

**С.А. Афанасьева**

## **Основные проблемы функционирования политической системы современной России**

Статья посвящена актуальным проблемам функционирования политической системы Российской Федерации. Анализируя практику избирательного процесса за последнее время, законодательство о политических правах и свободах человека, автор выявляет основные проблемы в реализации политических прав и свобод человека и гражданина и делает вывод о необходимости совершенствования политических институтов России.

*Ключевые слова:* политическая система; избирательные права; политическая конкуренция; государство.

**М**ногие исследователи обращают внимание, что в политической системе современной России в целом сохранились характерные черты традиционной для страны модели правления — самодержавно-бюрократической, особенностями которой являются существенное ограничение политической конкуренции и сильное регуляторное воздействие государства на политические институты политической системы [3: с. 145].

Действующая в современной России политическая система стабильно функционирует при высоких уровнях поддержки политического лидера и доверия к нему со стороны населения. При снижении поддержки власти возникают серьезные сбои, которые очень часто преодолеваются нелегальными и часто нелегитимными способами. Вместе с тем очень важно, чтобы в современной политической системе присутствовали механизмы, позволяющие минимизировать риски принятия ошибочных и непрофессиональных решений, чтобы политическая система была адаптирована к реалиям современности. Такими механизмами на практике могут выступать разнообразные открытые площадки для обсуждения возможных вариантов решений, согласования позиций различных социальных групп. В основном же адаптивность политической системы в демократических обществах достигается путем проведения открытого и честного избирательного процесса [5: с. 5–22].

Представляется, что в современной России избирательный процесс далек от совершенства. Российское общество зачастую сталкивается с искажением свободного волеизъявления народа, несвободными и нечестными выборами. Публичная власть противоправно использует властные полномочия для подавления политической конкуренции, создания преимуществ представителям аффилированных сил и групп с целью извлечения в их пользу определенной выгоды в виде результатов несвободных и нечестных выборов. Данное явление Ю.А. Нисневич обозначает как электоральную коррупцию [5: с. 5–22].

В связи с чем характерной чертой действующей в России политической системы являются нарастающие деформации избирательного процесса. Постоянно наблюдаются хаотичные изменения избирательного законодательства и порядка формирования Государственной думы, переход от пропорциональной к смешанной системе, злоупотребления административными ресурсами публичной власти всех уровней. Выборы в данной системе регулируются шлюзами разнообразных социальных дотаций, реального обсуждения социальной, экономической, культурной, национальной политики государства не происходит. Очевидно, что нынешняя политическая система Российской Федерации не обладает достаточными адаптивными механизмами. Представительные органы в политической системе России не способны играть роль самостоятельного центра принятия решений. В стране отсутствуют влиятельные оппозиционные силы для действительной политической конкуренции.

С 2005 года в России наблюдается строительство своего рода контролируемой партийной системы, во главе которой стоит крупная проправительственная партия — «Единая Россия», остальным партиям, число которых было значительно сокращено (до 7 официально зарегистрированных партий, которые допускались к участию в выборах), фактически отводилась роль лояльных оппозиционных партий, которые делили между собой голоса, не отданные электоратом за «Единую Россию», примерно в равных долях, с тем чтобы ни одна из этих партий не могла претендовать на лидирующие позиции в обществе.

Сложившаяся партийная система представляется оптимальной для авторитарных режимов. При этом следует отметить, что по результатам выборов в Государственную думу в 2011 году «Единой России» не удалось получить большинства голосов, однако за счет пропорционального перераспределения голосов количество мест (а именно 238 мандатов) в федеральном парламенте оказалось достаточным для получения фракцией партии «Единая Россия» контроля над нижней палатой российского парламента.

Так, ради нивелирования угроз потери проправительственной партией большинства в 2016 году на выборах в Государственную думу было принято комплексное решение, основное содержание которого можно свести к двум элементам: увеличить общесистемную фрагментацию на электоральном уровне путем значительного смягчения ограничений на создание новых политических партий и их участие в выборах (так называемая партийная

реформа 2012 года); минимизировать сопряженные риски путем отказа от полностью пропорциональной системы и возвращения к уже использовавшейся в России до выборов в Государственную думу 2007 года смешанной системы выборов депутатов. В 2012 году количество официально зарегистрированных партий увеличилось с 7 до 49, а в 2013 году к ним добавилось еще 19 партий. При этом большое количество партийных проектов носит явно фиктивный характер, а парламентское ядро отечественной партийной системы по-прежнему представлено традиционной четверкой: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия».

