

Т. А. Тимербаев

## ПАРЛАМЕНТСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОТ МНОГОПАРТИЙНОСТИ К «ПАРТИИ ВЛАСТИ»

*Аннотация:* В свете выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, особую актуальность приобретает подведение некоторых итогов парламентского строительства в России. В этой связи в данной статье в некой исторической ретроспективе рассматриваются особенности развития парламентаризма в постсоветской России, особый акцент делается на последних политико-правовых нововведениях в избирательном процессе.

*Ключевые слова:* юриспруденция, парламент, парламентаризм, многопартийность, централизация, избирательная система, политический плюрализм, Президент России, «партия власти», политический тандем «Путин-Медведев».

**П**олитические партии сегодня являются одним из ключевых участников общественно-политических процессов. Вместе с тем, становление партийных систем представляет собой сложнейший процесс, определяемый множеством разнообразных факторов и зависящий от конкретно-исторических условий, в которых он протекает. Процесс становления многопартийной системы в современной России дает богатый материал для теоретических обобщений и практических рекомендаций<sup>1</sup>.

Почти десятилетие страна прожила в отсутствии сильных партий, в условиях «периферийной» партийной системы. В 2000-х годах на смену этой тенденции пришла противоположная. Начатая партийная реформа была призвана упорядочить протекание политических процессов в стране, оставить ограниченное количество влиятельных и организационно развитых партий, четко позиционирующих себя на электоральном поле. Основными механизмами подобных преобразований стали повышение минимально допустимых общей численности членов партии, количества и численности региональных отделений, увеличение заградительного барьера для партий, запрет избирательных блоков, обязательность участия в выборах<sup>2</sup>.

Повышение требований, предъявляемых к деятельности политических партий, во-первых, способствовало стремительному сокращению их числа, во-вторых, окончательно закрепило практику создания партий «сверху»<sup>3</sup>.

Партии стали единственными легитимными акторами электоральных и парламентских процессов, как на федеральном, так и региональном уровнях. Непартийные политики были более не способны конкурировать с ними. Хаотическую конкуренцию десятков партий и блоков сменило парламентское представительство четырех партий, получивших на протяжении двух созывов места в федеральном Парламенте.

Общее состояние современных российских партий и партийной системы, а также перспективы их развития отечественные политологи оценивают в целом достаточно критично, считая, что процесс по-прежнему находится на стадии оформления.

В 2009 году вступил в силу целый ряд законодательных и нормативных актов, закрепляющих дальнейшее расширение прав партий, увеличение их роли в жизни общества и государства, степени влияния на региональный политический процесс. Исключительные полномочия по предложению кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, возможность посредством депутатов представительных органов местного самоуправления влиять на глав местных администраций и муниципальных образований, а также отправлять их в отставку делает партии еще более значимыми политическими акторами в регионах. Все это, по всей видимости, будет способствовать дальнейшему развитию этого института, его встраиванию в современную политическую систему страны.

С 1990 года по 1995 год ещё действовал Закон СССР «Об общественных объединениях», упростивший процедуру регистрации и расширивший перечень законодательно признаваемых от политических партий

юридические механизмы институционализации. Ростов н/Д. 2004. С. 75.

<sup>1</sup> Коргунюк Ю. Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2009. С. 101.

<sup>2</sup> Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М., 2009. С. 208.

<sup>3</sup> Поздняков Д.А. Современная российская многопартийность:

до благотворительных фондов. Этот закон укрепил правовую основу личных неимущественных прав граждан в сфере политической и общественной жизни («право граждан на объединение»). 1995 год стал переломным в решении вопросов правового обеспечения статуса и деятельности некоммерческих организаций, в течение этого года Государственная Дума первого созыва принимает пять документов в данной области, один из которых Закон «Об общественных объединениях». Этот закон оставался единственным законодательным актом, регулирующим деятельность, в том числе и политических партий. Попытки принять специальный закон «О политических партиях» успехом так и не увенчались. 8 декабря 1995 года, после двухлетней ожесточенной борьбы между левыми и правыми, Госдума одобрила этот законопроект, но в феврале 1996 он был отклонен Советом Федерации. В августе 2000-го Владимир Путин поручил Центризбиркому создать для подготовки нового законопроекта рабочую группу с участием представителей ЦИКа, Кремля и Госдумы. Согласно закону «Об общественных объединениях» политические партии оказываются в одном ряду с прочими организациями, созданными по инициативе граждан, за исключением религиозных, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций)<sup>4</sup>.

