

Р. САКВА

**ПАРТИЯ И ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
МЕЖДУ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВОМ
И МОБИЛИЗАЦИЕЙ¹**

Sakwa R.

**Party and power: between representation and mobilisation
in contemporary Russia // East European politics. – L., 2012. –
Vol. 28, Issue 3. – P. 310–327.**

Существует два основных подхода к объяснению особенностей развития партий в России. Первый концентрируется на социальных и культурных факторах, растущих «снизу»: слабость гражданского общества, размытая классовая идентичность, укорененная в культуре неприязнь к членству в партиях, слабая гражданская субъектность. Второй подход выдвигает на первый план проблемы институционального дизайна, произрастающие «сверху»: прежде всего это «суперпрезидентский» характер политической системы, в которой президент «подминает» под себя правительство, парламент и судебную власть и подчиняет себе всю общественно-политическую жизнь [Макаренко, 2007].

Оба эти подхода являются экзогенными, но существует также и эндогенный подход, акцентирующий внимание на поведении самих партий. Один из лучших примеров такого подхода – работа Ригтса и Шрёдера, по словам которых внезапный распад СССР прервал процесс эволюционного становления стабильной партийной системы, оборвав ее связи с обществом. В результате партий-

¹ Текст печатается с согласия автора.

ная система была создана элитами сверху, и данная ее модель была закреплена последующими выборами [Riggs, Schraeder, 2004]. [...] В более поздних исследованиях, посвященных электоральному циклу 2003–2004 гг., авторы пришли к заключению, что элитистская политическая система только ускорила «мексиканизацию» российской политики и установление системы с одной доминирующей партией [Riggs, Schraeder, 2005].

Любое исследование партийных систем должно сочетать изучение как эндогенных, так и экзогенных факторов, однако в 2000-х годах, когда режим придерживался активного «менеджерского» подхода к развитию партий, решающую роль в России играли экзогенные факторы. Партии оказались неспособны играть системообразующую роль и остались подчиненным элементом системы доминирующей власти. [...]

Партии и дуалистическое государство

Партии в России выполняют лишь некоторые из функций, выполняемых партиями в демократических обществах [Katz, 2006]. Их политический вес ограничен, они неспособны заложить основы для институционализации политической конкуренции или интеграции региональной и федеральной политики [Stoner-Weiss, 2006, p. 111–146]. Они не формируют правительство, не назначают чиновников (хотя при президенте Медведеве были сделаны определенные шаги в этом направлении) и не формулируют политику; они не создают систему в более широком смысле слова, т.е. не гарантируют основы политического порядка. Иными словами, в России есть партии, но нет *партийной системы*. [...] Система доминирующей *власти*, осуществляемой в российском контексте сильным государственно-бюрократическим политическим режимом, превагирует над доминантной *партийной* системой. Хотя партии являются главными участниками парламентских выборов, они в лучшем случае выполняют вспомогательные функции в рамках существующего режима.

Это относится в том числе и к «Единой России» (ЕР), роль которой как доминирующей партии весьма ограничена [Roberts, 2012]. Она была доминирующей только в отношении других партий и только в стенах парламента, но не могла контролировать ре-

жим. Наоборот, режим во всех отношениях контролировал партию, навязывая ей среди прочего слабых руководителей. [...] В то же время в рамках партии действовали различные «клубы», игравшие роль бомб замедленного действия, готовых взорваться, как только партия начнет представлять угрозу режиму. Что касается других партий, то монополия режима на политические ресурсы [...] в такой степени маргинализовала их, что называться «оппозиционными» они могли лишь условно [Gel'man, 2005; Mikhailovskii, 2005; White 2011]. [...]

По мнению Генри Хейла, выступившего с концепцией «заменителей партий», в силу того, что российские политические партии оказались неспособны заполнить электоральный рынок, их функции взяли на себя различные непартийные институты (фракции, клики, другие неформальные объединения и корпоративные группы), предложившие альтернативные пути достижения властных высот. Партии, по его мнению, могут опираться на два типа капитала: идейный, апеллирующий к ценностям и идентичностям; и административный, привлекающий амбициозных политиков обещанием государственных должностей и власти. Российские партии не в силах монополизировать эти источники политического капитала. [...] Хотя партии выполняют важные функции, включая структурирование электоральной конкуренции, они оказались неспособны играть доминирующую роль в политической системе [Hale, 2006]. [...]

