

УДК 323

АНТОНОВ Федор Сергеевич — аспирант кафедры истории и политологии Московского государственного областного университета (105005, Россия, г. Москва, ул. Радио, 10А, стр. 1; antonovfed@gmail.com)

РАСТИМЕШИНА Татьяна Владимировна — доктор политических наук, доцент; профессор кафедры философии, социологии и политологии Национального исследовательского университета «Московский институт электронной техники» (124498, Россия, г. Москва, Зеленоград, проезд 4806, д. 5; rast-v2012@yandex.ru)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ В 1990–2000-х гг.: БОРЬБА ТЕНДЕНЦИЙ И ПОБЕДА ПАРАДЕМОКРАТИИ

Аннотация. В статье авторы отмечают, что итогом интенсивного партогенеза 1990-х гг. стало расширение политического спектра до состояния неэффективности, что создавало необходимость приведения его к состоянию оптимально минимальной ширины. На политическом уровне были приняты следующие меры: была создана партия власти и обеспечено ее доминирование в партийной системе; было изменено законодательное регулирование партогенеза, повышен избирательный ценз (процентный барьер). В итоге конфигурация партийной и избирательной систем трансформировалась, что привело к установлению на законных демократических основаниях так называемой диктатуры большинства. С точки зрения представленных в ней конкурирующих политических сил, политическая система оптимизировалась, однако происходит становление режима парадемократии, институциональной опорой которой является партия «Единая Россия».

Ключевые слова: демократия, политический институт, институционализация, политический режим, политическая система, партийная система, избирательная система, политическая партия

Современное демократическое государство представляет собой многогранное образование, основу которого составляют демократические институты. Главным из них является институт демократического волеизъявления народа — выборы. Сегодня мало у кого из теоретиков вызывает сомнение тот факт, что на текущем этапе демократического транзита для России и других цивилизованных стран выборы представляют собой не оптимальный, а, по сути, единственный в своем роде институт обеспечения легитимности всех ключевых органов власти (президента, правительства, Федерального собрания), механизм согласования интересов народа и представителей всех политических сил, процедуру трансляции во времени основных параметров политической системы и демократического политического режима, наиболее цивилизованный и инновационный (при традиционности) способ борьбы за власть политических партий и других субъектов политики.

Одной из ключевых особенностей демократического транзита в России за рассматриваемый период с начала 1990-х гг. по настоящее время является частая смена конфигурации избирательной системы. Эта тенденция обусловлена, с одной стороны, объективной закономерностью, в соответствии с которой именно избирательная система является наиболее мобильной подсистемой институциональной системы государства. Вместе с тем «по сравнению с другими элементами политической системы, электоральными правилами легче всего манипулировать в политических целях. Имеется в виду не то, что избирательную систему легко изменить, а то, что остальные элементы системы изменить еще сложнее» [Таагепера, Шугарт 1997: 115] (хотя доказать это обсто-

ительство теоретически или эмпирически, на наш взгляд, крайне сложно). Исследователи, выводы которых уже стали классикой политологии, ссылаются в своем труде на аналогичное утверждение Дж. Сартори, высказанное им в статье «Политическое развитие и политическая инженерия» [Sartori 1968]. По сути, проводимая политологами идея фиксирует следующую тенденцию: если политические элиты осознают потребность в корректировке политического курса (например, в сторону закрепления своего институционального статуса) через воздействие на результаты политических выборов, то внесение изменений в избирательную систему оказывается относительно легко применимой легальной демократической процедурой, с помощью которой можно добиться искомой цели.

Рассмотрим основные тенденции, связанные с трансформацией выборов в представительные органы власти в РФ, а также отражение этих эффектов в конфигурации политической системы современной России.

С начала 1990-х гг. в России шло интенсивное строительство партийной системы. Переломным моментом, который создал нормативные основания для институционализации в СССР, а вскоре и в России, политического плюрализма, было принятие закона СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» (принят 14.03.1990 г.), в соответствии с которым ст. 6 Конституции была изменена и сформулирована следующим образом: «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами»¹. Фактически измененная статья Конституции РФ признавала многопартийность, что стало главным катализатором начавшегося интенсивного процесса партотгенеза. Очень скоро политический спектр расширился и справа, и слева, в нем были представлены практически все, даже самые радикальные политические силы: Социал-демократическая партия России, Партия свободного труда, Российское христианско-демократическое движение, Демократическая партия России, Крестьянская партия России, Либерально-демократическая партия Советского Союза и др.

