

В политических системах зарубежных стран политические партии занимают одно из важнейших мест. Сам термин "партия" происходит от латинского *pars* - часть, что применительно к политической системе означает группу единомышленников, имеющих одну общую цель. С усилением роли партий в политическом процессе, с ростом их организованности партии стали рассматриваться как своего рода социальный механизм, где и доктрина, и организационная структура служат достижению определенных политических целей.

При демократическом режиме без политических партий невозможно само осуществление государственной власти. Политические партии различных направлений и оттенков в зависимости от обстановки либо выступают в качестве правящих, либо играют роль лояльной оппозиции, которая в любой момент сама может сформировать правительство. Подобная смена ролей наблюдается во всех странах с сильными социал-демократическими партиями (Великобритания, Франция, ФРГ, Австрия, Швеция и др.).

§ 1. Партийные системы

Для стран с демократическим режимом характерно наличие нескольких политических партий и соответственно определенной партийной системы.

Социальной основой многопартийности является само общество, состоящее из различных социальных и иных институционализированных групп с противоречащими друг другу интересами. Каждая социальная или иная группа может быть представлена на политической арене соответствующей партией или партиями.

Партийные системы отличаются значительным разнообразием, что объясняется социальными, национальными, историческими, религиозными и иными особенностями каждого государства.

Многопартийность объясняется также наличием в политической и экономической элите общества конкурирующих группировок, которые борются между собой за влияние в парламентах и муниципалитетах, за то, чтобы провести своих сторонников на выборные должности. Эта конкурентная борьба может носить очень острый характер. Следует учесть и наличие в обществе различных идеологических течений.

Многочисленные многопартийные системы можно подразделить на следующие основные группы:

1. Многопартийные системы без монополюс господствующей партии. При этой форме многопартийности ни одна партия не располагает абсолютным большинством в парламенте и поэтому вынуждена идти на различного рода политические союзы с целью создания коалиционного правительства.

Типичным примером в этом отношении является партийная система Италии.

После Второй мировой войны наиболее влиятельной была Христианско-демократическая партия, опиравшаяся на поддержку Ватикана и широко использовавшая в своей идеологической деятельности социальную доктрину христианства. Старейшими партиями страны являлись Либеральная (образована в 1845 г.) и Республиканская (основана в 1832 г.). На крайне правых позициях находилось Итальянское социальное движение <1>.

<1> В 1994 г. Итальянское социальное движение было переименовано в Национальный альянс.

Левые силы были представлены Итальянской коммунистической и Итальянской социалистической партиями. Известным влиянием пользовалась Итальянская

социал-демократическая партия. На выборах в Палату депутатов ИКП традиционно имела второй результат по стране и набирала от 25 до 35% голосов избирателей, но никогда не входила в состав Правительства, формируемого на базе ХДП. В конце 80-х гг. в состав Правительства, как правило, входили представители республиканцев, либералов, социалистов и социал-демократов.

В начале 90-х гг. произошел распад партийной системы: с политической арены исчезли ХДП, ИКП. Это было обусловлено, с одной стороны, обнародованием фактов злоупотреблений в сфере финансирования политических партий и предъявлением обвинений ряду видных политических деятелей страны. С другой стороны, это было связано с кризисом европейского коммунистического движения. Сегодня на политической арене страны ведущее положение занимают два партийных блока - "Оливковое дерево" <2> и "Дом свободы" <3>, образованных в 1995 г.

<2> В состав блока входят представители Демократической партии левых сил (образована в 1991 г. на основе ИКП), Демократического союза за Республику, зеленых, Итальянской народной партии (образована в 1994 г. на базе ХДП), Итальянской республиканской партии, Итальянского обновления, Итальянской социалистической партии, региональной Южнотирольской народной партии.

<3> В состав блока входят Ассоциация "Вперед, Италия!", Либерально-демократическая федерация, Национальный альянс, объединение "Христианские демократы", "Христианско-демократический центр".

Утрата доверия к политическим партиям нашла отражение в законодательной сфере. 18 апреля 1993 г. на общенациональном референдуме были отменены две статьи Закона от 2 мая 1974 г. N 195 "Об участии государства в финансировании политических партий", связанные с предоставлением ежегодных государственных дотаций парламентским группам. 10 декабря 1993 г. был принят Закон N 515, который внес изменения в порядок негосударственного финансирования политических партий и установил новые критерии для перераспределения средств на проведение избирательной кампании.

Многопартийные системы без монополюс господствующей партии, при которых создаются обычно коалиционные правительства, существуют и в таких странах, как Бельгия, Дания, Нидерланды и некоторые другие.

2. Многопартийные системы с монополюно господствующей партией. При этой форме многопартийности абсолютное парламентское большинство принадлежит одной партии, которая формирует однопартийные правительства.

