

К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

*Е. В. Кратов, уполномоченный Президента Карачаево-Черкесской
Республики по связям с религиозными организациями,
кандидат исторических наук, г. Черкесск*

Прошедшие 2 декабря 2007 г. выборы депутатов в Государственную Думу Российской Федерации актуализировали изучение проблемы генезиса российской политической системы. Важным сегментом комплекса вопросов, связанных с этой проблематикой является рассмотрение политических процессов в регионах, поскольку именно здесь наиболее выпукло проявляются все плюсы и минусы политического реформирования.

Существование современного демократического общества нельзя представить без наличия полноценной партийной системы, отражающей интересы различных социальных сил и представления этих сил во властных структурах. Становление российской партийной системы представляет долгий, сложный, во многом противоречивый и до сих пор незавершенный процесс. Несмотря на то, что формирование первых российских политических партий исторически восходит к концу XIX в., образование советского однопартийного государства надолго прервало демократические многопартийные традиции. Лишь Перестройка восстановила в нашем обществе ценности политического плюрализма. Результатом стал гигантский всплеск политической активности граждан, возникло множество общественно-политических объединений и движений, а КПСС, утратив монополию, трансформировалась в рядовую (хотя, безусловно, влиятельную) партию демократического типа. В то же время, не секрет, что чрезмерный демократизм, граничивший с анархией, воцарившийся после краха коммунистического режима привел к дискредитации либеральных идей в самых широких кругах российского общества.

В Карачаево-Черкесии политические процессы, как и во всей России, происходили достаточно бурно. Федеральные, республиканские и муниципальные выборы стали неотъемлемой частью современной жизни. Вместе с тем, проведение выборов различного уровня актуализировало проблему выработки эффективного механизма реализации политической воли жителей республики.

В условиях гипертрофированного правового либерализма, установившегося после развала Советского Союза, в республике появилось множество общественных объединений, ставящих самые разнообразные цели и задачи. Так, с апреля 1992 г., т. е. со времени образования в КЧР отдела юстиции, по ноябрь 1995 г. было зарегистрировано 105 общественных объединений¹.

Характерно, что в это время в республике действовало только 3 собственно политических партии – КПРФ, Аграрной партии и ЛДПР. Значительно больше было зарегистрировано общественно-политических объединений и движений, имевших, в отличие от партий, более аморфную структуру, но, тем не менее, ставивших политические цели. Всего к 1995 г. насчитывалось 9 таких политических образований. Часть из них представляло региональные отделения всероссийских организаций («Наш дом – Россия», «Возрождение Державы», «Конгресс русских общин», «Регионы России»). Другие являлись продуктом политической активности исключительно жителей республики («Содружество», «Русь», «Женщины-матери за народовластие, за социализм», «Совет старейшин», «Союз молодежи КЧР»).

Значительно больше было зарегистрировано национальных общественных организаций и благотворительных фондов, ставящих целью поддерживать культуру того или иного народа республики, а также помогать представителям некоторых родов. Насчитывалось 17 различных общественных организаций и 5 благотворительных фондов, образованных по этническому признаку.

Наличие большого количества национальных организаций неудивительно, если вспомнить, какой подъем этнического самосознания наблюдался в начале 90-х. Свои организации были созданы представителями различных культурно-отличительных («этнических») сообществ. Поскольку каких-либо ограничений в занятии политической деятельностью не существовало, многие национальные организации занимались не только культурно-просветительской деятельностью, но и являлись активными участниками политических процессов, происходивших в республике. Прежде всего, это абазинская организация «Адгылара», казацки «Верхнекубанский казачий округ» и «Баталпашинский союз казаков», карачаевский «Джамагат», черкесская «Адыге-Хасэ», греческое «Кали-архи» и армянский «Масис».

Политическая активность национальных объединений являлась объективным следствием стремления народов Карачаево-Черкесии реализовать определенные надежды в отношении своего политического статуса. Нужно признать, что попытки этносов претворить в жизнь политические проекты, имевшие, как правило, диаметрально противоположную друг другу направленность, стали причиной обострения межнациональных отно-

¹ Парламентский вестник Народного собрания КЧР № 2, март 1996. С. 18.

