

Орлинская Ольга Михайловна

ФЕДЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ РЕФОРМЫ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья посвящена актуальной проблеме формирования партийной системы современной России с учётом основных принципов федерализма. Автором предпринята попытка проанализировать нормативно-правовую базу процесса реформирования партийной системы РФ и выяснить, насколько она соответствует общепринятым демократическим стандартам и самой концепции построения эффективных отношений между федеральным центром и регионами.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/2-2/34.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 2 (8): в 3-х ч. Ч. II. С. 142-145. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/2-2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 328.183

Статья посвящена актуальной проблеме формирования партийной системы современной России с учётом основных принципов федерализма. Автором предпринята попытка проанализировать нормативно-правовую базу процесса реформирования партийной системы РФ и выяснить, насколько она соответствует общепринятым демократическим стандартам и самой концепции построения эффективных отношений между федеральным центром и регионами.

Ключевые слова и фразы: федерализм; партийная система; реформа; демократия; избирательная система.

Ольга Михайловна Орлинская, к. полит. н., доцент

Кафедра теории политики

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского

orlinskaya@mail.ru

ФЕДЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ РЕФОРМЫ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ[©]

С началом нынешнего десятилетия определенную остроту в политических и научных кругах приобрели дискуссии по поводу характера проводимых руководством России политических реформ, их соответствия провозглашенным Конституцией РФ принципам демократии и федерализма. Предметом подобных дискуссий служит широкий круг вопросов: независимость средств массовой информации, избирательная система, взаимоотношения между федеральным центром и регионами, административно-территориальное устройство и многое другое. В этом контексте немалый интерес проявлен и к реформе партийной системы.

Формирование партийной системы современной России началось полтора десятилетия назад в процессе крушения однопартийного коммунистического режима. За это время сформировалось новое законодательство, образовались идеологически оформленные группы интересов, прошло несколько циклов избирательных кампаний, основанных на принципах альтернативности, сложились определенные традиции отечественной многопартийности. При этом до сих пор остается дискуссионным вопрос по поводу соответствия российской партийной системы общепринятым демократическим стандартам. В нынешнем десятилетии также приобрел актуальность вопрос о ее соответствии принципам федерализма.

Реализация нынешней партийной реформы началась в 2001 г. с принятием федерального закона «О политических партиях». Вопрос о необходимости его принятия неоднократно поднимался на протяжении 1990-х гг. и был вновь актуализирован в 2000 г. в Послании президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ. Вскоре была создана рабочая группа, которая в декабре того же года представила законопроект главе государства. После небольшой доработки В. В. Путин в порядке законодательной инициативы внес его на рассмотрение депутатов Государственной Думы [3, с. 74-75].

Еще не успев окончательно вступить в силу (это произошло в июле 2003 г. по прошествии двухлетнего переходного периода), Федеральный закон «О политических партиях» стал подвергаться корректировке. За период с марта 2002 г. до декабря 2005 г. в него восемь раз вносились изменения и дополнения. Параллельно шел процесс изменения других правовых актов, связанных с этим законом, прежде всего в сфере избирательного законодательства [11].

Анализ положений данного закона, многочисленные комментарии политиков и юристов не оставляли сомнений в том, что одной из целей его реализации, как, впрочем, и всей партийной реформы, являлось резкое сокращение численности политических общественных объединений (партий, движений), имеющих право участвовать в выборах в органы государственной власти. К этому времени во власти и в близких к ней кругах сложилось устойчивое мнение, что в России количество таких объединений превышает разумные нормы.

Например, в выборах в Государственную Думу 1993 г. имели право участвовать 167 общероссийских общественных объединений, хотя в бюллетенях для голосования по федеральному округу значились лишь 13 избирательных объединений и блоков. В 1995 г. правом участвовать в выборах обладали 273 общероссийских общественных объединения, но в бюллетени были внесены 43 избирательных объединения и блока [5, с. 111]. Правом участвовать в выборах в Государственную Думу 1999 г. обладали 139 общероссийских политических общественных объединений, при том, что в бюллетенях были зафиксированы лишь 26 избирательных объединений и блоков [1, с. 46-50].

С введением в июле 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» практика упорядочения и сокращения продолжилась.

Во-первых, данный закон упразднил понятие «политическое общественное объединение», в результате чего большинство непартийных структур (движений), ориентированных на политическое участие, было лишено политического статуса (лишь немногие из общероссийских движений преобразовались в партии). Впрочем, еще на протяжении четырех лет (до июля 2005 г.) общероссийские общественные движения пользовались правом ограниченного участия в выборах в органы государственной власти.