До недавнего времени многопартийная система такого типа существовала в Мексике, где более 60 лет господствующее положение занимала Институционально-революционная партия.

Во Франции при Президентах Ш. де Голле (1958 - 1969) и Ж. Помпиду (1969 - 1974) монополюное положение занимала голлистская партия, которая первоначально называлась Союзом в защиту новой Республики (ЮНР), а с 1968 г. - Союзом демократов за Республику (ЮДР).

В течение 17 лет (1949 - 1966) многопартийная система с монополюно господствующей партией существовала в ФРГ, поскольку устойчивое большинство в бундестаге принадлежало блоку партий Христианско-демократический союз/Христианско-социальный союз (ХДС/ХСС).

3. Двухпартийные системы представляют собой своеобразную разновидность многопартийности.

Для двухпартийных систем наиболее типичной отличительной особенностью является монополюное господство на политической арене двух главных партий, которые попеременно сменяют друг друга у власти. Одна из этих партий выступает в роли правящей, другая - оппозиционной. Время от времени они меняются местами. Подобная система создает серьезные препятствия для формирования других партий.

Классическим образцом в этом отношении является двухпартийная система США. Более ста лет на политической арене США монополюно господствуют две главные партии - Республиканская и Демократическая.

В свое время (незадолго до начала и во время Гражданской войны 1861 - 1865 гг.) Республиканская партия представляла интересы буржуазии Севера, а Демократическая партия была политической организацией рабовладельцев-южан. Затем политические различия между партиями стерлись, но они по-прежнему ведут ожесточенную избирательную борьбу на уровне федерации, штатов, городов и графств.

Двухпартийная система Великобритании состоит из двух крупнейших партий: Консервативной, которая официально оформилась в 1867 г. на базе партии тори и насчитывает около 2 млн. членов, и Лейбористской, созданной в 1900 г. по инициативе английских профсоюзов и социалистических организаций; в нее входит около 6,5 млн. членов. Третья по величине политическая партия Великобритании - Либерально-демократическая партия. Она возникла в 1988 г. путем слияния Либеральной и Социал-демократической партий, которые в начале 80-х гг. создали двухпартийный блок, выступивший на выборах 1983 и 1987 гг. под именем Альянса и собравший соответственно 25,4 и 23% голосов. На сегодняшний день влияние Либерально-демократической партии не столь существенно. Лейбористы, одержавшие сокрушительную победу над консерваторами в мае 1997 г., в поддержке либеральных демократов не нуждаются.

Двухпартийные системы в демократических странах следует отличать от искусственных двухпартийных систем, существующих в условиях авторитарного режима и играющих в первую очередь пропагандистскую роль. Например, в Индонезии официально разрешены лишь две политические партии - Партия единства и развития и Демократическая партия; при этом ведущую роль в партийной системе играет политический союз - Голкар, формально политической партией не являющийся.

4. Однопартийные системы существуют в странах с авторитарными политическими режимами, где многопартийность ликвидирована и установлена монополия одной партии (Габон, Заир, Камерун и др.).

В отечественном государствоведении выделяются и так называемые беспартийные системы. Например, в ряде мусульманских стран (Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия) все партии запрещены как разрушающие единство уммы - мусульманской общины правоверных. Все партии были запрещены королевским Указом в Непале (до 1990 г.) в условиях "беспартийной панчаятской демократии", но на деле они продолжали свою деятельность <4>.

<4> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1997. С. 116.

§ 2. Основные виды политических партий

В зарубежных странах действуют различные политические партии. Традиционно они различаются по своим социально-экономическим установкам, однако в 60-х годах XX в. стали возникать партии, сориентированные на решение новых проблем (охрана окружающей среды, ядерная угроза, иммиграция, европейская интеграция, охрана прав женщин и меньшинств). Исходя из идеологических установок, существующие партии весьма условно можно разделить на следующие группы: консерваторы, либералы, социал-демократы, зеленые, левые радикалы, крайне правые, регионалисты.

Консервативные партии представляют собой правое крыло в спектре политических партий. Они выступают за ограниченное государственное регулирование в сфере экономики и социальной сфере, в том числе за снижение налогового бремени, что позволило бы, по их мнению, оживить экономическую конъюнктуру, обеспечить стабилизацию финансов и рост уровня жизни. Вместе с тем в сфере гражданских свобод они придерживаются не либеральных, а собственно консервативных установок. В частности, они являются противниками легализации аборт, признания прав сексуальных меньшинств, использования достижений биотехнологий.

К консервативным партиям относятся Республиканская партия США, Консервативная партия Великобритании, Христианско-демократический союз ФРГ, Либерально-демократическая партия Японии.

Либералы являются сторонниками свободной торговли, развития конкуренции и

внутреннего рынка. Они считают недопустимым государственное вмешательство в сферу не только экономики, но и гражданских свобод.