Представляется, что выборы 2015 года уже целиком прошли по сформировавшемуся выборному законодательству. Однако все же некоторые новеллы в выборном законодательстве присутствовали и развивали ранее обозначенные тенденции к ужесточению правил избирательной системы и сокращению площадок даже для ограниченной политической конкуренции. Появились новые ограничения для независимого наблюдения на выборах (законы против НКО, признанных выполняющими функции иностранных агентов, а также правоприменительные жесты в отношении некоторых общественных организации, выразившиеся, например, в обысках, в наблюдательной организации «Голос» и домах ее сотрудников). Увеличилось количество субъектов Российской Федерации, где произошла отмена прямых выборов глав регионов, а вместо них введена процедура их избрания региональными законодательными собраниями, введено обязательное согласование кандидатуры глав автономных округов с губернатором «материнского субъекта». На муниципальном уровне ограничителем для функционирования нормального политического процесса стало введение двух новых вариантов структуры органов местного самоуправления, при которых единоличный глава муниципального образования и местной администрации избирается депутатами либо самостоятельно, либо по предложению конкурсной комиссии, в которой с 2014 года половину состава формирует региональная власть. Традиционно мощным ограничителем политической конкуренции является процедура регистрации партийных списков, которая вместе с тем является и механизмом управления выборами со стороны власти. Поэтому и не будет удивительным тот факт, что после бурного роста числа зарегистрированных партий в 2012–2013 годах процесс не просто замедлился, но развернулся в обратную сторону — многие созданные партии резко свернули активность. Например, среди выдвинутых партсписков на выборах региональных парламентов в 2015 году 39 % не дошли до выборов (в первую очередь за счет отказов в регистрации по итогам проверки подписей). На выборах представительных органов региональных центров в 2015 году ситуация была чуть лучше по причине меньшего количества требуемых подписей: отсев списков составил 23,2 %, отсев списков на основании проверки подписей составил 51 %. Таким образом, уровень конкуренции составил 6,9 % списка на город.

Еще больше выросло количество отсеянных партийных списков, не имеющих льгот, и самовыдвиженцев по мажоритарным округам, хотя оно и ранее

было немаленьким. Так, на выборах депутатов законодательных собраний в 2014 году от общего числа выдвинутых кандидатов до выборов не дошло 33 %, при этом среди кандидатов от партий, имеющих льготы, отсева был всего 8 %, среди самовыдвиженцев — 63 %, а среди кандидатов от партий без льгот — 77 %. На выборах 2015 г. общая доля отсева среди всех кандидатов в законодательные собрания регионов по мажоритарным округам уменьшилась до 22 %, но среди партий без льгот увеличилась до 88 %, среди самовыдвиженцев — до 63,4 %. Всего самовыдвиженцев среди 1302 выдвинутых кандидатов было 213 (16,35 %), представителей партий, не имеющих льгот, — 133 (10,21 %). То есть общая доля кандидатов, рискующих собирать подписи, сократилась, а случаев недопуска среди них стало еще больше. При этом в мажоритарных округах на выборах представительных органов административных центров регионов в 2014 г. доля отсева в период между выдвижением и днем выборов среди самовыдвиженцев была 50 %, среди кандидатов от партий без льгот — 49 % (более благоприятная ситуация по сравнению с выборами законодательных собраний регионов объясняется меньшим числом требуемых подписей). В 2015 г. доля отсева среди самовыдвиженцев увеличилась до 54 %, среди кандидатов от партий без льгот — до 70 %.

Данные тенденции наиболее ярко выразились по результатам федеральной избирательной кампании 2016 года, в ходе которой произошло неизбежное существенное снижение явки избирателей как по причине переноса выборов на сентябрь, так и по причине низкого качества и интенсивности агитационной кампании во многих регионах. На снижение интереса избирателей к выборам также сказалась традиционная преддрешенность результатов выборов. Число действительно высококонкурентных кампаний в одномандатных округах не было большим по причине значимой роли неформальных политических согласований, но затем еще больше снизилось как по причине отказа в регистрации части значимых кандидатов, так и вследствие выбытия некоторых из них уже после регистрации.

Снижение явки избирателей существенно повышает значение различных манипулятивных избирательных технологий, включая применение организованного голосования с помощью открепительных удостоверений, организацию кампаний по сознательному снижению явки определенных групп избирателей. При этом в силу резкого ужесточения норм законодательства о назначении наблюдателей и направления на участки корреспондентов СМИ на выборах 2016 года резко снизились возможности организации и проведения электорального контроля, что является фактором, позволяющим лицам, заинтересованным в фальсификациях, легче их проводить и выбирать для них избирательные участки, лишённые фактического наблюдения. Не удивительно, что ход голосования в ряде регионов и опубликованные там данные вызвали у представителей общественности, самих партий и кандидатов целый ряд сомнений и вопросов.