Они не имели возможности самостоятельного выдвижения кандидатов (списков кандидатов), но могли это сделать посредством образования избирательного блока с одной или несколькими партиями [11]. По истечении этого срока исключительным правом участия в выборах в органы государственной власти стали обладать только политические партии (п. 1 ст. 36).

Во-вторых, Федеральный закон «О политических партиях» лишил права участия в выборах в органы государственной власти региональные объединения, поскольку статусом политических партий стали надеяться лишь общероссийские объединения (п. 2 ст. 3).

Параллельно с этим были ужесточены требования к созданию политических партий. Это, по мнению авторов закона, должно было послужить препятствием для неконтролируемого роста их численности. В частности, в первой редакции закона существовало требование, согласно которому минимально допустимая численность членов партии должна была составлять 10 тыс. человек. При этом более чем в половине субъектов РФ партия должна была иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов, в остальных - не менее 50 членов [2, с. 45-48].

В конечном итоге, все эти меры способствовали значительному снижению общего количества участников выборов в органы государственной власти. Так, право участвовать в выборах в Государственную Думу 2003 г. получили лишь 44 политические партии и 20 общероссийских общественных движений. При этом в качестве реальных участников избирательного процесса были зарегистрированы 18 партий и 5 блоков (последние были образованы 12 партиями и одним общероссийским общественным движением) [4].

Впрочем, на этом процесс сокращения количества партий не остановился. Введенные в декабре 2004 г. поправки в Федеральный закон «О политических партиях» еще больше ужесточили требования: с 1 января 2006 г. минимально допустимая численность членов партии должна составлять 50 тыс. человек. При этом в половине субъектов РФ партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов, в остальных - не менее 250 членов (п. 2 ст. 3).

Проанализировав опыт практической реализации Федерального закона «О политических партиях», некоторые авторы предпочитают именовать его «законом о запрете на создание партий». Установление жестких законодательных требований к созданию новых и функционированию действующих партий, ужесточение избирательного законодательства, организация системы давления на партии и их членов посредством частых проверок со стороны регистрирующих органов, в том числе путем привлечения сотрудников правоохранительных органов, и многое другое - все это привело к тому, что в России произошел фактический переход к разрешительной системе создания партий [12, с. 85]. Характерно, что жертвами этой системы становятся, в первую очередь, представители оппозиции. При этом очевидно, что такая практика входит в прямое противоречие с положением ст. 30 Конституции РФ, в которой сказано, что «свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

Федеральный закон «О политических партиях» ввел запрет на деятельность региональных партий (п. 2 ст. 3 данного закона допускает их создание и деятельность только на федеральном уровне), который входит в прямое противоречие с провозглашенными Конституцией РФ принципами федерализма.

Известно, что в федеративных государствах, которые по определению являются составными, политическая и правовая системы имеют двухуровневый характер - федеральный и региональный (на уровне субъектов федерации). Такая конструкция не только позволяет наладить эффективное управление обществом, но и дает возможность избежать узурпации власти по вертикали (примерно так же, как принцип разделения властей создает препятствия для узурпации властных полномочий по горизонтали). Поскольку составной частью политической системы является партийная система, логично предположить, что федеративные принципы должны распространяться и на нее. Таким образом, в федеративных государствах партийная система по определению должна иметь двухуровневый характер. А это, в свою очередь, предполагает существование региональных партий, судьба которых должна определяться не юридическими запретами, а волей избирателей.

Такой подход подтверждается мировой практикой. Российский правовед Ю. А. Юдин, исследовавший опыт законодательного регулирования деятельности политических партий в различных странах мира, пришел к выводу, что в федеративных государствах наличие региональных партий является обычным явлением [9]. Их деятельность также разрешена во многих унитарных государствах, прежде всего в тех, в которых проводится политика по расширению автономии регионов (Великобритания, Испания, Италия).

Фактически поставлено вне закона право граждан отстаивать посредством региональных политических партий интересы своих регионов (субъектов РФ), так как это, по мнению судей, якобы «могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти». Очевидно, что демократические принципы, провозглашенные Конституцией РФ, предполагают наличие конкуренции на политическом поле, которая в условиях федеративного государства должна проявляться, в том числе, и между общенациональными и региональными партиями. Опыт отечественной многопартийности свидетельствует, что общероссийские партии в своей деятельности, как правило, ориентируются на решение проблем федерального масштаба, оставляя без особого внимания сугубо региональные проблемы. Кроме того, они, участвуя в законотворческой деятельности, касаясь вопросов совместных полномочий регионов и федерального центра, чаще всего склонны отстаивать интересы последнего. Учитывая это, было бы целесообразно уравнивать подобный перекося институтом региональных партий, которые в силу своего статуса предпочитают ориентироваться на интересы субъектов РФ.