После распада СССР и последовавшего за ним роспуска КПСС интенсифицировался новый виток институционализации партийной системы. В итоге уже к 1991–1992 гг. диапазон политических партий оказался шире необходимо эффективного². Так, на участие в парламентских выборах 1993 г. претендовали 35 партийных организаций; 13 были допущены к выборам, а итогом выборов стало представительство в Государственной думе 8 партий. Многообразие партийного спектра постепенно приводило к политической атомизации, затрудняло агрегацию и артикуляцию интересов тех слоев общества, на отражение интересов которых претендовали политические партии; интеграция интересов на уровне парламентов, даже конструктивный политический диалог, тем более консенсус, были затруднены до крайности.

Тенденция функционирования партийной системы в режиме «избыточной демократии» сохраняется и в 1995 г., причем процесс роста числа зарегистри-

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (с изм. и доп.) (прекратила действие). — *Сайт Конституции Российской Федерации*. Доступ: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/>

² Об эффективной ширине политического спектра подробнее см. исследование С.С. Сулакшина [Сулакшин 2010].

рованных политических партий и движений получает свое продолжение. Эти процессы стали основанием для того, чтобы охарактеризовать сформировавшуюся в начале 1990-х гг. политическую систему как «избыточную демократию» [Вайнштейн 2001: 437]. Российский исследователь политических партий С.С. Сулакшин даже назвал нарастание ширины и «оттенков» политического спектра «генерацией безумия» [Сулакшин 2010]. По классической, более мягкой терминологии Дж. Сартори партийная система России в конце 90-х гг. XX в. находилась в кризисном состоянии «крайнего плюрализма» [Sartori 1976: 132]. Вместе с тем институционализацию основных партийных сил можно было считать законченной: организационно и идеологически оформились такие партии, как КПРФ, ЛДПР и «Яблоко». Они стали устойчивыми политическими образованиями и, как теперь можно заключить, выдержали проверку временем [Джанда 1997: 39].

Несмотря на положительные тенденции, политический спектр был неэффективно широк, что создавало необходимость для государства и политической элиты привести его к состоянию оптимально минимальной ширины. Для этого на политическом и правовом уровнях были предприняты ряд важных шагов, главными из которых стали создание партии власти с обеспечением ее доминирования в партийной системе; изменение законодательного регулирования партогенеза, повышение избирательного порога.

Самый важный этап реформирования политической системы начался в 1999 г., с началом первого срока полномочий второго президента РФ В.В. Путина. Не первый из проектов правящей элиты — партия власти «Единство», тем не менее, отличалась от своих институциональных предтеч. Ее электоральный успех уже прочно опирался на тот кредит доверия, который получил сам В.В. Путин от народа и первого президента. Несмотря на то что в результате выборов 2000 г. в Государственную думу прошли 14 политических сил, а также независимые депутаты, 2 партии власти («Единство» и «Отечество — Вся Россия») получили в сумме 139 голосов. Это событие позволило сформировать проправительственную фракцию в Государственной думе, что, в свою очередь, конституировало завершение переходного периода российского партогенеза: с 2000 г. партийная система в России приобретает не только новую конфигурацию, но и новый политический смысл и функции, став инструментом восстановления бюрократического авторитаризма и формирования политического режима парадемократии (на наш взгляд, это понятие наиболее точно отражает сущность оформившейся к настоящему времени политической модели).

В 2001 г. проправительственные партии «Единство», «Отечество» и «Вся Россия» слились в одну организацию — партию «Единая Россия»: конкуренция федеральной и региональной политической элит и процесс передела партийного пространства были завершены фактически безоговорочной победой, даже триумфом первой, а единственная в своем роде партия власти стала главным рупором «диктатуры большинства» [Иванов 2008]. Многие исследователи обоснованно считают событие слияния проправительственных партий в единую, контролируемую федеральным центром партийную организацию точкой невозврата к отношениям федерализма и конкуренции интересов «центр — регионы».

