УДК 329

ИЛЬИН В.И.,
МЕЗИНОВА О.В.

Некоторые аспекты определения роли и статуса партий в политической системе современного общества

Роль и статус политических партий в современном обществе порою подвергаются сомнениям вплоть до утверждения о том, что они сегодня стали анахронизмом. Авторы показывают, что адекватная оценка столь жизненно важного политического института возможна только на основе комплексного изучения всех сторон и последствий его деятельности. Необходим не только структурный, но и функциональный подход, учет не только количественных, но и особенно качественных характеристик, не изолированно, но в разностороннем взаимодействии с другими политическими институтами. В литературе редко и фрагментарно затрагивается конфликтный аспект взаимодействия партий и общественно-политических движений, а также такая сторона взаимодействия партий и государства, как отделение партий от государства. Анализируя влияние партий на государство, авторы стремятся дать обобщенное представление о типологии такого рода форм воздействия и его типичных последствий.

Ключевые слова: партия, партийные системы, общественно-политические организации, государство, политическая система.

В современной политологической и юридической литературе достаточно подробно освещены основные политические институты, прежде всего государство, партии и др. [1–3], показана их связь с развитием демократии[4] и т.д. Однако, в отличие от определения политической роли государства, политическая роль и статус партий в современном обществе относятся к числу часто оспариваемых, неоднозначно трактуемых, а порою даже бесперспективных. Часто образ партии создается на основе акцентирования отдельных, пусть даже важных функций, однако адекватное представление о содержании этих функций может быть получено только на основе анализа всех ее разнообразных видов деятельности, взаимоотношений с другими политическими и социальными институтами, а также решения многообразных проблем.

Часто вопрос о взаимоотношениях партий и других общественно-политических институтов трактуется упрощенно – как о механических, малоупорядоченных, случайных связях. В действительности же эти связи органичны, внутренне структурированы, однако иногда противоречивы.

В целом их можно подразделить на три группы: сотрудничества, соперничества и нейтралитета (естественно, если не считать их всевозможных комбинаций). К числу наиболее известных форм сотрудничества относятся: коллективное членство движений в партиях (например, британский конгресс тред-юнионов является коллективным членом лейбористской партии Англии, составляя 15% ее состава), оказание финансовой помощи (например, взносы в избирательный фонд партии), агитационная поддержка во время избирательных кампаний, участие в разнообразных совместных акциях. Многие общественные движения фланкируются с партиями, находятся под их контролем.

Вместе с тем взаимодействие этих политических институтов не исчерпывается только их сотрудничеством. В жизни имеет место и соперничество, дистанцирование, а порою конкуренция и противоборство между ними. Причем для этого имеются не только ситуационные обстоятельства, но и

глубоко укорененные причины. Назовем некоторые из них.

1. Большие различия в широте актуализируемых партиями и общественно-политическими движениями программ, разнообразие выдвигаемых ими требований. Партии обычно претендуют на преобразования во многих (если не всех) сферах общественной жизни. Движения же обычно отличаются большей одномерностью.

2. Расхождения в подходах к решению конкретных проблем, обусловленные тем, что движения, в отличие от партий, не претендуют на власть. Выдвигая требования, они лишь оказывают давление на власть, но не берут на себя обязательства по их решению и не несут ответственность, поэтому они могут не ограничивать себя в выдвижении требований в отличие от партий, которые вынуждены несколько реалистичнее давать обещания, зная, что в случае их невыполнения они потеряют доверие избирателей, а следовательно, и саму власть.

3. Лозунг автономии движений по отношению к партиям, в некоторых случаях отражающий негативную реакцию преследующих неполитические цели движений на настойчивые и неуместные попытки партий излишне политизировать их деятельность, а затем и подчинить своему влиянию.

4. Соперничество ряда партий, борющихся за влияние, например, на профсоюз, способное создать угрозу раскола или парализации его деятельности. Это особенно вероятно в тех случаях, когда ни одна из соперничающих партий не получает явного перевеса.