Такие объединения, наряду с общероссийскими партиями, могли бы быть полноправными субъектами избирательного процесса на региональном и муниципальном уровнях. Государственная целостность России при этом не пострадала бы, поскольку в Конституции РФ прописано достаточно эффективных механизмов, защищающих федерацию от распада [Там же].

Впрочем, анализируя характер ужесточения «партийного» законодательства, в том числе путем введения запрета на деятельность региональных партий, следует иметь в виду скрытые политические мотивы инициаторов этого процесса. Если не фиксировать внимания на официальной риторике федеральных чиновников, вещающих о необходимости повышения роли партий в российском политическом процессе, укрепления партийной системы, то вполне очевидным становится истинный смысл партийной реформы. Дело в том, что эту реформу нельзя рассматривать в отрыве от других политических инициатив, провозглашенных и реализованных с подачи нынешнего президента РФ на протяжении последних пяти-шести лет [10].

Став президентом РФ (2000 г.), В. В. Путин сформулировал собственное видение пути выхода из этого состояния. Рецепт оказался простым и в чем-то даже традиционным для российской власти: было объявлено о необходимости возрождения сильного государства, но под этим стали понимать восстановление централизованной бюрократической системы управления, функционирующей в рамках унитарного политического пространства.

Одним из препятствий на пути достижения поставленной цели стали рассматриваться региональные власти, точнее региональные политические элиты, которые в процессе федерализации России начала 1990-х гг. превратились в активных субъектов политики федерального масштаба [7]. Для нейтрализации их политического влияния в течение нескольких лет был предпринят ряд конкретных шагов. Например, была введена неконституционная система федеральных округов, был изменен принцип формирования Совета Федерации, региональное законодательство было приведено в соответствие с федеральными нормами, произошло существенное перераспределение властных полномочий, прежде всего в финансовой сфере, в пользу федерального центра. Эти и многие другие меры способствовали дефедерализации России. И именно в этом контексте следует рассматривать реформу партийной системы.

Одним из важнейших средств, направленных на политическое подчинение региональных властей федеральным, была унификация регионального избирательного законодательства на основе федеральных норм (2001-2003 гг.). Принято считать, что этот шаг позволил демократизировать избирательную систему в тех субъектах РФ, которые традиционно воспринимались как регионы с авторитарными политическими режимами. Не отрицая данного факта, все-таки следует отметить, что отнюдь не демократизация являлась истинной целью данной кампании. Дело в том, что по завершении этой кампании само федеральное избирательное законодательство в процессе эволюции стало все больше и больше отходить от демократических стандартов. Главной целью унификации регионального избирательного законодательства, несомненно, являлось стремление ослабить возможности контроля региональных властей и, наоборот, усилить возможности контроля федеральных властей над процессом формирования региональных парламентов. Именно в этом контексте следует воспринимать также решение об административном подчинении региональных избирательных комиссий Центральной избирательной комиссии РФ [6].

В этом же русле следует рассматривать и запрет на деятельность региональных политических партий (движений), который резко ограничил возможности институционального оформления интересов политических элит субъектов РФ в рамках региональных «партий власти». Достаточно вспомнить, что на выборах в Государственную Думу 1999 г. большая часть руководителей российских регионов-доноров, несмотря на разногласия, смогла объединить усилия для продвижения региональных интересов на уровне федерального парламента. Олицетворением их интересов стал избирательный блок «Отечество - Вся Россия» (ОВР), который во многом опирался на структуры региональных «партий власти» [8].

Утратив возможность создания самостоятельных региональных «партий власти», региональные политические элиты в большинстве субъектов РФ были вынуждены принять участие в строительстве новой федеральной «партии власти» - «Единая Россия». В результате был создан еще один канал влияния (по партийной линии) федерального центра в лице администрации президента РФ на региональные власти.

В русле этой политики следует рассматривать еще одну новацию партийной реформы, утвержденную на исходе 2005 г. Политическим партиям, победившим на выборах в региональные парламенты, было предоставлено право предлагать президенту РФ кандидатуру на должность главы исполнительной власти субъекта РФ, после чего глава государства вносит эту кандидатуру на утверждение в региональный парламент [9].

