

ПАРТИЙНАЯ РЕФОРМА В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА В.В. ПУТИНА

Определяется понятие партийная реформа в России как результат трансформации института политических партий в России в 2001-2007 годах. В качестве наиболее приемлемого подхода для исследования политических партий приводится неoinституциональный; понятие «институт» используется в интерпретации Э.Остра – как совокупность стратегий и практик. В статье анализируются причины, предпосылки, содержание, инструменты, направления, основные этапы и результаты партийной реформы. Делается вывод о том, что новации, введенные в законодательство о политических партиях в 2001-2001 годах, являлись отдельным политическим курсом и оказали влияние на процессы трансформации института политических партий, благодаря чему значимости института политических партий в рамках партийной системы страны возросло.

Ключевые слова: партийная реформ; электро-ральные процессы; выборы; институт политических партий; эволюция избирательного законодательства; «вертикаль власти»; трансформация института политических партии; унификация; партийная система России.

Словосочетание «партийная реформа», используемое, в публицистике и общественной жизни, лишь в редких случаях употребляется как научный термин [5,13]. В исследовательской литературе по отношению к процессам, о которых пойдет речь, принято употреблять иные термины: «избирательная реформа», «политическая реформа» и т.д. Словосочетание «избирательная реформа» указывает на то, что большая часть очевидных изменений, коснувшихся политических партий, связаны с избирательным законодательством, а аспекты, партийной жизни не считаются специфическими. Термин «политическая реформа» носит более широкий характер и имеет

отношение к многим новациям рассматриваемого периода: от реформы Совета Федерации и создания Общественной палаты до формирования федеральных округов и эволюции института губернаторства. Трансформация института политических партий рассматривается как составная часть этих преобразований. Однако, как представляется, новации, введенные в 2001-2007 гг., не только специфически повлияли на формирование института политических партий, но и являются отдельным политическим курсом.

Современные политические партии в России с момента своего становления, в конце 1980-х гг., непрерывно переживают трансформационные процессы. Сначала они были вызваны крушением советской политической системы как таковой - отменой монополии КПСС на власть в стране, идеологическим кризисом, расколовшим советское общество, опытом первых свободных выборов, процессами становления новой российской политической системы. В октябре 1990 года был принят закон СССР «Об общественных

организациях», легализовавший существовавшие уже к тому времени политические партии. И, действительно, закон в большей степени «разрешал» существование политических партий, нежели имел цель создать правовые рамки для их существования. Глава 4 данного Закона, посвященная контролю за деятельностью общественных объединений и ответственности за нарушение ими законодательства, не только не прописывала никаких санкций, но и четко не прописывала исполнителей и порядок по реализации наказания для общественных организаций [9].

После запрета КПСС в августе 1991 г. [8] альтернативные политические партии всех частей политического спектра получили дополнительный стимул к развитию. КПСС, долгий период времени обладавшая монопольным правом на власть, была окончательно устранена из политического пространства. К выборам депутатов первого российского парламента в 1993 г. политические партии прошли быстрый процесс институционализации. Однако, несмотря на ведущие позиции, которые удалось занять некоторым из них в нижней палате общероссийской легислатуры, партии так и не получили возможности влиять на исполнительную власть [3].

На региональном уровне в 1993-1999 гг. политические партии имели еще меньше стимулов для развития. Персонифицированный характер голосования российских избирателей, отсутствие пропорциональной части в избирательных системах подавляющего числа регионов, «историческая память» о КПСС не позволяли партиям играть сколько-нибудь значимую роль в региональной политике. Общероссийские партийные структуры появлялись как заметные акторы на политическом поле большинства регионов только в период федеральных избирательных кампаний.

Слабость политических партий, как института в России на рубеже веков, стала очевидной, и перспектив изменения ситуации не прослеживалось. У представителей политических элит, как на региональном, так и на федеральном уровнях, отсутствовало стремление вступать в ряды той или иной партии. Исследователи отмечают, что российские партии фактически оказались вытеснены из политических процессов на региональном уровне [5, 13]. Причем политические партии на протяжении 1990-х гг. выдвигали все меньшее число кандидатов в региональные легислатуры [3]. Подавляющее число кандидатов на губернаторские посты также не были особенно заинтересованы в поддержке партий. Вследствие недавнего опыта построения КПСС, персонифицированного характера электорального поведения избирателей в России, слабости организационных структур политических партий в России политические партии в регионах оказались не способны развиваться самостоятельно, без дополнительных стимулов.

