

Эффективность влияния политических партий России на процессы политического управления

А. С. Епифанов¹, Т. В. Растимешина²

¹ *Московский государственный областной университет (МГОУ)*

² *Национальный исследовательский университет «МИЭТ»*

Усиление управленческой мощи государства, ставшего в современной России наиболее эффективным субъектом управления обществом, авторы связывают, среди прочего, с концентрацией властных ресурсов в руках административной элиты. Обращается внимание на сопровождающие ее процессы: приостановку демократического транзита и сужение политического спектра. Подчеркивается необходимость осмысления этих тенденций государством как угрозы политической безопасности страны. Приведение политического спектра в состояние оптимальной ширины названо одним из императивов обеспечения политической безопасности современного российского общества.

Ключевые слова: эффективность политической партии; административная элита; реставрация авторитарного бюрократизма; партия власти; политический спектр страны.

Политическая система нашей страны, как показывает ее история, развивается в соответствии со следующей закономерностью: «Верховная власть в России, начиная со Смутного времени, зиждется на сложном сочетании различных оснований легитимности: договорном, преемственном, наследственном, выборно-демократическом. После прерывания династической преемственности, под давлением правящей верхушки (боярства, ЦК ВКПБ, олигархов и т. д.) верховная власть обращается к поиску новых способов легитимации. В “смутных” условиях все инструменты применяются для того, чтобы укрепить власть как “вещь в себе”, поэтому любая форма власти в России рано или поздно крениется на сторону абсолютизма» [1, с. 77]. Об этом свидетельствует и то, что в последние годы ключевым инструментом воздействия на общественное сознание стал имидж В. В. Путина — центральной фигуры и самой власти, и ее картины в государстве.

© Епифанов А. С., Растимешина Т. В.

В ходе избирательной кампании 2007 г. Путин дал партии «Единая Россия» официальное разрешение использовать его имя и образ в целях получения конституционного большинства в Государственной Думе 5-го созыва. Сегодня эта политическая организация обрела статус партии власти, однако эффективность ее крайне низка, а влияние на политику незначительно.

На наш взгляд, сложившееся противоречие закономерно: низкая автономность партии и слияние с бюрократией лишают ее политического веса и делают слабым, почти невесомым субъектом политических процессов. Для доказательства этого тезиса на базе рассмотрения весомости партий как политических институтов в современных политических процессах нам необходима методологическая опора, четкое понимание того, какой их аспект мы будем рассматривать.

Так, в качестве объекта могут выступать политические процессы, в основе которых — борьба за власть.

Они, в свою очередь, подразделяются на конвенциональные (осуществляемые в правовом поле, т. е. прежде всего избирательные) и протекающие с использованием не электоральных, в том числе протестных, методов. Кроме того, объектом исследования могут быть процессы осуществления власти, в первую очередь государственное управление. Эти два направления являются ключевыми при оценке правительственного статуса партий и партийной системы, который, соответственно, складывается из двух компонентов: электоральной мощи и политического веса (значения в государственном управлении).

Об *эффективности участия* партий во властных процессах мы можем судить, основываясь на предложенной С. С. Сулакшиным [2, с. 88] оценке осуществления партиями следующих функций посредничества между обществом и властью:

- 1) выявление интересов и проблем социума, их артикуляция;
- 2) сигнально-информационная трансляция по линии *социум — власть*;
- 3) консультирование (интеллектуальный усилитель) власти;
- 4) участие в выработке властных решений (научно-экспертная поддержка власти);
- 5) участие в принятии властных решений (давление, лоббирование);
- 6) участие в реализации властных решений (популяризация, мобилизация, общественный контроль, обратные связи);
- 7) участие в формировании власти через выборы.

При оценке *управленческой эффективности* политических партий нужно учитывать принципиально важное обстоятельство: они действуют не только наряду с другими партиями, но и в конкуренции и сотрудничестве с иными акторами государственного управления: президентом, правительством и др.

Эффективность партий в законодательном процессе можно измерить, применив количественные методы. Так, приняв за 100 % все законы, принятые Государственной Думой с 1996 по 2007 г., увидим, что из законодательных инициатив депутатов ГД РФ форму законов приобрели только 14 %, а Президента РФ — 87,57 %. При этом «пороговым» можно считать 2000 г., когда одним из активных субъектов законодательной инициативы стало Правительство РФ (его законодательная эффективность за указанный период составила почти 74 %). Полученные данные позволяют сформулировать проблему: партии и партийные системы, для которых главный канал участия в процессах осуществления власти — законодательный процесс, фактически не проявляют и не реализуют законодательной инициативы. В этом отношении состязательно-конкурентная функция партий и состязательность политического процесса нивелируются, а сам он постепенно приобретает административно-директивные формы (см.: [2—4]).

