

А.Ю.Шутов

ИЗ НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ МНОГОПАРТИЙНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ¹

Многопартийная система существует в России чуть немногим более 20 лет. В рамках различных политологических дискуссий рассматривались вопросы функционирования многопартийной системы, организации партийной структуры, позиционирования партий в обществе и государстве, политико-идеологической идентичности партий, создания стабильной электоральной базы, межпартийных коалиций, формирования партийных элит как фактора устойчивости партийных систем и т.д. Решение этих проблемы невозможно без изучения исторического опыта становления многопартийной системы в современной России. На основании анализа функционирования партий предлагается выделять пять этапов развития многопартийной системы: «политический плюрализм» (конца 1980-х гг. — начала 1990-х гг.), «хаотическая многопартийность» (начала 1990-х гг.), попытка построения многопартийной системы (1995–1999 гг.), строительство «партийного государства» (2000–2010 гг.) и демократизация партийного строительства (с 2011 г.). В рамках этих этапов решались текущие вопросы функционирования политической системы, что позволило создать крупные политические партии с относительно стабильной электоральной базой, значительными организационными и финансовыми ресурсами. В повестке дня последнего этапа — запрос на расширение политического участия определенных социальных групп, развитие новых партийных организаций и дальнейшего совершенствования политической системы России.

Ключевые слова: многопартийность, политическая система, политическая история.

Статус и будущее партий в современных политических системах время от времени попадает в поле весьма оживленных научных дискуссий. Предмет обсуждений многопланов: от вопросов структуры, функционирования, позиционирования партий в обществе и государстве до пределов и условий самого существования партий как политического института в глобальном сообществе. В современной России, многопартийная система которой существует немногим более двух десятков лет, тематика такого рода дискуссий — дополняется вопросами политико-идеологической идентичности партий,

¹ В основу статьи положена лекция, которую автор прочитал в Восточно-Китайском университете политологии и права (Шанхай, КНР) 12 апреля 2013 г.

создания стабильной электоральной базы, межпартийных коалиций, формирования партийных элит как фактора устойчивости партийных систем и т.д. Эти проблемы, понятно, не могут найти своего оптимального решения без всестороннего изучения пройденного пути, исторического опыта становления многопартийной системы в современной России, пусть и довольно краткого по сравнению с другими странами.

Одним из значимых трендов политического процесса прошлого века стало возрастание роли политических партий в жизни обществ. Век могущества партийных организаций породил феномены однопартийности, двухпартийности, многопартийности, до сих пор оказывающие определяющее влияние на облик политических систем государств. Выступая посредником во взаимодействии общества и государственной власти, партийные организации «вбирают» политическую активность широких слоев общества, направляют ее в институциональное русло. Тем самым достигается согласование интересов различных социальных групп, обеспечивается обратная связь в рамках политической системы, поддерживается стабильность ее функционирования и легитимность политического режима.

Изучение развития политических партий и партийных систем невозможно в отрыве от анализа трансформаций избирательной системы. Эти фундаментальные компоненты политического процесса необходимо рассматривать вместе как основу функционирования и изменения политической системы. При этом наряду с формально-правовыми аспектами важно принимать во внимание неформальные практики. Развитие партийно-политической системы в значительной степени обуславливается социальной структурой общества, его политической культурой. Сложное переплетение формальных и неформальных институтов формирует механизмы партийно-политической системы, наполняет ее динамизмом реальной политической жизни.

Институт многопартийности отражает высокую фрагментарность современных обществ с присущей им сложностью социальной структуры и конфигурацией интересов различных групп населения. В силу этого обстоятельства он является оптимальным и эффективным индикатором ценностных ориентаций, намерений и предпочтений политически активных граждан, которые в партиях усматривают удобный и прямой канал доведения своих позиций в центры принятия решений. Такое утверждение в целом справедливо для обществ с устойчивой политической системой. В странах же, которые только встали на путь коренного преобразования полити-

ческих институтов, возникающие партии и протопартии окружены многочисленными опосредующими звеньями в виде общественных объединений, профессиональных корпораций, лоббистских структур и др. Последние напрямую конкурируют с партиями за доступ к процессу принятия решений. И первые этапы в становлении многопартийности характеризуются появлением и политическим участием объединений, которые в стабильных обществах политических амбиций, как правило, не имеют.