5. Кроме названных имеется целый ряд и других причин различий в подходах к реальным проблемам со стороны партий и общественных движений:

– различия в уровне их организации;

– разные финансовые и иные ресурсы;

– соперничающая популярность массовых движений, нередко отражающая протест масс против бюрократизации партий;

– дистанцирование движений от партий, объясняющееся и весьма распространенным нежеланием лидеров движений потерять свое политическое лицо.

Определенную растерянность в отношении установления статуса и роли партии в политической системе современного общества может вносить и требование отделения партий от государства. С одной стороны, партии борются за власть, а с другой – всячески демонстрируется отделение партий от государства: иногда, вступая на пост высшего должностного лица, лидеры партий слагают с себя роль лидера победившей партии, для некоторых категорий госслужащих ограничивается право состоять в политических партиях или, например, действует закон, согласно которому депутаты партий, представленных в парламенте, не обязаны подчиняться решениям руководящих органов своих партий и руководителям своих фракций в парламенте.

Однако, как показывает анализ, требование отделения партий от государства ничего общего не имеет с утерей партиями своих функций и дееспособности. Наоборот, практика реализации этого требования говорит о повышении роли партий в условиях усложнения политической системы современного общества [5]. Прежде всего этот лозунг служит подтверждением тезиса о политической нейтральности современного государства. Логика подобной аргументации очевидна: государство может быть нейтральным тогда, когда пришедшие к власти депутаты освобождаются от замкнутости на достижения интересов партии, выражая интересы всего народа, концентрируя внимание на разработке технологий решения реальных проблем и т.д.

Склонность к демонстрации надпартийности усиливается, когда, например, лидер партии, занявший высший государственный пост, представляет меньшинство избирателей. Так, например, в США в течение всего XX столетия ни один президент не получал на выборах абсолютного большинства голосов избирателей. Во многом аналогичны ситуации, когда правительства формируются парламентским меньшинством.

Понятно, что в подобных ситуациях власть предержащим выгодно всячески подчеркивать, что они не навязывают волю меньшинства большинству и не нарушают демократические принципы.

Достаточно распространенной является ситуация, когда обещания, которые щедро раздаются партиями на выборах, носят декларативный характер и потому

«забываются», не выполняются. В подобных ситуациях лозунг отделения партий от государства дает возможность отмежеваться от непопулярных действий представителей партии в правительстве и тем самым обеспечить возможности для предвыборного маневрирования на следующих выборах, сохранив престиж партии в целом.

Практика формирования коалиционных правительств побуждает к использованию подобных лозунгов с целью избежать обвинений в беспринципности. Действительно, в период избирательных кампаний партии остро критикуют, разоблачают друг друга, всячески подчеркивают несовместимость своих программ, неспособность оппонентов управлять страной и т.д. Однако после окончания выборов они собираются за общим столом и вырабатывают общую программу. Чтобы оправдать свои действия, партийные лидеры также используют тезис об отделении партий от государства: во время выборов акцентировались различия, чтобы избирателям легче было сориентироваться и сделать правильный выбор, но теперь внимание концентрируется на общих проблемах, которые предстоит решить, а потому идет поиск точек соприкосновения, освобождение от давления идеологических клише и партийной бюрократии во имя государственных интересов.

Правительство, сформированное вновь пришедшей к власти партией, вынуждено в какой-то мере считаться с законами, принятыми их предшественниками, особенно когда новое правительство не имеет твердой опоры в парламенте. Оно вынуждено проводить в жизнь законы, принятые не только по своей собственной инициативе, но и по инициативе союзников, под давлением оппозиции. Подобные обстоятельства заставляют его идти на компромиссы, отступать от программ своих партий. Особенно склонны к компромиссам однопартийные правительства парламентского меньшинства, которые часто создавались, например, в таких странах, как Дания, Норвегия, Италия и др.

На отделении партии от государства может настаивать парламентская оппозиция, желая ослабить парламентскую опору правительства и его влияние на парламент, а также не допустить использования административного ресурса для укрепления позиций правящей партии.

