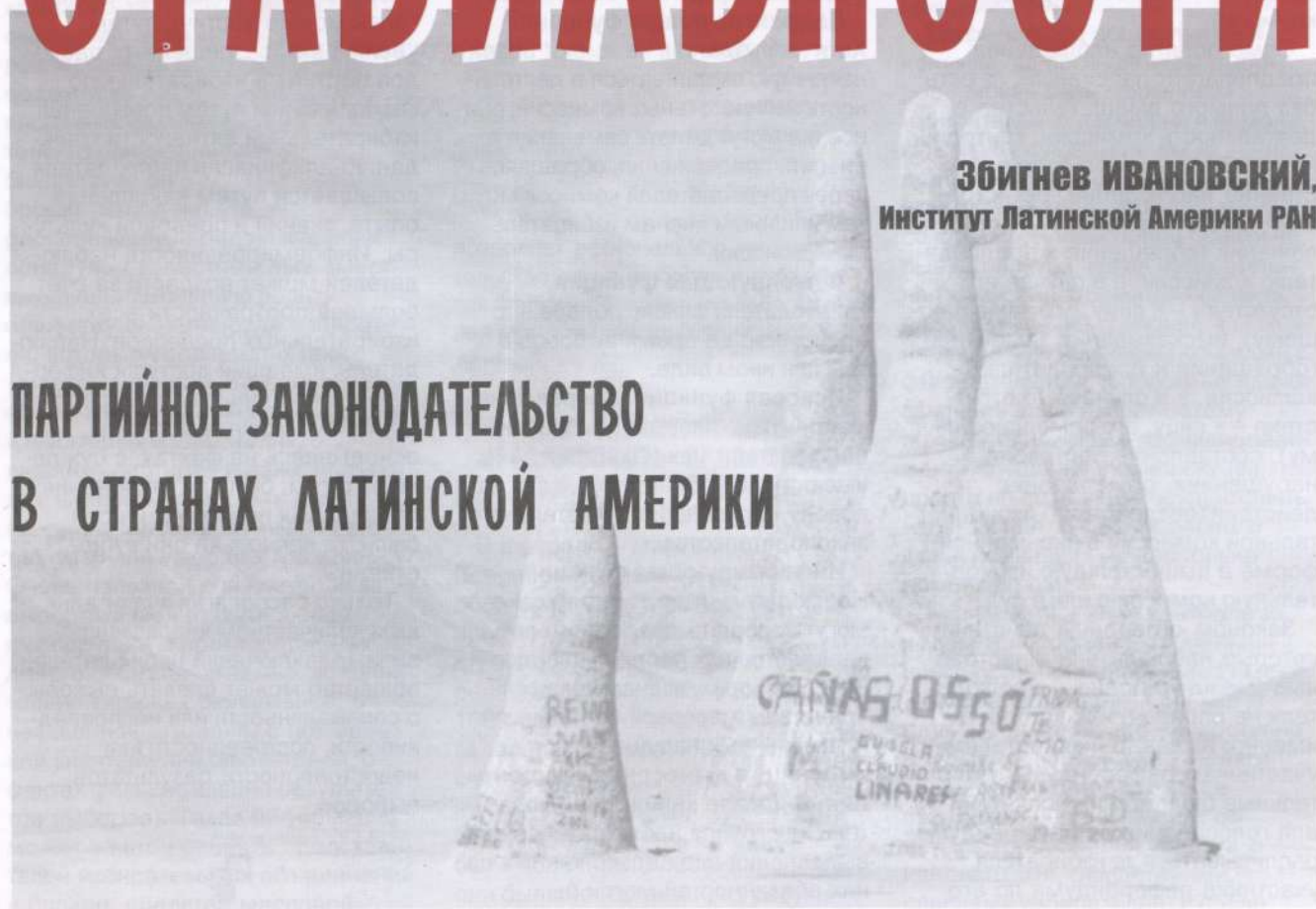


ВО ИМЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Збигнев ИВАНОВСКИЙ,
Институт Латинской Америки РАН

**ПАРТИЙНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ**



Переходный период от авторитаризма к демократии в Латинской Америке можно считать завершённым. Прекратили существование гибридные политические режимы, сочетавшие авторитарные и демократические черты в результате соглашения старых и новых элит или вынужденного распределения власти с учетом расстановки политических сил, состоялись относительно свободные выборы, произошла институционализация новых политических систем, неоднократно сменилась власть, в целом соблюдается принцип политического плюрализма. В настоящее время ключевой проблемой становится консолидация демократии, которая невозможна без устойчивой партийно-политической структуры, стабильных и влиятельных системообразующих партий, выступающих в качестве связующего звена между государством и гражданским обществом.