21 июня 2001 года Федеральный закон №95-ФЗ «О политических партиях» был принят Государственной Думой РФ, а 29 июня 2001 года – одобрен Советом Федерации. Закон был направлен на усиление роли партий в политической жизни: он предоставлял им исключительное право на самостоятельное выдвижение кандидатов в ходе избирательных кампаний. В то же время его принятие привело к резкому сокращению числа политических партий в стране, так как бюрократические требования к партиям очень высоки. Другие особенности законопроекта, вызвавшие резкую критику со стороны заинтересованных лиц, – это жесточайший надзор государственных органов за партиями и возможность быстрой и простой ликвидации партий, бюрократическая регламентация внутреннего партийного распорядка, а также введение государственного финансирования, то есть прямой финансовой зависимости партий от государства<sup>5</sup>.

Согласно закону, все общественно-политические организации, желающие стать партиями, т.е. организациями, имеющими право участвовать в выборах,

должны были пройти перерегистрацию в течение двух лет. Партии должны были иметь не менее 10 000 членов, иметь региональные представительства минимум в половине регионов России, причем каждое региональное отделение должно насчитывать не менее 100 членов. Партии не могли быть созданы на профессиональной, расовой, религиозной, региональной основе. Закон ставил своей целью поощрять крупные партии в ущерб малым<sup>6</sup>.

В проекте закона «О политических партиях» четко прослеживается взятый Правительством курс на укрепление «вертикали власти». В частности, в нем выдвигается ряд жестких требований к политическим партиям, которые значительно усложняют равно как финансовую, так и общественно-политическую сферы их деятельности. Также власть значительно сокращает финансовые возможности политических партий. В общем можно сделать вывод, что партии, с одной стороны получают гарантированное место в Парламенте, так как фактически существующая партийная система «консервируется», а Правительство, со своей стороны, получает право жесткого контроля за финансовой и общественно-политической деятельностью партий<sup>7</sup>.

Для России типична ситуация, когда перед каждыми новыми федеральными выборами принимается новый закон о выборах. Даже заградительный барьер, который с первых думских выборов 1993 года был установлен на уровне 5% и стал привычным, с 2007 года был изменен и повышен до 7%<sup>8</sup>.

Партийная реформа направлена на резкое сокращение числа партий в России за счет введения жестких критериев партийной регистрации. Использование жесткого законодательства в российских условиях имеет важное политическое значение, т.к. обычно оно направлено против политически неудобных партий и, наоборот, создает режим наибольшего благоприятствования тем партиям, которые не имеют влияния в обществе, но, существование которых выгодно властным элитам.

Поправки в Федеральный закон «О политических партиях» 2004 года внесли некоторые коррективы<sup>9</sup>. Было введено 100% голосование по партийным спискам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ,

<sup>4</sup> Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007. С. 135.

<sup>5</sup> Шевцова Л. Выборное самодержавие при Путине. Перспективы и проблемы эволюции политического режима // Брифинг московского Центра Карнеги. Т. 3. Вып. 1. 2001.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №29. Ст. 2950.

<sup>7</sup> Дегтярев С. Анализ президентского законопроекта «о политических партиях». М., 2001. С. 74.

<sup>8</sup> Туровский Р.Ф. Региональные выборы в России: случай атипичной демократии. Технологии политики. М., 2006. С. 137.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. №168-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета от 24 декабря 2004 г.

