

А.Ю. ПАЛЮЛИН

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРТИЙНЫХ СИСТЕМ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ТРОПИЧЕСКОЙ АФРИКЕ

***Аннотация.** Автор статьи производит сравнительно-правовой анализ конституционных норм стран Тропической Африки, посвященных созданию и деятельности политических партий. Анализируется правовое регулирование партийных систем в контексте построения и функционирования гражданского общества в изучаемом регионе. Выявляются проблемы формирования гражданского общества в условиях постколониальной реальности молодых демократий и тенденций к решению государственных вопросов не при помощи диалога с гражданским обществом, а авторитарными методами. Делаются выводы о закреплении прав женщин, национальных и религиозных меньшинств в политической системе рассматриваемых стран.*

***Ключевые слова:** Тропическая Африка, политические партии, партийная система, гражданское общество, геополитический Восток, сравнительное правоведение.*

LEGAL REGULATION OF PARTY SYSTEMS AS A FACTOR IN THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY IN TROPICAL AFRICA

***Abstract.** In this article, the author performs a comparative legal analysis of the constitutional norms of the countries of Tropical Africa, dedicated to the creation and activities of political parties. The author analyzes the legal regulation of party systems in the context of the construction and functioning of civil society in the countries studied. The author identifies the problems of building civil society in the post-colonial reality of young democracies and tendencies to resolve public issues not through dialogue with civil society, but through authoritarian methods. Conclusions are drawn about the consolidation of the rights of women, national and religious minorities in the political system of societies in the countries of Tropical Africa.*

***Keywords:** Tropical Africa, political parties, party system, civil society, geopolitical East, comparative law.*

В контексте Африки, где процессы демократизации и экономического развития уже столкнулись с рядом вызовов после обретения независимости, формирование гражданского общества стало ключевым фактором для

ПАЛЮЛИН Антон Юрьевич — преподаватель кафедры фундаментальных юридических и социально-гуманитарных дисциплин Московского финансово-промышленного университета «Синергия», г. Москва

обеспечения стабильности и устойчивости региона. Партийная система стран Африки в основном нацелена на создание сильных институтов гражданского общества, чтобы способствовать экономическому развитию, защите прав человека и укреплению демократии.

В последние годы Африка переживает период быстрого политического и экономического развития. Многие страны континента перешли от авторитарных режимов к более демократическим формам правления, что создает условия для формирования гражданского общества. Однако, в частности Тропическая Африка столкнулась с рядом новых вызовов, включая вооруженные перевороты, коррупцию, бедность и нехватку инфраструктуры.

В этих условиях конституционное законодательство стран данного региона должно создавать сильную платформу поддержания институтов гражданского общества, которые могут способствовать экономическому развитию и защите прав человека. Это может быть достигнуто только через сотрудничество между государством, бизнесом, общественными организациями, партиями и гражданским обществом в целом.

В традициях большинства стран экваториальной Африки конституции отдельно предусматривают запрет для вождей избираться в парламент от политических партий (ч. 1 ст. 126 Конституции Республики Ганы, ч. 2 ст. 168 Конституции Замбии, п. а ч. 2 ст. 281 Конституции Республики Зимбабве). Несмотря на запрет дискриминационных действий политических партий, законодатель осознает особую роль трайбализма в традиционном обществе. Вожди племен, избравшиеся в парламент неявно, но практически в обязательном порядке будут продвигать интересы своего племени. Поэтому вождь, собирающийся заниматься партийной деятельностью и избираться в парламент, должен отречься от престола. В Зимбабве вожди племен также лишены права содействовать политическим партиям любым способом¹.

В Уганде право публично обсуждать партийные вопросы и вступать в отношения с политическими партиями имеют не все депутаты, — традиционные и культурные лидеры, составляющие особую парламентскую квоту, лишены такой возможности². Это еще один аспект традиционных для Тропической Африки партийных систем, исключая участие племенных вождей.

Страны, пережившие активную социалистическую фазу развития (Ангола³, Конго⁴), установили в своих конституциях запрет на дискриминацию лица по его партийной принадлежности. Данные гарантии независимости гражданского общества от влияния государства обусловлены негативным опытом дискриминации в социалистическом государстве по факту принадлежности к доминирующей социалистической или коммунистической

¹ П. а ч. 2 ст. 281 Конституции Республики Зимбабве.

² П. е ч. 3 ст. 246; ст. 7 прил. V Конституции Республики Уганды.

³ П. h ст. 21 Конституции Республики Анголы.

⁴ Абз. 3 ст. 58 Конституции Республики Конго.