Передача полномочий по выдвижению губернаторов победившей на региональных выборах партии несколько не усиливает влияния партийных структур на формирование исполнительной власти в субъектах РФ. Ведь партия фактически выполняет функцию первичного отбора и за президентом остается право отклонить эту кандидатуру. Кроме того, очевидно, что эта система выстроена под конкретную партию - «Единую Россию», которая не играет самостоятельной роли в кадровых вопросах. Уже сейчас можно предположить, что реальный отбор кандидатов в губернаторы будет проводиться администрацией президента РФ (как, впрочем, это происходит и сейчас), а выдвижение от «Единой России», скорее всего, будет носить формальный характер. Пока губернаторы будут являться фактическими назначенцами президента РФ, нет никакой разницы в том, кто будет осуществлять механизм первичного выдвижения кандидатов на эту должность - полномочный представитель президента РФ в федеральном округе или же политическая партия, точнее «партия власти». О реальном повышении роли партий в процессе формирования исполнительной власти в субъектах РФ можно будет говорить лишь тогда, когда выдвигаемые ими кандидаты в губернаторы вновь будут проходить отбор посредством прямых и альтернативных выборов [Там же].

Говоря о реформе партийной системы в России, следует признать, что потребность в ней была очевидна. Бурный количественный рост политических объединений в 1990-е гг., ставший следствием раскрепощения политического сознания граждан, привнес определенную хаотичность в партийно-политическое пространство страны. В процессе осуществления этих мер были существенно ограничены или нарушены многие основополагающие политические права граждан, например, право на объединение, право на участие в формировании органов власти. Многочисленные законодательные новации последних лет (запрет на деятельность региональных, этноконфессиональных партий, отмена прямых выборов губернаторов, переход на пропорциональную систему на выборах в Государственную Думу и др.) фактически поставили под сомнение закрепленные в Конституции РФ принципы демократии и федерализма. Неоправданные изменения в законодательной сфере сопровождаются возросшим вмешательством исполнительной власти в политический процесс, когда многие неудобные партии демонстративно снимаются с выборов либо искусственно попадают в состояние раскола. Этого вполне достаточно, чтобы утверждать, что современная российская партийная система все меньше и меньше соответствует нормам демократического общества. Такая система обычно характерна для унитарных государств с авторитарным политическим режимом, для которого демократические принципы (альтернативные выборы, многопартийность и т.д.) есть не более чем декорация.

Список литературы

1. **Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999:** электоральная статистика. М., 2000.
2. **Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003:** электоральная статистика. М., 2004.
3. **Заславский С. Е.** Политические партии России: проблемы правовой институционализации. М., 2003.
4. **Кынев А. В.** Система политических партий в России нарушает избирательные права граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vibori.ru/Publikat/RVKMIS/ch-4.htm#kynev>
5. **Общероссийские избирательные объединения накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва:** справочник. М., 1999.
6. **От стабилизации к развитию: политические приоритеты Партии «Единая Россия»** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edinros.ru/news.html?id=109233>
7. **Партии должны отвечать за развитие регионов** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edinros.ru/news.html?rid=3046&id=109773>
8. **«Политический бандитизм» единороссов** // Вечерняя Казань. 2005. 13 декабря.
9. **Сафаров М. Ф.** Реформа партийной системы в России сквозь призму демократии и федерализма [Электронный ресурс] // Казанский федералист. 2006. № 1-2 (17-18). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n17-18/5/>
10. **Федеральный закон «О внесении изменений в ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях»** // Российская газета. 2001. 31 декабря.
11. **Федеральный закон «О политических партиях»** // Парламентская газета. 2001. 17 июля.
12. **Юдин Ю. А.** Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

FEDERATIVE ASPECT OF PARTY SYSTEM REFORM IN MODERN RUSSIA

OI'ga Mikhailovna Orlinskaya, Ph. D. in Political Science, Associate Professor

Department of Politics Theory
Nizhnii Novgorod State University named after N. I. Lobachevskii
orlinskaya@mail.ru

The article is devoted to the topical problem of modern Russian party system formation taking into account basic federalism principles. The author undertakes the attempt to analyze the normative-legal base of the process of the Russian Federation party system reformation and to find out to which extent it corresponds to generally accepted democratic standards and to the conception of creating effective relations between the federal centre and regions itself.

Key words and phrases: federalism; party system; reform; democracy; electoral system.