



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. А. Вилков

Эволюция избирательной
и партийной систем и перспективы
становления гражданского
общества в современной России

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Vilkov_evolution.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

А. А. Вилков

Эволюция избирательной и партийной систем и перспективы становления гражданского общества в современной России



Трансформация политической системы России в течение последних пяти лет серьезно изменила ее ключевые характеристики, в том числе механизмы и принципы функционирования важнейших институтов. Важным политическим последствием данного реформирования в числе прочих стало изменение роли партий в становлении и развитии основ гражданского общества в современной России. Имеют место различные трактовки сущности политических партий, но, как представляется, наиболее адекватную сформулировал советник Управления Конституционного Суда РФ В.А. Максимов: «по своей социальной природе партии являются отделенным от государства общественным институтом, призванным представлять и отстаивать в политическом процессе интересы различных слоев гражданского общества, обеспечивать контроль общества за деятельностью государства»¹. Исходя из этой посылки, рассмотрим, каким образом реформирование избирательной и партийной систем современной России может повлиять на процесс трансформирования такого связующего элемента гражданского общества и государства, как политические партии.

Очевидно, что смешанная избирательная система выборов депутатов Государственной Думы РФ с момента ее принятия не

¹ Максимов В.А. Проблемы партийного строительства: конституциональные и региональные проблемы // Проблемы соответствия партийной системы интересам гражданского общества современной России (тезисы докладов и сообщений на российско-германской научно-практической конференции). Май, 2004 г. / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Выпуск второй. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. С.30.

удовлетворяла полностью представителей различных политических сил². Опыт показал, что данная система имеет ряд существенных недостатков, как общераспространенных, так и специфично российских. Критике подвергалась как мажоритарная составляющая данной системы, так и пропорциональная, особенно со стороны либерально-радикальных политических сил, недовольных уровнем своего представительства в Государственной Думе. Поэтому не случайно, что за 11 лет своего функционирования смешанная избирательная система на выборах в Госдуму трижды претерпевала достаточно серьезные законодательные изменения (1995, 1999 и 2002 гг.).

В 2004 г. Президент и его сторонники решили отказаться от одной составляющей в пользу другой – пропорциональной. Рассмотрим тезисно наиболее сильные и слабые стороны укрепления данной системы в современной России через призму их влияния на развитие гражданского общества.

Главный аргумент сторонников заключается в том, что, вводя пропорциональную избирательную систему, власть объективно стимулирует структуризацию общества и элит и тем самым способствует возникновению элементов гражданского общества. Основным преимуществом пропорциональной системы в принципе считается, что она стимулирует развитие партий, максимально усиливая их политический вес. В этом случае совокупность функциональных задач партий должна, с одной стороны, обеспечивать плюралистичность и вариативность развития институтов гражданского общества, их тесную связь с реальными общественными интересами, активизировать участие граждан в решении своих проблем; а с другой – обеспечивать представительство этих интересов в политике, осуществление политической поддержки, создание эффективной законодательной базы и правовой защиты всего многообразия гражданских отношений. Без подобной многопартийности практически невозможно обеспечить поступательное общественное развитие и создать важнейшую основу для демократии.

Такая оценка опирается на многолетний опыт различных западных стран³. Однако сразу возникает вопрос: насколько этот вывод справедлив для конкретной политической ситуации в современной России? Думается, что не вполне в силу ряда причин.

² См., напр.: Белоцерковский В. А. При нынешней избирательной системе в России демократии не будет // Независимая газета. 1995. 2 ноября.

³ См.: Даль Р. О демократии. / Пер. с англ. А.С. Богдановского; под ред. О.А. Алякринского. – М.: Аспект Пресс, 2000. С. 127-131.

Первая обусловлена тем, что переходное состояние современного российского общества характеризуется как социально-экономической, так и соответственно политической горизонтальной и вертикальной фрагментированностью, неустойчивостью и постоянной изменчивостью (устойчивость «режима Путина» относительна, т.к. не подкреплена прочной мировоззренческой, идеологической базой, укорененной в массовом сознании).