шений. В результате народы республики неоднократно оказывались на грани вооруженной конфронтации.

Можно достаточно уверенно говорить о доминировании на политической арене республики в 90-е гг. национальных общественных объединений. Политические партии и общественно-политические движения, не имевшие этнической природы, явно уступали национальным организациям, как по активности, так и по степени реального влияния на население (исключение представляла, пожалуй, лишь КПРФ).

Фактически, разрушительная энергия разновекторных этнополитических стремлений сдерживалась лишь руководством республики, состоявшим, в основном, из старой партийной номенклатуры, сумевшим сохранить определенную дистанцию от захлестнувших республику страстей. Путем титанических усилий и виртуозной дипломатии республиканской администрации удалось удержать под контролем ситуацию в Карачаево-Черкесии и не допустить перехода той невидимой черты, за которой политическая борьба превращается в вооруженную конфронтацию. Помимо лавирования и поиска консенсуса между национальными объединениями, администрация предпринимала все возможное, чтобы пробудить интеграционные настроения населения. Этому, в частности, способствовало создание массового общественного движения «Содружество», выступавшего за преодоление межэтнического противостояния, сохранение территориального единства республики, и, тем самым, способствовавшего укреплению социальной стабильности. Следует также признать, что в конкретно-исторических обстоятельствах был абсолютно оправдан отказ от проведения в республике выборов органов исполнительной и законодательной власти и назначение Главы Карачаево-Черкесской Республики указом Президента Российской Федерации. В условиях социальной нестабильности это помогло обеспечить присутствие у кормила власти лиц, способных, с одной стороны, осуществить необходимые общественно-политические и экономические преобразования, а с другой стороны, не допустить провала республики в пучину сепаратизма и национализма.

Важной вехой в становлении политической системы Карачаево-Черкесской Республики стал 1995 год, когда проходили выборы в Государственную Думу Российской Федерации и Народное собрание КЧР. По существу, выборы являются главным испытанием для политического объединения. Именно успех на выборах показывает, насколько удачно это объединение смогло понять, сформулировать и реализовать чаяния людей. Результаты выборов 1995 г. более чем красноречивы. Фаворитом кампании стала КПРФ, которая получила поддержку 40,03% избирателей на выборах в Государственную Думу и 19% - в Народное собрание КЧР². Другие политические партии и общественно-политические движения значительно отстали. Движение «Наш дом – Россия» получило на выборах в Государст-

² Выборы-95. Электоральная статистика. М. 1996. С. 106; Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995-1997. Электоральная статистика. М. 1998. С. 101-104.

венную Думу 12,67%, «Держава» – 7,86%, ЛДПР – 6,91%, Конгресс русских общин – 3,55%, Аграрная партия – 2,01%³. Характерно, что кроме КПРФ и Аграрной партии никто из них не смог провести своих представителей в Народное собрание КЧР. Что касается национальных объединений и движений, то в официальной статистике они и вовсе не оставили следа. Подавляюще большинство (72,6%) депутатов в местный законодательный орган было выдвинуто «группами избирателей», 5 чел. (6,8%) шли «самовыдвижением»⁴. Конечно же, это не означает, что еще вчера активные и влиятельные этнические общественные объединения отстранились от политики. Складывалась достаточно парадоксальная ситуация, неприемлемая для нормальной политической системы: реально действовавшие политические объединения, выполняя функцию аккумулятора политических настроений населения и активно лоббируя их через своих фактических представителей в законодательных и исполнительных органах, совершенно не отвечали за результаты своей работы. В крайнем случае, ответственность мог понести «независимый» депутат, либо «беспартийный» чиновник, но никак не политическое объединение, выдвинувшее и реально поддерживающее этого депутата или чиновника.

