

# РОЛЬ «ПАРТИИ ВЛАСТИ» В ПРИНЯТИИ КАДРОВЫХ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИИ И КАЗАХСТАНА<sup>1</sup>

**НАЗАРОВ Иван Иванович**

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина,  
Тамбов, Россия, кандидат политических наук, старший преподаватель  
кафедры международных отношений и политологии,  
e-mail: nazar-ivan86@mail.ru

**ТОМИЛИНА Анастасия Сергеевна**

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина,  
Тамбов, Россия, магистрант направления подготовки:  
41.04.04 – Политология,  
e-mail: tomilinaas@yandex.ru

В настоящей статье представлен анализ условий формирования института «партий власти» как механизма рекрутирования современной политической элиты в странах постсоветского пространства – России и Казахстана. Обозреваются процессы формирования и развития данного партийного образования на основе существовавших институциональных предпосылок, а также роли и возможности влияния на процесс принятия кадровых и политических решений.

**Ключевые слова:** политическая партия, «партия власти», партийно-политическая система, политическая элита.

Принципы элитообразования являются одними из ключевых факторов, определяющих характер политического процесса. Такие параметры элиты, как внутренняя структура, особенности внутриэлитных отношений и взаимодействия с внеэлитными слоями, степень внутренней сплоченности, степень открытости и закрытости элиты, определяются сложившейся практикой занятия высших позиций во властной иерархии.

---

<sup>1</sup> Статья написана в рамках проекта «Власть партии versus «партия власти»? Сравнительное исследование кадровой политики, механизмов, каналов и «лифтов» элитного рекрутинга, управленческих кадров послевоенного СССР (1946-1991 гг.) и постсоветской России (1991-2016 гг.)», поддержанного РГНФ. Грант № 14-33-01017 (руководитель – Д.Г. Сельцер).

Демократизация общества постсоветских государств потребовала внесения существенных изменений в механизмы формирования элитных групп. Одним из них стали выборы как демократический механизм институционализации и легитимации новой политической элиты. В связи с этим обстоятельством у административно-политической элиты появилась потребность в формировании качественно новых механизмов рекрутирования элит. Таким механизмом подбора управленческих кадров постепенно становятся политические партии.

Одним из факторов общественного развития является появление на политической арене партий, которые предназначены выполнять некоторые обязательства перед обществом и государством, формулировка их проходит через понятие функции. Перечень функций изучаемых партийных образований в научной литературе представлен весьма разнообразно. Связанно это с разностью уровней экономической, политической, культурной зрелости общества. В политической науке не существует единства суждений согласно вопросу о функциях партий. Количество функций определяет теоретический подход, который выбирает исследователь для вычленения этих показателей. К многочисленным функциям партий относят в частности: функцию коммуникации (взаимосвязь властных структур и общества), формирования общественного мнения, отбора кандидатов и обеспечения условий деятельности депутатов (внутренние функции), агрегирования интересов (т.е. согласование и обобщение разносторонних интересов), артикуляции интересов (представительство), «правительственные функции» (обеспечение участия в разработке, внедрении и применении правил взаимодействия институтов); функцию политической мобилизации (обеспечение поддержки широких слоев населения), которая актуальна в тоталитарных странах; и прочие функции.

Многоликость изучаемого феномена также создает некоторые проблемы при установлении функций «партии власти» как института. Как уже неоднократно упоминалось в многочисленных исследованиях по данной проблематике, термин «партия власти» обозначает курс правящей группы на усиление своего положения. А это значит, что образование данного типа выпол-

няет функции, не сравнимые с функциями «обычных» партий, – представление и воплощение определенных социальных интересов на политическом поприще. Однако, учитывая занятость «партий власти» на поле электоральной конкуренции, утверждаем о сопоставимости функций этой политической организации с другими партиями.

По большому счету, «партии власти» возникают и становятся «генерирующими мозгами» политической системы в обществе. В их компетенции находятся вопросы по масштабной реконструкции государственности в связи с неудачей в войне (послевоенная Германия, Япония, Италия), по демонтажу старого государственного строя и возведению нового (современная Россия, Мексика в 1920-1930-е гг.), строительству независимых государств (после Первой мировой войны) или строительству постколониальной национальной государственности (ЮАР, постсоветские государства) [1: 43]. К поиску решений добавляется и проблема модернизации. Такие партии отчасти можно именовать многофункциональными образованиями.