Этот и другие походы предлагают плодотворное объяснение причин маргинализации партий в российской политической системе. Однако вся сложность социальных и политических отношений часто сводится к упрощенной модели доминирующего режима. На мой же взгляд, [в России] возникло дуалистическое государство, в котором нормативной / законной системе, основанной на конституционном праве, был брошен вызов со стороны системы неформальных теневых договоренностей, именуемой мной «административным режимом» и образуемой различными конфликтующими группами ([Sakwa, 2011] – именно эта работа легла в основу данной статьи). Конфликт между конституционным государством и административным режимом – определяющая характеристика современной российской политики [Sakwa, 2010]. Следы этого конфликта можно найти в любом обществе, но в России дуалистичность приобрела системные формы. Как показала борьба вокруг выдвижения преемника в 1999–2000 и 2007–2008 гг., ни один из

двух порядков не может одержать победу над другим. Борьба между конституционным государством и административным режимом – это решающий процесс, в котором происходит формирование [российской] политики. Пока имеет место четкое различие этих двух идентичностей, политическая эволюция России будет оставаться пьесой с незаконченным финалом: будут сохраняться возможности и для будущей демократизации, и для поворота в сторону откровенного авторитаризма. Такая патовая ситуация не столько отражает равновесие сил, сколько блокирует дальнейшее развитие [системы], представляя своего рода тупик. Она поощряет коррупцию, бюрократический произвол и политическую деградацию, но вместе с тем и порождает ответную реакцию – в защиту плюрализма и политической открытости как признаков развитого конституционного государства. Таким образом, напряженность между этими двумя составляющими – динамичная матрица, с помощью которой можно понять особенности российского политического ландшафта.

Модель дуалистического государства предполагает, что, несмотря на всю свою несостоятельность, «Единая Россия» никогда не была просто клиентелистской организацией. Оставаясь подчиненным элементом административного режима в плане распределения ресурсов, в сфере конституционного государства, она действовала как главный игрок электорального рынка, соперничая на нем с предполагаемой второй «партией власти», «Справедливой Россией» (СР), а также с коммунистической и либеральной оппозицией. Таким образом ЕР выполняла как мобилизационную, так и представительскую функции. Электоральная сфера была жестко ограничена административным вмешательством и доминированием ЕР, но в своей основе сохраняла конкурентность. Причиной этого была непоследовательность административного режима, не желавшего делать последний шаг на пути к установлению полностью авторитарной системы – из страха, что чрезмерное увлечение административным ресурсом подорвет легитимность режима (нечто похожее наблюдалось во время региональных выборов 11 октября 2009 г. и явилось причиной кризиса режима после парламентских выборов 2011 г.).

По иронии судьбы, в случае полной победы правового порядка и увядания административного режима доминирование ЕР, возможно, стало бы абсолютным, учитывая совокупность аккумуля-

лированного ею политического и административного капитала. Иными словами, ничем не ограничиваемая либерализация политической системы могла бы усилить власть доминирующей партии в силу ее значительного превосходства в области идейного и административного капитала. [...]

Сохраняется также напряженность в отношениях между представительской и мобилизационной функциями режима. Это фундаментальная черта дуалистического государства, в котором режим действует как охранительная сила, стоящая над партийными схватками и не желающая, а возможно, и не способная полностью свернуть конкуренцию и перейти к откровенно мобилизационной модели управления. Дуализмом характеризовалась и партийная система: существовали группы, зависящие от режима (прежде всего ЕР), на одном фланге, и независимые партии, такие как «Яблоко» и Коммунистическая партия (а до того также «Союз правых сил», СПС), – на другом. От государства зависит вся партийная система России: внешние ограничения и административное вмешательство настолько высоки, что образ действия и стиль поведения партий определяются государством. Именно по этой причине В. Гельман (2005) называл «полуоппозиционными партиями» даже номинально независимые группы – из-за тех отношений, в которые каждая из них вступает с режимом. При таком уровне требовательности, правда, полностью оппозиционными в мире могут считаться лишь очень немногие партии. [...]