В том же 2001 г. был принят федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях». Закон создал дополнительные препятствия для регистрации новых политических партий и движений, а также их закрепления в партийном спектре; тем самым государство установило «вето» на создание новых партий и законсервировало структуру партийных альтернатив [Трунтягин 2011: 97]. По сути, были созданы правовые возможности для концентрации инициативы по созданию новых партий и монополизации организационных рычагов по их раз-

виту в руках бюрократического аппарата центральной власти. Кроме того, был введен относительно высокий избирательный ценз прохождения партий в Государственную думу – до 7%. После 2004 г. созданные барьеры, а также другие изменения в избирательной системе привели к тому, что и предвыборные кампании, и выборы стали проходить при концентрации всех ресурсов (в первую очередь административных) вокруг партии власти, после ротации глав региона – вокруг глав региона. Как пишут А.В. Баранов и Н.В. Гришин, такие изменения выборной системы обслуживают «интересы федеральной исполнительной власти, обеспечивает монопольный контроль над СМИ. Автономные от власти партии снижают статус от системной оппозиции к формальной, а радикальная их часть теряет право участия в выборах» [Баранов, Гришин 2013: 434].

В то время как некоторые исследователи предлагают рассматривать эти тенденции как антидемократические, акцентируя тот факт, что в итоге они затруднили реализацию демократической возможности обеспечения представительства некоторых политических сил в парламенте, значительная часть политологов склонны рассматривать этот процесс как избавление политической системы от избыточного политического плюрализма («излишка» политических партий, которые не влияют на политический процесс, а лишь затрудняют рациональный выбор электората).

Авторы статьи склоняются к рассмотрению этого процесса как заключающего в себе внутреннее противоречие: с одной стороны, политическая система «оптимизируется», с точки зрения представленных в ней конкурирующих политических сил, в определенном смысле очищаясь от неэффективных партий, не имеющих даже потенциальной возможности претендовать на весомую электоральную поддержку нации (в т.ч. ввиду отсутствия достаточно крепкой социальной опоры), с другой – имеет место консервация политической системы через создание законодательных условий для консолидации элиты вокруг одной политической силы – партии власти.

Первый эффект можно проиллюстрировать следующей динамикой. В Государственной думе 4-го созыва были представлены 11 партий, причем минимальное представительство (1 мандат) имела Российская партия пенсионеров за социальную справедливость. Три партии имели по 3 мандата, а одна – 4. То есть, этих представителей было недостаточно для политически весомого (эффективного) участия представителей партий в принятии решений. В Государственной думе 5-го созыва уже представлены только 5 партий, минимальное представительство («Справедливая Россия») – 38 депутатов; в Государственной думе 6-го созыва – 4 партии (минимальное число депутатов у ЛДПР – 56 мандатов). В Государственной думе 7-го созыва – 6 партий, но 2 – «Родина» и «Гражданская платформа» – имеют по 1 мандату¹.

Второй эффект можно проиллюстрировать все теми же итогами выборов, но иной тенденцией: «Единая Россия» в составе нижней палаты Федерального собрания 4-го, 5-го и 7-го созывов имела более 300 мандатов, что составляет более 2/3 состава Государственной думы². Уже в 2003 г. проявилась ставшая атрибутивной особенностью выборов в России, которая заключается в том, что «административный ресурс важнее денег», а «власть важнее собственности» [Холодковский 2004]. Партия власти «Единая Россия» набрала большинство голосов избирателей, а проправительственные политические силы – ЛДПР и «Родина» – образовали с ней политическое фракционное единство. Это

¹ Официальный сайт Центральной избирательной комиссии. Доступ: <http://www.cikrf.ru/> (проверено 12.03.2018).

² Там же.

фактически означает, что с 2003 г. и по настоящее время для принятия законов не только по процедуре абсолютного большинства, но и по процедуре конституционного большинства (при голосовании по фракциям) «Единая Россия» не имела и не имеет реальных конкурентов. То есть, с 2003 г. голосов партии «Единая Россия» и ее партнеров достаточно для реализации через Государственную думу любых законодательных инициатив президента и правительства.