К либеральным партиям принадлежат Свободная демократическая партия в Германии, Радикальная партия во Франции, Итальянская республиканская партия.

Социал-демократические партии традиционно отстаивают усиление государственного вмешательства в экономику, включая частичную национализацию и финансирование социальных программ за счет увеличения прогрессивных налогов. Основное внимание они уделяют социальной защите граждан и учету корпоративных интересов. Одновременно социалисты, в противовес консерваторам, выступают за либерализацию сферы индивидуальных свобод.

К социал-демократическим партиям относятся Лейбористская партия Великобритании, социалистические партии Франции, Италии, Испании, социал-демократические партии в Германии и Скандинавских странах.

Зеленые появились на политической арене в 60 - 70-х годах XX столетия, в настоящее время они существуют во всех странах Европейского союза (Федерация зеленых в Италии, Зеленая партия в Великобритании), а в ряде стран (Германия) их представители входят в состав правительства. В политических программах зеленых ключевыми вопросами являются охрана окружающей среды, отказ от ядерного оружия и атомных электростанций, борьба за мир, защита прав женщин.

Левые радикалы представлены коммунистическими партиями и независимыми социалистическими партиями, возникшими в 50 - 60-х годах XX столетия в ряде стран Европы в связи с неприятием обществом политики правящих социалистических и социал-демократических партий (Дания, Нидерланды). После падения Берлинской стены большинство коммунистических партий отказалось от идеи свержения капитализма и либерально-демократических институтов, однако защита прав трудящихся, безопасность труда, антимиитаризм являются принципиальными вопросами для них; они выступают против дальнейшего расширения европейской интеграции.

К этим партиям относятся Французская коммунистическая партия, Партия демократического социализма в Германии, Партия коммунистического преобразования в Италии.

Среди крайне правых партий выделяют три группы: неонацистские партии, националистические партии, возникшие в 70 - 80-х годах, а также партии, для которых характерно сочетание националистической идеологии и протеста против налоговой политики правительств социалистов. Все они являются сторонниками рыночной экономики и имеют общие подходы по ряду социально-политических проблем, в частности выступают против иммиграции, европейской интеграции, легализации аборт, признания прав сексуальных меньшинств. Крайне правые - сторонники сильной исполнительной власти.

К крайне правым относятся Национальный альянс в Италии, Австрийская партия свободы, Национальный фронт во Франции.

Возникновение регионалистских партий обусловлено существованием противоречий между центром и периферией. В эту группу включают разнообразные партии, которые выступают за территориальную реорганизацию государства, децентрализацию, предоставление автономии регионам. Некоторые из них стоят на сепаратистских позициях. Для этих партий приоритетными являются проблемы региональной политики, защита прав этнических меньшинств, расширение европейской интеграции.

К регионалистским партиям относятся Лига Севера в Италии, Баскская националистическая партия в Испании, Шотландская национальная партия в Великобритании.

Некоторые политические партии не имеют идеологических программ и ставят перед собой лишь задачу добиться успеха на выборах. Это так называемые партии-машины. Одна из таких партий - ЮДР - в период голлистского режима (1958 - 1974 гг.) ставила, например, своей задачей "безусловную поддержку президента республики, его парламента и правительства, а также передачу органам власти собираемых в стране предложений и критических замечаний". Неоднократные попытки создания таких партий предпринимаются и в нашей стране.

Партии-машины необходимо отличать от мировоззренческих партий, которые в своей деятельности пытаются хотя бы внешне руководствоваться определенными идеологическими принципами. Мировоззренческой партией является, например, Христианско-демократический союз ФРГ, политический клерикализм которой включает в себя проповедь социального рыночного хозяйства и социального партнерства.

От политических партий следует отличать так называемые группы давления, которые являются своеобразным элементом политической системы зарубежных стран. Первоначально они возникли в США, а затем были восприняты другими странами. В США их называют лоббистскими организациями, заинтересованными группами. В других странах они фигурируют под иными названиями (например, парламентские агенты в Великобритании).

Теоретически группы давления создаются для консультации парламентов и правительств и информационного обеспечения по вопросам специализированной нормативной деятельности. Практически же группы давления всеми доступными им способами оказывают на государственные органы именно давление - от идеологического воздействия до прямого подкупа. Так, американские лоббисты используют следующие легальные методы воздействия на законодательные и административные органы: частные встречи с депутатами и должностными лицами; сбор денег на избирательные кампании (этим занимаются комитеты политических действий, которых насчитывается более 3500); дача показаний в комитетах Конгресса по поводу рассматриваемых законопроектов; работа в федеральных совещательных комитетах; исследование общественного мнения; посылка писем и телеграмм и многое другое разрешенное в 1946 г. Законом о регулировании лоббизма, конституционность которого была признана Верховным судом в 1954 г. Особенно активна лоббистская деятельность в Вашингтоне, где число лоббистов превышает число депутатов обеих палат Конгресса.

