**Александр Кынев
«Партия власти» как партия**

*Александр Владимирович Кынев (р. 1975) – политолог, руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики (ФРИП), доцент кафедры сравнительной политологии НИУ ВШЭ.*

Рассуждения о роли партий в России вообще и «партии власти» в особенности бессмысленны без четкого ответа на вопрос, что мы имеем в виду, употребляя эти термины.

**Партии естественные и не очень**

Механическое применение к российской действительности привычных для стран западной демократии политологических и институциональных концептов чревато многочисленными неточностями и ошибками. Как показывает практика развития политических систем стран мира в 1990-е и 2000-е годы, за институтами, формально имеющими одно и то же название, в разных странах может скрываться совершенно различное содержание. С одной стороны, такие различия могут быть обусловлены политической культурой и историей, однако, с другой стороны, тут присутствует и элемент сознательной мимикрии авторитарных режимов под демократические правила и нормы. Формально вводя какие-то институты и столь же формально отчитываясь в их наличии, подобные режимы на практике существенно искажают их предназначение. Подобное приспособленчество, в последние годы развивавшееся ускоренными темпами, выступает главной угрозой самому смыслу, который изначально закладывался в международные правовые стандарты, регулирующие сферу политической конкуренции и обеспечивающие гражданские права в политической сфере.

В результате, например, формальное наличие многопартийности может оказаться в противоречии с фундаментальным правом на свободу объединений: как это происходит, хорошо иллюстрируется российской практикой 2004–2011 годов, когда юридически существовала многопартийность, но на деле зарегистрировать новую партию было невозможно. Соответственно, внешне многопартийные выборы были политической декорацией, не отражающей реальных настроений общества; они проводились в условиях недопущения к легальной политической борьбе организаций и лидеров, пользующихся заметной поддержкой граждан.

Не секрет, что партии возникли раньше, чем появились законы о них. Они развивались одновременно с системой выборов и идеей представительства как делегирования полномочий. В определенном смысле современные партии являются таким же изобретением западной цивилизации, как электричество, автомобиль или кинематограф. Однако, в отличие от достижений научно-технического прогресса, у этого изобретения нет авторов: партии никто специально не придумывал, они возникали естественным путем, и только позже этот результат естественного развития общественных институтов, став фактом политической реальности, был зафиксирован в праве. Главное же состоит в том, что граждане объединялись в партии по сугубо прагматическим причинам.

Важно понимать, что партия не есть благо само по себе. Партии полезны ровно в той мере, в какой они нужны гражданам. Их существование не самоцель, а следствие парламентаризма и свободных выборов. Естественно, при таком подходе законодательство о партиях в тех странах, которые считаются в наше время демократическими, изначально ориентировалось на партийные механизмы, складывавшиеся естественным путем; оно не принуждало партии к реализации каких-то заранее придуманных и поставленных государством структурных задач. Соответственно, если руководствоваться таким пониманием, то правовые формы будут вторичными по отношению к тому, какие партийные конструкции складываются на практике. В этом плане почти весь массив зарубежной научной литературы по изучению партий, а также по взаимосвязи партийных и избирательных систем исходит из их свободного возникновения и естественного развития, воспринимая такой порядок как нечто само собой разумеющееся. Описанный подход можно назвать политическим.

Страны же, преодолевавшие тоталитаризм или по другим причинам вынужденные формировать свои политические системы заново, зачастую оказываются в ином положении. Они задают жесткие требования к правилам учреждения и деятельности партий еще до того, как возникает устойчивая партийная система. Проще говоря, они пытаются устанавливать параметры того, чего еще нет, подвергаясь риску несоответствия вырабатываемых рамок специфическим местным условиям. Причем принятие новых законов о партиях или изменение принципов их регистрации обычно влечет за собой перерегистрацию и ликвидацию тех партий, которые успели возникнуть естественным путем.

Во всех подобных случаях господствует не политический, а формально-юридический подход. Здесь акцентируется не смысл существования политических партий как института, а то, каким образом государство устанавливает порядок получения и поддержания статуса партии. Организации, которые отвечают формальным требованиям государства, признаются партиями, а те, кто им не соответствует, партиями не являются. Именно таковой до недавнего времени была позиция российского государства, стремящегося установить предельно жесткие рамки для формирования партий; при такой политике соблюдение формальных требований – первично, а вот то, насколько реальна или нереальна та или иная партия в действительности, вторично.