Еще одно объективное противоречие заключается в том, что партия «Единая Россия», имеющая максимальную электоральную поддержку и представленная в Государственной думе 5-го, 6-го и 7-го созывов по итогам всенародного голосования, сегодня стала главным политическим институтом, с одной стороны, номинально конкурирующим с государственным аппаратом в рамках демократической конструкции системы сдержек и противовесов, с другой – фактически составляющим демократическую институциональную опору государственного аппарата. Последнее противоречие подчеркивается тем, что партия «Единая Россия» представляет собой почти деидеологизированный институт. Ее программные документы нацелены не только и не столько на эффект победы в конкурентной борьбе с иными политическими силами, сколько на завоевание доверия абсолютного большинства электората за счет выдвигания универсальных, всеобщих, популистских по своей сути идей и лозунгов.

Одним из своеобразных эффектов трансформации избирательной системы в направлении повышения избирательного порога стал эффект не разделения, а консолидации элит и нации вокруг одной политической силы. Мы не вполне согласны с теми учеными, которые полагают, что российский цензуризм выступает исключительно «инструментом консолидации “политического класса” вокруг государства, безотносительно к тому, насколько такого рода консолидация отвечает интересам и потребностям российского общества» [Ануфриева 2010: 34], поскольку итоги выборов как минимум косвенно свидетельствуют о консолидации народа если не вокруг элиты, то вокруг президента и его политики, которую артикулирует и последовательно проводит партия «Единая Россия». Так, по итогам выборов в Государственную думу партия «Единая Россия» в 2003 г. получила 308 мандатов из 450; в 2007 г. – 315; в 2011 г. – 238, а по итогам выборов 2016 г. – абсолютный максимум за всю историю выборов: 344 мандата из 450¹. Итоги выборов 2016 г. также показали, что позиции партии «Единая Россия» настолько основательны, что предвыборная кампания проводилась в режиме экономии финансовых и административных ресурсов, что указывает на то, что партия власти (как и В.В. Путин) позиционируют себя как политическая сила, находящаяся вне реальной политической конкуренции.

Таким образом, все принятые федеральной властью меры привели к изменению конфигурации политической системы, сформировав институциональный базис политического режима парладемократии. Важно отметить, что такие тенденции преподносятся электорату как необходимая и эффективная часть политики стабилизации и усиления государства, олицетворяемой В.В. Путиным, акцентируется ее соответствие интересам большинства россиян, поддерживающих президента, поэтому даже монополизация партией власти права на принятие законодательных решений одобрительно оценивается большинством граждан.

Таким образом, многолетняя постепенная трансформация партийной и электоральной систем при сохранении правовой основы политического плю-

¹ Там же.

рализма способствовала преодолению их многообразия и превращения партии «Единая Россия» в главный политический институт, с одной стороны, номинально конкурирующий с государственным аппаратом в рамках демократической конструкции системы сдержек и противовесов, с другой — составляющий демократическую институциональную опору государственного аппарата и способствующий появлению «политической бедности» (Ю.А. Красин) народа — отчуждению граждан от процессов принятия политических решений и перераспределению массы политики в пользу правящего меньшинства.

Изменение конфигурации политической системы делает фактически нереализуемым важнейший этап демократического транзита: укоренение демократических институтов в политической культуре, в политическом сознании граждан, в процедурных аспектах политической жизни; адаптацию к устоям, традициям и ценностям общества. В ходе этого этапа каждый из институтов должен быть легитимирован своей политической и социальной эффективностью, с одной стороны, и приобрести доверие граждан — с другой. Однако затормаживание институционализации демократии, тенденции к институциональному закреплению парадемократии на фоне роста экономической стабильности приводят к положительной динамике роста авторитарных компонентов общественного сознания. Опросы общественного мнения свидетельствуют о доминировании в общественном сознании персонализированного представления о власти, закреплении персоналистического типа легитимности политической системы, недоверии к демократическим институтам, доминировании авторитарного синдрома. Граждане, как правило, одобрительно оценивают существование самих демократических институтов, таких как выборы, свободные СМИ, парламент, однако скептически оценивают их эффективность и институциональный потенциал в обеспечении экономического роста и политической стабильности общества и государства.