партии. В этих же странах существует конституционная обязанность политических партий поддерживать светский и республиканский характер государства⁵. На остальной части региона установление теократических и монархических режимов напрямую не исключается, так как однозначных запретов на подобные формы правления в конституциях нет. Поскольку Ангола и Конго являлись колониями разных держав — Португалии и Франции соответственно, то данный опыт регулирования партийных систем можно отнести не к колониальному наследию, а к социалистическому.

В ряде бывших британских колоний Великобритании (Кения, Замбия, Зимбабве) конституциями предусмотрено обязательное следование политических партий кодексу поведения — рекомендованным «правилам игры» и этическим нормам, которых необходимо придерживаться на выборах в демократических странах. В качестве примера можно рассмотреть Кодекс поведения, разработанный Международным институтом демократии и содействия выборам [1]. Это небольшой документ, содержащий в себе основные этические императивы, которых должны придерживаться политические партии в предвыборной борьбе: не участвовать в захватах избирательных участков (п. (а) ч. (2) ст. 6 ч. 4), воздерживаться от подстрекательств на митингах (п. (а) ч. (2) ст. 8 ч. 4), не использовать публичные бюджеты в интересах политической партии (п. (б) ч. 1 ст. 11 ч. 4).

* * *

В построении гражданского общества с политическими партиями тесно взаимодействуют средства массовой информации. В Конституциях Демократической Республики Конго⁶, Республики Нигер⁷, Тоголезской Республики⁸ есть нормы, регулирующие деятельность комиссии с помощью средств массовой информации. Это может иметь различное наименование в разных странах, но в контексте гражданского общества имеет важную общественно-государственную задачу: обеспечить справедливый и беспристрастный доступ всех политических партий к средствам массовой информации. При этом «справедливый» не всегда означает «равный». Так, законодательство Кабо-Верде определяет порядок доступа политических партий к СМИ в пропорциональном порядке к результатам последних всеобщих выборов, норма о котором закреплена в конституции страны⁹, — чем больше голосов у политической партии, тем больше у нее эфирного времени и печатных площадей.

В законодательстве Ганы можно наблюдать редкий пример конституционного закрепления права на заверение протоколов о результатах выборов

⁵ П. f ч. 3 ст. 17 Конституции Республики Анголы; абз. 8 ст. 61 Конституции Республики Конго.

⁶ Абз. 3 ст. 212 Конституции Демократической Республики Конго.

⁷ Абз. 5 ст. 157 Конституции Республики Нигер.

⁸ Абз. 2 ст. 130 Конституции Тоголезской Республики.

⁹ Ч. 1 ст. 58 Конституции Республики Кабо-Верде.

представителями кандидатов, помимо членов избирательных комиссий. Представители политических партий, участвующих в выборах, подписывают протоколы о результатах голосования на избирательных участках¹⁰, что повышает доверие у участников к итогам выборов и делает их обжалование менее вероятным.

Спикер Национальной ассамблеи (парламента) Замбии выбирается не из числа депутатов¹¹. Его избирает Национальная ассамблея на основании списков, представленных парламентскими партиями. Похожий порядок избрания у первого заместителя спикера¹². При этом второй заместитель спикера выбирается уже из числа депутатов парламента. Смысл подобной процедуры заключается в снижении зависимости спикера и его первого заместителя от партийной дисциплины в голосовании, обеспечении независимости спикера и снятии с него угрозы лишения мандата при исключении из партии, поскольку спикеру мандат депутата не требуется.

В Бурунди существует механизм поддержки гражданского общества против авторитетных местных лидеров или агентов влияния. Здесь заградительный барьер на выборах в парламент для политических партий составляет всего 2 процента, а для независимых кандидатов — 40 процентов от округа¹³. То есть, только очень популярные местные «соискатели» могли бы выдвинуться в качестве кандидатов в депутаты парламента. Как показала практика, независимых кандидатов в Национальном собрании (нижней палате парламента) Бурунди действительно нет [2].

В Зимбабве особое внимание уделяется равному представительству партий в нижней и верхней палатах парламента¹⁴. Поскольку в стране действуют две большие коалиции: Африканский национальный союз Зимбабве — Патриотический фронт и Движение за демократические перемены [3, с. 22–49], подобное регулирование равного представительства позволяет исключить ситуацию, когда Сенат и Палата собрания Зимбабве с разными доминирующими партиями противодействуют друг другу, вводя государство в парламентский кризис, а гражданское общество — в состояние паралича, вызванный неустранимым политическим противоречием.