В России рубежа 1980–1990-х гг. на становление многопартийности наложили отпечаток глубокие преобразования, затронувшие без исключения все сферы общественной жизни. Истоки современной российской многопартийности, как и первого периода ее развития, отстоящего от нас более чем на 100 лет, следует искать в системном кризисе управления обществом. В обоих случаях кризис в значительной степени явился следствием мощных процессов политического развития, охвативших российское общество. Характерная особенность нашего общества состояла в том, что эти изменения опережали формирование новых политических институтов, способных направить возросшую политическую активность в конструктивное русло, обеспечивая тем самым эффективное управление социальной системой. Выход из кризиса первых десятилетий XX в. начался с развития однопартийной системы, когда управление образованным Советским Союзом осуществлялось коммунистической партией. Разрешение противоречий советской политической системы в конце 1980-х — начале 1990-х гг. привело к тому, что страна пошла по пути развития многопартийности (со всеми издержками и оговорками в отношении данного процесса).

В ходе формирования современной российской многопартийности можно выделить несколько основных этапов, каждый из которых связан с соответствующими электоральными циклами и отмечен определенными изменениями в расстановке политических сил и позиционировании партий и партийных систем. Первый из них — становление политического плюрализма в СССР.

Первый этап. «Политический плюрализм» в СССР конца 1980-х — начала 1990-х гг.

Предпосылки развития плюрализма в СССР складывались на протяжении нескольких десятилетий с начала 1960-х гг. по мере социальной дифференциации советского общества, появления новых латентных групп интересов. После прихода к власти М.С. Горбачева была провозглашена политика перестройки, которая являлась отве-

том на назревшие изменения в жизни общества. Был взят стратегический курс на «всестороннее и революционное обновление советского общества» и вскоре реформы затронули основы политической системы. Важным историческим рубежом явилась XIX Всесоюзная конференция КПСС, состоявшаяся в 1988 г., на которой было принято решение об организации выборов и проведении I Съезда народных депутатов СССР.

В том же году на внеочередной XII сессии Верховного Совета СССР были приняты законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР». Эти нормативно-правовые акты изменили организацию государственной власти в Советском Союзе. Высшим органом власти стал Съезд народных депутатов СССР, из состава которого формировался Верховный Совет СССР — постоянно действующий орган, исполняющий законодательные и контролирующие функции. Существенно изменилась и советская избирательная система: был законодательно закреплён принцип альтернативности при выборах народных депутатов, позволяющий нескольким кандидатам бороться за депутатский мандат, предусматривалось прямое представительство от прошедших государственную регистрацию общественных организаций, в число которых кроме КПСС были включены ВЛКСМ, Союз журналистов, Академия наук СССР и другие.

Выборы народных депутатов состоялись весной 1989 г. Уже на I Съезде народных депутатов СССР складывается легальная политическая оппозиция действующей власти. Ряд депутатов, не согласных с курсом государственной политики, объединяются в Межрегиональную депутатскую группу. Её видными представителями становятся академик А.Д. Сахаров, профессор Ленинградского государственного университета А.А. Собчак, экономист Г.Х. Попов, Б.Н. Ельцин. Они выступают с требованиями ускорения политических реформ, настаивая на отмене шестой статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС.

Съезд народных депутатов СССР, обеспечивший широкое представительство разных слоёв общества, стал площадкой для широкой дискуссии, столкновения различных интересов и взглядов на развитие страны. Развитие плюралистического начала в политическом процессе происходило в условиях углубляющегося экономического кризиса. Острота политической борьбы не способствовала определению верных управленческих ориентиров в кризисной ситуации. Экономический спад сопровождался глубоким политико-идеологическим застоем. Руководство государства не смогло сфор-

мировать стратегический курс развития страны и удержать ее от масштабного кризиса, охватившего все сферы общества.