В таких условиях пропорциональная избирательная система действительно могла бы способствовать складыванию многопартийной системы, отражающей все многообразие существующих общественных интересов. Но в России эта общемировая тенденция не может быть реализована в силу наличия высокого избирательного порога, который должны преодолевать партии, чтобы участвовать в распределении депутатских мандатов. Т.е. вместо реального развития партийного плюрализма и общественного представительства произойдет закрепление доминирующей роли партий, имеющих сегодня фракции в парламенте.

Сторонники данного изменения утверждают, что введение пропорциональной избирательной системы целиком укладывается в логику укрепления вертикали власти в России. Эту логику поддержало российское население, как на выборах самого Президента, так и в голосовании за «Единую Россию». Поэтому уменьшение числа партий рассматривается как движение России к стабильной двух (или хотя бы «двух с половиной») партийной системе. Однако обязательным условием стабильности такой двухпартийной системы является наличие **осознанной** поддержки данных партий большими социальными группами, наличие ценностного консенсуса в отношении тех программ и идеологий, которые партии предлагают. В современной России данное условие в значительной степени отсутствует. Об этом свидетельствуют данные различных центров изучения общественного мнения, которые отмечают снижение рейтинга всех без исключения партий. Например, по данным ВЦИОМ, более 50% населения не одобряют деятельности партий, а еще 57% негативно относятся к Государственной думе — органу, непосредственно призванному представлять интересы россиян⁴.

Может ли чиновничья «партия власти», искусственно сформированная «сверху», включить в свою программу положения, которые разделяют широкие слои российского общества? Как показал результат выборов 2003 г., и выборов в региональные представительные

⁴ Ведомости. 2004. 20 сентября.

органы 2005-2006 гг., несомненно, может⁵. Идеи патриотизма, стремления к порядку и стабильности, к сильному государству стали одним из главных факторов успеха единороссов. Вопрос в другом — сможет ли такая партия, представленная в парламенте, руководствоваться разнообразными общественными интересами? Ответ совсем не столь однозначный.

Очевидно, что среди всех этих программных идей, ориентированных на общественную поддержку, ключевой была главная — это поддержка действий президента по реализации данных ценностей. Поэтому в декларировании своих ключевых программных положений, системообразующим принципом деятельности партии открыто была заявлена лояльность действующему президенту и обязательность поддержки всех его инициатив. Т.е. представительская функция депутатской фракции Единой России изначально была отодвинута на второй план. Тем самым лидеры партии фактически проигнорировали необходимость руководствоваться демократическим принципом разделения властей и включения парламентской партийной фракции в конституционно закрепленный механизм сдержек и противовесов между властями. По сути, единороссы не скрывали, что в случае их победы, парламент становится не столько представительным органом, выражающим и защищающим интересы различных социальных групп, сколько проводником воли Президента, институтом, который обеспечивает нормативно-правовое оформление всем его инициативам. Соответственно и партия остается не столько связующим мостом между гражданским обществом и государством, сколько механизмом легитимации действий Президента.

Как временная форма, характерная для переходного периода, такая система может стать вполне эффективной. Но вопрос в том — куда нас может повести авторитарная власть Президента, фактически не ограниченная в своих действиях ни парламентом, ни судебной властью, ни институтами гражданского общества? Тактические преимущества в усилении вертикали власти могут обернуться стратегическим проигрышем, т.к. даже прогрессивные преобразования, проводимые сверху, но не подкрепленные **сознательным** участием населения, не могут создать прочного фундамента для стабильного политического и социально-экономического развития.

⁵ Высокий уровень поддержки Единой России на данных выборах свидетельствует скорее об эффективности использованных для ее победы информационных и других избирательных технологий.

А вот возможностей для такого политического участия населения новая пропорциональная система оставляет еще меньше, чем прежде. Создавать новые партии снизу в условиях, определяемых законом 2001 г. (особенно с учетом последующих поправок, ужесточающих требования к политическим партиям) практически невозможно. Поэтому реально интересы различных социальных групп представлены не будут. Создаваемая избирательная система предполагает лишь технологическую ориентацию партий на различные электоральные сегменты, для привлечения их на свою сторону во время выборов.

