К.А. Спиридонов

СТАНОВЛЕНИЕ ДВУХПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

За последнее время партийная система России претерпела заметные изменения, эволюционируя в сторону системы, состоящей из двух основных партий со сходной в своей основе идеологией. Путь к двухпартийной системе или ее подобию был, очевидно, определен еще несколько лет назад, когда в Государственной Думе приняли несколько решений, ударивших по мелким партиям (увеличение обязательной численности партии и необходимость иметь отделения в подавляющем большинстве регионов). Эти изменения отчасти были обусловлены тем, что в России политическим партиям «не удалось стать основными посредниками между властью и обществом, несмотря на то, что прошло около двадцати лет с начала реформирования политической системы в стране»[1].

Существует мнение что, двухпартийная система в стране уже существует – налицо две системообразующие партии. Это партии «первого порядка», которые присутствуют во всех регионах, имеют свои парторганизации и делегируют своих представителей во все местные парламенты – «Единая Россия» и КПРФ. Подавляющая часть населения прекрасно их знает, знакома с их основными идеями и программами. Так, если ЕР у большинства ассоциируется с курсом президента Путина, то КПРФ связывают с ностальгией по советскому прошлому, которую, кстати, коммунисты очень умело и последовательно эксплуатируют, поскольку их часть избирателей наиболее «электорально дисциплинированна» и ходит голосовать всегда.

Наличие достаточно сильной и неконтролируемой партии КПРФ на левом фланге политической жизни страны определенно мешает созданию умеренной двухпартийной системы, способствующей продвижению страны по намеченному Кремлем политическому курсу. Строительство двухпартийной системы идет полным ходом не только в центре, но и в регионах, которые слепо копируют федеральную избирательную модель и строят у себя двухпартийную

[1] *Сковиков А.К.* Особенности становления многопартийности и партийной системы в России // Перспективы политического развития России: Материалы всероссийской научной конференции. Саратов, 19–20 апреля 2007 г. Саратов, 2007. С. 94–95.

систему. При этом региональные политики, готовясь к выборам, активно используют те же самые методы, которые применяются на федеральном уровне. Ориентируясь на пример центра, все регионы повысили до 7% барьер для прохождения партий в парламенты, хотя имели право этого не делать.

Таким образом, вполне возможно, что в политической жизни российского общества произойдет перераспределение административного ресурса между ЕР и СР.

В условиях, когда российская политическая система претерпевает подобные изменения, интересно посмотреть, как они в будущем повлияют на модель принятия решений в стране. Сам собой напрашивается анализ американской двухпартийной системы и того опыта, который мы могли бы перенять. Одним из самых ярких моментов, который демонстрирует как плюсы, так и минусы принятия решений в условиях двухпартийной системы, можно назвать бюджетный кризис США 1995–1996 гг., когда республиканское большинство в конгрессе не давало возможности президенту от демократов Клинтону провести бюджет, предусматривавший расходы на революционную для США реформу медицинского страхования, а президент раз за разом накладывал вето на бюджетные проекты республиканцев.

Анализируя переход к двухпартийной системе и американский опыт, можно сказать, что при трансформации политической системы от многопартийной к двухпартийной естественным образом уменьшается количество политических акторов. Политику государства в основном начинают определять три из них: президент и его администрация, выполняющая роль правительства, а также две партии. В этом случае президент может придерживаться партийной программы, т. е. проводить в жизнь политику, которую выработала выдвинувшая его партия[1], а может опираться на собственный, отличный от основного партийного, курс. Неожиданным решением для большинства политологов явилось согласие Президента РФ возглавить предвыборный список ЕР. Таким образом, очевидно, что администрация Кремля заинтересована в получении наибольшего числа мандатов.

На выборах 1992 г. в США Клинтон придерживался так называемого третьего пути, когда президент объединяет народ и выступает как сила, которая не зависит ни от традиционных демократиче-

[1] См.: *Согрин В.В.* Новый образ Америки // США. Экономика. Политика. Идеология. 1993. № 4.

ских, ни от консервативных республиканских взглядов. В условиях нашей страны, когда ни у одной из двух партий, выдвинутых Кремлем, и претендующих на место в новой системе, нет ни четкой программы кроме умозрительной «поддержки курса Путина», ни четких взглядов, роль пути, который выбирает президент, значительно усложняется. Политическая и идейная немощность, коими страдает номенклатура, составляющая хребет «Единой России» и «Справедливой России», еще долгое время не позволит им стать силами, реально влияющими на политический курс государства. Таким образом, в нашей стране, скорее всего, при переходе к двухпартийной системе роль президента и его администрации в принятии государственных решений увеличится еще больше – во всяком случае, до тех пор, пока партии не приобретут больше воли и самостоятельности. В целом же, на мой взгляд, за счет уменьшения количества акторов двухпартийная система способна придать процессу принятия решений большую стабильность, в частности, при выработке решений крупные партии не будут становиться заложниками своих более мелких союзниц, как это порой происходит в Италии или Великобритании.