В 1990 г. решением Верховного Совета СССР была отменена шестая статья Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС, что открыло возможность легальному развитию многопартийности в Советском Союзе. Однако ликвидация политической монополии КПСС, объединявшей Советский Союз, подорвала несущие конструкции политической системы страны. Конфликт союзных и республиканских органов власти быстро перерос в конфликт законодательств. Противоречия частично разрешились с началом «парада суверенитетов» — череды заявлений национальных республик о выходе из состава СССР. Августовский кризис 1991 г. многократно усилил центробежные тенденции, ускорил развал советской политической системы. 26 декабря 1991 г. Советский Союз прекратил свое существование.

Этот этап появления и политического позиционирования альтернативных официальной точек зрения на преобразования в Советском Союзе характеризовался массовым и стихийным рекрутированием элит оппозиционного толка. Фрондирующих интеллектуалов и диссидентов сменила довольно мощная, политически влиятельная, но слабо структурированная сила. Она представляла собой конгломерат движений, объединений и других институтов нарождавшегося гражданского общества в их противодействии советско-партийной номенклатуре, на данном этапе имевшей в своем распоряжении институты партийной власти.

Второй этап. «Хаотическая многопартийность» в России начала 1990-х гг.

С распадом СССР в политическую борьбу в России вступает множество партийных объединений. Законодательная база избирательного процесса еще только складывалась. Государственная власть, по сути, следовала линии утверждения политического плюрализма при минимальном правовом регулировании электорального процесса. В начале девяностых годов практически все предвыборные объединения являлись протопартиями — относительно малочисленными, без четкой электоральной базы и внятной идеологической программы. Исключение составляла лишь Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ), которая после роспуска КПСС и приостановления деятельности компартии РСФСР в августе 1991 г. сумела сохранить свой партийный актив. Признание в 1992 г. Конституционным судом РФ конституционности территориальных первичных организаций КП РСФСР и их права организоваться в

политическую партию² позволило компартии достаточно быстро восстановить собственные организационные структуры. В 1993 г. окончательно завершается оформление Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ) под руководством Г.А. Зюганова на основе объединения разрозненных региональных отделений КПСС. Это была в то время единственная конкурентоспособная по отношению к правящим кругам партия, обладавшая относительно четкой политико-идеологической программой и организационным ресурсом. Параллельно с формированием КПРФ, возникли и другие левоориентированные партии радикального толка, которые были скорее протопартиями, не выдержавшими борьбу за избирателя.

Формирование либерального крыла партийной системы шло в основном вокруг представителей бывшей партийной номенклатуры, творческой интеллигенции, нарождавшегося слоя бизнес-элиты. Вокруг своего лидера группируется и ЛДПР в ожидании старта на ближайших выборах.

Уже перед выборами в Государственную думу 1993 г. в России насчитывалось множество оппонирующих друг другу политических организаций, которые представляли собой пеструю и противоречивую композицию различных группировок, возглавлявшихся замеченными или же «раскрученными» в медийном пространстве лидерами без внятной политико-идеологической платформы. Исключение составляли лишь либеральный блок и КПРФ, которые имели свой взгляд на пути социально-политического и экономического развития государства.

Выборы в Государственную Думу 1993 г. были организованы в соответствии с Положением «О выборах депутатов Государственной Думы», утвержденным указом Президента России. Выборы проводились на основе смешанной избирательной системы: половина депутатов избиралась по партийным спискам (пропорциональная система), половина — по одномандатным округам (мажоритарная система). Минимальный «порог» для участия политической силы в распределении мандатов был установлен на уровне 5 % от общего количества голосов избирателей. Партии имели возможность выходить на выборы либо самостоятельно, либо в составе избирательного объединения или блока. Были зарегистрированы 13 избирательных объединений и блоков, из них 8 смогли преодолеть 5%-ный барьер и получить доступ к распределению мандатов по общефедеральному округу.

² Подробнее об этом см.: *Рудинский Ф.М.* «Дело КПСС» в Конституционном Суде. М., 1999. С. 402–431.