К отделению апеллируют и при раздельном правлении, когда верхняя и нижняя палаты парламента контролируются правящей и оппозиционной партиями, что при жесткой партийной дисциплине может существенно затруднить прохождение законопроектов через парламент.

Нередки и такие ситуации, когда на общегосударственном уровне правящей является одна партия, а на уровне региона, субъекта Федерации – другая, оппозиционная. В подобных случаях оппозиционная партия вынуждена в какой-то мере проводить несвойственную ей политическую линию правящей в масштабе страны партии в порядке, например, исполнения законов, принятых на верхнем уровне власти. В таких случаях снова используются плюралистические постулаты – о разделении власти между центром и регионами, отделении партий от государства.

Своеобразной интерпретацией концепции отделения партий от государства является создание «внепартийных правительств». Запутавшись в перипетиях межпартийной борьбы, парализующей работу государственного аппарата, правящие круги создают правительство, состоящее из технократов, открещивающихся от партий и даже политики вообще. Подобные правительства создавались в Греции, Португалии и других странах.

Крупным корпорациям выгодно поддерживать лозунг «отделения партий от государства» в тех случаях, когда они располагают эффективными средствами прямого влияния на правительство. Такой тактике способствует тенденция повышения роли исполнительной власти часто в ущерб законодательной. Заодно антипартийная агитация направлена на уменьшение влияния демократических сил на правительство через парламент.

Многие партии стремятся сегодня стать массовыми, «партиями для всех», активизируют свою деятельность не только в период избирательных кампаний, но и в повседневной жизни. Это дает возможность в известной мере повысить их авторитет и влияние. Вместе с тем в этом кроется опасность выхода их из-под контроля партийной элиты и попыток рядовых членов оказывать влияние на политику государства

через партийный аппарат. Для пресечения таких попыток может использоваться и постулат об отделении партий от государства.

В некоторых странах политические партии играют преимущественно роль «избирательных машин», то есть подавляющая часть их активности приходится на период избирательных кампаний. Конечно, это тоже можно представить как отделение партий от государства. Однако данный факт отражает прежде всего эффективность системы лоббирования и полное господство (на примере США) двух доминирующих партий на выборах.

Формально во многих странах существует запрет интересоваться партийной принадлежностью лиц, принимаемых на работу в госаппарат. Однако в США, например, практикуется так называемая «система добычи» –перераспределение выгодных должностей после прихода к власти вновь победившей партии, которая распространяется на несколько тысяч должностей. Причем прослеживалась тенденция расширять применение этого принципа не только на высших, но и на рядовых чиновников. Подобная практика часто оборачивается неприкрытым произволом, что, конечно, вызывает протесты граждан, оппозиционных партий. В известной мере эти протесты созвучны с требованиями отделения партий от государства.

Таким образом, лозунг отделения партий от государства весьма многозначен, несет разнообразную смысловую нагрузку в зависимости от тех функций, которые он выполняет в различных ситуациях. Во многих случаях такое разделение повышает системную и тактическую гибкость политического механизма, позволяет сглаживать острые углы и разрешать противоречия. Но в любом случае он не свидетельствует о падении роли и статуса политических партий в современном обществе.

К числу наиболее важных проявлений роли и статуса политических партий относится их исключительно важная функция в избирательном процессе. Значение этой роли становится понятным уже из того, что именно выборы в развитых странах провозглашаются главным проявлением народовластия. Политические партии обычно провозглашаются как главные акторы избирательных кампаний вплоть до того, что, например, в США партийные правила, регламентирующие выборы, имеют большую силу, чем законодательство штатов.