Типология партий

Спустя почти два десятилетия после падения коммунизма все еще не до конца ясно, каким образом политические стандарты Запада могут быть перенесены на российскую почву. [...]

Учитывая дуалистичность российского государства, идеологические критерии должны подкрепляться административными, т.е. указывать на отношения партий с режимом. В соответствии с этим можно выделить четыре типа партий. Первый тип – *программные* партии, т.е. партии с четкой платформой, принятой с учетом (в той или иной степени) норм внутрипартийной демократии, самостоятельно рекламируемой руководством и систематически предъявляемой общественности. Лучшие примеры здесь – КПРФ и

«Яблоко», маргинализация которых свидетельствует об упадке данного вида партий.

Второй тип – *проектные* партии, создаваемые обычно незадолго до выборов в рамках скрытых стратегий соперничающих элитных групп. Классический пример – это левопатриотическая «Родина» (2003), организованная с целью перетягивания голосов у коммунистов. Когда «Родина» вышла за рамки предназначенной ей квоты и получила в Думе больше мест, нежели ожидалось, выйдя одновременно из-под контроля [Кремля], режим срежиссировал в партии раскол и разрушил ее. Как проектная партия начинала и ЛДПР, однако, несмотря на сотрудничество с режимом, она сумела добиться собственной программной автономии. На ее примере можно убедиться в способности партий приобретать гибридные характеристики.

Третий тип – группировки, формируемые властью для представления интересов самой системы. Их можно назвать *режимными* партиями, поскольку они создаются правящей группой для усиления собственной власти и манипулирования с политическим пространством. В некоторых случаях они выполняют функции так называемых «партий власти». Первым и недостаточно проработанным прототипом партии такого типа стал «Наш дом – Россия» (1995). Более успешными были «Единство» (1999) и его преемница «Единая Россия». В 2006 г. к ЕР присоединилась другая режимная проектная партия – «Справедливая Россия» (включившая остатки партии «Родина»), возглавляемая главой Совета Федерации Сергеем Мироновым. Однако свойственная СР тенденция к автономии и критике в адрес власти показывает, что при установившемся в России политическом порядке может существовать только одна режимная партия. Поскольку административная ниша уже была занята ЕР, СР играла, скорее, в защиту конституционного государства.

Четвертый тип – партии-*спойлеры*, сами по себе практически не имеющие шансов на успех, но призванные вносить путаницу в политическое пространство и оттягивать голоса от оппозиционных группировок [Wilson, 2005].

Доминирование проектных и режимных партий сдерживало развитие конкурентной и структурированной многопартийной системы и подрывало программные партии. Эта слабость усугублялась спецификой электоральной политики, в рамках которой партии не играли никакой роли на президентских выборах. [...]

Административный режим меняет партийную систему

Одним из приоритетов Путина после прихода к власти в 2000 г. была реструктуризация партийной системы. Целью реформы было сократить число партий и добиться, чтобы оставшиеся активно участвовали в федеральных и региональных выборах. [...] Путин полностью достиг своей цели и консолидировал партийную систему как единое целое. Только 15 партий – против 35 партий в 2003 г. – имели право участвовать в парламентских выборах в декабре 2007 г., на которых действовал 7%-ный барьер. [...]

Партий стало меньше, оставшиеся были сильнее в электоральном плане, но уровень их независимости снизился. Усиление партий не означало усиления демократии или даже усиления партийной системы. Вместо того чтобы агрегировать и артикулировать общественные интересы, а также быть выразителем протестных настроений, режимные партии занимались прямо противоположным – мобилизацией голосов в поддержку элит. Их престиж, и ранее невысокий, оставался на низком уровне из-за недостатка общественной поддержки. В 2006 г. только 24% населения считали, что политические партии играют в России важную роль. [...] В 2009 г. рейтинг доверия к политическим партиям составил всего лишь 11% [Gorshkov et al., 2009, p. 59]. Неудивительно, что избиратели ориентировались на наиболее работающую часть политической системы, т.е. на президента, не питая особого уважения к другим, более «декоративным», институтам. [...] Многопартийная «система», безусловно, была в глубоком кризисе, поскольку путинские реформы привели к снижению уровня конкуренции и монополизации партийного политического представительства «Единой России». Как было отмечено раньше, неясно, существовала ли в России вообще когда-нибудь партийная *система* – т.е. такая, в которой партии могли играть решающую роль при принятии политических решений. [...]