В Государственной Думе Российской Федерации первого созыва, срок полномочий которой в соответствии с принятой Конституцией в порядке исключения составлял два года³, не было ни партий, обладающих конституционным большинством, ни стабильных коалиций. В целом, складывавшаяся в стране система «крайней многопартийности» (как ее называли политические публицисты того времени) характеризовалась неустойчивостью. «Подвижность» партийно-политической системы определялась не только либеральным партийным и избирательным законодательством, общим несовершенством нормативной правовой базы (а нередко — попросту отсутствием соответствующих правовых норм). В не менее существенной степени нестабильность являлась следствием трансформации социальной структуры, препятствовавшей формированию «ядерных» электоратов партий. Единственными партиями, организованными в конце 1980 — начале 1990-х гг. и сохранившими свое единство и идеологическую платформу к началу следующего десятилетия, стали Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) и отчасти Либерально-демократическая партия России (ЛДПР).

Данный этап партийного строительства характеризуется первыми, весьма робкими попытками политического самоопределения заявивших о себе в конце 80-х — начале 90-х гг. групп интересов в условиях либерального партийного и избирательного законодательства. Элиты пытались создать организационные структуры и выдвинуть лидеров, которые были бы в состоянии конкурировать с нарождавшейся «партией власти» — политической группы, составившей окружение Президента России Б.Н.Ельцина, учившейся использовать «административный ресурс» в политическом процессе. Эта задача отчасти была решена КПРФ и ЛДПР.

Третий этап. Попытка построения многопартийной системы (1995–1999 гг.)

Период партийного строительства между избирательными циклами 1993 и 1995 гг. характеризуется нарастанием в обществе антиреформистских настроений. Проведение либеральных реформ на фоне постоянно снижающегося качества жизни больше не устраивало ключевые группы интересов России. Это способствовало постепенному укреплению левых настроений в обществе, которые

³ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации последующих созывов избиралась сроком на 4 года. В 2011 г. Государственная Дума была избрана сроком на 5 лет в соответствии с принятыми в 2009 г. поправками к Конституции России.

на электоральной арене главным образом представляла КПРФ, стремительно расширявшая базу своей поддержки в обществе.

В данном контексте вполне понятно стремление федеральной исполнительной власти создать пропрезидентскую партию («партию власти»), которая могла бы обеспечить прочную поддержку инициативам главы государства в парламенте. Первая попытка создания подобной организации воплотилась в предвыборном блоке «Выбор России» (1993 г.), который возглавил лидер либерального крыла реформ Е.Т.Гайдар. Партия была призвана обеспечить законодательную поддержку либеральным реформам, проводимым правительством. Однако вскоре после парламентских выборов 1993 г. партия все чаще подвергается критике программу действий исполнительной власти и уходит в «демократическую оппозицию».

Новой «партией власти» должно было стать общественно-политическое объединение «Наш дом — Россия», созданное по поручению Президента России Б.Н. Ельцина председателем правительства России В.С. Черномырдиным в 1995 г. Данная организация предпринимает попытку занять центр политического спектра.

Новая организация объединяла представителей посткоммунистической административно-хозяйственной номенклатуры не столько на основе единых политических взглядов, сколько на основе общих корпоративных интересов. В специфических условиях постсоветской политики «Наш дом — Россия» являл собой своеобразную коалицию экономических элит, представлявших ключевые отрасли российской промышленности: топливно-энергетический комплекс, металлургию, а также московский финансово-бюрократический клан. «Партия власти», объединявшая в основном представителей посткоммунистической административно-хозяйственной номенклатуры, пыталась противопоставить идеологическим установкам коммунистов и либералов прагматичный план действий, отвергавший радикальные перемены. Политическая линия партии, в существенных чертах отражавшая позицию федеральной исполнительной власти, состояла в стремлении к достижению равнодействующей различных политических сил, стабилизации и нормализации политической ситуации, предотвращении резких социально-политических изменений.