Таким образом, наиболее явной предпосылкой партийной реформы в России, сложившейся к началу XXI в., можно считать несоответствие между достигнутым в стране уровнем политической конкуренции [2] и слабостью организационного структурирования партийно-политического спектра. Существует мнение, что роль политических партий в поддержании и построении демократии высока в каждой отдельно взятой стране [10, 14]. Руководство России придерживалось такой же позиции, по крайней мере, официально [11].

Однако были и более глубокие причины для мер по укреплению института политических партий в России. В асимметричной федерации, к каким принадлежит и Россия [1], особенно актуальным становится выстраивание отношений по линии «центр-регионы». В 1990-е годы эти отношения оставались самым важным политическим вопросом российской повестки дня. Заключение Федеративного договора и заключение отдельных договоров между федеральным центром и субъектами Федерации не могло остановить ползучую регионализацию России. Сутью политического курса В.В. Путина стало стремление к централизации и, следовательно, укреплению стабильности российской политической системы. Неслучайно термин «укрепление вертикали власти», пожалуй, наиболее часто используется для характеристики политики В.В. Путина. Партии, как общероссийские политические структуры, унифицированные для всех регионов, могли сыграть в этом отношении важную роль, что осознавалось не только В.В. Путиным и его окружением, но и достаточно широким кругом участников политического процесса [6, 12].

Можно предположить, что еще одна предпосылка партийной реформы, вероятно, заключалась в заинтересованности окружения нового Президента России в структурировании и упорядочивании взаимодействия с депутатским корпусом, особенно на федеральном уровне. Этого можно было достичь также через унификацию – на этот раз состава депутатов. Как известно, выборы на основе голосования за партийные списки позволяют проводить не столько кандидатов, обладающих поддержкой на определенной территории, сколько «проффессионалов», обеспечивающих работу партийной фракции в парламенте.

Таким образом, исполнительная власть на федеральном уровне была заинтересована в двух частично совпадающих, но потенциально разнонаправленных процессах: в унификации политического пространства России и укреплении института политических партий. Противоречие заключалось в том, что, достигнув определенного уровня самостоятельности, партии сами по себе превращались бы в угрозу для «вертикали власти». Однако в российских условиях, с учетом упомянутых выше факторов (низкий уровень доверия населения к партиям, персонифицированный характер голосования и т.д.), опасность, что это противоречие в близком будущем приобретет реальные формы, была невелика.

При этом необходимо отметить исходя из официально формулируемых целей принятия законодательных актов, затрагивающих деятельность и условия существования политических партий, что трудно определить цели всего проводимого в этом направлении курса. Кроме того, публично озвучиваемые цели могут и не быть собственно целями реформ как таковых. К тому же цели реформы могли меняться по мере ее реализации.

Суть любой партийной реформы, с нашей точки зрения, заключается в том, что партиям либо предоставляются определенные преференции, либо накладываются те или иные ограничения, либо происходит то и другое в определенном соотношении. Рассматриваемая партийная реформа относится к третьему виду. Кроме того, заметим, что партийная реформа может проводиться не только через принятие тех или иных законодательных актов, но также через внедрение новых практик, перераспределение ресурсов и т.д.

Среди наиболее важных и значимых законодательных актов, составивших партийную реформу: ФЗ-95 «О политических партиях»; ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и прав граждан»; ФЗ-51 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ФЗ-19 «О выборах Президента Российской Федерации»; ФЗ-114 «О противодействии экстремистской деятельности». Некоторые из них были приняты впервые, другие – в новой редакции. Причем во все из них в дальнейшем вносились ключевые поправки. Далеко не все из изменений, внесенных в законодательство, касались политических партий непосредственно, но тем не менее повлияли на данный институт. Существует и другая группа законодательных актов, где политические партии не упоминаются. Более того, на первый взгляд эти федеральные законы вообще их не касаются. Однако, эти законы формируют условия для развития политических партий в стране. Прежде всего это ФЗ-2124-1 «О средствах массовой информации», ФЗ-119 «О государственной службе», ФЗ-25 «О муниципальной службе Российской Федерации», ФЗ-54 «О собраниях, митингах и шествиях» и др. Кроме того, деятельность политических партий регулируется федеральными законами, которые рассматривают их как неполитические организации и часто имеют опосредованное влияние на их деятельность. В первую очередь, это касается Налогового кодекса, поскольку и региональные отделения политических партий, и сами федеральные политические партии обязаны регистрироваться, как юридические лица. Кроме того, это значит, что они обязаны подавать отчеты в Федеральную налоговую службу Российской Федерации и не могут не подпадать под ее регулирование. И влияние, оказываемое подобными законодательными актами, также является значимым, поскольку вносит изменения в деятельность политических партий.