Для России это тоже может быть актуально, так как уменьшение количества участников политического процесса может помочь избежать хаоса подобного тому, который мы видим на Украине. Состоявшиеся досрочные парламентские выборы 30 сентября 2007 г. свидетельствуют о том, что политический хаос трудно будет преодолеть в результате прихода к власти разноплановых политических сил – Партия регионов, Блок Юлии Тимошенко, «Наша Украина – Народная самооборона», Компартия Украины, блок Литвина. Одновременный приход порой диаметрально противоположных по идеологии политических сил будет негативно сказываться на процессе принятия политических решений в новом парламенте.

Вторая особенность, вытекающая из первой, заключается в том, что с уменьшением количества политических акторов в процессе принятия политического решения возрастает роль личностей или организаций, отвечающих за этот процесс[1]. Это означает, в частности, что возникает необходимость разработки механизма, защищающего государственную власть от попадания случайных или

[1] См.: *Карпов А.В.* Психология принятия управленческих решений, М., 1998. С. 29.

просто неспособных людей в процесс принятия решений. Такой механизм пока не разработан и в США, и мы время от времени наблюдаем «странных политиков» даже на самых высших постах. Ярким примером необходимости такого механизма может послужить фигура нынешнего президента Соединенных Штатов. В то же время сильная личность у власти может послужить локомотивом для благоприятных реформ, каковым был Клинтон в США, сумевший к концу своего правления избавить страну от многомиллиардного бюджетного дефицита. Таким же локомотивом является для России президент Путин.

В двухпартийной системе, помимо прочего, возрастает и роль партийных лидеров, глав фракций в парламенте[1]. Так, в условиях упомянутого бюджетного кризиса именно лидеры республиканцев Доул в сенате и Гингрич в палате представителей долгое время занимали наиболее радикальные позиции и в условиях довольно строгой партийной дисциплины не позволяли своим более умеренным однопартийцам пойти на уступки администрации Клинтона[2]. Таким образом, при переходе к двухпартийной системе возрастет роль отдельной личности при принятии политического решения. В российских условиях это с большой вероятностью снова приведет (во всяком случае, на первых порах) к росту влияния президента.

Третьей особенностью двухпартийной системы является ситуация, при которой президент может не принадлежать к партии, имеющей большинство в парламенте, т. е. каждый раз возникает необходимость договариваться с оппонентами о важных политических решениях. С одной стороны, это хорошо, так как политические силы уравновешивают друг друга, принимая компромиссные решения. С другой стороны, довольно сложно провести и принять какое-либо радикальное, но необходимое для страны решение. Так потерпела неудачу попытка Клинтона ввести в США систему всеобщего медицинского страхования. Более того, в борьбе за власть президент и парламентское большинство могут парализовать работу всей инфраструктуры страны, затянув, например, с принятием бюджета, что и произошло в 1995 г., когда республиканское руководство конгресса разработало «двухслойную» стратегию сбалансирования федерального бюджета к началу 2000 г.

---

[1] См.: Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции. Ч. 2. 1918 – 1988 гг. М., 1989. С. 134.

[2] The Wall Street journal Europe. 1995. 28 October.

Тупиковая ситуация с принятием федерального бюджета зрела достаточно долго, когда республиканцы, имевшие в конгрессе большинство, начали вносить свои предложения. Они призывали к огромному сокращению налогов и одновременно – к сбалансированному бюджету через семь лет, комбинации, которая противоречила всем законам арифметики и могла быть достигнута только путем больших сокращений расходов на образование, защиту окружающей среды и программ здравоохранения. Именно то, что республиканцы чересчур увлеклись своими проектами, во многом привело к срыву бюджетного процесса. Они сразу отвергли бюджетный проект администрации (еще в феврале 1995 г.) и принялись разрабатывать собственный. В результате в конгрессе шло ожесточенное противостояние между республиканским большинством и демократическим меньшинством, из-за чего многие ключевые законопроекты (в частности по труду, здравоохранению и социальным услугам) даже не прошли обсуждения в сенате.

В России, однако, подобная ситуация вряд ли возможна. Двухпартийная система на первых порах с большой вероятностью в любом случае будет поддерживать курс президента – как нынешнего, так и будущего.