Такая расстановка политических сил существовала в партийно-политической системе России накануне выборов в Государственную думу II созыва, которые состоялись 17 декабря 1995 года на основе принятого накануне Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Фе-

дерации». Парламентские выборы вновь проводились на основе смешанной избирательной системы: 225 мандатов распределялись по партийным спискам, 225 — по одномандатным округам. Всего за места в Государственной Думе по партийным спискам боролось 43 избирательных объединения. По результатам выборов 39 партийных организаций не сумели преодолеть 5%-ный барьер. По партийным спискам в Государственную думу удалось пройти только 4 объединения. С учетом выборов по одномандатным округам существенный перевес при распределении мандатов получили левые силы, прежде всего КПРФ, которая существенно усилила свое влияние в нижней палате парламента.

Результаты федерального электорального цикла 1995–1996 гг. свидетельствовали о проблеме межпартийного коалиционного взаимодействия. Разрозненные партийные организации были не в состоянии обеспечить конституционное большинство, необходимое для принятия нижней палатой парламента ключевых законов. Ситуация усугублялась тем, что «партия власти» не смогла стать искомой центристской силой, которая была бы в состоянии обеспечить политическую стабильность, сбить накал борьбы левой и правой оппозиции. В сложившихся условиях под угрозой находилась легитимность существующего политического режима в целом.

Предсказуемой реакцией политических сил на сложившуюся ситуацию стали попытки формирования жизнеспособных коалиций. Объединение левой оппозиции происходило вокруг КПРФ. После президентской кампании Г.А. Зюганова КПРФ становится центральной организацией левой оппозиции. С правой стороны политического спектра также наблюдается тенденция к укрупнению и объединению разрозненных политических сил. И без того слабые позиции правительства в нижней палате парламента еще больше расшатываются наметившимися процессами консолидации оппозиционных сил. Центр политического спектра размывается и становится вакантным. Таким образом, с точки зрения обеспечения общей стабильности политической системы, ключевой задачей последующих лет для власти становится создание сильной проправительственной партии на основе центристской платформы.

Процессы поляризации политических сил разворачиваются на протяжении нескольких лет и достигают своеобразной кульминации в рамках электорального цикла 1999 г. В этот период Государственная Дума второго созыва переживала кризис, поскольку известные политические силы, стремившиеся к представлению политического центра, практически полностью лишились поддержки со стороны

населения. Шансы проправительственного объединения «Наш дом — Россия» войти в состав Государственной Думы третьего созыва были незначительными. В сложившейся ситуации перед Президентом России и его окружением вновь встала задача по организации политической структуры, способной объединить значительные электоральные группы на базе центристской платформы.

Частью политической элиты создаются два новых блока — «Отечество — Вся Россия» и «Единство». Эти крупные предвыборные объединения, созданные с разницей чуть больше месяца в основном по инициативе крупных представителей бюрократического корпуса, знаменуют оформление центристской альтернативы левому и правому флангам партийной системы.

Выборы в Государственную Думу России третьего созыва были проведены в соответствии с новым Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 19 декабря 1999 г. В законе избирательная система не претерпела существенных изменений и сохранила свой смешанный характер. Отметим лишь, что Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» право участвовать в выборах предоставил не любому общественному объединению, как это было прежде, а лишь *политическому* общественному объединению с соответствующим уставом. Расширение нормативного регулирования избирательных отношений получит новый импульс в грядущем десятилетии.

В выборах 1999 г. приняло участие в общей сложности 26 избирательных объединений и блоков, из которых 6 вошли в новый состав Государственной Думы. Достаточно успешные электоральные результаты объединений «Отечество — Вся Россия» и «Единство», а также последовавшее после выборов их объединение в партию «Единая Россия» приводит к формированию мощной центристской силы в Государственной Думе. В целом, к началу 2000-х гг. в России наблюдается относительная стабилизация партийной системы, обозначаются тенденции к укрупнению партий и усилению центристской позиции в нижней палате парламента. Это в существенной мере связано со сменой президентской власти в стране.

На данном этапе становления партийно-политической системы современной России более четким стал вектор эволюции правящей элиты в направлении консолидации по корпоративной модели. Структурирование элит по корпоративному принципу вовсе не означает, что «партийная модель» уходит в прошлое. Создание поли-

тических корпораций демонстрировало, скорее, кризис социальной и политической идентичности практически всех групп интересов нашего общества, не нашедших пока адекватного представительства в политической сфере. Кроме того, это был ответ на политическую стилистику и импровизации руководства страны второй половины 90-х годов, когда ряд популярных лидеров был вытеснен в оппозицию по соображениям конъюнктурного характера.