Кроме того, были значительно ограничены право на свободу мысли и слова и право на объединения, что выразилось в давлении на институты

гражданского общества и средства массовой информации. Свидетельством этого, например, явилось появление Федерального закона о так называемых иностранных агентах, ограничение деятельности либеральных СМИ, которые ранее пользовались относительной свободой, наступление на свободу в Интернете (переформатирование интернет-издания «Газета.ру», смена редакций газеты «Коммерсант» и информационного агентства «Росбизнесконсалтинг», конфликт вокруг телеканала «Дождь» и т. д.), кампании по дискредитации гражданских активистов, натравливание консервативного большинства на либерально мыслящих сограждан, которых стали именовать «пятой колонной» и «национал-предателями», экспансия государства в идейно-символическое пространство и ведение им политики агрессивного антизападничества.

Таким образом, государство все сильнее вторгается не только в общественную сферу (образование, культура, искусство), но — впервые со времени краха коммунистического режима — также и в личную жизнь (вопросы семьи, сексуальных предпочтений, религиозных убеждений). По данным Московской Хельсинкской группы, в первый же год, когда закон об иностранных агентах был введен в действие (2014), в реестр иностранных агентов Министерства юстиции была внесена 31 организация, а по состоянию на март 2017 года в реестре значится уже более сотни организаций (примерно два десятка из них смогли добиться исключения из списка); реестр постоянно пополняется. При этом репрессивный характер данного института резко усилился: включение в реестр стало принудительным, а отсутствие упоминаний об этом карается крупными штрафами. Среди оштрафованных можно назвать различные подразделения «Мемориала», Сахаровский центр, «Трансперенси Интернешнл» (сумма штрафа составляет несколько сотен тысяч рублей).

Отметим, что данная практика ограничения и политического «обездвиживания» российского общества в политической сфере стала возможной благодаря заложенному в Конституции РФ межинституциональному дисбалансу, где превалирует персона главы государства и его администрация, что свидетельствует о моносубъектности [4: с. 48] властных отношений и перечеркивает принцип разделения власти, заложенный в российской Конституции (ст. 11).

Административно-властная деятельность государственных органов должна осуществляться в соответствии с нормами и принципами, предусмотренными Конституцией РФ, а также в соответствии с федеральным законодательством. В современной политической системе России можно наблюдать параллельную власть, идущую в обход государственных институтов и представляющую собой сеть личных договоренностей [6: с. 24]. Данные процессы нивелируют роль государственных институтов, превращая их в постановочные, имитирующие управленческие процессы структуры. Вследствие данных факторов невозможно построить сильное, правовое государство, одновременно наращивая сектора власти, выводимые за рамки государства, где у всякой публичной государственной функции есть двойник — теневая обеспечительная параллель неформальных отношений.

Также в России наметилась практика создания различных государственных институтов, которые, не являясь конституционными, осуществляют свою деятельность на федеральном уровне (например, Государственный совет, федеральные округа и т. д.).

Необходимо отметить, что в последнее время также Администрация Президента, являясь по Конституции всего лишь структурой, обеспечивающей деятельность президента, в настоящий момент эволюционировала в публично-властный центр всей политической и государственной системы Российской Федерации. Это можно проследить и на примере деятельности правительства, все действия которого обязательно согласовываются в Администрации Президента, что тормозит его работу и нивелирует в качестве самостоятельного органа публичной власти, хотя для страны с такой обширной территорией и сложными хозяйственными связями данный властно-распорядительный институт просто необходим.

При этом Конституция РФ, провозгласив принцип разделения властей, вывела правительство из прямого подчинения парламенту, сохранив за Государственной думой лишь контроль в сфере бюджетной политики [3: с. 167]. Представляется, что полномочия Государственной думы в сфере контроля за деятельностью правительства являются явно недостаточными и их следует распространить на другие сферы его деятельности.

Для того, чтобы сбалансировать систему сдержек и противовесов, а также обеспечить реальную систему разделения властей, чтобы повысить доверие граждан к политическим институтам и их желание участвовать в политических процессах, необходимо увязать деятельность политической партии с принятыми законами и решениями правительства, нужно соотносить исполнительную власть с политической партией, получившей большинство в парламенте. В российских условиях такой подход возможен лишь при выдвижении политической партией своего представителя на пост председателя правительства, который должен состоять членом данной политической партии. В таком случае действия правительства будут ассоциироваться с принимаемыми ведущей партией решениями, и, соответственно, общество не будет отделять конкретного государственного чиновника от общего курса партии — успешного или ошибочного. Это будет обуславливать переход России от жестко президентской формы правления к парламентско-президентской форме, где президент, избираемый народом, имеет полномочия, позволяющие ему координировать стратегические направления деятельности правительства, а правительство действует относительно свободно, оставаясь подотчетным перед парламентом и соотнося свою деятельность с ним [2: с. 13–14].