В то же время в ситуации, когда президент и партия, имеющая большинство, придерживаются одной программы, принятие решений происходит значительно быстрее, эффективнее, и ничто не мешает правящей в данной момент силе проводить в жизнь свою программу. Правда, роль оппозиции в данном случае значительно снижается и ей становится довольно трудно влиять на политику государства – ситуация, которую мы наблюдаем в Соединенных Штатах[1].

На парламентском уровне растет роль разнообразных комиссий, состоящих, естественно, из представителей двух основных партий – и это четвертая особенность. С одной стороны, это хорошо, так как профессионалы, занимающиеся разработкой решений по различным вопросам, входящим в ведение данной комиссии, облегчают жизнь коллегам и разгружают повестки дня[2], оптимизируя процесс выработки и принятия решений[3]. С другой сторо-

[1] New York Times. 2007. 29 March.

[2] *Травкина Н.М.* Бюджетный процесс в США в середине 1990-х гг. М., 2003. С. 35.

[3] *Lindbom Ch., Woodhouse E.* The Policy Making Process. Englewood Cliffs, 1993. P. 52.

ны, небольшая группа людей, имеющая большинство в комиссии, может не допустить попадания важного для страны вопроса даже на рассмотрение в парламент[1]. Для российского парламента, где пока нельзя поручиться за профессионализм депутатов и сенаторов, рост роли комиссий в краткосрочной перспективе скорее всего приведет к еще большему снижению качества и эффективности процесса принятия решений. Комиссии будут либо необоснованно затягивать этот процесс, либо, наоборот, выносить на обсуждение сырые проекты. Как впоследствии скажется двухпартийная система на работе комиссий и оздоровится ли ситуация с процессом принятия решений, пока сказать сложно.

Указанная выше особенность тесно связана с лоббизмом, роль которого в двухпартийной системе очень велика. В условиях, когда в стране существуют только две партии, различные группы общества вынуждены отстаивать свои права, прибегая к лоббизму, так как зачастую не могут найти силу, интересующуюся именно их проблемами. В США система лоббизма разрешена и применяется очень широко. Лоббисты напрямую влияют на принятия решений как через комиссии, о которых говорилось выше, так и через различные партийные фракции или уважаемых политиков – от конгрессменов до сенаторов. Ситуация с лоббизмом в России в условиях возможной двухпартийной системы – это тема для серьезного отдельного научного исследования. Легализация этого механизма может привести к непрогнозируемым последствиям. В России нет такого количества политических сил, обладающих, с одной стороны, денежными ресурсами, а с другой – стремящихся к противоположным целям, как в США. Легализованный лоббизм может привести на первых порах к значительному перекосу в принятии решений в пользу сил, владеющих материальными ресурсами[2].

Еще одна особенность двухпартийной системы в современном обществе – усиление роли СМИ в политической борьбе и в принятии политических решений. СМИ формируют общественное мнение, которое очень важно для обеих партий. Поражение на выборах, особенно президентских, – это четырехлетний крах амбиций одной из сторон, а успех на выборах во многом зависит

---

[1] Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев, М., 2000. С. 135.

[2] См.: *Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С.* Группы интересов и российское государство. М., 1999. С. 230.

от СМИ и репутации в обществе. Яркий пример – Япония, где скандал вокруг либерал-демократов привел к их сокрушительному поражению.

Партии и президент в своих решениях вынуждены постоянно оглядываться на СМИ и просчитывать реакцию общественности. Это приводит к тому, что СМИ (не только в России, США – тоже не исключение) все чаще подвергаются давлению или переходят под контроль сил, которые используют их для манипулирования общественным мнением. Тем не менее две партии в нашей стране скорее всего смогут иметь сходный медиа-ресурс, так как в противном случае проект двухпартийности в формате ЕР/СР не имеет смысла – одна из партий, несомненно, захочет использовать информационное превосходство, если таковое будет, для снижения рейтинга конкурента.

Рассмотрев особенности принятия решений в условиях перехода к двухпартийной системе, можно сделать вывод, что на первых порах власть в России будет еще более централизована и ориентирована на личность президента. Партии на начальном этапе в нынешних своих составах будут играть роль сменяющих друг друга марионеток, побеждающих на выборах при помощи СМИ. Дальнейшая эволюция партийной системы и процесса принятия государственных решений будет напрямую зависеть от личности, стоящей у руля государства, и решений, которые ею будут приниматься, а партии могут либо стать полноценными силами, либо окончательно деградировать в безмолвных проводников высшей воли.