Четвертый этап. Строительство «партийного государства» (2000–2010 гг.)

Четвертый этап в развитии современной партийно-политической системы России связан с новым курсом федеральной власти на укрепление политических и государственных институтов в 2000–2010 гг. Он осуществлялся с целью преодоления последствий радикальных реформ предыдущего десятилетия.

Политическая нестабильность представляет угрозу территориально-государственному единству страны, диктующую необходимость обеспечения единого политико-правового пространства в рамках государственных границ России. Масштабные вызовы российской государственности приводят к существенному пересмотру руководящей либеральной правительственной доктрины образца начала 1990-х гг. Федеральная власть приступает к строительству «партийного государства»⁴, основополагающей составляющей которого призваны стать сильные и стабильные политические партии. С этой целью в первой половине 2000-х гг. проводится масштабная реформа партийного и избирательного законодательства.

В 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях». В стране это был, по сути, первый нормативный правовой акт, устанавливающий четкий регламент отношений государства и политических партий. В соответствии с новым законом право участия в парламентских выборах закрепляется только за политическими партиями и их объединениями. Создание избирательных движений накануне выборов, столь популярное в 90-е гг., отныне стало невозможным. Кроме того, со вступлением закона в силу право на участие в выборах закрепляется только за политическими партиями, имеющими общероссийский статус. Этот статус предполагает наличие региональных отделений партии более чем в половине субъектов

⁴ Понятие «партийное государство» было введено немецкими юристами и политологами в первой половине XX в. для обозначения политического режима, в котором ключевые решения в сфере государственного управления остаются за политическими партиями, как ключевыми акторами политической системы, заручившимися поддержкой своих избирателей.

Федерации. Создание партий по территориальному принципу по новому закону также оказалось невозможно.

Ужесточались требования относительно минимальной численности политических партий. В 2001 г. минимальное количество членов партии было установлено на уровне 10 000 человек. Позднее планка была поднята до 50 000 человек, что существенно затруднило создание и регистрацию общественных объединений в качестве политических партий.

Важным изменением в избирательном законодательстве стало принятие в 2002 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с данным правовым актом при проведении выборов в представительные (законодательные) органы субъектов Федерации не менее половины депутатов должно быть избрано по пропорциональной системе. До принятия этого закона лишь в нескольких субъектах Федерации применялась смешанная мажоритарно-пропорциональная система, а в большинстве регионов выборы в представительные (законодательные) органы проходили по одномандатным округам.

Вступление в силу этого закона способствовало развитию партийной работы на региональном уровне. В предшествующее десятилетие многие политические организации представляли собой «виртуальные» проекты общероссийского уровня, создаваемые «под» выборы в Государственную Думу. С принятием нового закона партии оказываются включенными в решение повседневных политических вопросов российских регионов.

По итогам федеральной избирательной кампании 2003 г. «Единая Россия» стала первой политической партией центристской ориентации, которой удалось набрать большинство голосов в нижней палате парламента. Это явилось ярким свидетельством того, что политическая ситуация в стране стабилизируется, а политический режим, установившийся в государстве, впервые официально признается населением страны легитимным.

Окончательное закрепление приоритета участия в политической борьбе за крупными партиями происходит в 2005 г. с принятием Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы». В соответствии с данным правовым актом выборы депутатов нижней палаты парламента начинают проводиться на основе пропорциональной избирательной системы. Таким образом, выборы в нижнюю палату парламента 2007 г. проходили уже по пропорциональной системе. В 2007 г. вступили в силу очередные изменения

в избирательном законодательстве, в частности, был установлен 7%-ный заградительный барьер на выборах депутатов Государственной Думы.