Важной особенностью, отличающей группы давления от политических партий, является то, что они от собственного имени не участвуют в выборах.

Группы давления отражают сложную плюралистическую структуру современного общества, наличие в нем многих групп и интересов.

§ 3. Функции политических партий

Функции, т.е. основные направления деятельности политических партий, неразрывно связаны с признаками партий как устойчивых групп политических единомышленников. Американский политолог Дж. Ла Паламбара указал на четыре образующих партию признака: 1) любая партия есть носитель идеологии или по меньшей мере особого видения мира и человека; 2) партия - это организация, т.е. длительное объединение людей на самых разных уровнях политики - от местного до международного; 3) цель партии - завоевание и осуществление власти; 4) каждая партия стремится обеспечить себе поддержку народа - от голосования за нее до активного членства <5>.

<5> Политология: Краткий энциклопедический словарь-справочник. Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. С. 354.

Основные функции, осуществляемые политическими партиями, одновременно характеризуют и определяют специфику их роли и места в политической системе.

Первая функция политических партий состоит в том, что они выступают средством борьбы между отдельными соперничающими группами за обладание правительственной властью в центре и на местах.

Различные социальные группы остро заинтересованы в использовании высших органов государственной власти и муниципалитетов (в федеративных государствах - также органов власти и управления субъектов федерации) для своих целей. Желая получить правительственную власть и влияние в местных и федеральных органах, эти группы делают ставку на ту либо иную политическую партию, с помощью которой они стремятся провести своих представителей в выборные органы.

Поскольку такая борьба происходит в рамках конституционной законности, главным орудием ее являются политические партии. Это соперничество выливается в форму избирательной борьбы, где силы противников оцениваются по количеству полученных голосов.

Вторая функция политических партий заключается в том, что они принимают важнейшее участие в формировании и деятельности всех звеньев государственного аппарата. Выборные органы власти и управления как в центре, так и на местах (президенты, парламенты, представительные органы субъектов федерации, муниципальные советы и др.) создаются при непосредственном участии политических партий. Именно они подбирают кандидатов на выборные должности и проводят избирательные кампании. Таким образом, партии являются учреждениями, в рамках которых воспитываются политические лидеры и государственные деятели. Иными словами, они готовят те кадры, из числа которых формируются правящие элиты.

В отношении государственного аппарата правящие партии играют особую роль. Руководящие органы таких партий не только формируют правительства, но и определяют персональный состав руководства всех центральных исполнительных ведомств. Наиболее эффективно эта задача решается партиями в странах с парламентской формой правления (Великобритания, Италия, ФРГ, Швеция, Нидерланды и др.). Там правительства, образованные парламентским путем, по своему персональному составу частично совпадают с руководящим органом правящей партии. Поскольку министрами в этих странах могут быть только члены парламента, руководство партии фактически определяет состав своей фракции, из числа членов которой в случае победы на выборах будет сформировано правительство. В президентских республиках "классического" типа (например, США) партийный состав правительств в меньшей степени зависит от партийного состава парламента, ибо в них действует принцип несовместимости депутатского мандата и министерского портфеля. Однако и при этой форме правления существует непосредственная связь между правящей партией и высшими органами исполнительной власти.

Третья функция политических партий состоит в том, что они принимают прямое или опосредованное участие в разработке, формировании и осуществлении внутри- и внешнеполитического курса государства. Правящие партии через свои руководящие органы, правительства и парламентские функции непосредственно участвуют в принятии политических решений и их реализации. Оппозиционные партии предлагают альтернативные решения, которые в случае изменения политической ситуации могут стать правительственными.

Наконец, все политические партии активно осуществляют идеологическую функцию. Они пропагандируют ценности, которые доминируют в обществе, собственные программные установки, занимаются разъяснением своих целей и предвыборных задач.

К функциям партий, вытекающим из четырех вышеназванных, можно отнести рекрутирование своих активистов и сторонников, обеспечение обратной связи между органами государственной власти и гражданами, сглаживание противоречий между социальными группами и т.д.

Таким образом, партии активно воздействуют на принятие органами государственной власти политических решений, которые, будучи преобразованы в соответствующие нормативные акты, приобретают обязательную силу. Партийная система превращается в существенный фактор формирования центральных органов государственной власти (парламент, правительство, глава государства и т.д.), а также в средство воздействия на их деятельность.

§ 4. Организационная структура политических партий

Организационная структура современных политических партий достаточно разнообразна и зависит от целого ряда факторов, в числе которых первостепенное значение имеют специфика самих партий, их исторические особенности и национальные традиции. Существует два основных метода построения партий, которые получили почти всеобщее распространение. Соответственно им по организационной структуре принято различать организационно оформленные и организационно не оформленные партии <6>.