Как показывает латиноамериканский и мировой опыт, максимальной устойчивости политических институтов способствует компактная партийная система с двумя центристскими партиями. При многопартийной системе политическая стабильность достигается благодаря созданию стабильных правоцентристских или левоцентристских коалиций. По сравнению с многопартийной двухпартийная система открывает большие возможности для проведения реформ, меньшее число субъектов политики облегчает принятие решений и снижает затраты.

Среди факторов, способствующих увеличению численности партий и, в конечном счете, затрудняющих их стабильное развитие, можно назвать большие избирательные округа, облегченную регистрацию партий, низкий порог представительства, разные сроки проведения президентских, парламентских и местных выборов, дополнительный тур для определения победителя, позволяющий мелким партиям, соперничавшим на начальном этапе, объединить усилия в поддержку более сильного кандидата.

Многие политологи говорят о гибельности сочетания президентской формы правления и многопартийной системы для консолидации демократии. По их мнению, подобная комбинация предопределяет высокую вероятность паралича власти в результате противостояния президента и

парламента, ведет к сильной идеологической поляризации политической жизни, затрудняет создание межпартийных коалиций президентского большинства.

На наш взгляд, подобные утверждения представляются излишне категоричными. Нельзя не учитывать, что фрагментация политических партий имеет место и при пропорциональной парламентской системе, которая, как показывает опыт Италии, тоже является источником нестабильности. Президент нередко вообще не стремится к объединению поддерживающего его парламентского большинства и создает правительство из технократов, не связанных с политическими партиями. Разрешить эти противоречия можно за счет формирования президентской партии (не случайно конституции ряда латиноамериканских стран запрещают выдвижение беспартийных кандидатов на пост главы государства). Целям преодоления многочисленности партий и фрагментации партийной системы может служить также соответствующее электоральное и партийное законодательство. Институционализированные и сильные политические партии, как правило, в состоянии влиять на итоги президентских выборов. Если же системообразующими являются умеренные партии, отличающиеся друг от друга только по тактическим вопросам, президенту удается обеспечивать политическую стабильность и при отсутствии у его партии парламентского большинства, хотя подобная ситуация встречается не так часто. В случае непримиримых противоречий между ветвями власти конституции некоторых стран предусматривают процедуру роспуска парламента и проведения досрочных выборов, однако в Латинской Америке подобная возможность практически исключена.

Важную роль в институционализации политических партий играет партийное и электоральное законодательство. В Латинской Америке основные принципы образования политических партий нашли отражение во вновь принятых либо реформированных конституциях. В конце 80-х и в 90-е годы вступили в силу новые конституции в Бразилии (1988), Колумбии (1991), Парагвае (1992), Перу (1993), Аргентине (1994), Уругвае (1997), Эквадоре (1998), Венесуэле (1999). Существенные поправки были внесены в основ-

ные законы Боливии (1994), Никарагуа (1995, 2000), Бразилии (1997) и Мексики (в течение всего последнего десятилетия). Конституционные принципы получили дальнейшую разработку и детализацию в специально принятых законах о политических партиях. Показательно, что в ряде конституций вопрос о роли политических партий поднимается впервые.

Несмотря на то, что в Латинской Америке конституционные реформы и партийное и электоральное законодательство нередко имели разную направленность, в развитии партийного строительства можно выделить и общие тенденции. Положительный и отрицательный опыт стран региона представляет несомненный интерес и для России, перед которой нередко стоят аналогичные проблемы.