Многофункциональность «партий власти» имеет целый ряд проявлений. «Это выработка стратегического курса развития страны, обеспечение его социально-политической базы в виде широкой коалиции элит и значительной массовой поддержки, минимизации рисков противодействия этому курсу со стороны политической оппозиции, недопущение развития и усиления антагонистских или деструктивных сил («левых», популистов, экстремистов, реакционеров), которые неизбежно присутствуют в переходном обществе. Квинтэссенция этих функций – сохранение стабильности и управляемости общества на период реализации политического проекта – создания или воссоздания государственности и «модернизационного задела». Функция же создания конкурентной политической системы (или демократизации) в этих моделях занимает разные места, но всегда подчиняется задачам государственного строительства – по известной максиме, «без государства не может быть демократии» [2: 138-140].

В странах, где формирование «партий власти» наитеснейшим образом связано с исполнительной властью (например,

некоторые страны постсоветского пространства), создаются условия для:

- сплочения экономической и политической элит в своеобразный «блок единомышленников» для завоевания и удержания власти и подкрепления ее значительной поддержкой общества;

- «решения проблемы инклюзивности и/или эксклюзии в политике. Как указывал Р. Даль, одно из условий становления полиархии (современной представительной демократии) состоит в том, что «соревновательность предшествует инклюзивности», что позволяет сформировать правила конкуренции и разрешения конфликтов между элитами. Преобладающая партия ограничивает инклюзивность не по букве, но по духу, поскольку уменьшает или ограничивает представительность во власти оппозиционных сил и тем самым снижает угрозы с их стороны для властного курса, но в то же время создает среду для развития соревновательности. В некоторых из них существуют механизмы «внутрипартийной демократии, и практически все они конкурируют с оппозицией, правда, с нулевым или низким риском проигрыша» [3: 128].

- направления деятельности на получение открытого доступа к ресурсам и сокращение возможных рисков в процессе выдвижения и координирования властью проекта – государственного, в некоторых случаях – демократизационного, и модернизационного. Заручившись поддержкой «партии власти» (законодательной власти), исполнительная власть может допустить вариант повышения накопления в ущерб потреблению. Для привлечения в экономику инвестиций (в том числе и иностранных) возможен вариант проведения макроэкономической политики, что потребует социальной и экономической реформации общества с немалыми издержками в кратковременной перспективе. Все эти условия выполнимы во имя элиты и определенных слов общества.

Рассмотренные положительные стороны изучаемых партийных образований являются общими и основными для всех политических систем. Негативная сторона этого явления состоит в неспособности элит, комфортабельно устроившихся и не обремененных политической конкуренцией, в условиях текущей

реалии осознать и провести необходимые перемены. Иными словами, главная угроза для «партий власти» исходит снизу, так как «там» отсутствуют способы для реализации своих интересов и потребностей, чем может обеспечить действительный плюрализм и политическая конкурентоспособная среда.

Впрочем, некоторые ученые полагают, что главной функцией и главным достоинством исследуемого партийного образования среди прочих остается функция регулирования. Она заключается в поддержании «партией власти» стабильных отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти в условиях президентско-парламентской системы. А именно, посредством формирования «партии большинства» в парламенте и установления президентского патронажа над ней, уменьшается риск возникновения противоречий между исполнительной и законодательной властью.

Представим исчерпывающую сравнительную характеристику функций «партии власти» и «политической партии».

Политическая партия с точки зрения социальных функций рассматривается подобно устойчивой общественной организации, которая выражает и ведет борьбу за круг интересов определенных социальных групп, что дает возможность оценить ее политическую сущность за счет социальной ориентации. «Партия власти» сплачивает разрозненные элиты, группирующиеся вокруг власти и поддерживающие ее деятельность. Вместе с тем власть, с одной стороны, старается остерегаться идентификации «своих» партий с какой-либо определенной стратой общества, с другой – заявляет то, что она базируется на все без исключения прогрессивные силы. Впоследствии «партии власти» обретают поддержку электората фактически от всех социальных групп, обладающих для этого материальными, административными, техническими, людскими ресурсами.