* * *

Недостаточная традиция женского представительства и роли женщины в общине, из которой формируется гражданское общество, исторически потребовала от бывших колоний с племенным или феодальным строем закрепить политические права женщин на законодательном, а зачастую — на высшем, конституционном уровне. В Кении это требование неуклонно

¹⁰ Ч. 3 ст. 49 Конституции Республики Бурунди.

¹¹ Ч. 2 ст. 81 Конституции Республики Замбии.

¹² Ч. 4 ст. 82. Конституции Республики Замбии.

¹³ Ст. 174 Конституции Республики Бурунди.

¹⁴ Пп. i п. d ч. 2 ст. 157 Конституции Республики Зимбабве.

выполняется [4], что реально повышает правовую и политическую культуру кенийского общества. Поправки в Конституцию Кении от 2019 года внесли в том числе изменения в статьи 97 и 98 (1), потребовавшие, чтобы по партийным спискам в каждую палату Национального собрания (парламента) Кении избиралось не менее 1/3 женщин, что является общим трендом на законодательно закрепленный гендерный паритет в системах партий Востока [5, с. 147–152].

Подобное внимание к участию женщин в политической системе общества уделено и в законодательстве других стран Тропической Африки. В Танзании конституционно закреплено право Высшей избирательной комиссии издавать правовые акты по реализации пассивного избирательного права женщин¹⁵. Партийная система здесь многопартийная с доминирующей партией «Чама Ча Мапиндузи» социалистического толка [6, с. 114–122]. В связи с этим можно говорить о принудительном социалистическом уравнении, в том числе в политических правах. Принуждение к реализации своих прав вряд ли можно отнести к фактору развития гражданского общества. Однако, автономный регион Занзибар в составе Танзании в лице своего законодательного собрания — Палаты представителей Занзибара, сохраняет контроль над отчетами политических партий в Национальное собрание Танзании¹⁶, что является признаком роста гражданского общества в отдельно взятом автономном регионе страны.

* * *

Редкие для Тропической Африки гарантии прав оппозиции закреплены на Маврикии¹⁷. В случае вакансии должности лидера оппозиции по любой причине все конституционные полномочия президента и премьер-министра, требующие консультаций с лидером оппозиции, приостанавливаются. Примечательно определение «оппозиционной партии» на Маврикии. Политическая партия здесь учреждается без формальной регистрации. Любая группа оппозиционно настроенных депутатов парламента с лидером во главе является «оппозиционной партией»¹⁸. Вкупе с требованиями обязательных консультаций с лидером оппозиции, законодательство страны выстраивает действительно плюралистическую демократическую партийную систему с реально работающей системой политических сдержек и высокой степенью вовлеченности гражданского общества в решение дел государства.

Смежной структурой между государством и гражданским обществом в политической сфере являются не только системы политических партий. К этой области можно также отнести органы, обеспечивающие эффективный надзор за деятельностью государства и избирательных процессов. Так,

¹⁵ Ст. 81 Конституции Объединенной Республики Танзании.

¹⁶ П. е ч. 3 ст. 107 Конституции Республики Танзании.

¹⁷ Ч. 6 ст. 64 Конституции Республики Маврикий.

¹⁸ Ч. 5 ст. 73. Конституции Республики Маврикий.

в Камеруне действует конституционный совет, который может оспаривать законность результатов выборов, при этом он работает не на постоянной основе как судебный орган, а созывается по требованию любой политической партии¹⁹, что сокращает расходы на его деятельность между электоральными циклами. В Сьерра-Леоне есть Комиссия по регистрации политических партий²⁰. Если в подавляющем большинстве стран региона регистрацией политических партий занимаются избирательные комиссии, то в этом государстве данная функция вынесена в компетенцию отдельного органа. Таким образом гражданскому обществу обеспечено, с одной стороны, право политических партий на представительство в избирательной комиссии, а с другой – на непредвзятое отношение при проверке годовых финансовых отчетов в связи с недопустимостью того, чтобы членом Комиссии по регистрации политических партий Сьерра-Леоне, проверяющим финансовый отчет политических партий, был член проверяемой политической партии²¹.

* * *

Одной из функций гражданского общества является самоуправление в сфере образования и принятие ответственности за грамотность будущих поколений. По Конституции Республики Нигер 2010 года списки политических партий, партийных групп, а также независимых кандидатов должны обязательно включать в себя не менее 75 процентов кандидатов, имеющих как минимум *Brevet d'Etudes du Premier Cycle* (ВЕРС – сертификат об обучении первого цикла)²², что примерно соответствует российскому неполному среднему образованию. Эта норма свидетельствует о минимальной заботе о том, чтобы государством управляли образованные люди, а также о проблеме с грамотностью среди населения Нигера, чья конституция устанавливает довольно низкий образовательный ценз. На настоящий момент действие конституции этой страны приостановлено в результате военного переворота 2023 года, причем это распространяется в целом на парламентскую деятельность и гражданскую активность в Нигере.