При разработке законодательства, регулирующего деятельность политических партий и общественных объединений, приходится сталкиваться со сложной дилеммой: с одной стороны, демократическое общество должно обеспечить политический плюрализм, максимально выражающий интересы различных социальных групп и слоев, а с другой – не допустить чрезмерной фрагментации и поляризации партий, которая может стать существенным дестабилизирующим фактором.

Основные законы всех латиноамериканских стран (за исключением Кубы) признают принцип политического плюрализма, предполагающий многопартийность в рамках действующих конституций и другого законодательства. Партии не имеют права использовать политическое насилие для изменения существующего строя, запрещается деятельность объединений, выступающих за установление диктатуры любого типа, ограничивающих многопартийность либо фундаментальные права человека. Партии не могут иметь вооруженные формирования.

Более важную роль политических партий по сравнению с другими странами признает аргентинская Конституция 1994 года. Провозглашая партии основным институтом демократической системы, Конституция гарантирует свободу их создания и функционирования, представительство меньшинств, право выдвижения кандидатов на выборные должности, доступ к информации и свободное распространение проповедуемых идей (ст. 38).

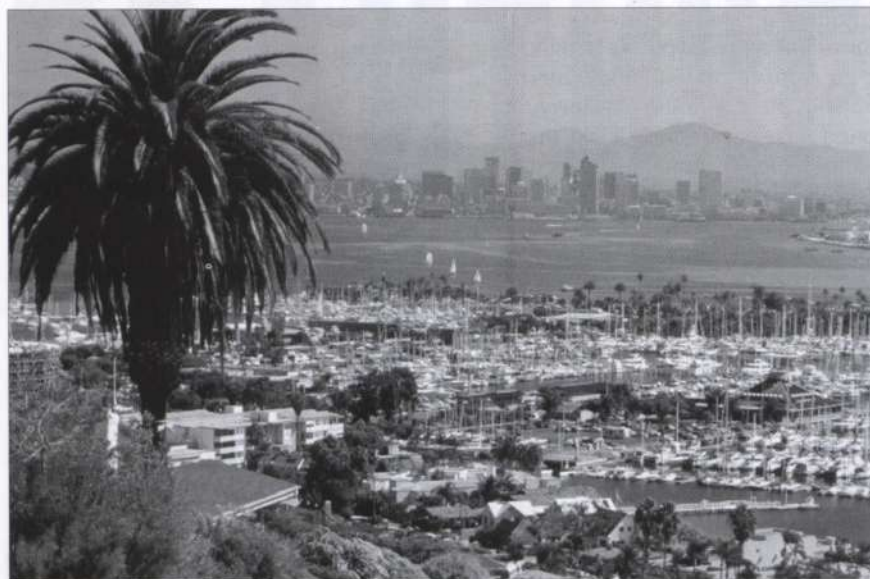
Статья 17 Конституции Бразилии провозглашает свободу создания, слияния, разделения и роспуска общенациональных политических партий, деятельность которых должна носить парламентский характер и не зависеть в финансовом отношении от зарубежных государств. Партиям предоставляется полная автономия в определении внутренней структуры, порядка организации и функционирования. Сходные принципы зафиксированы и в законодательстве других стран. В некоторых странах допускается создание только общенациональных партий,

Бразилия, Боливия, Гватемала и др.) является монополия партий на политическое представительство, исключая участие в выборах независимых кандидатов. В Боливии общественные объединения и организации, представляющие гражданское общество, могут участвовать в выборах только в составе фронтов и коалиций, создаваемых политическими партиями. В Колумбии социальные движения или группы граждан могут выдвигать собственных кандидатов. При политической монополии партий кандидат на выборную должность должен

избирательный комитет (название этого органа варьируется в разных странах) решение учредительного собрания, декларацию принципов, программу, устав, список национального руководства и юридический адрес. Законодательство некоторых стран устанавливает минимальную численность партии. Так, в Эквадоре этот показатель должен составлять 1,5% избирателей. Претендующая на регистрацию партия должна быть представленной в половине провинций страны. В Боливии численность партии не может быть меньше 0,5% от числа избирателей, участвовавших на предшествующих выборах. В Колумбии партия должна получить как минимум 50 тыс. голосов на выборах либо собрать соответствующее число подписей.