Административный режим постоянно выражал обеспокоенность по поводу возможного возникновения независимого националистического движения, способного угрожать его автономии и даже существованию. Именно непредсказуемость и национализм стали причиной целенаправленного разрушения «Родины», остатки которой были впоследствии поглощены новым кремлевским проектом – «Справедливой Россией», призванной представлять

левый центр политического спектра. Перед СР, как и перед «Родиной» в 2003 г., стояла цель переманить часть членского состава и избирателей у коммунистов и Жириновского. Так что новая организация была преимущественно проектной партией. Однако на нее были возложены и спойлерские функции – она должна была занять левоцентристскую нишу, не позволив появиться там независимой партии [Sestanovich, 2007, p. 123]. У лояльных Кремлю избирателей появился более богатый выбор, но, как побочный эффект, произошло размывание монополии ЕР. Создание СР в качестве запасной «партии власти» увеличило степень бюрократического плюрализма, который в дальнейшем мог вылиться в настоящую конкуренцию. Создание СР отражало разногласия между различными «башнями» Кремля, а также стремление последнего расширить свою электоральную базу, не делясь ни с кем властью. На парламентских выборах 2007 г. режим отказался от поддержки СР из опасения, что наличие двух режимных партий расколется чиновничий аппарат на два лагеря.

«Справедливая Россия» могла стать хорошим примером «полугосударственной» партии, эффективно используемой режимом для того, чтобы направить оппозицию в безопасное для себя русло [March, 2009, p. 508]. Но как уже отмечалось раньше, данная стратегия была опасна тем, что создавала потенциальную угрозу для самого административного режима, породившего эту партию. СР должна была ограничивать электоральную конкуренцию, а в итоге проторила новые пути для ее развития.

Политика доминирующей силы против политики доминирующей партии

По мнению А. Грызмала-Буссе (2008), в посткоммунистическом мире партии, в отличие от своих увядающих западноевропейских аналогов, выполняют жизненно важные государствообразующие функции. Они борются не столько за власть, сколько за создание условий для функционирования демократических институтов, включая выработку электоральных правил и установление основ рыночной демократии. Тем самым они играют скорее *подготовительную*, нежели представительскую роль. Однако, в отличие от тех стран, о которых говорит Грызмала-Буссе, партии в

России были неспособны управлять государством. Напротив, они сами зависели от государственной поддержки, в противном же случае оказывались на обочине. Партии в России – это в значительной степени подчиненные подсистемы, и хотя кое-кому членство в ЕР помогало сделать карьеру, отнюдь не эта дорога была магистральной на пути к власти и богатству. [...]

Чем ЕР и ее предшественники никогда не занимались, так это формированием правительства. [...] Лидеры ЕР разделяли свойственные режиму взгляды, согласно которым правительство должно быть скорее «профессиональным», нежели партийным. «Непартийность» российского правительства стала глубоко укоренившейся традицией: в апреле 2008 г. членами ЕР были только три министра из 22. [...] Однако в отличие от Ельцина Путин ассоциировал себя с партией, контролирующей под его руководством органы представительной власти. Возрастало доминирование ЕР в региональных собраниях – как результат принятого в 2003 г. закона, согласно которому не менее половины депутатов там должны были избираться по партийным спискам [Kunev, 2009]. Такое положение вещей было усугублено в декабре 2004 г. отменой губернаторских выборов и переходом к назначению глав регионов президентом. В декабре 2005 г. доминирующая партия получила право выдвигать кандидатов в губернаторы, а в 2009 г. было введено правило, согласно которому именно она предлагала президенту три кандидатуры. К этому времени подавляющее большинство губернаторов (80 из 83 в 2010 г.) вступили в ЕР, а партия контролировала большинство мест в 81 из 83 региональных парламентов (исключение составили Санкт-Петербург и Свердловская область). В начале 2012 г. ЕР объявила, что в ее рядах состоит почти 2,5 млн членов, в том числе много молодежи, доля которой постоянно растет. Социальной основой партии тем не менее оставались чиновники – почти две трети ее членов были государственными служащими. Ключевые ценности партии были ценностями этого класса, сочетая антикоммунизм с либеральным консерватизмом и апологией капитализма.