ужесточен контроль за финансовой деятельностью партий, запрещены партийный блоки при участии в выборах, как на федеральном, так и на региональном уровне, парламентские партии получили большие преимущества. Таким образом, начиная с 2001 года, когда закон о политических партиях был принят в первом варианте, можно проследить ужесточение законодательства о партиях, централизацию и этой сферы политической жизни общества. Начиная же с 2009 года, когда был принят Федеральный закон от 28 апреля 2009 года №75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий», стала прослеживаться тенденция к либерализации. Были внесены предложения по снижению численности партий до 40 – 45 тысяч человек, разрешение политическим партиям объединяться с общественными движениями, партиям, не прошедшим 7% барьер будут выделяться 1-2 места в Государственную Думу<sup>10</sup>.

Иными словами, законодательство о партиях прошло несколько стадий развития. Первоначально их существование в Российской Федерации регламентировал Закон «Об общественных объединениях», и партии были представлены как один из участников политической жизни наряду с другими общественными объединениями. Затем, с 1999 года партии стали пользоваться некоторыми преимуществами, но критерии определения партии были достаточно либеральны (численность в 10000 человек, от 50 до 100 человек в регионах). С 2001 года партии объявлены единственными участниками выборного процесса. Ужесточились критерии членства и представительства. Произошел процесс сокращения количества политических партий. Тенденции централизации наблюдались вплоть до 2009 года, когда были внесены новые поправки в законодательство и, наметилась тенденция либерализации.

*Таким образом, в настоящее время логика развития законодательства, регулирующего деятельность политических партий, во многом определяется узкогрупповыми интересами правящей партии.*

Как показывает практика, партийная система является неотъемлемой частью парламентаризма, хотя роль партий варьируется в зависимости от характера и свойств политической системы. В тоже время функционирование самих партий обусловлено наличием представительного органа. Особенно большое значение для

них парламентская деятельность приобретает в период их формирования и институционализации.

Рассматривая функции Парламента в системе органов власти, нужно подчеркнуть, что от функций во многом зависит структура этого органа, а это, в свою очередь, определяет его место и роль в политической системе общества, и в механизме разделения властей.

На формирование Парламента и развитие процесса парламентаризма существенное влияние оказала реформа партийно-политической системы, начавшаяся одновременно с принятием 11 июля 2001 года Федерального закона «О политических партиях» и реформой избирательной системы.

Значительно усилилась роль политических партий в формировании федеративных отношений, главным образом за счет организационно – политических избирательных новаций. Под влиянием партийного фактора претерпели изменения функции законодательных собраний регионов. Серьезные изменения произошли в формировании Федерального Собрания, в начале, при переходе на смешанную, а затем полностью на пропорциональную систему выборов Государственной Думы. Еще один не простой шаг в усилении партийной составляющей парламентаризма сделан в связи с законодательным оформлением инициатив Президента Д.А.Медведева, озвученных 4 ноября 2008 года в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Речь идет об очередном изменении федерального законодательства, в результате которого право на место в Парламенте получают представители партий, не преодолевших 7 – процентный депутатский барьер. С одной стороны, малые партии получают равные возможности с парламентскими партиями; с другой – в Парламенте – представительном органе власти будут более широко представлены все слои населения, в том числе и те, кто не голосовал за парламентские партии<sup>11</sup>.

В процессе парламентской трансформации принципиально важным моментом в повышении роли российского Парламента как высшего законодательного органа власти является изложенное 4 ноября 2008 года в Послании предложение Президента РФ Д.А. Медведева «расширить конституционные права Федерального Собрания, отнести к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе

<sup>10</sup> Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. №75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // <http://www.mnogozakonov.ru/catalog/date/2009/4/28/53015/>

<sup>11</sup> Послание Президента России Д.А.Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета от 6 ноября 2008 г.

по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно Парламентом»<sup>12</sup>.

Данное положение президентского Послания как политическое направление совершенствования парламентской деятельности получило поддержку – первый отчет Председателя Правительства в Думе уже состоялся.