В указанном отношении можно выделить три группы стран. В первой группе отсутствуют специальные законы о партиях, упоминаемых лишь в обычном законодательстве, но при этом есть развитые и сложившиеся партийные системы. Во второй группе есть и детализированные законы о партиях, и сами сложившиеся партии. Наконец, в третьей группе наличие крайне подробных и объемных законов о партиях сочетается с отсутствием реальных партий. Более того, многие инструменты электоральной инженерии, будучи в странах этой группы примененными, влекут за собой совсем иные последствия, чем в странах с традиционным для Европы либеральным партийным законодательством. В итоге то, что в одних условиях является элементом совершенствования института, в других условиях превращается в объект манипуляций и механизм ограничения политической активности. Особенно это касается вопросов государственного финансирования партий и введения пропорциональной системы.

Причина описанного парадокса проста: формализованное партийное законодательство составляет лишь часть политической системы. Не менее важную роль играет имеющаяся в стране и обычно предусмотренная конституцией система правления, которая и определяет параметры разделения властей и реальную силу парламента. Именно конституционный дизайн вполне определенного типа формирует объективную потребность общества в сильных партиях, причем независимо от того, какие законы о партиях существуют. А вот на то, какие именно партии возникают, влияет собственно избирательное законодательство – в сочетании с историческими, социокультурными, географическими, демографическими, экономическими и иными особенностями страны.

**Оттенки ненастоящего**

Помимо формально-юридических критериев наличия многопартийности, существуют множество политологических подходов, классифицирующих реально существующие партийные системы по самым различным признакам. Обычно ключевым показателем выступает количество партий, реально участвующих в управлении. Речь идет о системах многопартийных, двухпартийных, с двумя доминирующими партиями, двухблоковых, системах с доминирующей партией и так далее. Количество обычно вычисляют с помощью индексов, определяющих «эффективное число партий» на выборах, а также учитывающих устойчивость системы (уровень ее институционализации). Наиболее известен индекс Лааксо–Таагеперы, однако есть множество иных: к примеру, один из них разработан известным российским политологом Григорием Голосовым. Но эти индексы оценивают лишь формальные итоги выборов, а не то, какие властные полномочия имеет тот или иной орган. Поэтому для того, чтобы приблизить классификации, основанные на формулах, к политической реальности, полезно комбинировать формальные индексы с рейтингами политических режимов по демократичности или, скажем, с классификациями, анализирующими конституционные модели.

Обобщая подобные критерии, можно заключить, что любые партийные системы, различающиеся по числу партий, которые выигрывают парламентские места на выборах, условно делятся на системы реальной партийности, где партии имеют значение, и системы имитационной, или периферийной, партийности, где борьба партий в ходе выборов не имеет отношения к реальному обладанию властью. Именно так, в частности, обстоит дело в странах «электоральной автократии», где выборы формально проводятся из-за желания выполнять международные обязательства, но к реальной смене власти никогда не приводят. Таким образом, любая партийная система может существовать как минимум в двух вариантах: реальном и периферийном[[1]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn1%22%20%5Co%20%22). Соответственно, система с доминантной партией – таковыми длительное время считались партийные системы Мексики и Японии – тоже может быть как реальной, где с ее помощью на деле формируется власть, так и имитационной, где партию, формально представляющуюся доминантной, можно даже распустить без реального перераспределения власти.

Несомненно, любые политические системы эволюционируют. Меняются и периферийные партийные системы, которые со временем, при изменении характеристик политической среды в целом способны превращаться в реальные. Попытку классифицировать «оттенки периферийности» предпринял российский политолог Юрий Коргунюк. По его мнению, полноценная партийная система появляется только тогда, когда одна из партий приобретает статус правящей. Все иные системы являются незавершенными, так как партии в них ни за что не отвечают и поэтому могут позволить себе любые ошибки. Коргунюк попытался выделить несколько типов этой незавершенности. Среди них системы флуктуационные (признаваемого всеми центра власти нет, а за его статус ведется ожесточенная борьба, в которой все воюют против всех), периферийные (партии продолжают действовать, однако сама исполнительная власть демонстративно беспартийна), псевдопартийные (место правящей партии занимает «партия власти», которая не формирует правительство и не определяет государственный курс). По мнению этого автора, нельзя исключать вероятности того, что псевдопартийная система трансформируется в однопартийную (или гегемонистскую) или, наоборот, однопартийная (или гегемонистская) система превратится в псевдопартийную. При таком подходе эволюция партийной системы России в 1990–2000-е годы может классифицироваться как постепенный переход из флуктуационной через периферийную в псевдопартийную[[2]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn2%22%20%5Co%20%22). Проводимое в данном случае различие между периферийностью и псевдопартийностью (имитационной партийностью) касается лишь того, идет ли речь об имитации многопартийной системы или об имитации системы с доминантной партией.