<6> В.Е. Чиркин выделяет в отдельную группу так называемые партии-движения, которые существовали в отдельных развивающихся странах. Обычно это была единственная разрешенная партия, ее членами считались большинство жителей страны (в Гвинее - с 7-летнего возраста; в Заире по Конституции все граждане

рассматривались как члены партии). См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 113.

Организационно оформленные партии имеют централизованный партийный аппарат, который рекрутируется из числа партийных функционеров, рассматривающих свою политическую деятельность как профессиональную. В этих партиях существует организационная связь между партией и ее членами. Член партии получает партийный билет, платит партийные взносы и подчиняется всем дисциплинарным требованиям, предусмотренным партийным уставом.

Партии, относящиеся к данной группе, представляют собой обычно относительно небольшие по численности организации, обладающие четкой структурой ("кадровые партии"). Они строятся на принципах бюрократического централизма. Как правило, в этих партиях огромные полномочия принадлежат общенациональному руководству и непосредственно лидеру. Такие партии могут строиться и на основе коллективного членства, которое рассматривается как органическое дополнение к членству индивидуальному.

К числу организационно оформленных партий можно отнести Либерально-демократическую партию Японии, Христианско-демократический союз ФРГ, Французскую социалистическую партию, Австрийскую народную партию, Партию центра Швеции, ИНК и некоторые другие.

Организационно не оформленные партии характеризуются тем, что у них отсутствует институт официального членства. Лица, считающиеся членами партии, организационно с ней не связаны. Они не имеют партийных билетов, не платят членских взносов, на них не распространяется партийная дисциплина.

Отсутствие официального членства в партиях этого типа компенсируется наличием разветвленного аппарата профессиональных партийных чиновников, который представляет собой основное средство осуществления партийной политики. Деятельность таких партий сводится прежде всего к избирательной борьбе, к "улавливанию голосов избирателей"; их основная задача - добиться победы на выборах.

Типичным примером организационно не оформленных партий являются главные

политические партии США - Республиканская и Демократическая. Эти партии представляют собой громадные политические организации с довольно слабым центральным руководством. Формально членами партии являются все те избиратели, которые проголосовали на предшествующих выборах за кандидатов данной партии. Организационной связи между партией и ее членами не существует.

Организационная структура аппаратов Республиканской и Демократической партий весьма сложна и хаотична. В целом она приспособлена прежде всего к нуждам избирательной борьбы. Отсюда - совпадение территориальной партийной структуры с географией избирательных округов. Организационные принципы построения партийного аппарата содержатся в правилах, принимаемых национальными конвентами, в законах отдельных штатов.

Официальный партийный механизм дополняется различного рода организациями самодеятельного характера. К их числу, например, относятся Калифорнийская республиканская ассамблея, Калифорнийский демократический совет. Во время президентских кампаний создаются организации такого типа, как "Независимые за Никсона", "Юристы за Буша", "Бизнесмены за Клинтона" и т.д. Немаловажную роль играют различного рода партийные клубы, комитеты политических действий.

Главным звеном партийной структуры является комитет избирательного участка, возглавляемый участковым партийным капитаном. Участковый партийный капитан и другие лидеры низовых организаций административно-территориальных единиц подчинены вышестоящим партийным инстанциям. Формально они избираются партийными избирателями либо на праймериз <7>, либо на собраниях по избирательным участкам. Однако такая процедура формирования комитетов избирательных участков является далеко не универсальной.

<7> **Праймериз** - предварительные (первичные) выборы, в ходе которых выдвигаются кандидаты в депутаты центральных и местных представительных учреждений, кандидаты на другие выборные должности, делегаты национальных партийных конвентов, члены партийных комитетов главных политических партий США.

Участковые партийные комитеты составляют основу партийного аппарата как у республиканцев, так и у демократов. Они ведут политическую деятельность "у корней травы", т.е. непосредственно с избирателями своего участка. Задача такого участкового

партийного капитана - добиться победы над противником любой ценой. В крупных городах участковый капитан имеет в своем распоряжении партийную машину или организацию, которые представляют собой механизм связи между избирателями и руководством партии. Участковому капитану предоставляется право назначения на местные должности в порядке патронажа. Он же распределяет различные "блага" среди своих сторонников. В зависимости от характера города или политической машины "блага" могут представлять собой широкий ассортимент - от практики вынесения неправоудного вердикта о невиновности до распределения продовольствия среди семей безработных.

Следующим звеном партийного аппарата является комитет графства - самого крупного административно-территориального подразделения штата (в Луизиане -приходы). Графство является основной ареной избирательной борьбы в масштабах муниципалитета и штата. Поэтому партийный комитет графства считается ключевой партийной организацией. Он образуется из представителей всех избирательных участков соответствующего графства, за исключением тех, которые территориально входят в состав больших городов. Комитет графства формально является выборным органом. Он возглавляется председателем, который фактически единолично осуществляет все полномочия комитета.