Необходимость серьезного реформирования и регламентирования российской политической системы была очевидна. Принятый в 1995 г. закон «Об общественных объединениях» признавал, что особенности создания политических организаций должны определяться отдельным законодательным актом. Однако такой закон вышел лишь через 6 лет. Все это время как общественные, так и политические организации, пройдя регистрацию в органах юстиции, продолжали существовать, руководствуясь несовершенным законодательством.

К 1999 г., когда проходили выборы Главы республики, депутатов в Государственную Думу и Народное Собрание политическая система республики претерпела определенные изменения. Прежде всего, резко выросло число региональных отделений общероссийских партий и движений. К этому времени на территории республики имели свои подразделения 22 политических объединений. Собственно республиканских общественно-политических организаций в 1999 г. насчитывалось 13. Из них 10 отражали политические интересы того или иного этноса.

Несмотря на очевидное расширение политического спектра, доминировали, по-прежнему, общественно-политические объединения, созданные на национальной основе. Именно они играли ключевую роль в социально-политических процессах, протекавших в республике в 1999-2000 гг. При этом открыто в выборных кампаниях участвовали, как и раньше, классические партии левого толка – КПРФ и Аграрная партия. КПРФ выставила своего кандидата на выборах руководителя республики (М. М. Якуш занял третье место, набрав 15,89%) и смогла провести 5 депутатов (6,8%) в законодательный орган. Аграрии получили 3 мандата (4,1%). Результаты ле-

³ Там же. С. 106.

⁴ Там же. С. 101-104.

вых, как видим, значительно ухудшились по сравнению с 1995 г. Напротив, впервые заявившее о себе «Отечество» неплохо себя показало, получив в республиканском парламенте 5 мест – столько же, сколько было у КПРФ. Из этнических организаций открыто заявили о себе лишь русские, сформировавшие «Избирательный блок русского народа и казачества», от которого в Народное собрание был избран один депутат. Подавляющее большинство – 59 мандатов (80,82%) достались депутатам, выдвинутым «группой избирателей» (41 чел. – 56,1%), либо самовыдвиженцам (18 чел. – 24,6%)⁵.

Таким образом, увеличение числа субъектов политической деятельности не привело к существенным изменениям непосредственно в функционировании политической системы. В то время как влияние левых партий значительно сократилось, наиболее доминантные субъекты региональной политики продолжали оставаться в тени. Обострение общественно-политической ситуации в 1999-2000 г. наглядно показало необходимость скорейшей разработки законодательства, четко определяющего субъектов политической жизни и регламентирующего их деятельность. Кроме того, крайне необходимо было покончить со стихийной демократией и выстроить нормальную политическую систему, гарантирующую, с одной стороны, реализацию конституционных прав российских граждан, а с другой, препятствующей развитию различных деструктивных тенденций, в полной мере проявивших себя во многих регионах России, в том числе и в Карачаево-Черкесии.

Закон «О политических партиях», принятый Государственной Думой 21 июня 2001 г. кардинально изменил правила игры на российской политической арене. Естественно, что его реализация повлияла и на ситуацию в республике.

На момент принятия закона в Карачаево-Черкесии функционировало 42 политических партии и движения. После принятия закона им предстояло определиться: либо преобразоваться в политические партии в соответствии с новыми требованиями, либо продолжать деятельность в качестве общественных объединений, потеряв право заниматься политикой. Время принятия закона было выбрано удачно: 2 года, отведенных законом на приведение учредительных документов в соответствие с новыми требованиями, было вполне достаточно, чтобы общественно-политические объединения самоорганизовались, и выборы кампании 2003-2004 гг. прошли уже по новым правилам. Понятно, что шансы сохранить свой политический статус были лишь у крупных общероссийских организаций. Региональные партии были обречены.

К августу 2003 г. политический спектр республики полностью сформировался. Было зарегистрировано 34 отделения политических партий, отражающих основную идеологическую палитру российского общества. Местные общественно-политические объединения были либо ликвидированы, либо продолжили деятельность в виде обычных общественных организаций.