Установление заградительных барьеров обычно мотивируют стремлением создать условия для эффективной работы парламента, когда в нем работают, прежде всего, партии, представляющие интересы больших групп населения и создающие в парламенте крупные фракции. Считается, что правовые ограничения, препятствующие прохождению в парламент мелких партий, стимулируют объединительные процессы в партийной системе, когда партии с одинаковыми, в принципе, программами создают единый блок или даже сливаются в единую партию, отбрасывая мелкие различия и личные амбиции руководителей и преодолевая разногласия по второстепенным вопросам. На наш взгляд, такая тенденция возможна лишь в том случае, если данные партии действительно опираются на достаточно четко осознанные интересы крупных социальных групп, когда между партиями и их сторонниками существуют устойчивые связи и каналы взаимодействия.

В России большинство политических партий и общественно-политических движений возникали не «снизу», а чаще всего создавались «сверху» под конкретных отдельных (или нескольких) лидеров. Насколько непростым является процесс объединения таких партий с амбициозными лидерами демонстрируют, например, многочисленные и безуспешные попытки объединить СПС и Яблоко, хотя апеллируют они во многом к одним и тем же слоям населения.

Результаты участия партий на выборах в региональные представительные органы по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе дали дополнительный импульс процессу «кристаллизации» партий второго эшелона для того, чтобы аккумулировать ресурсы перед выборами в Государственную Думу 2007 г. Процесс объединения партий «Родина», Российской партии Жизни и партии пенсионеров и формирование на их основе партии «Справедливая Россия», а также оформление партии «Патриоты России» - самые наглядные тому примеры. Однако окончательные оценки эффективности такого суммирования ресурсов можно будет дать только по итогам предстоящих

выборов 2007 г. Очевидно, что в политике 1+1+1 не всегда дает в результате три, особенно в условиях применения пресловутого административного ресурса в избирательных кампаниях.

Стратегической целью проекта «Справедливой России», на наш взгляд, является формирование модели двухпартийной системы, как одного из центральных элементов системы «суверенной демократии». Главный смысл ее заключается в обеспечении стабильности и преемственности политической системы и ее отдельных институтов за счет управляемой конкуренции. Осуществляться она будет либо за счет целенаправленной управляемости и предсказуемости итогов выборов, либо за счет «свободной» конкуренции двух партий и равновеликости и равнозначности их результатов, независимо от того, какая партия будет поддержана (по типу двухпартийной модели США).

Для создания такой модели нужно окончательно выдавить КПРФ с ее сегодняшних позиций и превратить ее в маргинальную партию, не имеющую серьезной социальной поддержки. Это и есть основная тактическая цель формирования «Справедливой России». Для этого в ее арсенале припасены конкретные предложения и обещания тем электоральным сегментам, которые традиционно ориентировались на КПРФ.

Анализ партийного строительства последних пяти лет позволяет сделать вывод о том, что заградительный барьер в определенной степени содействует объединительным тенденциям в партийной системе, но не является решающим фактором всегда и при всех обстоятельствах. Да и в целом, вряд ли можно говорить о прямой зависимости избирательной системы определенного вида и складыванием партийной системы определенного вида. Конструирование последней в современной России во многом зависит от других факторов и каналов воздействия: от прямых нормативных ограничений и требований, государственной поддержки и прямого контроля, до косвенной поддержки в виде многовариантного использования пресловутого административного ресурса.

Главное, что целенаправленно формируемая партийная система поможет упростить систему государственного управления, но вряд ли будет способствовать укреплению основ гражданского общества в современной России.

Проведенные в регионах выборы по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе в местные законодательные собрания пока не изменили общего негативного отношения к партиям, хотя и обозначили ряд новых моментов в партогенезе, которые важно учитывать при анализе российской модели демократии.