В крупных городах вышестоящей партийной организацией по отношению к избирательному участку является партийный комитет квартала. В некоторых штатах создаются партийные комитеты округов - избирательных, судебных и др. Округа по своим размерам различны. Они могут быть меньше графства, могут включать в себя несколько графств. Иногда в округах создаются комитеты по проведению избирательных кампаний, но такие комитеты считаются личной организацией кандидата и формально не включаются в состав партийного механизма.

Высшей партийной инстанцией в штате является партийный комитет (иногда он носит название центрального комитета или исполнительного комитета), который создается на основе законодательства соответствующего штата. Партийные комитеты штатов отличаются друг от друга по размерам, методам формирования, организационной структуре. Партийные комитеты штатов формируются либо путем замещения мест по должности, либо путем избрания членов комитета нижестоящими партийными организациями на праймериз. Реорганизуются партийные комитеты штатов обычно в год выборов губернатора.

Председатель комитета штата номинально избирается партийным комитетом, но

фактически он является ставленником кандидата в губернаторы от соответствующей партии. Комитет штата и его председатель играют важную роль в проведении избирательных кампаний. Они ориентируют и направляют деятельность нижестоящих партийных организаций. Особенно возрастает роль партийного комитета штата той партии, которая добилась победы на выборах губернатора.

Партийные организации отдельных штатов практически самостоятельны и не подчинены вышестоящим общенациональным партийным органам - национальному партийному конвенту и национальному партийному комитету. Подобного рода партикуляризм является доминирующей чертой политической жизни США. Он медленно отступает в связи с широким использованием средств массовых коммуникаций и приданием федеральным выборам плебисцитарного характера.

Формально вершиной партийного механизма как у республиканцев, так и у демократов является Национальный партийный комитет, избираемый сроком на четыре года национальным партийным конвентом. В действительности конвент лишь утверждает предложения партийных комитетов отдельных штатов, которые, согласно действующей процедуре, назначают на предоставленные им места членов Национального партийного комитета.

Председатель Национального комитета формально избирается самим комитетом, в действительности же он назначается кандидатом в президенты от данной партии тотчас по окончании работы национального партийного конвента. Именно "национальный председатель" и подчиненный ему штабной аппарат осуществляют функции Национального партийного комитета. В число этих функций входят: организация и проведение президентской кампании, руководство штаб-квартирой партии, сбор денежных средств, созыв национального партийного конвента, заполнение вакансий в списках кандидатов и т.д. Должность председателя национального партийного конвента, несмотря на престижный характер, не сопряжена с теми властными полномочиями, которыми обладают лидеры политических партий в Европе.

Другим высшим органом каждой из главных партий США является Национальный партийный конвент. Он собирается раз в четыре года для выдвижения кандидатов в президенты и вице-президенты, принятия партийной платформы и выполнения некоторых других функций. Существовавшие до 1972 г. методы формирования конвентов приводили к тому, что их делегатами становились либо партийные функционеры, либо политические фавориты. Массовые демократические движения молодежи, афроамериканцев, женщин вынудили партии внести такие изменения в

методы назначения делегатов, которые привели к демократизации состава конвента. Однако до сих пор сохраняются правила, способствующие явной несправедливости при распределении делегатских квот между штатами.

По признанию некоторых американских исследователей, американская партийная система переживает кризис. Вносятся различного рода предложения, направленные на введение в стране "ответственных политических партий". Так, комиссии Фрейзера и О'Хара предложили внести в структуру Демократической партии следующие изменения: созывать в "промежуточные годы" (т.е. в период между президентскими выборами) национальные партийные конференции, реорганизовать национальные партийные комитеты, ввести партийные билеты, партийные взносы. Речь, таким образом, идет о попытках преобразования организационно не оформленных американских партий в политические партии европейского образца с четко оформленной структурой и членством.

На европейском континенте наиболее типичным примером организационно не оформленной политической партии является Консервативная партия Великобритании (Национальный союз консервативных и юнионистских ассоциаций). Эта старейшая партия первоначально возникла как внутрипарламентская политическая организация, которая лишь в середине XIX столетия, т.е. с того момента, когда в Великобритании стало вводиться всеобщее избирательное право (1867), начала создавать внепарламентскую систему органов. В настоящее время Консервативная партия Великобритании представляет собой централизованную систему органов, приспособленных для проведения избирательных кампаний. Организационно оформленного членства в этой партии не существует. Партийный аппарат консерваторов имеет весьма сложную структуру: он сложился в результате долголетнего приспособления партии к нуждам ведения массовых политических кампаний современного масштаба.