Сокращение состязательности законодательного процесса ставит проблему сужения диалогического пространства *социум — власть*, ограничивая и функции партий, связанных с реализацией законного представительства социальных интересов отдельных социальных групп и общества в целом. Не отлажены в рамках политических процессов в современной России и такие механизмы, как консультирование власти по ключевым вопросам идеологии и практики общественной жизни, интеллектуальная (научная) поддержка административных институтов, давление и лоббирование со стороны отдельных партий или партийной системы в целом.

Некоторый упадок управленческой и представительской значимости политических партий и партийной системы

в последние десятилетия показывают и социологические опросы. Уровень доверия российских граждан к партиям ниже 10 %, что даже меньше, чем к профессиональным союзам и средствам массовой информации, и значительно меньше, чем к церкви (см.: [5—7] и др.).

Необходимость повышения эффективности партийной системы в сфере выполнения ими функций посредничества между обществом и системой государственной власти и государственного управления не вызывает сомнений, но можно ли изменить ситуацию к лучшему? Большая часть независимых экспертов по вопросам социального управления [8—11] считает, что перспективы есть.

Эффективность государственного управления может быть оценена с использованием не только экономического инструментария (максимизация полученного результата при минимизации затраченных ресурсов), но и теоретико-политологического (качество государственного управления по отношению к теоретической модели общественного блага для каждой личности и социума в целом). Задача применения второго подхода в значительной степени облегчается тем, что общественное благо (в том или ином виде) заявляет в качестве цели своей деятельности каждый субъект политического процесса, и партии в первую очередь, в своих программных документах, содержащих обещание добиться положительного результата в решении проблем общенационального значения.

Определить способы повышения эффективности управления позволяет анализ политического спектра. Положение партии в нем есть производная от ответов на общественно значимые вопросы, артикулированных партией в программных документах и имеющих правую или левую ориентацию. Она отражает

те пути, по которым партия предлагает идти обществу при решении проблем общенационального значения. Иными словами, идеология (занимающая, по словам М. Дюверже [12], центральное место в теории партий) воздействует на другие характеристики и таким образом имеет для нас тройное значение:

1) ею продиктованы заявленные в программных документах цели, а они выступают в качестве исходного ориентира для оценки эффективности каждой отдельной партии;

2) она определенным образом маркирует партию и дает основания определить ее место на шкале право-левой ориентации относительно других партий;

3) именно она позволяет применить к построению политического спектра математические методы и сделать вывод о многочисленности и разнообразии предлагаемых партиями путей развития общества и государства.

По мнению С. С. Сулакшина, существуют показатели оптимальной ширины политического спектра для России. Он пишет: «Когда ширина политического спектра нулевая — нет мысли, нет дискурса, общество замерзает, снижается эффективность государства, возникает кризисообразующая ситуация, которая и проявляет себя в соответствующий исторический момент времени. Соответственно, есть и обратная ситуация — когда общество перегрето, его политический градус зашкаливает, оно атомизировано, смысл консолидированной позиции исчезает, возникает генерация всякого рода безумия, которое влияет на власть. И это вторая кризисообразующая область соответствующего состояния социума. При таком разбросе значений появляется необходимость в определении оптимального коридора ширины политического спектра...» [2, с. 98]. Исследования социологов подтверждают состоятельность теории Сулакшина, причем параметры

упомянутого коридора поддаются вычислению: если наложить математические модели ширины спектра на графики, отражающие различные показатели развития страны, общества и государства, то при оптимальной его ширине отрицательные характеристики будут сглажены, а положительные — усилены.

Сегодня политический спектр России критически сужен, причем большую его часть занимает партия власти. В политическом процессе пространство дискуссии и конкуренции также опасно сузилось, в законодательном и управленческом — процессы принятия решений монополизируются, и наиболее мощными монополиями выступают президент и федеральное правительство.

Безусловно, чтобы не впасть в добросовестное заблуждение, от которого предостерегал Аристотель знаменитой аксиомой логики: «После того — не значит вследствие того», — мы должны признать, что причинно-следственная связь ширины политического спектра с параметрами развития страны достоверно не установлена. Вместе с тем, если принять эффективность государственного управления за промежуточный показатель, то в этой трехчастной системе проследить взаимозависимость не трудно. Достаточность такого рода доказательств пока также не очевидна, однако мы склонны видеть наличие закономерной зависимости. В качестве дополнительного метода ее исследования мы применили историко-политологический анализ.

Сопоставление политических процессов, их содержания и направленности с тенденциями изменения ширины политического спектра в различные периоды развития нашей страны показывает, что политические партии как институты обеспечения коммуникации между запросами общества и ответами государства на них при достаточно широкой представленности

в политическом пространстве страны могут повысить качество государственного управления и стать фактором и субъектом обеспечения его эффективности.