Еще одна тенденция, которая обнаружилась на выборах в муниципальные представительные органы, заключается в том, что позиции «Единой России» укрепляются по мере удаления от областного центра. Победа кандидатов от «Единой России» в абсолютных цифрах выглядит следующим образом: в марте 2006 г. из 624 вакантных мест в местных законодательных собраниях Саратовской области 481 место заняли «единороссы (77,8%)»⁶.

Традиционно сильные региональные отделения КПРФ не смогли ничего противопоставить явно усилившемуся за последние годы организационному ресурсу единороссов (объявлено о 1 млн. 200 тыс. членов), помноженному на пресловутый административный ресурс. Все другие партии явно уступают в формировании разветвленной организационной структуры и не могут реально конкурировать с партией власти. Тем самым важнейший институт местного самоуправления и гражданского общества фактически встраивается в пирамиду партийного контроля «Единой России».

Выборы в местные законодательные собрания свидетельствуют об очевидных попытках региональных отделений активизировать свою деятельность, расширить число членов партии и ее сторонников. Формально это может быть оценено, как использование опыта КПСС по квотируемому формированию корпуса народных депутатов Советов всех уровней. Действительно, главная функция такого подхода к формированию партийного списка заключается в борьбе со сложившимися стереотипами в восприятии «Единой России» в массовом сознании, как партии чиновников и в конструировании имиджа партии, как общенародной представительницы.

В этой связи обозначилась еще одна тенденция – включение в партийные списки и выдвижение в одномандатных округах на муниципальных выборах представителей региональных СМИ. Особенно активно этот потенциал использует «Единая Россия». На выборах в гордуму удельный вес журналистов составил 17% от списочного состава единороссов⁷. На наш взгляд, их привлечением удалось решить сразу несколько важных задач: поставить под партийный контроль не только значительную часть информационно-коммуникационного пространства, но заинтересовать и привлечь на свою сторону самых талантливых представителей масс-медиа, направив их политические амбиции и активность в «нужное» русло.

⁶ Максимов И. По области штиль, местами буря // Новые времена. 2006. 17-23 марта. № 11 (169).

⁷ См.: Кандидаты в депутаты Саратовской городской думы третьего созыва // Новые времена. 2006. 27 января – 2 февраля.

Таким образом, внедрение пропорциональной избирательной системы приводит к укреплению сложившейся моноцентрической политической системы, но не создает эффективной системы социального представительства, инструмента общественного воздействия на власть. С одной стороны, это ведет к повышению управляемости обществом со стороны федеральной власти, а, с другой, еще более усилит отчуждение между обществом и государством. Тем самым партии не смогут выполнить объективно заложенные в их сущности функции по обеспечению связей между гражданским обществом и государством, по аккумуляции разнообразных общественных инициатив.

Трансформация политической и партийной системы последних лет приводит к тому, что контроль над гражданскими институтами со стороны государства значительно облегчается, а многие из гражданских инициатив утрачивают свою альтернативность и общезначимый характер. Тем самым дискредитируются такие основные черты гражданского общества, как его неполитический и самодостаточный характер и альтернативность политической системе. Самоуправляющиеся структурные элементы начинают все более жестко встраиваться в систему государственных отношений, по принципу все расширяющего свои функции моноцентричного политического сообщества.

Партийная система и гражданское общество в современной России выступают как субъекты единого социального контекста, обусловленного спецификой исторического прошлого и особенностями политического менталитета российского населения. Поэтому, например, укрепление позиций Единой России обусловлено во многом тем, что ее лидеры и политтехнологи успешно и эффективно эксплуатируют эту специфику.

В вопросе о взаимоотношении между политикой и элементами гражданского общества российская специфика заключается в том, что в нашей стране традиционно властные структуры не только задают политико-правовые условия и рамки, в которых субъекты гражданского общества осуществляют свою деятельность. Зачастую именно политики выступали и выступают инициаторами преобразований в данной сфере, подменяя отсутствие инициативы снизу (либо имитируя подобную инициативу).