Пропорциональная система, в большинстве случаев способствующая усилению партийной компоненты политического процесса, была закреплена на федеральных и региональных выборах. Партии стали активными участниками региональной политики. Они были вынуждены перейти от «виртуальных» предвыборных кампаний к активизации практической деятельности на местах. В то же время всероссийские партии обеспечивали консолидацию федерального и регионального уровней государственной власти. Был сделан значительный шаг на пути создания единого политико-правового пространства на всей территории страны. Региональные выборы стали своеобразным индикатором поддержки политических программ, основных моделей, стратегий государственного развития, продвигаемых крупными партиями.

Безусловно, обновленная партийно-политическая система была не лишена недостатков. Жесткие требования к потенциальным участникам на «входе» избирательной системы отсекали множество электоральных конкурентов. Новая институциональная конфигурация характеризовалась ограниченной адаптивностью и чувствительностью к интересам и настроениям значительных групп избирателей. Общая динамика межпартийной конкуренции снизилась, ослабили стимулы к обновлению кадрового состава и совершенствованию методов партийной работы.

Сохраняющийся недостаточный уровень доверия к партии как политическому институту в России особенно заметен на региональном уровне. Введение новой избирательной системы привело к снижению авторитета региональных законодательных собраний у избирателей, сузило сферу публичной политической конкуренции.

Существенным следствием проведенной реформы законодательства стало распространение практики «паровозов», когда партийные списки открывались фамилиями лидеров, которые заведомо не собирались работать депутатами. В результате депутатские мандаты нередко получали лица, которые не вели прямой работы с избирателями, не имели опыта публичной политической активности, принятия решений.

В целом законодательные реформы в области партийного строительства и избирательной системы усложнили доступ общественных объединений к участию в выборах. Конкурировать в электоральном поле теперь имели возможность только крупные, высокоорганизованные объединения, проводившие активную партийную работу на

федеральном и региональном уровнях, в том числе и в межвыборный период. Надо отметить, что новый электоральный порядок в основном соответствовал настроениям общей «усталости» граждан от хаотичной политической конкуренции 1990-х гг.

Масштабный процесс партийной интеграции, которому способствовала существенно обновленная к середине 2000-х гг. институциональная архитектура, внес важный вклад в нормализацию работы политической системы. Многопартийная система России перешла от количественного роста к качественным изменениям. Партийное строительство перестало быть сугубо конъюнктурным процессом, служащим лишь узкокорпоративным интересам. Укрупнение партий привело к относительной стабилизации межпартийной конкуренции, стимулировало выстраивание конструктивного взаимодействия между исполнительными и законодательными органами государственной власти.

Для правящей элиты это был период продолжения консолидации по корпоративному принципу. Более последовательно стал проводиться иерархический принцип в элитаобразовании. Наряду с этим формировалась партийная идентичность, предполагающая дисциплинированность и ответственность перед лидером. Следует отметить, что императив партийной идентичности, практически не свойственный (за исключением КПРФ) политическим объединениям в 1990-е гг., привел к заметной перегруппировке партийных элит, причем по всему политическому спектру.

Пятый этап. Демократизация партийного строительства (с 2011 г.)

Консолидация партийной системы и строительство «партийного государства» являлись ответом на угрозы «крайней многопартийности», чреватые распадом политической системы. Вместе с тем партийно-политическая система, сложившаяся к концу 2000-х гг., не являлась завершенной. Уже в 2010 г. был взят курс на либерализацию партийного и избирательного законодательства. Началось постепенное снижение планки минимального количества членов политической партии, минимальной численности региональных партийных отделений и т.д.

Поправки в законодательстве отражали перемены в общественно-политической сфере российского общества. Новые векторы социального структурирования, задаваемые современными информационными технологиями, изменением базовых экономических ценностей глобального мира, непосредственно влияют на формирование

социальной структуры, усиление ее дифференциации. Это способствует поступательному развитию институтов гражданского общества. Данные процессы, свойственные современной цивилизации, затронули и нашу страну, прежде всего поколения экономически и социально активных граждан. В конце 2000-х гг. обозначается тенденция к повышению гражданской активности различных социальных групп, которые не нашли реализации собственных политических интересов в рамках ставших «системными» партий, представленных в парламенте. Параллельно происходит развитие средств коммуникации. «Ядро» информационного пространства страны, на протяжении 1990-х и 2000-х гг. формируемое центральными телеканалами, размывается за счет развития средств интернет-коммуникаций. Новые общественные реалии поставили новые задачи развития перед политической системой.