Причины неэффективности российской многопартийной системы интересуют многих авторов. Так, Г. В. Голосов [13], мнение которого мы склонны разделять, связывает ее с реставрацией авторитарного бюрократизма. Действительно, в сложившейся системе осуществления власти и государственного управления партии и их система почти не влияют на законодательные и исполнительные решения органов власти. Субъектом принятия всех решений стал административно-политический класс, заинтересованный в консервации режима «управляемой демократии» [14]. В этой системе партии стали не претендентами на власть, а, напротив, управляемым инструментом, который политический класс использует для ограничения доступа к ней любых альтернативных, тем более оппозиционных, сил [14]. По большому счету, «государственное здание» уже «спроектировано» по схемам демократического централизма: «...с несамостоятельной в своих решениях Государственной Думой, декоративным Советом Федерации, бесправными органами представительства, зато со всемогущим аппаратом органов исполнительной власти» [15] (см. также: [16;17] и др.).

Анализ вышесказанного приводит нас к выводу, что государство в России в последние годы усилилось как институт управления, в том числе благодаря концентрации властных ресурсов в руках административной элиты, однако ослабло как субъект обеспечения прав и свобод граждан, а многие его функции, для осуществления которых необходима прямая связь с обществом, не реализуются. Демократический транзит и модернизация общества приостановлены,

более того, по ряду направлений наблюдается политическая стагнация и даже архаизация.

Таким образом, реставрация авторитарного бюрократизма — одна из главных причин неэффективности партийной системы. Вместе с тем большинство исследователей ([18; 19] и др.) сходятся во мнении, что она не единственная: причины образуют сложный комплекс, в их числе — неразвитость политической культуры участия у российского общества и политической элиты, отсутствие социальной базы у большинства партий, краткость истории российского парламентаризма и т. д., вследствие чего этими авторами «состояние партийной системы оценивается как “ущербное” и даже кризисное, по целому ряду причин» [15].

Вместе с тем нельзя не отметить: многие ученые солидарны в том, что оценку состояния политической системы нельзя считать достаточным результатом политологического анализа, поскольку сегодняшнее состояние партийной системы России — не конечная стадия ее развития. В дальнейшем тенденция к сужению политического спектра может дать системе дополнительный толчок к развитию в направлении однопартийности. Соответственно, выявление основных тенденций и прогнозирование может и должно сопровождаться поиском путей выхода из кризиса.

Известны два альтернативных механизма и пути воспроизводства политической системы: «...либо имитация государственного управления и манипуляции на выборах (приобретение власти в переворотах, в ее сакральном или диктаторском наследовании), что ведет к неизбежному слому системы, потому что низы рано или поздно не захотят жить в системе, которая не решает их проблемы. Либо второй путь — профессиональное, сбалансированное по интересам социальных страт решение проблем

страны по существу, что обещает достижение устойчивого, гармоничного развития. Здесь важна роль медиаторов» [2, с. 87]. Сегодня эффективность медиаторов недостаточна для воспроизводства власти по второму сценарию, что также увеличивает вероятность дальнейшего разворачивания стагнационных тенденций.

В обществе обозначаются и активно действуют две противоположные точки политического спектра. С одной стороны, это социализм, сочетающийся с идеологической концепцией национализма, идеологией патриотизма, великодержавности, традиционализма и т. д. В последние годы эти идеологические конструкты активно поддерживаются, внедряются и продвигаются государством. Они же занимают большую часть политического спектра, что интерпретируется некоторыми социологами как идеологическая и социально-политическая стабилизация и даже гармония. С другой его стороны располагаются такие идеологические концепты, как права человека, самоценность, достоинство и свобода личности и иные конструкты, которые обычно определяют и маркируют как либеральные.

За последние годы политический спектр сузился за счет сокращения диапазона, связанного с либерализмом. Средства массовой информации, институты образования, пропагандистские силы и церковь единогласно утверждают, что именно такое состояние оптимально для России, поскольку обеспечивает стабильность и предсказуемость развития. Однако противоположная часть спектра могла бы стать частью системы сдержек и противовесов. Либеральные позиции присутствуют в сфере интересов и проблем социума, соответственно, он нуждается в том, чтобы они были представлены в политическом пространстве в виде сигнальной информации в направлении власти в ходе

принятия законодательных и управленческих решений и при реализации властных. Обществу требуется политический дискурс, диспут и достаточно широкий диапазон мнений и позиций. Мнение меньшинства должно быть представлено в спектре политических позиций, служить инструментом коррекции и, при необходимости, «оттачивания» мнения большинства. Представленность всего разнообразия убеждений в оптимально достаточной ширине в политическом спектре России видится нам важнейшим условием избегания стагнации. Партийная система, которая после выборов 2012 г. может характеризоваться как имитационно-многопартийная, должна получить новый импульс к развитию и политической активации.