Низовая партийная организация состоит из ассоциаций в избирательных округах, которые имеют своей задачей избрание консервативных кандидатов на парламентских и муниципальных выборах. Руководящим органом ассоциации является Центральный исполнительный комитет, в котором представлены комитеты, возглавляющие районные филиалы ассоциации. Ассоциация избирательного округа посылает своих представителей в вышестоящий орган - региональный совет и в Центральный совет Национального союза консервативных и юнионистских ассоциаций. Кроме того, ассоциации избирательного округа предоставлено право избрания делегатов на ежегодную конференцию Консервативной партии.

Вышестоящим по отношению к ассоциациям звеном партийного аппарата являются региональные советы Консервативной партии, которые создаются лишь в тех частях Великобритании, где основными административно-территориальными единицами являются графства.

Региональный совет создается сроком на один год. Значительное число мест в совете замещается по должности партийными бюрократами, членами парламента, будущими кандидатами. Исполнительным органом совета является региональный исполнительный комитет. Региональный совет избирает также президента, ряд других должностных лиц и представителей в центральные органы партии консерваторов.

Ассоциации избирательных округов и региональные советы образуют Национальный союз консервативных и юнионистских ассоциаций, которые имеют свои руководящие органы. К ним, в частности, относится центральный совет, создаваемый сроком на один год. В его состав входят как представители местной партийной бюрократии, так и целый ряд руководящих деятелей общегосударственного масштаба. Центральный совет является чисто совещательным органом, он может лишь давать рекомендации лидеру партии.

Органом, осуществляющим оперативное руководство деятельностью Консервативной партии, является Исполнительный комитет Национального союза консервативных и юнионистских ассоциаций. В его состав входят только представители региональных советов и общенациональных организаций Консервативной партии. Практически это означает, что в Исполнительном комитете заседают наиболее видные деятели партии. Ему принадлежит целый ряд полномочий по руководству центральным аппаратом партии и деятельностью местных партийных организаций.

Ежегодная конференция Консервативной партии, формально являющаяся ее высшим органом, в действительности обладает чисто совещательными функциями. Окончательные решения по всем вопросам партийной политики принимает только лидер партии. Английские государствоведы Д. Харвей и К. Худ дают следующую оценку роли лидера Консервативной партии: "Ни ежегодная конференция, ни Исполнительный комитет Национального союза консервативных и юнионистских ассоциаций не имеют никакой возможности контролировать деятельность лидера и его парламентских коллег независимо от того, образуют они Правительство или оппозицию. Обычно лидер даже не участвует в ежегодной конференции, а лишь произносит речь на ее заключительном заседании, причем обсуждение этой речи не допускается" <8>.

<8> Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961. С. 48 - 49.

Руководство Консервативной партии выдвигается членами партийной фракции, а затем по списку кандидатов проводится общепартийное голосование. Лидер партии обладает колоссальными полномочиями. Его деятельность не подлежит никакому контролю. Если партия победила на парламентских выборах, то лидер автоматически становится премьер-министром. Если партия в меньшинстве, лидер возглавляет "оппозицию Ее Величества" и является главой "теневого кабинета". Известный английский государствовед Худ Филлипс так характеризует роль лидеров партии: "Некоторые авторы считают, что у нас нет правления Кабинета, что у нас есть "правление премьер-министра". Политические решения принимаются обычно не Кабинетом. Сложилась тенденция, в соответствии с которой решения принимает премьер-министр либо единолично, либо после консультаций с одним-двумя министрами или с комитетами Кабинета, либо после неформальных встреч с соответствующими министрами" <9>.

<9> O. Hood Phillips. Constitutional and Administrative Law. L., 1978. P. 311.

Важное место в механизме Консервативной партии занимают фракции партии в Палате общин и Палате лордов (так называемые парламентские консервативные партии), консервативные клубы. При всем своем анахронизме и запутанности аппарат Консервативной партии обладает способностью к эффективной целенаправленной деятельности, т.к. он подчиняется единому лидеру с его ближайшим окружением и полностью построен на принципах бюрократического централизма.

Общая тенденция к бюрократизации и централизации, свойственная политическим партиям, находит свое выражение в том, что количество организационно не оформленных партий неуклонно сокращается. Организационно оформленное членство с обязательной уплатой партийных взносов и обязанностью подчиняться партийной дисциплине становится обязательным атрибутом организационной структуры политических партий.

§ 5. Институционализация политических партий

Особую важность в современную эпоху приобретает институционализация политических партий. Речь идет прежде всего о порядке их образования и регулирования внутренней структуры и политической деятельности. В течение длительного времени это было вне пределов правового регулирования государства; политические партии рассматривались государственной властью как частные организации, подобные различного рода клубам и обществам. Положение изменилось, когда партии были признаны составной частью политической системы первоначально доктриной, а затем и конституционным правом. Однако степень правового регулирования политических партий и его характер далеко не одинаковы в разных странах.