Одним из итогов накапливающихся изменений стала масштабная политизация гражданской активности в рамках федерального электорального цикла 2011–2012 гг. Возросшая политическая активность граждан находит внеинституциональные каналы реализации. Весьма актуализировалась задача корректировки институционального дизайна в целях стабилизации политической системы с сохранением ее функциональности.

В 2012 г. вступил в силу ряд ключевых поправок к партийному законодательству. В частности, новая редакция Федерального закона «О политических партиях» предусматривает снижение минимальной численности членов партии с 40 000 до 500 человек. Требования к минимальной численности членов региональных отделений партии отменены. Происходит либерализация процедуры государственной регистрации политической партии, в соответствии с которой отводится 3 месяца на исправление ошибок, выявленных Минюстом России в регистрационных документах.

Существенные изменения в избирательном законодательстве коснулись требований к количеству подписей, необходимых для участия в выборах. Политические партии были освобождены от сбора подписей избирателей при проведении любых выборов. Исключение составляют лишь выборы Президента России. Новая редакция Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает необходимость сбора в свою поддержку кандидатом, выдвинутым в порядке самовыдвижения, не менее 300 000 подписей избирателей (прежде требовалось не менее двух миллионов подписей). Кандидат, выдвигаемый политической партией, обязан собрать подписи не менее 100 тысяч избирателей вместо двух миллионов.

Исключение составляют партии, не представленные в нижней палате парламента, а также в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов РФ.

Кардинально снижена была планка доступа партий к участию в предвыборной борьбе. По состоянию на 1 апреля 2013 г. в России зарегистрировано 43 политические партии. 38 партий имеют право принимать участие в выборах. На территории страны осуществляют деятельность 167 организационных комитетов политических партий⁵.

При всей необходимости либерализации партийного и избирательного законодательства России в новых условиях, есть новации, которые трудно отнести к целесообразным. Одними из таких являются установленная минимальная норма численности общероссийской партии в количестве 500 человек, отмена минимального порога членства в региональных отделениях. Понятно, что «системных» партий эти нормы не коснутся. Зато вновь созданные партии могут столкнуться с трудностями, свойственными периоду «хаотической многопартийности» 1990-х годов. Доступ к «политическим лифтам» для таких партий будет весьма затруднен не только в силу изначального неравенства возможностей в конкурентной борьбе с «системными» партиями, но и из-за невысокой вероятности обрести собственную политико-идеологическую идентичность в состязании с десятками, а то и сотней себе подобных организаций.

* * *

Важно отметить, что активный процесс партийного строительства разворачивается сегодня в России в условиях сложившейся партийной системы. В ее рамках сформировались крупные политические партии, имеющие относительно стабильную электоральную базу, значительные организационные и финансовые ресурсы. В то же время усложнившаяся социальная структура и возросшая гражданская активность рожают запрос на расширение политического участия определенных социальных групп. Этот запрос не мог быть удовлетворен в полной мере в рамках сложившейся к концу 2000-х гг. конфигурации партийно-политической системы. Высокий «порог доступа» к электоральному полю создавал издержки для легитимности партийно-политической системы в России в целом. Основной вызов ее развитию сегодня — необходимость включения «новой политической активности», направление внеинституциональной политической активности граждан в институциональное русло.

⁵ Минюст России, <http://www.minjust.ru/nko/gosreg/partii?theme=minjust>.

С этой целью созданы политико-правовые условия для масштабного партийного строительства. Новым политическим партиям еще только предстоит формировать ресурсную базу, налаживать организационные механизмы, предлагать программы, которые будут конкурировать в борьбе за поддержку российского избирателя. Необходимо также учитывать возможности совершенствования политической системы России, гибкого реагирования государства на возможные коррективы в законодательстве, регулирующем сферу партийного строительства.