Тем не менее, законодательные акты, непосредственно направленные на регулирование именно партийной деятельности, имели в ходе рассматриваемой реформы ключевое значение.

Попытки принятия нового Федерального закона «О политических партиях» возобновились уже на рубеже 1990-2000-х гг. Проводилась широкая общественная дискуссия с участием представителей разных политических сил. В частности, основные идеи законопроекта были рассмотрены на проводимых в октябре и ноябре 2000 г. парламентских слушаниях [3], в которых приняли участие большинство авторов законопроектов закона, рассматриваемых в этот период в Государственной Думе [7].

Можно выделить несколько основных направлений реформы, осуществившейся в период 2001-2007гг. Во-первых, это ужесточение регламентации деятельности партий через введение многочисленных «ограничительных» норм и требований. Во-вторых, это выделение политических партий по типу их деятельности из общего состава общественных организаций и предоставление им одним права на участие в политической жизни. В-третьих, предоставление дополнительных преимуществ политическим партиям по отношению к другим акторам политического процесса в целом. В-четвертых, стимулирование политических элит, в т.ч. региональных, для вступления в ряды партий и развития своей деятельности в их рамках. В-пятых, создание неравных

условий деятельности и возможностей политическим партиям, в зависимости от размеров их электоральной поддержки

Интересно, что некоторые изменения, которые коснулись деятельности политических партии в 2008-2009 гг., уже при новом Президенте РФ, хотя и носили частный характер, шли во многом уже в принципиально ином направлении.

Проведенная в 2001-2007 гг. партийная реформа, имела собственные предпосылки, цели, направления и результаты. Она предусматривала, во-первых, комплекс изменений, внесенных в федеральное законодательство о политических партиях, новых норм и правил. Во-вторых, помимо федерального законодательства были внесены изменения в ряд подзаконных актов, регламентирующих деятельность политических партий. В-третьих, в период партийной реформы были существенным образом скорректированы практики и стратегии партий, сложившиеся в 1990-е гг. Прежде всего это касается взаимодействия политических партий с административными структурами, бизнес-структурами, а также практик, связанных с участием политических партий в выборах. В широком смысле, партийная реформа может пониматься, как процесс трансформации партийно-политической системы страны, повлиявшей на изменение роли института политических партий в России и встроенный в контекст политических реформ 2000-х гг.

В то же время изменения, касавшиеся института политических партий, являлись неотделимой частью реформирования всей политической сферы. Собственно, подавляющее число ключевых новаций, касавшихся института политических партий, может быть включено в реформу избирательной системы или в разряд политических реформ. Тем не менее именно институт политических партий по результатам реформ В.В. Путина получил наибольшее число институциональных возможностей и претерпел очень серьезные трансформации. Поэтому возможна и обратная трактовка, включение новаций, введенных в избирательное законодательство, в контекст партийной реформы.

Данная партийная реформа прошла ряд этапов. Первый преимущественно связан с упорядочением партийно-политического поля и процессом унификации избирательного законодательства в регионах России. В частности, была введена только одна организационно-правовая форма существования политических общественных объединений – политические партии, которые были наделены исключительным правом участия в выборах. Одновременно принимались положения, повышавшие требования к партиям. Стимулировалась деятельность партий на региональном уровне. Наиболее важные мероприятия данного этапа – принятие ФЗ-95 «О политических партиях» и ФЗ №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Второй этап партийной реформы начался после окончания кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003 г., одновременно с которыми прошли и первые выборы в региональные парламенты по новой избирательной системе. В том же году закончился и переходный период, в течение которого политические партии проходили перерегистрацию. Основным событием второго этапа реформы

стала принятая 18 мая 2005 г. новая редакция ФЗ №51 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», вводившая формирование нижней палаты российского парламента исключительно по партийным спискам. Появление у партий серьезных возможностей для развития осложнялось на данном этапе введением в законодательство множества поправок, регламентирующих деятельность политических партий, что создавало определенную правовую нестабильность данного института. Кроме того, на второй этап партийной реформы приходится ужесточение регламентации деятельности политических партий в России. В частности, было запрещено образование избирательных блоков, повышен с 5% до 7% порог прохождения партий на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, повышен до 50 000 человек минимальный порог численного состава партий и т.д. Также был усилен контроль Федеральной регистрационной службы за деятельностью партий. Кроме того, часть контрольных функций в отношении партий была передана избирательным комиссиям.