Принятое в 1996 г. новое избирательное и партийное законодательство Мексики устанавливает единые требования и более гибкий механизм регистрации политических партий. Вместо предусматривавшегося ранее сбора 65 тыс. подписей для получения регистрации партия должна насчитывать 3 тыс. членов по меньшей мере в 10 из 32 субъектов федерации или по 100 в 300 одномандатных округах. Для сохранения регистрации общенациональная политическая партия должна получить не менее 2% голосов на любых федеральных выборах.

Наряду с системой политических партий в Мексике предусматривается институт общенациональных политических объединений, цель которых — способствовать демократизации общества, повышению политической культуры, формированию общественного мнения. Политическим объединениям запрещается использовать в своем названии термин «партия» и участвовать в избирательных кампаниях на основе коалиций. В выборах же они могут участвовать только после подписания соглашения с определенной политической партией и его регистрации избирательными органами. При этом общенациональные политические объединения должны предоставить Федеральному избирательному институту основные документы, подтвердить, что их численность составляет не менее 7 тыс. человек, иметь представительство



в других возможны и региональные партии. Конституции большинства стран допускают к участию в политической деятельности и другие объединения, не предусматривая четких различий между партиями, общественными движениями и организациями. Напротив, ст. 23 действующей Конституции Чили, принятой в 1980 г. во время правления А.Пиночета, объявляет незаконными ассоциации, движения, организации или группы лиц, преследующие цели или осуществляющие деятельность, присущую политическим партиям. Категорически запрещается вступать в политические партии профсоюзным лидерам, не допускается и партийно-политическая активность профсоюзов. Чилийские партии, в свою очередь, также не могут вмешиваться в деятельность профессиональных и других организаций.

Спецификой электорального законодательства ряда стран (Бразилия, Эквадор, Перу, Параг-

вай, Боливия, Гватемала и др.) является монополия партий на политическое представительство, исключая участие в выборах независимых кандидатов. Фактически политические партии получили статус юридического лица, а их деятельность регулируется частным правом.

Латиноамериканский опыт показывает, что для обеспечения политической стабильности главы государств нуждаются в поддержке пропрезидентской партии. Нередко такие партии создаются накануне выборов, в дальнейшем же их судьба в зависимости от ситуации может складываться по-разному.

Регистрация политических партий в целом упрощена, в отдельных странах, например, в Гондурасе, она носит уведомительный характер, зарегистрированные партии в большинстве случаев допускаются к выборам автоматически. Как правило, для своей регистрации партии должны представить в Национальный

в 10 субъектах федерации и общенациональное руководство.

Диссонирует с общей тенденцией перуанское законодательство, по которому претендующая на регистрацию партия должна собрать в свою поддержку 100 тыс. подписей избирателей (при населении страны в 25 млн. человек). Если ранее зарегистрированная партия не преодолела на выборах пятипроцентный барьер, ее регистрация аннулируется, и она обязана пройти соответствующую процедуру вновь.

При разработке нового партийного законодательства одним из наиболее дискуссионных является вопрос о **необходимости финансовой поддержки партий со стороны государства и частных лиц**. В соответствии с латиноамериканской традицией политические партии получают финансовую помощь от государства, что должно способствовать, по замыслу законодателей, обеспечению справедливости и недопущению чрезмерной зависимости партий от частных лиц и групп давления. Кроме того, зарегистрированным партиям предоставляются налоговые льготы и оказывается финансовая поддержка для проведения текущих мероприятий и социально-экономических и политических исследований.

Одной из первых стран региона, начавшей еще в 50-е годы предоставлять партиям субсидии из государственных фондов на ведение избирательных кампаний, была Аргентина. В настоящее время политические партии получают средства из Постоянного партийного фонда, находящегося в ведении Министерства внутренних дел. Закон предусматривает предоставление средств как на текущие расходы, так и на избирательные кампании. Сумма денежных средств зависит от количества мест, занимаемых в обеих палатах Национального конгресса, и от числа поданных за нее голосов. (Партии получают по одному песо за каждый поданный за них голос, что может составить довольно внушительную сумму.)