Существенной политизацией законодательных собраний на местах послужила избирательная реформа, начавшаяся с принятием нового Федерального закона «О политических партиях». Реформа сделала политические партии единственным видом избирательного объединения, ликвидировав региональные партии.

Затем, в 2002 году закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязал субъекты Федерации избирать не менее половины депутатов региональных парламентов по пропорциональной избирательной системе. В 2005 году в обозначенный выше закон были внесены новые поправки, главными из которых стала отмена института избирательных блоков, установление предельной планки заградительного барьера на уровне 7%, ужесточение процедуры регистрации списков кандидатов, снижение допустимого брака в подписных листах с 25% до 10%, расширение оснований для отказа в регистрации за наличие «недостовверных» данных и т.д. Это увеличило правовые возможности воздействия регистрирующих и контролирующих органов на состав кандидатов, то есть усилило административный контроль над ходом выборов и выдвижением кандидатов. Было также решено установить для проведения выборов два «единых избирательных дня» в году: второе воскресенье марта и второе воскресенье октября.

Следующей коррекцией избирательного законодательства в 2006 году партиям было запрещено включать в предвыборные списки представителей других партий, депутатам покидать партию, от которой они были избраны. Было отменено также голосование «против всех». В ноябре 2006 года новыми поправками в избирательное законодательство был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися, запрещена критика оппонентов в телеэфире в ходе официальной агитационной компании.

Таким образом, ужесточение партийного законодательства привело к сокращению межпартийной конкуренции. Так, 1 января 2006 года политические партии должны были подтвердить численность в 50 тысяч членов, тогда как прежде было достаточно 10 тысяч. В результате к концу 2007 года конкурентами

были только 15 партий, а к очередным выборам 1 марта 2009 года партийно-политическое поле сузилось до 4 парламентских партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»), плюс «Патриоты России», «Правое дело» и «Яблоко».

Российская партийная система весьма неустойчива. В России немного партий, имеющих продолжительную историю непрерывного и притом более или менее успешного участия в избирательных кампаниях федерального уровня. Только КПРФ и ЛДПР – лидеры левого и националистического голосований - участвовали во всех пяти думских кампаниях (1993, 1995, 1999, 2003 и 2007 гг.), всегда преодолевая заградительный барьер. На либеральном фланге «Яблоко» проходило в Госдуму трижды, но в 2003 году потерпело поражение и вышло из числа влиятельных партий. Напротив, немало партий и предвыборных блоков, которые добивались успеха на думских выборах не более одного раза. Многие из них после этого прекращали свое существование, меняли название и идеологию, сливались с другими политическими силами. Это во многом соответствует ситуации «бесформенного плюрализма»<sup>13</sup>. Неустойчивость партийной системы подчеркивает и усиливает частое изменение правил игры на выборах: каждые федеральные выборы превращаются в эксперимент.

В 2000-е годы началась другая тенденция – формирование одной устойчивой и влиятельной партии в лице «Единой России». Создание «Единой России» было обусловлено определенными обстоятельствами. Изначально данная партия создавалась не только для того, чтобы занять место партии власти, но и обрести доминирующее положение в партийной системе современной России.

Политические аналитики по-разному оценивают роль партии «Единая Россия» в обществе. По мнению А. Головова, «Единая Россия» - это организация начальников всех уровней, объединившихся, чтобы оставаться начальниками и впредь. Это также партия богатых и очень богатых людей, которые хотят удержать свои богатства, помогая начальникам сохранять их власть. Главным ресурсом «единороссов» в настоящее время становится региональная номенклатура. Предоставляемое партиям право выдвижения кандидатов на посты региональных руководителей прочно связывает политические интересы губернаторского корпуса с партструктурой «Единой России». Успехи «Единой России» на выборах обеспечиваются поддержкой чиновников и крупного капитала. Однако, «Единая Россия» имеет поддержку среди граж-

<sup>12</sup> Послание Президента России Д.А.Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета от 6 ноября 2008 г.