Похожее требование к образованию для кандидатов в депутаты Национальной ассамблеи (парламента) существует в Нигерии²³. Оно распространяется на всех кандидатов, однако, в Нигерии каждый кандидат должен принадлежать к политической партии. Значит, можно утверждать, что в странах Центральной Африки именно политические партии являются кузницей кадров для управления государством.

¹⁹ Ч. (2) ст. 48. Конституции Республики Камерун.

²⁰ Ст. 34 Конституции Республики Сьерра-Леоне.

²¹ Ч. 3 ст. 35 Конституции Республики Сьерра-Леоне.

²² Абз. 3 ст. 84 Конституции Республики Нигер.

²³ П. а ч. 2 ст. 65 Конституции Федеративной Республики Нигерии.

Гражданское общество как экономически независимая и активная прослойка граждан использует различные способы финансирования своей деятельности и работы общественных организаций, обеспечивающие, помимо функционирования организаций, средства связи между их членами [7, с. 8–12].

Так, членство в партиях Конго бесплатное, взносы не взимаются²⁴. Данное положение появилось только в новой Конституции 2015 года и продвинуто не без влияния абсолютно доминирующей в Конго лейбористской партии «Конголезская партия труда», которая черпает свои идеалы в социалистическом прошлом Народной Республики Конго. Национальный суверенитет гражданского общества обеспечивается путем запрета иностранного финансирования политических партий.

В Бурунди запрещено любое внешнее финансирование политических партий, они могут финансироваться только государством в размере, пропорциональном количеству мест, занимаемому членами партий в парламенте²⁵.

В Конституции Уганды есть отдельное от термина «политическая партия» понятие «политическое движение». Ее статья 70 устанавливает концепцию «системы политических движений». В терминологии данной конституции «политическое движение» представляет собой широкую, всеобъемлющую и непартийную систему, которая должна соответствовать следующим принципам:

- участие народа в принятии решений;
- демократия, ответственность и прозрачность;
- доступность для всех граждан возможности занимать лидирующие позиции;
- индивидуальные заслуги как основа избрания на политические посты.

Политические движения в Уганде являются самостоятельным элементом политической системы и не входят в партийную систему по той причине, что Конституция Уганды устанавливает требования беспартийной деятельности политических движений²⁶.

В Центральноафриканской Республике на законодательном уровне внедрен принцип *good governance*, то есть принцип надлежащего управления. Несмотря на то, что Центральноафриканская Республика — одна из беднейших стран мира, этот принцип, закрепленный в конституции страны, не позволяет подменить политическое управление клановым или, например, партийным²⁷ принципом, обеспечивая сохранение статуса партийной системы как промежуточного звена между государством и гражданским обществом, предъявляя высокие требования прозрачности, демократичности

²⁴ Абз. 2 ст. 58 Конституции Республики Конго.

²⁵ Ст. 83–84 Конституции Республики Бурунди.

²⁶ Ч. 1 ст. 70 Конституции Республики Уганды.

²⁷ Абз. 2 ст. 148 Конституции Центральноафриканской Республики.

и подотчетности перед своими членами и обществом в деятельности политических партий.

Эсватини (до 2018 г. — Свазиленд) является классическим племенным королевством с формальной конституцией, статус партийной системы в которой не урегулирован: с одной стороны, они не запрещены, с другой стороны, упоминаются в конституции крайне косвенно (король не занимается партийной деятельностью²⁸, вооруженные силы действуют на беспартийной основе²⁹). Политические партии в стране не получили оформленного законодательного регулирования. Все избранные депутаты Палаты собрания Эсватини являются независимыми. Эта страна выступает примером архаического пережитка племенного строя в Африке, когда формальные признаки демократии — наличие двухпалатного парламента, всеобщих выборов и гражданских свобод — нивелируются отсутствием партийной системы, не позволяющей консолидировать мнение групп гражданского общества и организовано бороться за реализацию своих интересов [8, с. 368–375].

* * *

В Тропической Африке существуют и государства, отказавшиеся строить гражданское общество. В Гвинее-Бисау на конституционном уровне закреплена руководящая роль³⁰ партии власти левонационалистического толка «Африканская партия независимости Гвинеи и Кабо-Верде (ПАИГК)» [9, с. 302–304]. Ее политическая программа обязательна для всех ветвей власти. Это даже не руководящая роль, как в традиционных коммунистических странах, а полное отождествление партии с государством: партия власти представляет кандидатуру временно исполняющего обязанности президента страны в случае образования вакансии этого поста³¹; президент республики³² и министры³³ присягают на верность не стране или народу, а партии власти; задачей Национального народного собрания (парламента) Республики Гвинеи-Бисау является реализация политики партии власти³⁴; члены президиума ПАИГК вправе выступать на пленарных заседаниях Национального народного собрания, даже если не являются его депутатами³⁵.