В Мексике в соответствии с законом основную долю денежных средств партий также должно составлять государственное финансирование. Поступления от частных лиц не должны превышать 10% партийного бюджета, при этом запрещается делать анонимные взносы, за исключением сбора

средств во время массовых акций и митингов. Финансовая деятельность партий подвергается регулярному аудиту. Партии не имеют права превышать установленный лимит средств на ведение избирательной кампании. Закон предусматривает относительно равные возможности для использования средств массовой информации. Каждая политическая партия ежемесячно получает 15 минут теле- и радиозэфира. Кроме того, во время избирательных кампаний партиям предоставляются дополнительные возможности (30% равномерно и 70% – в зависимости от степени влияния). Во время президентских кампаний дополнительное время может составлять до 250 часов на радио и до 200 – на телевидении. Федеральный избирательный институт ежемесячно оплачивает показ до 10 тыс. рекламных роликов на радио и до 400 на телевидении продолжительностью 20 секунд каждый. Про-

ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ ПОКАЗЫВАЕТ, ЧТО ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВ НУЖДАЮТСЯ В ПОДДЕРЖКЕ ПРОПРЕЗИДЕНТСКОЙ ПАРТИИ. НЕРЕДКО ТАКИЕ ПАРТИИ СОЗДАЮТСЯ НАКАНУНЕ ВЫБОРОВ, В ДАЛЬНЕЙШЕМ ЖЕ ИХ СУДЬБА В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СИТУАЦИИ МОЖЕТ СКЛАДЫВАТЬСЯ ПО-РАЗНОМУ.

граммы новостей обязаны освещать избирательную кампанию и

проводить соответствующий мониторинг. В случае искажения информации, касающейся политики партии или ее кандидатов, им предоставляется право на публичное опровержение или разъяснение в СМИ.

Сходное законодательство существует и в других странах: в Коста-Рике государство выделяет на внутривыборные нужды и на предвыборные кампании 0,19% ВВП. С 1997 г. эта сумма пропорционально распределяется среди партий, получивших не менее 4% голосов. В Панаме избирательный трибунал в установленном размере оплачивает представленные партиями счета. В Бразилии, Колумбии и Перу в соответствии с законом партиям обеспечивается бесплатный доступ к радио, телевидению и государственным средствам массовой информации. В Колумбии запрещено оказывать поддержку партиям лицам, занимающим официальные посты.

В случае, если денежные ресурсы предоставляются в кредит, а партии не получают установленного законом минимума голосов, они обязаны вернуть эти средства либо оплатить стоимость издания бюллетеней. В большинстве случаев избирательные комитеты требуют прозрачности расходов и выдвигают жесткие требования к отчетности, в том числе и в форме ежегодной публикации бюджета партии.

Электоральное законодательство латиноамериканских стран в целом способствует развитию многопартийности и политического плюрализма: **в абсолютном большинстве стран региона при выборе нижней палаты конгресса либо однопалатного парламента предусмотрена пропорциональная избирательная система по партийным спискам, в Мексике и Боливии – смешанная и только в Венесуэле и на Гаити – мажоритарная**. В некоторых странах пропорциональная система частично используется и при выборе сенаторов. (В данной статье не рассматриваются англоязычные страны Карибского бассейна, избравшие в качестве политической системы вестминстерскую модель.) Избирательный барьер, если и существует, то крайне низкий. Исключение составляют Перу и Эквадор, где заградительный барьер составляет 5%. При избрании главы государства в ряде случаев закон

обязывает партии проводить первичные внутрипартийные выборы для отбора кандидатов. Новое электоральное законодательство Уругвая, вступившее в силу начиная с президентских и парламентских выборов 1999 г., привело свою избирательную систему в соответствие с большинством стран региона и отменило систему двойного одновременного голоса и архаичный закон о лозунгах (леммах). Отныне каждая партия имеет право выдвигать только одного кандидата, который определяется по результатам первичных внутрипартийных выборов. Многие партии проводят «праймериз» добровольно.