В сущностном плане подход к реформированию политических партий на первом и втором этапах партийной реформы был разным. На первом этапе направления реформы в целом предполагали выстраивание общих правил игры для всех политических акторов, заинтересованных в развитии политических партий. На втором этапе было продемонстрировано, каким образом с помощью институциональных факторов возможно перераспределять ресурсы в пользу тех или иных политических партий, групп и типов политических элит. Упор в рамках первого этапа реформы, очевидно, делался на выстраивание отношений между органами государственной власти и партиями, в то время как затем, на втором этапе, обеспечивалась корректировка взаимодействия. На обоих этапах можно выделить совокупность и факторов, которые способствовали увеличению ресурсов у политических партий, и условий, которые сокращали их возможности. В процессе реформы наблюдалась тенденция к усилению значимости неформальных практик воздействия на развитие политических партий. Причем чем ближе к 2007 г., тем все более усложнялись и сами новации, и процесс их введения для основных политических акторов как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Благодаря партийной реформе роль института партий в российской политической системе, безусловно, возросла. Однако расширение возможностей для партий сопровождалось значительным повышением требований к ним и созданием жесткой системы регламентации их деятельности. Для партий актуализировалась проблема формирования профессионального менеджмента, выстраивания собственных бюрократических систем. Значительно увеличились затраты на содержание политических партий. Это происходило на фоне сохранявшегося у населения низкого уровня доверия к институту партий как таковому. В результате у большинства существовавших партий не оказалось необходимых ресурсов для развития: ни организационных, ни финансовых, ни административных. В особенно тяжелом положении оказались малые партии. Только в период с 2003 по 2006 гг. количество зарегистрированных в России партий сократилось более чем вдвое. С другой стороны, произошел рост числа партийных кандидатов

на выборах различного уровня, расширилось представительство партий в органах власти, значительно увеличилась численность оставшихся партий, усилилась их востребованность в современной российской политической реальности. Создавались условия, при которых благодаря сокращению количества партий и повышению роли партий в процессах рекрутирования политической элиты, агрегации и артикуляции интересов, участию в выборах и, в конечном счете, в процессе борьбы за власть должна была создаваться ситуация, когда российские политики в подавляющем большинстве уже не смогут строить свою деятельность вне партийных рамок.

Политические партии должны были стать своеобразным посредником в взаимоотношениях между элитами и массами, избирателями и кандидатами, властью и обществом. При этом политические партии получили возможность вытеснить те институты, которые ранее осуществляли эти функции посредников в политической системе страны. Партии обрели исключительное положение, по сравнению с остальными политическими акторами, через те институциональные возможности, которые были предоставлены им федеральным законодателем.

Список литературы

1. Бусыгина И.М. Асимметричность Федерации: Россия и опыт Германии // Мировая экономика и междунар. отношения. 1998. №12. С.142-151.
1. Гельман В.Я. Трансформация российской партийной системы. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2008/03/14/gelman.html> (дата обращения: 12.06.2009).
2. Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика 1993-2003 гг. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2006. С. 55.
2. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журнал рос. права. 2001. №2.
3. Набатова Е.В., Неганов С.В. Подвинцев О.Б. Политические партии и их лидеры // Полит. жизнь Прикамья. Пермь: Перм. кн. изд-во, 2007. С. 183.
3. Надеждин Б. Не наломать бы дров... // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. №12. URL: <http://www.vibory.ru/journal/journ12/j12arta16.html> (дата обращения: 12.06.2009).
4. О концепции проекта федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. URL: http://www.ng.ru/ideas/2001-03-12/8_debate.html (дата обращения: 12.06.2009).
5. О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР [Электронный ресурс]: указ Президента Российской советской федеративной социалистической республики. URL: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=090028> (дата обращения: 5.05.2009).
6. Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: закон СССР от 9 октября 1990 г. №1708-1. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=1883> (дата обращения: 05.05.2009).
4. Острогорский М. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997. С. 506.

7. *Путин В.В.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 года. URL: http://kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml (дата обращения: 12.06.2009).

8. *Рыжков В.* О цели многопартийности // *Выборы. Законодательство и технологии*. 2000. №12. URL: <http://www.vibory.ru/journal/journ12/j12arta6.html> (дата обращения: 12.06.2009).

9. *Сафаров М.Ф.* Реформа партийной системы в России сквозь призму демократии и федерализма//*Казанский федералист*. 2006. №1-2. С. 38-59.

10. *Michels R.* Some reflections of the sociological character of political parties// *The American political science review*. 1927. Vol.21. №4. P. 753.