В период президентства Д. Медведева многие комментаторы отмечали, что возрастание роли ЕР естественным путем усилит роль «политического фактора» и уменьшит влияние неполитических и лоббистских группировок [Pavlovsky, 2010, p. 3; Remizov, 2010, p. 4]. Усиление ЕР позволило бы ограничить административ-

ный произвол и сделать политический процесс более прозрачным. Однако без фундаментальных перемен в культуре принятия решений это в лучшем случае только временно задвинуло бы проблему на второй план. Возникновение монопольно правящей партии привело бы не к политизации соперничества различных групп интересов, а скорее к бюрократическому соглашению основных корпоративных игроков – чиновничества, крупного бизнеса и военных. Трансформация ЕР в «правящую партию» превратила бы тандем в триаду, и поэтому режим заблокировал эту возможность. Россия не последовала по пути той же Мексики, где кандидатура президента, прежде чем быть выдвинутой на всеобщее голосование, предварительно утверждалась Институционно-революционной партией (ИРП), или Японии, где премьер-министра традиционно выбирает Либерально-демократическая партия (ЛДП). [...]

Функционируя в качестве инструмента режима, партия не смогла развиваться в независимый институт общественно-политического представительства и вернулась к классической советской мобилизационной модели. Пользуясь терминологией Хейла, многие «заменители партий», в первую очередь лоббистские и бюрократические группировки, продолжили свою закулисную деятельность в качестве несистемных форм представительства, отдавая предпочтение не открытой политике, а теневым сделкам в рамках административного режима. [...]

На протяжении большей части второго срока Путина шли дебаты по поводу того, планировал ли административный режим институционализироваться в форме доминантной партийной системы. [...] Эта означало бы переход от дуалистического государства к откровенному авторитаризму. Хотя электоральные успехи ЕР росли, она, в отличие от ИРП, не была механизмом передачи лидерства или инструментом разрешения конфликтов между фракциями (как ЛДП в Японии). Партия оставалась придатком административного режима, который черпал свои силы, с одной стороны, из легитимных полномочий авторитарного президентализма, а с другой – из собственной способности пользоваться доступом к государственным ресурсам. Находясь в подчиненном административному режиму положении, ЕР стремилась к гегемонии в той части политической сферы, которая регулировалась нормами конституционного государства. [...]

Заключение

Институционализирував свой политический престиж путем создания мощной объединенной партии (ЕР), Путин получил по итогам выборов 2003 г. стабильное большинство в парламенте. В 2007–2008 гг. набор функций расширился, и ЕР была использована как инструмент передачи исполнительной власти. Тем самым ЕР приобрела некоторые функции правящей партии, несколько расширив свою роль в распределении ресурсов и в области идеологической пропаганды, а также в качестве источника легитимности нового государственного курса. ЕР стала привилегированной частью системы управления, оставаясь вместе с тем ее подчиненным элементом. Существовали, однако, значительные сомнения по поводу того, как долго ЕР сможет сохранить положение доминирующей партии. Она не была независимым игроком, а представительная власть по-прежнему оставалась подчиненной подсистемой. Административный режим сохранял контроль над ЕР и не давал ей развиваться в настоящую доминирующую партию. Да и возможности доминирующей партии контролировать административный режим оставались ограниченными. В России исполнительная власть не нуждается в поддержке независимых партий; не усвоили российские партии и традиций корпоратизма (в отличие от Мексики и Японии). Внутрипартийные же фракции не представляли определенных групп электората, а отражали различные нюансы центральной идеологии.