Для выявления подлинного волеизъявления избирателей немаловажное значение имеет **независимость избирательных институтов от исполнительной власти**. Так, в Мексике члены Федерального избирательного института выдвигаются парламентскими фракциями, а политические партии могут аккредитовать своего представителя с правом совещательного голоса. В Коста-Рике Верховный избирательный трибунал независим от законодательной и исполнительной ветвей власти и назначается квалифицированным большинством Верховного суда. В Никарагуа Высший избирательный совет утверждает Национальной ассамблеей. В некоторых странах (Перу, Бразилия, Доминиканская Республика, Эквадор) принят принцип обязательного голосования, не распространяющийся на неграмотных, граждан от 16 до 18 лет и лиц пенсионного либо преклонного возраста.

Партийное законодательство многих государств предусматривает **дополнительные гарантии для политической деятельности оппозиции**: в Мексике одна и та же партия в сумме не имеет права занимать более 300 мест (из 500) в нижней палате парламента, в Аргентине, начиная с 2001 г., два сенатора от каждого субъекта федерации будут представлять политическую партию, набравшую наибольшее число голосов, и один – следующую за ней по численности голосов партию. Оппозиция обеспечивает доступ ко всем официальным документам правительства, ее представители включаются в совещательные органы при высших должностных лицах.

В ряде случаев военнослужащие и полицейские, находящиеся на действительной службе, а также служители культа лишены права голоса и не могут участвовать в деятельности политических партий.

Последствия принятия нового партийного и электорального законодательства в странах Латинской Америки неоднозначны – можно говорить как о положительных, так и об отрицательных

ВАЖНЕЙШИМ ФАКТОРОМ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В ЦЕЛОМ ЯВЛЯЕТСЯ СПОСОБНОСТЬ ПРАВЯЩЕЙ ПАРТИИ НАЙТИ ВЫХОД ИЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА.

тенденциях. Хотя политический спектр включает самые разные партии и организации от ультраправых до ультралевых, в ряде стран среди системообразующих субъектов политики фигурируют правоцентристские и левоцентристские политические силы, обеспечивающие преемственность и предсказуемость внутренней и внешней политики. В новых условиях политический маятник колеблется вокруг центра, происходит своего рода европеизация континента. Продолжается уже наметившаяся тенденция к гомогенизации политических партий. Основная борьба между ними ведется не столько относительно моделей общественного развития, сколько вокруг путей модернизации экономики и обеспечения социальной защиты населения.

На этапе консолидации демократии в латиноамериканских странах происходит сокращение количества политических партий и институционализация партийных

систем. В качестве положительных примеров можно привести институционализацию партийно-политической структуры Бразилии; наметились признаки формирования двухпартийной системы в Парагвае; стабилизировалось число субъектов политики в Боливии. На демократизацию страны работает и политическая реформа в Мексике, прежде всего, трансформация гегемонистской партийной системы в трехпартийную.

В то же время нельзя не отметить и целый ряд негативных факторов, в результате которых дают сбои партийные системы, считавшиеся ранее эталоном стабильности и преемственности. Так, в Колумбии практически распалась существовавшая более столетия Консервативная партия, консервативное течение в политике представлено несколькими организациями, сгруппировавшимися вокруг различных лидеров. Правда, во время президентских выборов мая–июня 1998 г. консерваторам удалось объединить усилия и обеспечить победу лидеру Новой демократической силы А.Пастрани, который вел избирательную кампанию как надпартийный кандидат. Скандалы вокруг бывшего президента Э.Сампера привели также к фактическому расколу Либеральной партии.

Следствием сложной социально-экономической и политической ситуации стало разрушение и классической венесуэльской двухпартийной системы. Несмотря на все предпринятые усилия и попытку выступить единым фронтом во время президентских выборов декабря 1998 г., традиционные партии «Демократическое действие» и КОПЕИ не смогли помешать приходу к власти конституционным путем организатора военного переворота 1992 г. У.Чавеса и предотвратить тем самым усиление авторитарных тенденций в политике.