В то же время, созданные по инициативе «сверху» институты гражданского общества хотя и связаны «пуповиной» с политикой, но в то же время обладают и определенной автономией, определяемой собственной логикой развития и соответственно законами иного жанра действий, ориентированных на те социальные группы, для которых они и формировались. Это означает, что становление субъектов гражданского

общества всегда происходит в задаваемых политическими структурами границах, которые, однако, могут меняться в процессе своей повседневной деятельности. Примером тому может служить достаточно активное участие членов Общественной Палаты при Президенте Российской Федерации в острых общественно-политических ситуациях, в которых они действительно защищают интересы населения от чиновничьего произвола, используя при этом предоставленный самой властью мощный информационный ресурс.

С другой стороны, проводимые реформы не способствуют разрешению одного из базовых противоречий между российским социумом и государством. Для этого необходимо создание условий для самостоятельно организованной и независимой от государства среды повседневной жизни, регулируемой недвусмысленными и понятными гражданам нормами. Пока же решение большинства вопросов и проблем, как для отдельных граждан, так и для их ассоциаций, находится в серьезной зависимости от политических институтов, пользующихся властными полномочиями для произвольной регламентации гражданских прав.

Отсутствие поступательного развития гражданского общества в таких условиях действительно можно объяснить, как это делают некоторые исследователи, недостаточным уровнем гражданской и политической культуры населения и отсутствием у него опыта самодеятельности в этой сфере⁸. Наряду с тем, важнейшей причиной стагнации гражданского общества является то, что значительная часть российской политической элиты не заинтересована в его активном развитии.

Представители элиты вполне справедливо видят в нем главную угрозу для сложившейся системы взаимоотношений между властью и обществом. Особенно это относится к тем политикам, которые в период радикальных общественно-политических и социально-экономических преобразований не только получили доступ к власти, но и к тем ресурсам, которые распределяются с ее помощью. Неконтролируемые проявления гражданской инициативы рассматриваются такими политиками как серьезная угроза своему положению в обществе и своим интересам. Поэтому большая часть усилий по созданию политико-правовых условий для гражданского общества либо носят формальный, декларативный характер, либо декоративный характер для формирования

⁸ См, напр.: Фенько А.Б. Архетипы российской политической культуры // Гражданская культура в современной России. Сборник научных работ грантополучателей МОНФ. Ответст. ред. Шестопал Е.Б. М.: МОНФ, Издательский центр научных и учебных программ, 1999. С. 120.

общественного мнения. Логика функционирования сложившейся политической системы современной России и логика формируемого гражданского общества не только не совпадают, но, зачастую, находятся в антагонистическом противоречии.

В то же время следует признать, что изменение положения партий в 2000 –е гг. серьезно повлияло на их роль в политической системе регионов. Активизация федеральных партий на региональном уровне изменило отношение к ним со стороны региональных элит. Представители местных элит стремятся не только установить прочные связи с региональными отделениями политических партий, но и стать членами ведущих партий, рассматривая их, как канал продвижения своих интересов на региональном и федеральном уровне. Использование негласных, не обязательно легальных, но непременно личных связей, основанных, прежде всего, на возможностях административного ресурса, приводит к тому, что деятельность партий становится инструментом реализации частных интересов, реализуемых в рамках внутри и межэлитных взаимодействий, не имеющих ничего общего с интересами большинства населения. Тем самым партии трансформируются в псевдогражданские институты, в «фиговый листок» на теле российской демократии.

В целом, важнейшей особенностью политического развития современной России является то, что партийное строительство в постсоветский период свидетельствует о все большей имитации связей партийной системы с формирующимся гражданским обществом.

Причины коренятся, прежде всего, в том, значительная часть наиболее популярных современных российских партий формировалась «сверху» для проведения избирательных кампаний. Поэтому выполнение важнейшей функции связующего моста между сферой политики и сферой гражданского общества становится делом второстепенным, подчиненным достижению победы на выборах. Для ее достижения используются самые различные манипуляционные технологии, основанные, прежде всего, на имитации представительства интересов различных групп населения. Тем самым во многом имитируется и деятельность гражданского общества, выхолащивается содержание его важнейшего института.