**«Партия власти» или «правящая партия»?**

Еще одной попыткой отразить в терминологии имитационный, или периферийный, характер партийной системы можно считать широкое применение в России и некоторых постсоветских странах термина «партия власти» вместо характерного для стран традиционной демократии термина «правящая партия». Интересно, что это понятие до сих пор не имеет однозначного толкования; иногда «партией власти» именуют даже российскую политическую элиту в целом. Существует, однако, и более узкая трактовка термина, подчеркивающая партийный (а не только властный) характер подобных образований[[3]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn3%22%20%5Co%20%22).

В нашей стране упомянутый термин вошел в оборот после принятия Конституции 1993 года, превратившей президента в центральную властную фигуру. Исходя из личных отношений с этой фигурой определяются властные позиции и возможности всех элитных групп. При этом попытки создания «партии власти» прошли несколько этапов: от конкуренции проектов, выдвигавшихся разными группами федеральной и региональной элиты в 1990-е годы, до ее консолидации вокруг общего проекта в лице «Единой России».

Системообразующим признаком «партии власти» является ее создание по инициативе и под патронажем правящей политической элиты (в России ее представляют администрация президента и правительство) в качестве главного выразителя ее интересов в сфере публичной политики. Такая партия становится ключевым элементом привлечения элит к поддержке курса центральной исполнительной власти; кроме того, с ее помощью демонстрируется преданность нижестоящих элитных групп вышестоящим. В некотором роде членство в «партии власти» превращается для элит в своеобразный ритуал: подобная структура, по мнению одних исследователей, имеет сходство с профсоюзом представителей номенклатуры; по мнению других, является «коалицией бюрократии»[[4]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn4%22%20%5Co%20%22); по мнению третьих, играет роль своеобразной иерархии, напоминающей церковь и существующей параллельно с органами власти[[5]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn5%22%20%5Co%20%22).

Исследователи феномена «партии власти» обращают внимание на то, что в некоторых модернизирующихся странах второй половины XX столетия в условиях слабости или отсутствия гражданского общества властвующая элита сама выступала в роли инициатора и создателя партий и движений[[6]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn6%22%20%5Co%20%22). При этом сам термин «партия власти» находится в очевидном противоречии с предложенной еще Максом Вебером принципиальной дихотомией «профессионального политика» и «чиновника-специалиста»[[7]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftn7%22%20%5Co%20%22), фигуры которых появились с расширением избирательных прав и формированием парламентарной демократии. Вопреки схеме Вебера, в Советском Союзе любой чиновник просто обязан был быть партийным; именно эту традицию пронизывающей все государственные институты партийности мы и наблюдаем сегодня в попытках создания так называемых «партий власти».

То обстоятельство, что «партия власти», представляя собой гибрид элитного клуба сторонников режима и инструмента его внешней легитимации населением, лишена при этом возможности принимать самостоятельные решения, предполагает и специфическую идеологическую природу. Коалиция различных элитных групп, объединенных в первую очередь должностным статусом, не может не быть идеологически рыхлой. Это обусловило ряд парадоксов в существовании «Единой России». С одной стороны, партию власти отличает идеологическая всеядность: в ее рядах есть бывшие представители всех существовавших в России партий – от крайне левых до крайне либеральных. Это вынуждает ее создавать внутри себя так называемые клубы – Центр социально-консервативной политики, клуб «4 ноября», Государственно-патриотический клуб. Но, с другой стороны, эти клубы никак не влияют на парламентское поведение партии, обязанной поддерживать все, что предлагает и делает власть.