В Никарагуа и Сальвадоре начинают складываться двухпартийные системы, однако они представлены партиями, занимающими крайнее положение в политическом спектре (Либеральный альянс и Сандинистский Фронт национального освобождения в Никарагуа, Националистический республиканский альянс (АРЕНА) – Фронт Национального освобождения им. Ф.Марти в Сальвадоре). При подобной

расстановке сил, когда ведущие позиции в парламенте занимают бывшие вооруженные соперники, вряд ли можно ожидать политической стабильности. Демократическая консолидация в этих странах возможна либо в результате эволюции этих партий в сторону центра, либо благодаря перегруппировке политических сил и возникновению влиятельной центристской партии, как это произошло в Бразилии.

Разнородность партий и слабая партийная дисциплина приводят к частой смене партийной принадлежности и миграции из одной парламентской фракции в другую. Лишь отдельные партии прочно опираются на развитое гражданское общество.

Становится очевидным, что **электоральное и партийное законодательство может стать важнейшей предпосылкой, но отнюдь не гарантией стабильности партийно-политической структуры и общественного развития в целом.** Несмотря на сходные законы, крайняя степень фрагментации и поляризации политических партий наблюдается в Бразилии, Перу и Эквадоре, умеренная — в Боливии, Чили и Мексике, низкая — в Колумбии, Аргентине, Коста-Рике и Уругвае. В странах с многоукладной экономикой, сложным национальным и этническим составом, противоречивыми экономическими, политическими, социальными и религиозными интересами партийное и электоральное законодательство играет гораздо меньшую роль, чем в стабильных обществах. В сложной экономической и политической ситуации различные социальные группы стремятся сформировать свои собственные партии. Нередко личные амбиции и разногласия между партийными лидерами играют чрезвычайно важную роль и приводят партии к расколу. В некоторых странах (например, Колумбия, Уругвай) традиционная партийная принадлежность населения служит дополнительным препятствием на

пути возникновения новых партий и, как результат, не допускает фрагментации и атомизации партийной системы. Часто гегемонистские партии (например, Институционно-революционная партия Мексики, Партия Колорадо в Парагвае) создают все новые препятствия для оппозиции и блокируют эволюцию партийно-политической структуры. Немало-



важную роль играет и конкретная политическая конъюнктура, из-за которой по прагматическим причинам партии вынуждены преодолевать непримиримые ранее разногласия и идти на объединение в рамках коалиций (к примеру, Национальный оппозиционный союз, созданный по решению 14 никарагуанских партий для обеспечения победы над сандинистами во время выборов 1990 г., или Объединение партий за демократию, в которое вошли чилийские христианские демократы и социалисты).

Слабость политических партий в значительной мере объясняется особенностями политической культуры и национальной психологии. В Латинской Америке существует благодатная почва для процветания популизма и клиенте-

лизма, спекулирования на личной харизме. Население в большинстве своем склонно верить в чудеса и живет в ожидании хорошего правителя, который одним махом решит все существующие проблемы. В недавней истории Латинской Америки можно найти немало примеров, когда благодаря популистским лозунгам к власти приходили

никому не известные ранее политики (Ф. Коллор ди Меллу в Бразилии, А. Фухимори в Перу, А. Букарам в Эквадоре и другие). В некоторых случаях речь идет о феномене нового авторитаризма, который скрывается за фасадом демократических режимов.

Важнейшим фактором институционализации политических партий и партийной системы в целом является способность правящей партии найти выход из экономического кризиса или, по крайней мере, сохранить существующую социально-экономическую ситуацию.

Проанализировав наблюдающиеся негативные тенденции в развитии политических партий и партийных систем, некоторые политологи говорят о кризисе партийной демократии и необходимости поиска новых субъектов политики,

которые могли бы способствовать консолидации демократических режимов и не допустить возможного возврата к авторитаризму. Вне всякого сомнения, эта озабоченность имеет под собой определенные основания. В то же время нельзя не отметить, что в большинстве стран региона политические партии по-прежнему продолжают оставаться основным каналом участия в политике, а их посредническая роль между государством и гражданским обществом даже усилилась. Они далеко не исчерпали своих возможностей и, несмотря на все проблемы, недостатки и трудности, играют важную роль в политических и социальных преобразованиях.