Политическая партия с позиции функций идеологических как идейная общность, объединение единомышленников реализует: разработку теоретических концепций партийных программ, резолюций; распространение своей идеологии, информации, своих ценностей и традиций; исследование по изучению интересов разных групп населения. Помимо этого, партии могут

исполнять и «правительственные» функции, участвуя в разработке, внедрении и применении правил взаимодействия общественно-политических институтов, подчиняя либо осуществляя контроль над органами власти.

«Партии власти» располагают в основном размытой идеологической платформой. Но данная «идеология» первоначально понятна гражданам, и для ее анонсирования нет необходимости в проведении специальной общественно-политической кампании. Роль такого рода «идеологии» практически выполняет ответы на более важные ожидания избирателей, которые могут многократно варьироваться в границах в том числе и одной избирательной кампании. Однако в последних программах таких «партий власти» идейно-политическими ценностями выступают: вера, нравственность, частная собственность, семья, государство, порядок, ответственность, – все то, что относится к ценностям правых консервативных сил. При этом они больше акцентируют на державно-патриотическую идеологию, т.е. на преимущество общественных государственных ценностей над ценностями частными и корпоративными. Но, несмотря на это, в идеологическом смысле «партии власти» всегда будут восприниматься как «вторичный продукт», и число их сторонников всегда будет меньше, чем у власти. Поэтому когда власть будет терять свой авторитет и популярность, то же самое будет происходить и с партией.

С точки зрения политических функций политическая партия стремится к овладению государственной властью либо к участию в ней непосредственно с целью формирования условий для реализации представляемых ею интересов посредством принятия соответствующих политических решений. С приходом к власти данная ключевая функция модифицируется в управленческую. Это в особенности свойственно для государственной партии. Эту функцию она осуществляет посредством кадровой политики, подбора и формирования политической элиты, организации избирательной кампании.

«Партия власти» стремится к сохранению или удержанию политической власти. Она выступает в качестве подготовки административных кадров; осуществляет организацию избира-

тельной кампании, используя все административные и информационные ресурсы власти. Тем самым «партия власти» в какой-то мере исполняет управленческие функции, характерные для государственных партий.

Однако невозможно выразить согласие с утверждением, что «партии власти» в демократическом государстве – это синоним правящих партий. Правящие партии в демократических странах – это партии гражданского общества, которые одерживают победу в парламентских либо президентских выборах, в зависимости от формы правления организуют правительство и определяют своей целью реализацию интересов гражданского общества. При этом во власти в этой либо иной форме (чаще – парламентской) принимают участие и другие партии, обеспечивая взаимочет всевозможных интересов. Правящая партия никак не означает своей целью узурпацию власти, что для «партии власти» естественно. В самом термине «правящая» ставится акцент на управление, которое подразумевается не только в использовании власти, но и любых других институтов и процедур, в том числе и институтов и процедур гражданского общества. Термин «партия власти» недвусмысленно подчеркивает, что эта партия власти, или партия при власти, ставит своей целью удержание этой власти. Функции представительства интересов гражданского общества если она и осуществит, то в таком случае вынужденно, под давлением факторов с целью легитимации власти.

В рамках структурного подхода (М. Дюверже [4: 521]) выделяются дополнительные функции политических партий:

- формирование общественного мнения, т.е. создание условий для ознакомления с программой кандидатов, политических качеств и свойств претендентов для сознательного волеизъявления избирателей. Некоторые авторы (Д. Эптер) называют эту функцию электоральной;

- политическое рекрутирование (отбор кандидатов на закрытых заседаниях либо посредством прямого или косвенного участия рядовых членов партий);

- обеспечение условий деятельности депутатов: создание парламентских групп на партийной основе, организация работы

с избирателями, выработка условий реализации партийной политики депутатами.