Важным аспектом также является выявление роли партий в структурно-организационном плане работы парламентов. Центральное место в них отводится парламентским фракциям. Партии играют решающую роль в подборе персонального состава правительства. При парламентской форме правительства в него входят партии, победившие на выборах. В президентской республике оно состоит из сторонников той партии, которую представляет президент. Партийной принадлежностью обусловлено распределение министерских портфелей по степени их важности между участниками коалиционных союзов. Расстановка партийных сил может влиять на численный состав правительства и на связанное с этим своеобразие форм руководства министерствами и ведомствами (в частности, назначение на один министерский пост двух министров и т.д.).

Нередко конфликты между партиями, входящими в коалицию, приводят к правительственным кризисам. Такие ситуации имели место в Нидерландах, Бельгии, Ирландии и Италии.

Повышение роли партий находит отражение в распространении такой формы связи партий и правительств, как предварительные консультации глав государств с руководством партий. Такие консультации приняли достаточно регулярный характер во Франции, Италии, Португалии и других странах, в том числе в России.

Динамика взаимоотношений между партиями, с одной стороны, отражает порою глубинные процессы, происходящие в обществе, а с другой – оказывает разностороннее воздействие партий на политическую ситуацию, расстановку сил внутри парламентов и особенности протекания внутрипарламентских процессов.

Так, среди причин стирания различий между конкурирующими партиями отмечают:

– стремление стать «партией для всех»;

– отсутствие существенной, рельефной альтернативы между партийными программами;

– тенденцию к размыванию социальных различий и др.

Стирание различий между партиями может иметь следующие последствия:

– персонализацию выборов;

– усиление демагогии в процессе межпартийного соперничества, в частности в период избирательных кампаний;

– рост числа независимых избирателей;

– усиление абсентеизма;

– тенденцию к формированию двухпартийной системы;

– установление равновесия сил между партиями;

– ограничение возможности реального выбора граждан;

– повышение возможности достижения соглашений при решении проблем и т.д.

Последствиями установления равновесия между основными конкурирующими партиями в парламенте могут стать:

– увеличение неустойчивости находящегося у власти правительства;

– тенденция к парализации способности правительства решать конкретные задачи;

– стремление правительства ценить каждый голос своей фракции;

– повышение эффективности контроля со стороны оппозиции, влияющее на склонность правительства к поиску компромиссов с оппозицией;

– активизация оппозиции (так как возрастет вероятность добиться уступок со стороны правительства);

– демонстрация правительством собственной надпартийности;

– осуществление правительством попыток выйти из-под контроля парламента;

– возможность непропорционального возрастания роли третьей партии;

– повышение значимости случайных обстоятельств;

– стремление партий к активному использованию внепарламентских возможностей укрепления своих позиций, в том числе в парламенте;

– активизация попыток укрепления внутрифракционной дисциплины со стороны руководства фракций.

В то же время возможными последствиями значительного преобладания одной из партий будут являться:

– пассивность чувствующей свое бессилие оппозиции;

– раскол или, наоборот, сплочение оппозиции;

– ослабление парламентского контроля со стороны оппозиции;

– игнорирование правительством мнения оппозиции;

– создание предпосылок к тенденции усиления исполнительной власти в ущерб законодательной;

– активизация попыток оппозиции использовать внепарламентские возможности влияния на правительство (СМИ и др.).

Следует отметить, что количественная определенность многопартийных систем заключает в себе большой потенциал разнообразия их качественных возможностей. Проследим это на различии их манипулятивных ресурсов. Так, для однопартийной системы характерно то, что:

– не находит выражение реальное разнообразие интересов различных социальных групп;

– монополия на информацию предоставляет большие преимущества господствующей партии;

– партия монополизирует большинство ресурсов власти;

– возникает возможность формирования у населения веры в незыблемость и непогрешимость режима, использования механизма стирания грани между самоопределением и насилием, резкого ограничения способности граждан реально осмыслить ситуацию;

– появляются предпосылки к формированию тоталитарной системы со всеми ее проявлениями во всех сферах общественной жизни.