В России сегодня имеет место своеобразный замкнутый круг: демократические институты не имеют доверия и поддержки со стороны граждан, поскольку большинство граждан не верят в эффективность демократических институтов в обеспечении общественного блага. В то же время институты не могут приобрести доверие граждан и недостаточно эффективны, поскольку развиваются в направлении парадемократии. Соответственно, число россиян, рассматривающих демократические институты и демократические процедуры в качестве важных инструментов организации социальной жизни, сокращается, при этом сокращается и влияние самих институтов на социальную жизнь при одновременном росте значимости личности и парадемократических институтов. Сформированная и поддержанная парадемократическими институтами монотрихическая модель принятия всех политических и кадровых решений девальвировала результаты процессов развития независимого правосудия, автономии парламента, федерализма, свободы СМИ, политического плюрализма.

Список литературы

Ануфриева А.А. 2010. Специфика партийного механизма идеологической и мобилизационной поддержки властного курса в России. — *Власть*. № 12. С. 32-35.

Баранов А.В., Гришин Н.В. 2013. Реформы избирательной системы России: политические эффекты. — *Теория и практика общественного развития*. № 11. С. 433-437.

Вайнштейн Г.И. 2001. Российский транзит и проблема типологического разнообразия «глобальной демократизации». — *Политические институты на рубеже тысячелетий. XX–XXI в.* Дубна: Феникс+. 478 с.

Джанда К. 1997. Сравнение политических партий: исследования и теория. – *Современная сравнительная политология: хрестоматия*. М.: Московский общественный научный фонд. 143 с.

Иванов В.В. 2008. *Партия Путина. История «Единой России»*. М.: ОЛМА Медиа Групп. 342 с.

Сулакшин С.С. 2010. Политическая и партийная система России и государственное управление. – *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. Вып. 1. С. 85-103.

Таагепера Р., Шугарт М. С. 1997. Описание избирательных систем. – *Полит. Политические исследования*. № 3. С. 114-136.

Трунтягин А.А. 2011. Процессы формирования доминирующей партии в постсоветской России. – *Вестник Томского государственного университета*. Сер. Философия. Социология. Политология. № 3. С. 94-101.

Холодковский К.Г. 2004. Бюрократическая Дума. – *Полит. Политические исследования*. № 1. С. 9-12.

Sartori G. 1968. Political Development and Political Engineering. – *Public Policy*. Vol. 17 (ed. by J.D. Montgomery, A.O. Hirschman). Cambridge, MA: Harvard University Press. P. 261-298.

Sartori G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. N.Y.: Cambridge University Press. 383 p.

ANTONOV Fedor Sergeevich, postgraduate student of the Chair of History and Political Science, Moscow State Regional University (bld. 1, 10A Radio St, Moscow, Russia, 105005; antonovfed@gmail.com)

RASTIMESHINA Tat'yana Vladimirovna, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor; Professor of the Chair of Philosophy, Sociology and Political Science, National Research University of Electronic Technology (bld. 5, 4806 Drive, Zelenograd, Moscow, Russia, 124498; rast-v2012@yandex.ru)

THE INSTITUTIONALIZATION OF LEGISLATIVE AUTHORITIES IN RUSSIA IN THE 1990–2000s: THE FIGHT TRENDS AND THE VICTORY OF PARADEMOCRACY

Abstract. The article shows that intensive party genesis of the 1990s resulted in the expansion of the political spectrum up to the state of its inefficiency. It creates the need to bring it to the state of optimal-minimum width. The authors consider the measures, taken on the political level, such as the creation of a party of power with ensuring its dominance in the party system; changing the legislative regulation of the party genesis, increasing the election threshold. It leads to the transformation of the configuration of the party system and the electoral systems, and to the establishment of the dictatorship of the majority on legitimate democratic grounds. From the point of view of the competing political forces, the political system was optimized. However, exists the process of formation of the parademocratic regime, the institutional support of which is the United Russia Party.

Keywords: democracy, political institution, institutionalization, political regime, political system, party system, electoral system, political party