В Мозамбике после коммунистической антиколониальной революции за независимость от Португалии во главе страны встала партия Фрелимо — Фронт освобождения Мозамбика [10, с. 257–266]. В Конституции Республики Мозамбик 1990 года указано, что до первых всеобщих выборов

²⁸ Ч. 6 ст. 233 Конституции Королевства Свазиленд.

²⁹ Ч. 3 ст. 191 Конституции Королевства Свазиленд.

³⁰ Ст. 4 Конституции Республики Гвинеи-Бисау.

³¹ Абз. 2 ст. 68. Конституции Республики Гвинеи-Бисау.

³² Ст. 66. Конституции Республики Гвинеи-Бисау.

³³ Ст. 71. Конституции Республики Гвинеи-Бисау.

³⁴ Ст. 71. Конституции Республики Гвинеи-Бисау.

³⁵ Ст. 59. Конституции Республики Гвинеи-Бисау.

главой государства является представитель Фрелимо³⁶. Однако президенты из каких-либо других партий у власти так и не появились [11, с. 172–177], и при формальной многопартийности в стране действует доминирующая партия.

В Эритрее никогда не проводились выборы. В стране действует единственная легальная партия «Народный фронт за демократию и справедливость». Здесь гражданскому обществу еще только предстоит сформироваться [12, с. 83–106].

* * *

Для Тропической Африки в целом характерно конституционное закрепление гендерного, этнического, культурного представительства разных общин, народов и племен при выдвижении кандидатов политическими партиями. Политические партии в гражданском обществе — не только инструмент обеспечения разнообразия и диверсификации в парламенте, но и средство недопущения национальной, расовой, религиозной, языковой, региональной, племенной, гендерной и во многих случаях — религиозной дискриминации. Освободившиеся от колониального гнета народы региона строят гражданское общество и совершенствуют правовые и политические системы в рамках Африканского союза [13, с. 82], совместно преодолевая трудности, являющиеся общими для всех молодых демократий.

Список литературы

1. Кодекс поведения [Электронный ресурс]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/code-of-conduct-for-political-parties-campaigning-in-democratic-elections-RU.pdf> (дата обращения: 17.06.2024).
2. Assemblée Nationale du Burundi [Сайт]. URL: <https://assemblee.bi/> (дата обращения: 17.06.2024).
3. Рейтер О.Д., Ганди Д. Экономическое развитие и расколы доминантных партий // Сравнительная политика. 2015. № 2(19).
4. Data Report of 2017 Elections (PDF) [Электронный ресурс]. Independent Electoral and Boundaries Commission. URL: <https://www.iebc.or.ke/uploads/resources/siEABKREDq.pdf> (дата обращения: 17.06.2024).
5. Палюлин А.Ю. Правовое регулирование партийных систем в странах Южной Америки // Гражданин. Выборы. Власть. 2024. № 1(31).
6. Москвитина А.Ю. Этносоциальные аспекты политической истории Занзибара // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2017. № 2.
7. Долгих Ф.И. Членские взносы как источник финансирования политических партий // Проблемы экономики и юридической практики. 2015. № 6.

³⁶ Ч. 1 ст. 204 Конституции Республики Мозамбик.

8. Мархгейм М.В., Безуглая А.А. Типичные сферы конституционного взаимодействия палат бикамеральных парламентов стран Африки // *Nomothetika: Философия. Социология. Право*. 2021. № 2.
9. Эдмон Д. Особенности экономической преступности в Гвинее-Бисау // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2017. № 3(39).
10. Шагалов В.А. Гражданская война в Мозамбике и миротворческая операция ООН // *Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки*. 2013. № 1.
11. Алиев А.А. 2008. 01. 037. Хазанов А.М. История Мозамбика в новое и новейшее время. М.: Юнити-Дана: закон и право, 2006. 175 с. // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 5, История: Информационно-аналитический журнал*. 2008. № 1.
12. Пискунова Н.И. Внутриполитические трансформации в странах Африканского Рога: тенденции или угрозы? // *Вестник МГИМО*. 2008. № 1.
13. Богатырев В.В. Глобализация права: дис. ... д. юрид. наук. Владимир, 2012. 404 с.