Для некоторых общественных организаций последней возможностью проявить себя на политической арене стали выборы Президента Карачае-

⁵ Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации 1997-2000 гг. М. 2001. С. 74-79.

во-Черкесской Республики в августе 2003 г. В поддержку единого кандидата в Президенты выступили все национальные движения и республиканские отделения общероссийских партий (кроме КПРФ). Это был первый в политической истории Карачаево-Черкесии случай совместного выступления практически всех общественно-политических организаций.

Кампания по выбору депутатов Государственной думы проходила уже по новым правилам. Своих кандидатов по одномандатному округу выставили: «Объединенная Российская партия "Русь"», «Народно-республиканская партия России», "Родина" (народно-патриотический союз)», «Великая Россия - Евразийский Союз», «Политическая партия "Единая Россия"», «Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)», «Народная Партия Российской Федерации», «Российская Партия Пенсионеров и Партия Социальной Справедливости», «Союз Правых Сил», «Демократическая партия России»; 15 чел. пошли самовыдвижением. Выборы показали безусловное лидерство «Единой России». За эту партию проголосовало 47,83% избирателей. Пятипроцентный барьер в республике преодолели также КПРФ (13,14%), «Союз Правых Сил» (8,03%), ЛДПР (6,21%), «Родина (народно-патриотический союз)» (5,99%) По одномандатному округу также прошел кандидат Единой России (48,86%).

Лидерство «Единой России» подтвердилось и на выборах в Народное собрание Карачаево-Черкесской Республики, прошедших 14 марта 2004 г., одновременно с выборами Президента Российской Федерации. За «Единую Россию» проголосовало 55,69% избирателей (это дало партии 24 места в парламенте). Кроме этого в законодательный орган прошел 21 кандидат партии по одномандатному округу. Таким образом, «Единая Россия» получила в Народном Собрании республики 45 мест из 73 и смогла реально контролировать законотворческий процесс. КПРФ получила поддержку 15,57% избирателей (7 мандатов). Вместе с двумя коммунистами-одномандатниками в республиканском парламенте сформировалась фракция из 9-ти чел. 6,92% набрала ЛДПР, получив 3 мандата. Сюрпризом оказался успех «Истинных патриотов России», никогда не имевших сколько-либо серьезного влияния в республике. Набрав 6,99%, они получили, как и ЛДПР, 3 мандата. Кроме того, в парламент прошел в порядке самовыдвижения 1 депутат от «Российской партии "Жизни"». Сама эта партия как другие участвовавшие в выборах объединения - избирательный блок «Яблоко и Промышленная партия», «Консервативная партия России» - преодолеть 5-ти процентный барьер не смогла. 12 мандатов досталось самовыдвиженцам.

Выборы наглядно продемонстрировали, насколько серьезны намерения зарегистрированных в республике партий. Из 34 партий в борьбе за место в Российском Парламенте участвовало лишь 10 региональных отделений. Интерес к местным выборам проявило - 7. Очевидно, что значительное число политических организаций зарегистрировали свои отделения в Карачаево-Черкесии «для галочки», чтобы удовлетворить требование закона «О политических партиях» иметь необходимое число представительств на местах, без чего невозможно участие организации в политических процессах.

К 2007 г. правила политической игры изменились. Был ликвидирован институт одномандатных округов, и формирование парламента должно

было осуществляться по партийным спискам. Порог прохождения в парламент для политических партий был поднят с пяти до семи процентов. Декабрьские выборы 2007 г. стали звездным часом для единоросов. В республике за «Единую Россию» проголосовало 92,9 избирателей. Ни одна из девяти остальных политических организаций не смогла преодолеть здесь семипроцентный барьер, включая КПРФ, которая смогла набрать лишь 3,66%. «Справедливая Россия», активно набравшая в последнее время политические дивиденды и считавшаяся одним из фаворитов предвыборной гонки, набрала всего 0,29%⁶. Конечно, единодушные северокавказских избирателей не изменило многопартийного характера федерального парламента. Однако местные законодательные органы, похоже, получили шанс утратить политическую пестроту. Так, на выборах в Черкесскую городскую думу, проходивших одновременно с выборами в Госдуму, единоросы набрали 90,99% голосов, получив в результате 31 мандат из 33, уступив остальные 2 мандата коммунистам, набравшим 7,01%⁷.

