию требований к созданию и деятельности политических партий, – дата внесения в Государственную Думу 22 декабря 2011 г.;

2) проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах» – дата внесения в Государственную Думу 22 декабря 2011 г.;

3) проект федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – дата внесения в Государственную Думу 16 февраля 2012 г.

Идет активное обсуждение этих инициатив в профильных думских комитетах, а также в рамках созданной по инициативе Президента Д.А. Медведева рабочей группы во главе с первым заместителем главы Администрации Президента В. Володиным. Стоит отметить, что представители незарегистрированных партийных организаций добились участия в работе группы под давлением Президента, первоначальный состав участников группы ограничивался лишь официально зарегистрированными политическими партиями.

22 декабря 2011 г. Президент внес на рассмотрение Государственной Думы Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», направленный на либерализацию требований к созданию и деятельности политических партий», он был принят в первом чтении 28 февраля 2012 г. Законом предусматривается, что с 1 января 2013 г. политическая партия должна насчитывать не менее 500 членов, т.е. кардинально уменьшается количество членов, требуемых для регистрации политических партий. Это глав-

ное новшество данного законопроекта. К этой цифре представители таких парламентских партий, как КПРФ и ЛДПР, отнеслись более чем настороженно, проявляя признаки картельного поведения[7].

Среди целей кардинальных преобразований политической системы следует выделить развитие организаций, обеспечивающих гражданским институтам реальную возможность влиять на разработку и реализацию стратегических решений. Модернизация политики также предполагает модификацию ориентации политической элиты и лидеров в направлении свободной конкуренции политических программ и кандидатов на должности в системе публичной власти. Изменения должны коснуться и облика государственной и партийной бюрократии, до настоящего времени практикующей методику реализации картельных соглашений в политике. Отмеченная задача предполагает формирование компетентного и ответственного перед гражданским обществом управленческого корпуса, способного действовать в соответствии с законодательными нормами при решении задач служебной компетенции.

Наиболее явным препятствием сохранению модели картельных соглашений является учет исполнительной властью общественного мнения и развитие гражданских институтов как ведущего ресурса реализации стратегии развития страны.

Наиболее важным нововведением, ограничивающим перспективы приватных картельных сговоров, явилось предоставление партиям, победившим на региональных парламентских выборах, возможности выдвигать кандидатуры на должность глав исполнительной власти субъектов Федерации и возвращение выборности губернаторов.

Наряду с условиями, способными ограничить распространение картелизации партийной системы, сохраняются предпосылки регенерации данной модели партогенеза. К ним следует отности: возрастающую роль государственного финансирования российских парламентских партий, сохранение влияния традиции патернализма и подданнической политической культуры, стимулирующие абсентеизм населения и снижающие возможности для развития внутрипартийной демократии.

Во многом эффективность трансформации картельной системы в систему подлинного плюрализма будет зависеть от ряда факторов:

1) степени либерализации избирательного законодательства, особенно в части разрешения формирования избирательных блоков;

2) способности оппозиции создать структуры, канализирующие общественный протест и возможности конвертации протестных настроений в электоральные предпочтения;

3) позиции вновь избранного Президента к формирующимся общественно-политическим структурам, продолжения или стагнации курса на политическую модернизацию.

Таким образом, вопрос об увеличении числа партий, входящих в картель, стоит рассматривать в контексте продолжения дальнейших реформ политической системы. Кроме того, вновь образуемые партийные структуры, гипотетически завоевав электоральную поддержку и пройдя в представительные органы власти, могут составить конкуренцию традиционной олигополии на политическом рынке. Однако данный сценарий представляется маловероятным, т.к. цена входа и выхода во властные структуры очень велика.

---

[1] Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party//Party Politics. 1995. № 1(1). P 5–28.

[2] Кац Р.С., Мэир П. Картельная партия: возвращение к тезису (Перевод)//Политическая наука. 2010. № 2. С. 88.

[3] Красных М.А. Становление и развитие «партии власти» в современной России. Дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2008. С. 224.

[4] Рыжков В. Утопия альтернативы (или что делать гражданам 4 декабря?) 11.10.2011//[Электронный ресурс] URL: http://www.rumiantsev.ru/important/409/ (дата обращения 15.02.2012).

[5] Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ с изменениями и дополнениями от 20.10.2011//Информационно-правовая система «Консультант-Плюс».

[6] Клавдин В. Старт думской кампании 05.09.2011//Электронный ресурс] URL: http://www.soyuz.by/ru/?guid=89490 (дата обращения 15.02.2012).

[7] Политсовет: Лидеры партий встретились с Д. Медведевым http://top.rbc.ru/politics/16/02/2012/638009.shtml