«Партия власти» консолидирует электорат с целью завоевания парламентских мандатов для создания «партии большинства», что позволяет установить президентский контроль над парламентом. При этом она использует большие финансовые ресурсы, возможность более свободного доступа к СМИ, а также получает мощное административное воздействие в проведении избирательных кампаний. Административный ресурс рассматривается как разновидность организационного и сетевого ресурса, связанного с высоким уровнем зависимости определенных социальных и управленческих сетей от вышестоящих властных уровней. Поддержка федеральной «партии власти» обычно обусловлена эффективной мобилизацией региональных «партий власти», консолидация которой напрямую связана с влиянием «партии власти» на локальном уровне. Результаты голосования «партии власти» в регионе зависят от мобилизации локальных и региональных сообществ усилиями местных лидеров. Поэтому для обеспечения электорального успеха «партия власти», как и любая другая политическая партия, располагает региональными отделениями.

Таким образом, «партия власти» в какой-то степени выполняет функции реальной политической партии. Однако их предназначения претерпели частичное изменение с учетом того, что именно власть использует институт этих партий не только в качестве электоральной и внутриэлитной конкуренции, но и для удержания своих позиций перед лицом электората, что является главной целью для таких новых партийных организаций.

Также, основываясь на сравнительной характеристике «партий власти» и «политических партий», можно сделать следующий вывод. «Партии власти» – это политические организации партийного типа, активно действующие на поле электоральной и внутриэлитной конкуренции, выражающие и защищающие интересы действующей власти (в лице президентской администрации и правительства), создаваемые ею с целью сохранения и удержания своих политических позиций. Массовую поддержку «партиям власти» обеспечивает мощное использование админи-



стративных ресурсов для эффективного воздействия на определенные социальные слои и размытость идеологии, которая пропагандирует некий симбиоз национальных, патриотических, консервативных и либеральных идей, изначально понятных и отвечающих ожиданиям большинства населения.

В целом существование свободного многообразия трактовок исследуемого объекта предполагает и наличие столь же широкой характеристики составляющих его понятий. Многоликость изучаемого феномена создает определенные проблемы при установлении функций «партии власти» как института. Как не существует в политической науке единства мнений по вопросу о функциях партий, так и не существует единства мнений по части определения этих функций у «партий власти». Как уже выяснено, термин «партия власти» обозначает курс правящей группы на усиление своего положения. А это значит, что образование данного типа выполняет функции, не сравнимые с функциями «обычных» партий – представление и воплощение определенных социальных интересов на политическом поприще. Однако, учитывая занятость «партий власти» на поле electoralной конкуренции, утверждаем о сопоставимости функций этой политической организации с другими партиями.

Как уже ранее утверждалось, «партии власти» нужно рассматривать не только как маневр во избежание от «опасностей» президентства и прием повышения эффективности законодательного процесса, но и как хорошо замаскированный механизм продвижения интересов исполнительной власти в законодательные собрания. В целом и «Единая Россия» (Россия), и «Нур Отан» (Казахстан) служат скорее придатком механизма государственного управления, необходимым с целью ограничения оппозиции, облегчения хода принятия законодательных решений, обеспечения популярности проводимого политического курса и легитимации власти лидера.

В России и Казахстане данный проект успешно реализуется, потому что «партия власти» умело и грамотно формируется властью.

Правда, от этого основополагающего факта исходит следующее положение о том, что автономность таких партий от

исполнительной власти и президента значительно не существенна. Формирование элитной коалиции в партийную организацию носит исключительно «вертикальный характер», взаимоотношения внутри партии особо не отличаются демократическими чертами. Рост влияния таких партий шел параллельно и последовательно за процессом укрепления положения института президентства: публичный авторитет и объем властных полномочий.

Напомним, что в 90-е гг. в России возникали различные проекты «партии власти», некоторые из них могли бы, возможно, привести к формированию доминантной или со временем даже преобладающей системы. В частности, проекты середины 90-х гг. создавались, скорее, как проекты правящей партии. Тогда и прочно закрепился термин «партия власти» в российском политическом лексиконе. Его поочередно применяли к таким подобным партиям и общественно-политическим организациям, как «Демократический выбор России» Е. Гайдара (1993), «Наш дом – Россия» В. Черномырдина, межрегиональное движение «Единство» С. Шойгу (1999), которое позднее стало ядром для образования партии «Единая Россия». Цель партии «Отечество – Вся Россия» тоже, думается, была сходной. В то же время логика формирования «Единства», доминирующая сейчас в «Единой России», была принципиально иной: партия изначально создавалась в помощь президентской администрации для осуществления определенного влияния на население и облегчения законодательного процесса.