Очевидно, что становление партийной системы еще не закончено. Некоторые организации уже ушли с политической арены, не имея возможности создать необходимое число региональных представительств. Тем же, кто остался, необходимо постоянно подтверждать свою жизнестойкость, участвуя в политических кампаниях. Поскольку такое участие требует значительных людских и материальных ресурсов, а компенсация расходов гарантируется только победителям, уже сейчас некоторые партии оказались перед жесткой альтернативой: либо объединяться в более крупные и жизнеспособные организации, либо прекращать политическую деятельность. Безусловно, эти тенденции в обозримой перспективе получают продолжение. Стабильная партийная система, которая будет определять политическую жизнь на протяжении сколько-нибудь длительного времени, подобно партийным системам США или Великобритании, сложится еще не скоро. Тем не менее, уже сейчас можно подвести некоторые итоги.

Прежде всего, создана и опробована на практике законодательная база, определяющая порядок формирования и деятельность общественных объединений, осуществляющих политическую деятельность. Создан правовой механизм, препятствующий образованию партий по профессиональному, расовому, национальному и религиозному признаку. С одной стороны, это прямо запрещает п.3 ст. 9 Закона «О политических партиях». С другой стороны, требование п. 2 ст. 3 упомянутого закона, чтобы политическая партия имела не меньше 10000 членов и представительств в более чем в половине субъектов, делает фактически невозможным создание партии на какой-либо узкой социальной основе. Подобные жесткие ограничения привели к тому, что национальные общественные организации в настоящее время находятся в состоянии стагнации, а религиозные партии («Исламская партия Россия») были вынуждены изменить свое название и устав, превратив-

⁶ ЦИК России. Официальный Сайт. // <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom>.

⁷ ИК КЧР. Официальный Сайт. // <http://www.karachaev-cherkess.vybory.izbirkom.ru/-region/region/karachaev-cherkess>.

шись в «Истинных патриотов России». Разыгрывание «национальной карты» во время выборов практически прекратилось. Все политические организации республики имеют многонациональный состав и ставят целью решение не узкоэтнических, а общезначимых проблем. Национальным организациям предоставлена возможность заниматься сохранением и развитием самобытной этнической культуры, изучением истории, языка, литературы, искусства.

Такой подход, без сомнения, делает невозможным повторение тех кризисов, которые сотрясали республику на протяжении всего постперестроечного десятилетия. Однако говорить о решении всех вопросов, наверное, преждевременно. Интернациональность и внеклассовость действующих политических объединений, наряду с безусловными преимуществами, имеет и негативную сторону.

Важным фактором стабильности в многонациональной республике, какой является Карачаево-Черкесия, был и остается принцип соблюдения справедливого национального представительства при формировании Народного собрания, Правительства республики, комплектации кадрами министерств, ведомств и основных предприятий. Поэтому в Карачаево-Черкесской республике традиционно уделяли большое внимание этому вопросу. Между тем, изменения в национальном составе законодательного собрания свидетельствует о его несоответствии этнической палитре республики в целом. По переписи 1989 г. в республике проживали: 45,1% русских; 29,7% карачаевцев; 9,4% черкесов; 6,6% абазин; 3,2% ногайцев; 6% представителей других национальностей. Депутатский корпус Народного собрания первого созыва состоял из 28 карачаевцев (38%), 26 русских (35,6%), 6 черкесов (8,2%), 6 абазин (8,2%), 3 ногайцев (4,1%), 4 представителей других национальностей (5,4%).

Во втором созыве количество русских и абазинских депутатов сократилось соответственно до 23 (31,5%) и 3 (4,1%). Депутатов от карачаевцев и черкесов стало больше - 32 (43,8%) и 8 (10,9%). Ногайцы сохранили 3 мандата (4,1%). Представители иных национальностей получили 2 места (2,7%).