Время от времени менеджмент «Единой России» пытается наводить внутрипартийный порядок и карает нарушителей партийной дисциплины, особенно при проведении выборов различного уровня. Речь шла, как правило, об исключении из партии тех членов, которые выдвигались на различные посты вопреки ее воле. Однако такие попытки превращения рыхлой коалиции групп влияния в жестко структурированное образование заметно обесценивались тем фактом, что победителя любых выборов, даже ранее исключенного из самой партии «Единой России», после победы тут же стремились принять обратно.

**Попытка оживить неживое**

Возникает вопрос: способна ли наша «партия власти» стать реальной партией и при каких условиях это возможно? Если посмотреть на мировую историю партийного строительства, то можно обратить внимание на интересное явление: большинство устойчивых, то есть имеющих высокий уровень институционализации, партий создавались в оппозиции. И, наоборот, партии, изначально возникавшие как «партии власти», оказывались наиболее хрупкими и эфемерными. К примеру, две основные в настоящее время партии США, Демократическая и Республиканская, первоначально складывались в оппозиции, объединяя противников правительств, действовавших в то время. (Становление Демократической партии было связано с избирательными кампаниями Эндрю Джексона в 1820-е годы, а Республиканская партия возникла в 1850-е годы на севере страны на фоне конфликтов, касающихся рабства.) Возможно, это связано с тем, что партия, оформляющаяся в оппозиции, на момент своего создания избавлена от «балласта» в виде карьеристов, которых интересует не столько общность идей, сколько возможность приобщиться к благам власти.

Где сегодня испанские или португальские партии, выступавшие базой поддержки авторитарных режимов на момент их крушения в 1970-е годы? Фалангисты Франсиско Франко распались на несколько группировок, а «Национальный союз» сторонников Антониу ди Салазара и Марселу Каэтану, именовавшийся «организацией единства всех португальцев», после «революции гвоздик» был запрещен. Где оказались партии, игравшие роль «доминирующих» при авторитарных режимах в странах Азии или Африки, после того, как сами эти режимы рухнули? Несомненно, сети межличностных связей, сложившиеся внутри таких партий, никуда не делись и были использованы при создании новых партий (например, инфраструктура испанского «Национального движения» использовалась для создания партии «Народный альянс»), но сами прежние партии как политические организации исчезли.

Однако крушение партий, на которые прежде опирались авторитарные режимы, происходит далеко не всегда. Имеются довольно редкие случаи постепенной эволюции в полноценные партии в ситуации по-настоящему конкурентной партийной системы. Один из частных примеров – Институционно-революционная партия Мексики (ИРП), доминировавшая в стране с момента ее создания в 1929 году и сумевшая сохранить себя даже после проигрыша выборов в 2000-м. (Ныне она снова находится у власти.) Случай ИРП, впрочем, во многом уникален, так как она сама и вся система власти в Мексике были построены на принципах жесткой ротации входящих в партию элитных групп, что создавало для этих групп стимулы поддерживать партийное единство, дожидаясь своей очереди прихода к власти. Ротация подчиняет личность требованиям структуры, она ставит структуру над личностью. Однако в иных режимах персоналистская поддержка лидера обычно преобладает.

Российские политтехнологи предпринимали и продолжают предпринимать попытки оживить изначально искусственный организм «партии власти». В частности, в этих целях используется механизм «внутрипартийных выборов» (праймериз) при выдвижении кандидатов на различные должности. Причем в последние годы он пережил определенную эволюцию, от голосования «собраниями» (по принципу «одна парторганизация – один голос») до более демократичной системы персональных голосований партийцев. Однако фактическая подконтрольность партии чиновникам данную процедуру во многом обесценивает, начиная с того, что чиновники, контролирующие партийные организации, принимая «нужных» и исключая «ненужных» людей, дирижируют большинством, и, заканчивая тем, что по закону результаты этих «праймериз» все равно не являются для партии обязательными и зачастую игнорируются. Всерьез же подчинить решения власти решениям партии означало бы покуситься на фундаментальные принципы конституционной системы.

Попытку оживить искусственное отражает и стремление сделать партийные органы более влиятельными в ходе принятия властных решений. Так, летом 2009 года была внедрена схема, по которой президент России, предлагая законодательному собранию кандидата для наделения полномочиями губернатора, руководствовался исключительно списком кандидатов, предложенным федеральным руководством партии, которая победила на региональных выборах. Во всех случаях это был президиум генерального совета «Единой России». Однако процедура была обставлена таким количеством оговорок и страховочных механизмов, что изначально оказалась бессмысленной. При этом в самом принятии решений участвовали, как и ранее, чиновники администрации президента, одновременно входящие в руководство партии.