<sup>13</sup> Гельман В.Я. Трансформация российской партийной системы: монополизация политического рынка // Общественные науки и современность. 2006. №1. С. 47.

дан, благодаря которой, партия одерживает победы на выборах любого уровня. Сводить победы «единороссов» на выборах только к консолидации руководителей в одной партии не совсем верно, поскольку прежние «партии власти» не имели массовой поддержки, несмотря на поддержку или участия в их деятельности представителей власти. Немалое значение имеет тот факт, что избиратели ассоциируют «Единую Россию» с личностью В. Путина, имеющего традиционно высокий рейтинг.

Все вышеперечисленные факторы помогли «единороссам» завоевать 36,7% голосов на выборах в Государственную Думу в 2003 году только по партийным спискам. Сразу же после выборов произошло увеличение численности партии за счет перехода независимых депутатов и депутатов от других партий во фракцию «Единой России». Сейчас фракция «Единой России» в Государственной Думе насчитывает больше 300 депутатов. Формально в соответствии с п. 5 ст. 105 Конституции РФ депутаты «Единой России», обладая более 2/3 голосов, могут принять любой закон, без коалиции с другими партиями. Имея такое солид-

ное представительство в нижней палате Парламента, «Единая Россия» начала укреплять свои позиции и в региональных парламентах.

*Предстоящие выборы, которые состоятся 4 декабря 2011 года, так же не обещают никаких политических сюрпризов. Хотя сегодня многие аналитики и констатируют падение рейтинга «единороссов», да и сам Президент России Д.А. Медведев признаёт, что рейтинг «Единой России» снизился<sup>14</sup>, но как видится, «партия власти» в любом случае наберёт большинство, хоть и не конституционное.*

*В целом, парламентская трансформация в современной России характеризуется: сужением поля многопартийности; огосударствлением партийного строительства и партийного участия; отсутствием реальной межпартийной конкуренции; невыраженностью партийной идеологии; старением партийных кадров. Важнейшей проблемой остаётся отсутствие системной оппозиции власти и «партии власти», что, по сути, дискредитирует саму идею многопартийной системы.*

### Библиография:

1. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М., 2009.
2. Дегтярев С. Анализ президентского законопроекта «о политических партиях». М., 2001.
3. Гельман В.Я. Трансформация российской партийной системы: монополизация политического рынка // Общественные науки и современность. 2006. №1.
4. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2007.
5. Поздняков Д.А. Современная российская многопартийность: юридические механизмы институционализации. Ростов н/Д. 2004.
6. Шевцова Л. Выборное самодержавие при Путине. Перспективы и проблемы эволюции политического режима // Брифинг московского Центра Карнеги. Т. 3. Вып. 1. 2001.

### References (transliteration):

1. Andrianov V.D. Bjurokratija, korrupcija i jeffektivnost' gosudarstvennogo upravlenija. M., 2009.
2. Degtjarev S. Analiz prezidentskogo zakonoproekta «o politicheskix partijax». M., 2001.
3. Gel'man V.Ja. Transformacija rossijskoj partijnoj sistemy: monopolizacija politicheskogo rynka // Obwestvennye nauki i sovremennost'. 2006. №1.
4. Ivanchenko A.V., Ljubarev A.E. Rossijskie vybory ot perestrojki do suverennoj demokratii. M., 2007.
5. Pozdnjakov D.A. Sovremennaja rossijskaja mnogopartijnost': juridicheskie mehanizmy institucionalizacii. Rostov n/D. 2004.
6. Shevcova L. Vybornoe samoderzhavie pri Putine. Perspektivy i problemy jevoljucii politicheskogo rezhima // Brifing moskovskogo Centra Karnegi. T. 3. Vyp. 1. 2001.

<sup>14</sup> <http://www.oreanda.ru/ru/news/20111111/common/events/article591960/> от 11.11.2011 г.