Перепись 2002 г. показала изменения в национальном составе республики. Демографические тенденции, имевшие место во всех северокавказских республиках, проявились и в КЧР: количество русского населения сократилось до 34%. В то же время, коренное население несколько увеличилось. Карачаевцы теперь составляют 38,26%, черкесы - 11,16%, абазин - 7,28%, ногайцы - 3,41%. Поэтому некоторые изменения в этнической структуре Народного Собрания были ожидаемы. Однако соблюсти национальный паритет не удалось, и в составе нового парламента проявились некоторые диспропорции: карачаевцы получили 40 мандатов (54,8%), черкесы - 15 (20,5%), русские - 13 (17,8%), абазин - 5 (6,8%), ногайцы - 3 (4,1%). Подобный дисбаланс является серьезной проблемой, поскольку может вызвать обострение межнациональных отношений и рост социальной напряженности в целом. Весьма вероятно, что вопрос о национальном паритете встанет на следующих выборах местного парламента.

Некоторые вопросы возникают и в связи с таким качеством современных партий, как размытая социальная база. Большинство политических организаций пытается опереться на максимально широкие слои насе-

ния и привлечь разные социальные, этнические и религиозные группы (к этому их подталкивает и законодательство, и объективные особенности политической жизни, существующие в России). С одной стороны, это позволяет интегрировать российский социум. С другой, – делает политические программы настолько близкими и трудноразличимыми, что во время выборов происходит не соревнование платформ и позиций по обществу значимым вопросам, а своеобразный конкурс политических лидеров.

Трудно, например, представить ЛДПР без В. В. Жириновского, а КПРФ без Г. А. Зюганова. Не вызывает сомнений, что «Единая Россия» своим успехом, безусловно, во многом обязана популярности ее творца - Президента России В. В. Путина. Вся выборная кампания 2007 г. строилась именно вокруг имени российского Президента. Такая ситуация, возможно, оправдана во время становления партии. Однако в перспективе возможны серьезные проблемы, поскольку отстранение от руководства партией по тем или иным причинам партийного лидера может привести к падению влияния политической организации, как это случилось с Народно-республиканской партией России после гибели ее лидера – А. Лебедея. Складывается достаточно серьезная, на наш взгляд, ситуация, поскольку вместо ожидаемого естественного, казалось бы, снижения зависимости политических партий от харизмы ее лидера, мы наблюдаем процесс сплочения крупнейшей в России политической организации вокруг одного человека. Разработка и продвижение реальных политических программ, способных мобилизовать российское общество на протяжении длительного времени, явно отошли на второй план.

Выраженная тенденция монополизации власти не имеет однозначной оценки. С одной стороны, появление на политической арене крупного, ответственного игрока наглядно свидетельствует о стабилизации социально-политической ситуации в стране. С другой стороны, очевидно, что структуры, способной выступить реальным политическим оппонентом «Единой России», - нет. Появляются весьма серьезные опасения, насколько прочна та стабильность, о которой мы так долго мечтали и стремились, и не обернется ли она новым кризисом в случае изменения экономической или политической конъюнктуры.

Эти вопросы, возможно, риторические. Ответ на них лежит не в правовой, а в ментальной плоскости. Российское законодательство не препятствует формированию и развитию институтов гражданского общества и плюралистической партийной системы. Однако очевидно, что наши общественные и политические институты еще далеки от идеала. Конечно же, формирование полноценного гражданского общества является долгим процессом, требующим не только серьезных усилий со стороны властных структур, но и активной позиции самих граждан. Россия получила великолепный шанс стать благополучным процветающим государством, мощь которого основывалась бы не на нещадной эксплуатации граждан, а на эффективной экономике и продуманной политической системе. Было бы непростительно глупо в погоне за сиюминутной политической выгодой, забыв о недавнем историческом опыте, повторить судьбу советского государства.