Изложенное выше дает основания сформулировать ряд выводов.

Количественные показатели проявления и реализации законодательной инициативы и влияния на исполнительные решения органов государственного управления российских партий и их системы сегодня крайне низкие, что, в свою очередь, свидетельствует о малой эффективности самих партий в политических процессах, нивелировании их состязательно-конкурентных и представительских функций, а также приобретении политическим процессом административно-директивных форм и сужении диалогического пространства *социум — власть*.

Главной в комплексе причин низкой эффективности российской многопартийной системы следует считать реставрацию авторитарного бюрократизма.

На наш взгляд, если такое состояние политической системы и открывающиеся в связи с ним перспективы дальнейшего снижения эффективности партий будут осмыслены на уровне государства как угроза политической безопасности страны, это может побудить его проводить политику стимулирования политического

партийного строительства, с тем чтобы привести политический спектр в состояние оптимальной ширины. Более того, последнее можно и должно рассматривать как один из императивов обеспечения политической безопасности современного российского общества.

Литература

1. **Растимешина Т. В.** Культурное наследие Церкви в презентации великодержавной модели истории и образа «народной монархии» в современной России // Вестник МГАДА. Серия: Философские, социальные и естественные науки. 2012. № 5 (17). С. 76—85.
2. **Сулакшин С. С.** Политическая и партийная система России и государственное управление // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. 2010. Т. 3. № 1. С. 85—103.
3. Политическая и партийная система современной России: мат-лы Всеросс. науч. конф., 2 окт. 2009 г., Москва / Центр пробл. anal. и гос.-упр. проект. М.: Научный эксперт, 2009. 368 с.
4. **Шабров О. Ф.** Место избранных: Корпоративные интересы представлены в политической власти лучше всего // Независимая газета: прил. НГ-Политика. 2008. 16 дек. № 273 (4509).
5. Повестка дня для России: мат-лы круглых столов фонда «Единство во имя России» за 2003 г. / Под ред. В. А. Никонова. М.: Форум, 2004. 588 с.
6. **Каранетян Л. М.** Политические партии в судьбе России. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. 264 с. (Конституционное, муниципальное и административное право).
7. **Барццц И. Н.** Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Форум права, 2007. 508 с.
8. **Кузык Б. Н.** Россия и мир в XXI веке. М.: Ин-т экономических стратегий, 2006. 639 с.
9. Государственная политика вывода России из демографического кризиса / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян и др. 2-е изд. М.: Научный эксперт, 2007. 888 с.
10. Государственная экономическая политика и экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике: в 5 т. / В. И. Якунин, В. Л. Макаров, С. С. Сулакшин и др. М.: Научный эксперт, 2008.
11. Вариативность и цикличность глобального социального развития человечества: монография / В. И. Якунин, В. Э. Багдасарян, В. И. Куликов, С. С. Сулакшин. М.: Научный эксперт, 2009. 464 с.

12. **Дюверже М.** Политические партии: Пер. с фр. М.: Академический проект, 2000. 558 с. (Концепции).
13. **Голосов Г. В.** Партийные системы России и стран Восточной Европы. М.: Весь мир, 1999. 152 с.
14. **Ледяев В. Г.** Власть, авторитет и господство в России: основные характеристики и формы // Политическая концептология. 2009. № 4. С. 61—94.
15. **Исаков А. Л.** Модель архаизации политического процесса на материалах постсоветской политической эмпирики // Теория и практика общественного развития [онлайн-версия]. 2013. № 12. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/12/politika/isakov.pdf (дата обращения: 18.09.2015).
16. **Васильев В. И.** «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти: [сб. ст.]. М.: Юристъ, 2006. 363 с. (Res cottidiana).
17. **Головченко В. И.** Партийно-идеологический фактор политической трансформации современной России / Под ред. А. А. Вилкова. М.: Наука, 2009. 236 с.
18. **Зотова З. М.** Политические партии и избирательный процесс. М.: РЦОИТ, 2002. 176 с. (Современные избирательные технологии).
19. **Грызлов Б. В.** Политические партии и российские трансформации: теория и политическая практика: автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2001. 20 с.

Епифанов Андрей Сергеевич — аспирант МГОУ. E-mail: aspirantura@mgou.ru

Растимешина Татьяна Владимировна — доктор политических наук, профессор кафедры философии и социологии (ФиС) МИЭТ. E-mail: rast-v2012@yandex.ru