Как уже ранее было заявлено, «партия власти» – это проект партийного либо квазипартийного типа, основанный согласно инициативе и при содействии существующей власти, представленный в парламенте и в основной массе в вопросах области внешней и внутренней политики, выражающий поддержку президенту и правительству. И поэтому, с точки зрения автора, «партия власти» осуществляет соответствующие функции.

1. Стабилизаторская функция, сориентированная на понижение вероятностей зарождения столкновений между исполнительной и законодательной ветвями власти посредством фактического подчинения парламента президенту через формирование «партии большинства».

«Партия власти» консолидирует избирателей с целью завоевания депутатских мандатов. Другими словами, «партия власти» – это организационно оформленная политическая структура, формируемая правящей верхушкой, преследующая цель участия в парламентских выборах. Фракция «партии власти» в представительных органах считается своего рода «машиной для голосования», осуществляющей поддержку инициативам руководителя государства либо правительства. Другими словами, обладание парламентским большинством гарантирует принятие Госдумой законов, вносимых президентом и правительством, приумножает результативность законодательного процесса. Согласно мнению Мелешкиной, под «партией власти» понимаются политические формирования, учрежденные и используемые властью с целью участия в парламентских избраниях и воздействия на законотворческие процедуры.

Роль политических партий в парламентах обуславливается формой правления, закрепленной в государственно-правовой системе, и теми полномочиями и функциями, которые придаются им в соответствии с законодательством и регламентом деятельности парламента.

В частности, в ситуации 2007 г. «Единая Россия» приобрела возможность независимо, без поддержки других фракций проводить всевозможные решения, требующие конституционного большинства. В складывавшихся обстоятельствах политическая партия «Единая Россия» единолично определяла характер партийно-политического структурирования нового состава Государственной думы и установила надзор над всеми ее стратегически значимыми комитетами и аппаратом. Это, помимо остального, значило то, что партия «Единая Россия» поручилась за реализацию собственных предвыборных заявлений и обязательств, а ее политическое будущее в значительной степени было обусловлено успешностью проводимых в Российской Федерации преобразований.

2. Функция консолидации, обращенная на союз групп элит (административных, экономических, политических), поддерживающих инициативность президента и правительства в институционально оформленное тело.

«Партии власти» изначально реализовались в России и Казахстане как проекты, обеспечивающие исполнительную власть с всенародно избираемым президентом массовой поддержкой элиты. В данной системе доминантная партия играет роль представителя и презентатора интересов исполнительной власти в законодательном собрании и, в целом, в публичном пространстве.

Главная институциональная слабость изучаемых партийных образований заключается в недостатке или даже в отсутствии субъективности [5: 171-172]. Укажем еще раз на тот момент, что функциональная роль доминантной партии как института в России и Казахстане при этом сводится к двум общим моментам:

– Уровень самостоятельности в принятии партийных решений: кадровые вопросы по назначению в исполнительную власть, формирование своей политической программы. Такая самостоятельность сведена к минимуму: доминирующая бюрократия принимает решения по данным вопросам как на федеральном, так и на региональном уровне.

– Взаимоотношения внутри партии, характеризующиеся демократическим настроением, которое проявляется в формулировании правил конкуренции и нахождении способов урегулирования и предотвращения конфликтов. «Допустимая» автономия «партии власти» позволяет ей в ограниченной степени принимать самостоятельно решение.

Такое положение партий вовсе не способствует продвижению интересов политической и экономической элит, оттого в настоящее время «Единой Россией» постепенно принимается целый пакет решений, устраняющих гнетущее состояние партии: повышение внимания к деятельности партийных клубов, увеличение значимости партии в процедуре наделения полномочиями губернаторов, подключение процедуры праймериз. Хотя особых изменений в ее положении не наблюдается [1: 46].