Качественно иные возможности создают атомизированные партийные системы. Наблюдается чрезвычайный, во многом искусственный разброс программ, позиций, мнений конкурирующих партий, что делает практически невозможным ориентацию рядовых граждан в этом океане мнений и, соответственно, выбор между ними. Вызванная таким разнообразием растерянность избирателей расширяет возможности манипулятивного внушения. Характерным признаком данных партийных систем является увлечение взаимной межпартийной критикой, которое побуждает конкурирующие партии к радикализации выдвигаемых

требований, обещаний и т.д. Все это увеличивает вероятность случайного выбора со стороны рядового гражданина.

Косвенным, но очень важным проявлением влияния партий, признания их политического статуса является государственное регулирование всех сторон их деятельности: порядка образования, регистрации, внутрипартийной жизни (структуры, устава, бюджета и т.д.). Так, в Германии в законе о партиях четко определена вся структура партийного аппарата, подробно изложен порядок их формирования, сроки полномочий, круг компетенций и характер соподчинения всех его органов, начиная с президиума правления и кончая общими партийными комиссиями, партийными арбитражными судами и т.д. Законодательно регулируются порядок и сроки проведения съездов партий и собраний их членов, отбор представителей на их съезды, порядок внесения предложений, голосования и принятия решений на съездах и собраниях и т.д. Аналогичные положения содержатся в законодательстве Италии, Испании, Португалии и других стран.

Государство оказывает существенное влияние на партии, их возможности, деятельность через избирательную систему. Так, пропорциональная избирательная система сохраняет возможность получения мандатов даже для относительно малочисленных партий, что не побуждает их к объединению с другими партиями. Голосование в один тур способствует уменьшению числа партий: не имея возможность пройти в парламент самостоятельно, малые партии стремятся к объединению своих усилий с другими. Также уменьшению числа партий способствует установление избирательного барьера.

Влияние государства на процесс формирования и функционирования партийной системы осуществляется не только прямо, через Конституцию и законодательство о партиях, но и косвенно, через реализацию различных направлений государственной политики. В условиях многонациональных государств, каковым является и Российская Федерация, важнейшим таким направлением является национальная политика. В соответствии с законодательством в Российской Федерации не допускается создание партий по религиозному, национальному или расовому признаку, партий, имеющих экстремистскую направленность и т.д. [6]. В то же время политические партии в РФ не могут в полной мере игнорировать наличие сложного этноконфессионального состава населения России и обязаны учитывать основные принципы реализации государственной национальной политики, отраженные в различных нормативных документах (Стратегии государственной национальной политики РФ, Концепции государственной миграционной политики РФ и т.д.), при разработке собственных политических программ, внесении законодательных инициатив по совершенствованию механизмов реализации национальной (в том числе и ее миграционной составляющей) политики в РФ [7, 8].

Важнейшим аспектом государственной национальной политики в России является ее институциональная составляющая – строительство новой федерации, которое связано с укреплением в России многопартийности как одного из базовых институтов политической системы, опосредующих связь гражданского общества и государства.

Таким образом, объективная оценка роли и статуса партии возможна только на основе глубинного анализа всего комплекса взаимодействий и взаимоотношений этого института с другими акторами политической системы государства.

Библиографический список

1. Малов Ю.К. Введение в теорию политических партий (обзор идей и концепций). Русский мир. – М., 2005. – С. 6–28.

2. Шуванович У.О. Политические партии в современном обществе//Полис. – 2010. – № 2. – С. 22–31.

3. Дюверже М. Политические партии. – М., 2000.

4. Острогорский М.Я.Демократия и политические партии. – М., 1997.

5. Живлакова А.П. Стратификационная вариативность политических партий в системе коммуникативного взаимодействия общества и власти //Власть. – 2010. – № 11.– С.120-122.

6. Федеральный закон от 11 июля № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями на 7 мая 2013 г.) [Электронный ресурс]// Режим доступа: http://base.garant.ru/183523/1/#block_100

7. Ильин В.И. Механизмы реализации государственной национальной политики в Российской Федерации// Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 2. – С. 105–117.

8. Ильин В.И. Миграционная составляющая национальной политики // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 3. – С. 130–134.