Российская партийная система – яркий пример «государствозависимого» пути развития партий. В августе 2009 г. Кремль провозгласил, что «начинаются новые демократические времена», появились дискуссии о необходимости лишить ЕР ее почти что монопольного статуса [Sweeney, 2009]. Однако в итоге доминирование ЕР только укрепилось, а управление политическим процессом административными методами продолжилось дальше. Тем не менее само обсуждение проблемы демонстрировало признание того, что усиление административного вмешательства в политику угрожает не только легитимности, но и жизнеспособности дуалистического государства. Разрыв между обещанием Медведева расширить границы политического плюрализма и усилением административного контроля над политической системой увеличивался. Либеральные заявления не были подкреплены соответствующими по-

литическими или кадровыми переменами. Вопрос не столько в том, имел ли Медведев желание и способность обновить политические и экономические институты, а в том, сохранила ли сама система способность к обновлению. Дефектные выборы декабря 2011 г. поставили под сомнение эффективность управления политическими и электоральными процессам силовыми методами. Провозглашенные политические реформы предполагали упрощение регистрации политических партий и расширение электоральной конкуренции. Тем самым были продемонстрированы эволюционный потенциал конституционного государства и его способность «сверху» адаптироваться к новым реалиям, но для успеха ему требовалась общественная мобилизация «снизу».

Список литературы

- Макаренко Б. «Нанопартийная» система // Pro et Contra. – М., 2007. – Том 11, № 4–5. – С. 43–57.
- Россия на новом переломе: страхи и тревоги / Под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, В.В. Петухова. – М.: Альфа-М, 2008. – 160 с.
- Россия Путина: Руины и ростки оппозиции / Под науч. ред. Г. Белонучкина; Сост. Е. Михайловская. – М.: Панорама, 2005. – 380 с.
- Gel'man V. Political opposition in Russia: a dying species? // Post-Soviet affairs. – Washington, DC, 2005. – N 21 (3), – P. 226–246.
- Gryzmala-Busse A. Rebuilding Leviathan: party competition and state exploitation in post-communist democracies. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2008. – 296 p.
- Hale H.E. Why not parties in Russia? Democracy, federalism and the state. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2006. – 288 p.
- Katz R.S. Party in democratic theory // Handbook of party politics. – L.: SAGE publications, 2006. – P. 34–46.
- March L. Managing opposition in a hybrid regime: Just Russia and parastatal opposition // Slavic review. – Illinois, 2009. – N 68 (3). – P. 504–527.
- Pavlovsky G. The protective pluralism of the ruling power // Russian journal. – М., 2010. – N 1 (43). – P. 2–3.
- Remizov M. United Russia – the party of the smart majority // Russian journal, – М., 2010. – N 1 (43). – P. 4.
- Riggs J.W., Schraeder P.J. Russia's political party system as a (continued) impediment to democratization: the 2003 Duma and 2004 presidential elections in perspective // Demokratizatsiya. – Washington, DC, 2005. – Vol. 12, N 2. – P. 141–151.
- Riggs J.W., Schraeder P.J. Russia's political party system as an impediment to democratization // Demokratizatsiya. – Washington, DC, 2013. – Vol. 12, N 2. – P. 265–293.
- Roberts S.P. Putin's United Russia party. – London: Routledge, 2012. – 226 p.

- Sakwa R.* The crisis of Russian democracy: the dual state, factionalism and the Medvedev succession. – N.Y.: Cambridge univ. press., 2011. – 418 p.
- Sakwa R.* The dual state in Russia // *Post-Soviet affairs*. – Washington, DC, 2010. – N 26 (3). – P. 185–206.
- Sestanovich S.* Putin's invented opposition // *Journal of Democracy*. – Baltimore, 2007. – N 18 (2). – P. 122–124.
- Stoner-Weiss K.* Resisting the state: reform and retrenchment in Post-Soviet Russia. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2006. – 182 p.
- Sweeney C.* Polls show Russians back crisis plan: Putin's Party // *Reuters*. – 2009. – 12 October.
- White D.* Victims of a managed democracy? Explaining the electoral decline of the yabloko party // *Demokratizatsiya*. – Washington, DC, 2007. – Vol. 15, N 2. – P. 209–229.
- Wilson A.* Virtual politics: faking democracy in the post-Soviet world. – New Haven, CT: Yale univ. press, 2005. – 332 p.

Сокращенный перевод Пиковской К., Коргунюка Ю.Г.