Отсутствие желания согласовать у исполнительной власти свои законодательные идеи с другими партиями приводит к практической пассивности «партий власти» в законотворческом процессе. Эта тенденция к деградации существует как в России, так и в Казахстане. И «Единая Россия», и «Нур Отан» являются своеобразными «джиннами из волшебных ламп», которые толь-

ко и занимаются реализацией за счет парламентского большинства законодательных инициатив исполнительной ветви власти.

Опасности в себе такая система конечно же таит. Несогласованность с другими партиями приводит к неудовлетворенным настроениям снизу. Так как партии являются главными выразителями потребностей и интересов общества, то отсутствие диалога между властью и политическими партиями обозначает отсутствие его и с народом, что порождает в свою очередь ряд неутомимых возмущений. «Партия власти» и исполнительная власть не должны монополизировать политическую арену страны [6: 17]. Они должны вести непрерывный диалог с народом посредством сотрудничества с другими партиями, представленными в законодательном собрании. Иначе неспособность политической и экономической элит, комфортабельно существующих в условиях ограниченной конкуренции, осознать и провести необходимые институциональные изменения может привести в один момент к исчезновению «партии власти» как политического института.

Таким образом, «партии власти» – это есть инструмент для продвижения интересов исполнительной власти в парламент, и роль ее в системе принятия политических решений невелика. «Партии власти» – не только мастерски придуманный и воплощенный в политическом пространстве маневр во избежание от «опасностей» президентства и способ повышения эффективности законодательного процесса, но и хорошо замаскированный механизм продвижения интересов исполнительной власти в законодательные собрания.

«Партия власти» функционирует как институт, который позволяет, с одной стороны, приумножить властные возможности главы государства, а с другой – сократить риски, которые свойственны особенностям разделения властей в России и Казахстане.

Но значительная степень преемственности позднесоветских элит в высшем руководстве и тяготение к воспроизводству моноцентричной политической системы, доминирование главы государства, синкретизм властных полномочий оставляют открытым вопрос о перспективе развития «партий власти» на постсоветском пространстве, в частности в изучаемых автором

странах, о их способностях оказывать влияние на политическую систему стран в целом и о способностях их трансформации в правящую партию, партию-государство советского типа или иную форму общественного представительства, что вызывает небывалый исследовательский интерес к проблематике «партии власти».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Макаренко Б.И. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте // Полис. Политические исследования. 2011. № 1. С. 42-65.
2. Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // Полис. Политические исследования. 2008. № 5. С. 135-152.
3. Глебова И.И. Русская власть и ее партия // Политическая концептология. Ростов н/Д. 2011. № 3. С. 125-131.
4. Дюверже М. Политические партии. М., 2007. 596 с.
5. Коргунюк Ю.Г. Как проигрывают доминирующие партии или чему учит мексиканский опыт // Полития. 2010. № 2 (57). С. 167-179.
6. Назаров И.И. Элитарно-патронажная система управления политическими партиями в России // Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки. Тамбов, 2011. Вып. 5 (97). С. 15-18.

### **THE ROLE OF «PARTY OF POWER» IN PERSONNEL POLITICAL-ADMINISTRATIVE DECISION MAKING: COMPARATIVE ANALYSIS OF RUSSIA AND KAZAKHSTAN**

**Nazarov Ivan Ivanovich**, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russia, Candidate of Political Science, Senior Lecturer of the Department of International Relations and Political Science, e-mail: nazar-ivan86@mail.ru

**Tomilina Anastasiya Sergeevna**, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russia, Candidate for a Master's Degree Studying: 41.04.04 – «Political Science», e-mail: tomilinaas@yandex.ru

The article contains the analysis of formation of the «parties of power» institute as a recruiting mechanism of contemporary political elite in the countries of the former Soviet Union – Russia and Kazakhstan. The processes of formation and development of the political education are surveyed on basis of previous institutional backgrounds, as well as of the role and influence on personnel and political decision making.

**Key words:** political party, «party of power», political party system, political elite.