Кроме того, определяющим фактором эффективной политической системы государства является политическая ответственность. В современной российской ситуации крайне важно исключить возможность перекладывания ответственности за принятые решения на другие политические институты. В данном случае должна быть ясность, какой политический институт отвечает

за те или иные решения и с какой политической партией следует ассоциировать проводимую политику.

При этом также необходимо отметить, что власть, чтобы оставаться легитимной, не может игнорировать общественное мнение и вынуждена подстраиваться под ожидания людей и проводить свою политику, сверяясь с барометром общественного мнения [7: с. 545]. Поэтому курс, проводимый верховной властью в последние годы и направленный на политическую и экономическую стабильность, обеспечение государственного суверенитета, предоставление определенных социальных гарантий, поддерживается на данный момент большинством граждан, о чем может говорить уровень доверия граждан к президенту и к политике, которую он проводит (по данным ВЦИОМ на март 2017 года действия президента одобряет 71 % граждан России) [1]. Успехи по обозначенным направлениям являются основой легитимности власти в обозримом будущем и свидетельствуют о высоком доверии к ней со стороны общества. Как отмечает Е.Г. Ясин, поддержка населения «делает режим легитимным даже при свертывании демократических институтов, которые еще не успели доказать гражданам свою полезность и которые общество еще не готово отстаивать» [8: с. 297].

С учетом всего вышесказанного представляется, что функционирование политических институтов современной России неэффективно и в дальнейшем предстоит их совершенствование.

### *Литература*

1. Оценка властей // Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). URL: [http://wciom.ru/news/ratings/ocenka\\_vlastej/](http://wciom.ru/news/ratings/ocenka_vlastej/) (дата обращения: 30.03.2017).
2. Грановский С.А. Прикладная политология: учебное пособие. М.: Флинта, 2004. 408 с.
3. Исаев Б.А., Баранов Н.А. Современная российская политика: учебное пособие. СПб.: Питер, 2012. 448 с.
4. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 231 с.
5. Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция и ее зарождение в постсоветской России // Вестник Российского университета дружбы народов. 2014. № 3. С. 5–22.
6. Павловский Г.О. Система РФ в войне 2014 года. М.: Европа, 2014. 200 с.
7. Патрушев С.В. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006. 590 с.
8. Ясин Е.Г. Приживется ли демократия в России? М.: Фонд литературная миссия; Новое литературное обозрение, 2012. 384 с.

### *Literatura*

1. Ocenka vlastej // Vserossijskij centr izucheniya obshhestvennogo mneniya (VCIOM). URL: [http://wciom.ru/news/ratings/ocenka\\_vlastej/](http://wciom.ru/news/ratings/ocenka_vlastej/) (data obrashheniya: 30.03.2017).
2. Granovskij S.A. Prikladnaya politologiya: uchebnoe posobie. M.: Flinta, 2004. 408 s.

3. *Isaev B.A., Baranov N.A.* Sovremennaya rossijskaya politika: uchebnoe posobie. SPb.: Piter, 2012. 448 s.
4. *Krasnov M.A., Shablinskij I.G.* Rossijskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom. M.: Institut prava i publichnoj politiki, 2008. 231 s.
5. *Nisnevich Yu.A.* E'lektoral'naya korrupciya i ee zarozhdenie v postsovetsoj Rossii // Vestnik Rossijskogo universiteta družby' narodov. 2014. № 3. S. 5–22.
6. *Pavlovskij G.O.* Sistema RF v vojne 2014 goda. M.: Evropa, 2014. 200 s.
7. *Patrushev S.V.* Institucional'naya politologiya: Sovremenny'j institucionalizm i politicheskaya transformaciya Rossii / pod red. S.V. Patrusheva. M.: ISP RAN, 2006. 590 s.
8. *Yasin E.G.* Prizhivetsya li demokratiya v Rossii? M.: Fond literaturnaya missiya; Novoe literaturnoe obozrenie, 2012. 384 s.

*S.A. Afanasyeva*

### **The Main Problems of Functioning of the Political System in Present-Day Russia**

The article is devoted to topical problems of the functioning of the political system of the Russian Federation. Analyzing the practice of the electoral process in recent years, the legislation on political rights and human freedoms the author reveals the main problems in the implementation of political rights and freedoms of man and citizen and concludes that it is necessary to improve Russian political institutions.

*Keywords:* political system; electoral rights; political competition; state.