В настоящее время можно выделить два основных метода регулирования правового статуса и порядка деятельности политических партий - внешний и внутренний.

Внешний метод регулирования осуществляется посредством принятия конституций, обычных парламентских законов и вынесения судебных решений. В ряде конституций, принятых после Второй мировой войны, содержатся положения, касающиеся политических партий. Степень детализации и определенности этих положений различна, но само их наличие представляет совершенно определенную специфическую черту современного конституционализма. Приведем несколько наиболее типичных примеров.

В конституциях, принятых после Второй мировой войны, выделяются специальные статьи, посвященные политическим партиям: в ст. 49 Конституции Италии закрепляется право граждан "свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики"; в Основном Законе ФРГ устанавливаются определенные требования к организации и деятельности политических партий - свобода образования, демократические принципы внутренней организации, публичная отчетность об имущественном и финансовом положении (ст. 21); в Конституции Франции 1958 г. свобода создания и осуществления деятельности политических партий предполагает необходимость соблюдения принципов национального суверенитета и демократии (ст. 4).

Конституционные положения представляют собой основу для законодательной регламентации деятельности политических партий. Наиболее типичным примером в этом отношении является Закон о партиях ФРГ 1967 г. В пункте 1 § 2 этого Закона сказано, что партии представляют собой "объединения граждан, которые постоянно или в течение длительного времени оказывают влияние на формирование политической воли народа в масштабе Федерации или отдельных земель и имеют намерение содействовать представительству народа в немецком бундестаге или ландтаге, если они реально могут на это претендовать, судя по размерам и прочности их организации, по количеству членов и по их деятельности на внутривнутриполитической арене". Законы, регулирующие институционализацию политических партий, были приняты также в Финляндии, Италии, Великобритании, Португалии, Австрии, Испании, Мексике и ряде других стран.

Различного рода законы, касающиеся деятельности политических партий, были приняты в США (Закон о контроле над коммунистической деятельностью 1954 г., Законы об избирательных правах 1965 и 1970 гг., Закон о федеральных избирательных кампаниях 1974 г.), хотя в Конституции США 1787 г. и 27 поправках к ней не содержится никаких намеков на создание и деятельность политических партий. Однако следует заметить, что в конституциях и избирательных законах отдельных штатов содержатся многочисленные положения, касающиеся организации и деятельности политических партий.

К числу актов внешнего регулирования организации и деятельности политических партий относятся и решения судов, обладающих правом осуществления конституционного контроля, что особенно типично для США и ФРГ.

Внутренний метод регулирования осуществляется самими политическими партиями через их центральные и местные руководящие органы. Все партии вне зависимости от степени их организационной оформленности обладают определенной внутренней структурой, между различными партийными органами существуют институционализированные отношения. Особым предметом регулирования в организационно оформленных партиях является членство. Руководящие органы партий - съезды, конференции, центральные и национальные комитеты и т.д. принимают программы, уставы, правила, инструкции по вопросам организационной структуры и партийной деятельности. Издаваемые таким путем партийные нормы не носят, конечно, правового характера, и их принудительное исполнение через суд невозможно. Необходимой гарантией соблюдения внутривнутрипартийных норм являются различные средства собственно партийного принуждения (исключение из числа членов, взыскания, отказ в выдвижении в кандидаты и пр.). Любопытно отметить, что даже такие классические организационно не оформленные партии, как Республиканская и Демократическая в США, за последние годы приняли меры к укреплению своих

партийных организаций. С этой целью в 1974 г. был принят Устав Демократической партии, а в 1976 г. Национальный конвент Республиканской партии одобрил специальные правила. Все это было сделано для укрепления организационной структуры и партийного единства.

Сейчас в политических системах многих стран происходит дальнейшая институционализация политических партий, усиливается их взаимосвязь с различными звеньями государственного механизма.

На начало XXI в. в ряде стран сохраняется традиция передачи поста главы партии в рамках семейного наследования. Так, в партии "Индийский национальный конгресс" пост главы партии (и чаще всего одновременно премьер-министра страны) передавался от Джавахарлала Неру к его дочери Индире Ганди, далее к ее сыну Радживу Ганди, а затем к его жене Соне Ганди. Последняя, будучи итальянкой и католичкой, сочла политически необходимым отказаться от поста премьер-министра после того, как привела партию к победе на парламентских выборах в Индии в мае 2004 г.

Контрольные вопросы к главе 6

1. Понятие политической партии.
2. Функции политических партий.
3. Классификация политических партий.
4. Понятие "группы давления".
5. Организационная структура политических партий.
6. Основные виды партийных систем.
7. Сущность однопартийной системы.
8. Методы институционализации политических партий.