Следующим и пока последним этапом изменения внутренней политической роли менеджмента «Единой России» внутри властного конгломерата стало продвижение ряда деятелей, вышедших из руководства партии, на ключевые позиции в администрации президента. Начало этим процессам положила состоявшаяся в декабре 2011 года замена Владислава Суркова, долго пребывавшего в роли куратора внутренней политики, на бывшего секретаря президиума генерального совета партии Вячеслава Володина. Потолок карьерных возможностей для выходцев из «Единой России» вроде бы приподнялся – но изменилось ли зависимое положение партии по отношению к государственной бюрократии? Полагаю, ответ очевиден: стимулируются лишь карьерные амбиции отдельных политиков, но институциональная роль партии остается прежней.

**Между небольшой, но реальной партией – и хождением по кругу**

Пока, несмотря на все попытки «оживить» партию власти, она остается в рамках тех возможностей, которые заданы сложившейся в стране системой разделения властей. Только фундаментальные трансформации в самой структуре власти способны изменить положение в ней как партий в принципе, так и «партии власти» в отдельности. Сможет ли нынешняя «партия власти» со временем превратиться в «правящую партию»? Пока – исходя из мировой эволюции политических систем – отвечать на этот вопрос приходится, скорее, отрицательно. Как минимум несомненное влияние на развитие партийной системы будет оказывать имеющаяся внутри партии система межличностных связей, которая точно никуда не денется. Однако то, как будут использованы эти связи и частью какой структуры они станут в дальнейшем, сегодня далеко не ясно.

Представляется, что возможности сохранения бренда «Единой России» в его прежнем виде фактически исчерпаны. И в случае изменения, и в случае сохранения нынешней системы организации власти правящая группа будет вынуждена выбирать между двумя сценариями. Одним из них станет ставка на создание максимально широкой и идеологически пестрой структуры (и тогда потребуется новый бренд, призванный сменить дискредитированную событиями 2011–2012 годов «Единую Россию»), либо сохранение ориентации на «Единую Россию» в нынешнем виде. Во втором случае, с учетом эволюции имиджа партии, ставшей символом весьма специфического законотворчества последнего времени, придется забыть о широкой коалиции элитных групп с разными взглядами. Ей на смену на какое-то время придет политически агрессивная, ортодоксальная и консервативно-охранительная партия, опирающаяся на заметно сократившуюся электоральную базу. В дальнейшем же стремление к упрочению своей электоральной поддержки все равно вынудит власть или менять политическую систему, или запускать новый партийный проект.

[[1]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref1%22%20%5Co%20%22) Именно на этом подходе базируется наша недавняя книга: Кынев А.В., Любарев А.Е. *Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция.* М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2011.

[[2]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref2%22%20%5Co%20%22) Коргунюк Ю.Г. *Становление партийной системы в современной России.* М.: ИНДЕМ, 2007. С. 106–112.

[[3]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref3%22%20%5Co%20%22) Голосов Г.В., Лихтенштейн А.В. *«Партия власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ* // Полис. 2001. № 1. С. 4–6.

[[4]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref4%22%20%5Co%20%22) Межуев Б., Черняев А., Куркин Н. *Политическая гегемония большинства* // Русский журнал. 2010. 21 января (www.russ.ru/pole/Politicheskaya-gegemoniya-bol-shinstva).

[[5]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref5%22%20%5Co%20%22) Морозов А. *Неизвестная партия* // Слон.ру. 2010. 12 февраля (http://slon.ru/blogs/morozov/post/262651/).

[[6]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref6%22%20%5Co%20%22) Рябов А. *«Партия власти» в политической системе современной России* // *Формирование партийно-политической системы в России* / Под ред. М. Макфола, С. Маркова, А. Рябова. М.: Московский центр Карнеги, 1998. С. 80–96.

[[7]](http://www.nlobooks.ru/node/3094%22%20%5Cl%20%22_ftnref7%22%20%5Co%20%22) Вебер М. *Избранные произведения.* М.: Прогресс, 1990. С. 672–676.