

А.М. ГРИШИНА, Е.Ю. МЕЛЕШКИНА

**МЕХАНИЗМЫ СОХРАНЕНИЯ ВЛАСТИ
ДОМИНАНТНОЙ ПАРТИИ В УСЛОВИЯХ
АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМА В МЕКСИКЕ**

В XX в. в Мексике более 70 лет действовал режим доминирующей партии. Партийную систему Мексики часто сравнивают с современной российской. Попытаемся выяснить, насколько оправданно такое сравнение и какие механизмы позволили Институционально-революционной партии (ИРП) так долго сохранять свое доминирование.

По классификации Дж. Сартори мексиканский партийно-политический режим периода доминирования ИРП можно охарактеризовать как режим с партией-гегемоном [Sartori, 1976], в котором государство контролирует основные механизмы конкуренции, не оставляя оппозиции возможности прийти к власти. Несмотря на господствующее положение ИРП, правящие элиты Мексики были вынуждены демонстрировать наличие в стране демократических институтов и процедур, в том числе таких, как оппозиция и конкуренция на выборах. Во многом это объяснялось необходимостью признания режима на международной арене, в том числе со стороны США. В то же время система с доминирующей партией позволяла снижать издержки на сохранение власти в руках правящей группы, консолидацию режима и мобилизацию массовой поддержки [Мелешкина, 2006, с. 150–151].

Оппозиция длительное время была крайне слаба, и действовавшие правила и практики не благоприятствовали укреплению ее позиций. Выборы демонстрировали несокрушимость режима, обеспечивая доминантную партию подавляющим большинством

голосов. Потенциальные перебежчики не были заинтересованы в расколе партии, а оппозиция не имела шансов оспорить итоги голосования [Magaloni, 2006].

Партийная система Мексики, с одной стороны, демонстрировала возможности и пределы использования институтов – в первую очередь, избирательного законодательства, а также неформальных правил и практик – для поддержания стабильности политического режима и доминирования единственной партии, а с другой – подтверждала наличие в стране демократических институтов и практик. Как будет показано ниже, институциональные изменения были обусловлены необходимостью воспроизводства формальных институтов политической конкуренции и представительства. Однако эти изменения не только способствовали легитимации режима, в том числе внешней, но и постепенно вели к его либерализации.

Основные ресурсы для поддержания стабильности режима

Развитие режима с партией-гегемоном прошло через несколько этапов, каждый из которых отличался набором правил политической игры и, соответственно, нюансами в функционировании системы.

Первый этап – формирование режима «масимато» и возникновение доминирующей партии. Хронологически его можно ограничить временем после революции 1910–1917 гг. вплоть до 1940-х годов.

В Мексике, которая, как и ряд других стран Латинской Америки, заимствовала американскую конституционную модель, долгое время существовали режимы личной власти «каудильо», самым известным из которых был режим П. Диаса, правившего страной на протяжении 34 лет (1876–1910). После революции 1910–1917 гг. в Конституцию Мексики была внесена норма, запрещающая переизбрание главы государства. Однако это не слишком ограничивало политических лидеров: в 1924 г. президента А. Обрегона сменил его соратник и преемник П. Кальес, а четыре года спустя Обрегон вновь избрался на пост главы государства при поддержке Кальеса. На банкете по случаю этой победы Обрегон был застрелен религиозным фанатиком, и мексиканская элита, едва пришедшая в себя после революции и длительного периода нестабильности, оказалась перед угрозой нового политического кризиса.

В этой ситуации Кальес, не имевший законного права снова занять пост президента, но стремившийся предотвратить внутри-элитный конфликт, пошел по нестандартному пути. Добившись от парламента назначения своего ставленника в качестве временного президента, он создал политическую коалицию, предназначенную поддерживать стабильность и преемственность режима, – Национально-революционную партию (предшественница ИРП). В нее вошли некоторые прежние партии, часть профсоюзов, аграрии, военные и политические предприятия местных боссов («каси-ков»)¹. Партия взяла под контроль важнейшие правительственные посты и, опираясь на государственный аппарат, получила подавляющее превосходство на выборах.

Важнейшим инструментом режима доминирующая партия стала в период президентства Л. Карденаса (1934–1940). Именно благодаря его усилиям НРП была реорганизована по корпоративистскому принципу. Из рыхлой коалиции она превратилась в иерархическую структуру, пронизывающую собой государственный аппарат и армию и обеспечивающую эффективный массовый патронаж. С помощью партии Карденас смог избавиться от угрозы со стороны военных и «каси-ков», установить свой контроль над профсоюзами, раздать некоторое число земельных наделов крестьянам, а также национализировать нефтяную промышленность, усилив тем самым экономические позиции правящей элиты. В 1938 г. НРП была преобразована в Партию мексиканской революции (ПМР).

Следующий этап развития партийной системы Мексики – консолидация гегемонии, длившаяся примерно до 1963 г. В 1940 г., по окончании президентского срока Карденаса, его сменил преемник – А. Камачо. В этот период правящая партия была озабочена не только борьбой с политическими противниками, но и ограничением конкуренции внутри партийной элиты, распространяемым в том числе на возможности перебежчиков. В связи с этим в законодательство были введены нормы, осложняющие регистрацию новых политических партий путем введения высоких входных

¹ Как показал О. Ройтер, торг и взаимодействие между государственным лидером и влиятельными элитными группами лежат в основе возникновения доминирующих партий [Reuter, 2006]. В федеративной Мексике к таким группам относились также региональные власти, имевшие ко времени создания ИРП высокую степень автономии, – см. об этом, например: [Гомберг, 2008].

барьеров. Одновременно предпринимались запретительные меры в отношении ряда левых партий.

Избирательная реформа 1946 г. в ущерб возможностям региональной и местной элит сконцентрировала функции организации выборов в руках федерального правительства. Она также осложнила образование внутри партии групп, на основе которых в дальнейшем могли бы возникнуть самостоятельные оппозиционные партии. В целом режим Мексики представляет яркий пример того, как манипулирование нормами права позволяет добиваться ограничения политической конкуренции. Однако эти же возможности создают для режима известные опасности, о чем свидетельствует последующее развитие событий.

К президентским выборам 1958 г. ИРП удалось поставить под контроль политических лидеров и ослабить существующую оппозицию. Созданная в 1939 г. оппозиционная Партия национального действия (ПНД) смогла провести в парламент только шестерых депутатов. Возмущенная неравенством условий политического соревнования, ПНД призвала своих депутатов покинуть конгресс и оставить ИРП в одиночестве. Четверо из шести депутатов, отказавшиеся сделать это, были исключены из партии. В связи с этим возникла реальная опасность, что ПНД совсем перестанет участвовать в выборах. Две другие политические партии, включая Социалистическую, хотя и были формально независимыми, но получали государственное финансирование и поддерживали кандидатов от ИРП. Налицо был кризис легитимности режима в целом.

Все это поставило на повестку дня необходимость введения отдельных юридических норм, демонстрировавших открытость и инклюзивность режима и повышавших тем самым его легитимность. В 1964 г. была проведена новая избирательная реформа, обозначившая начало следующего, третьего, этапа развития режима доминирующей партии, который условно можно обозначить как этап «ограниченной открытости» [Crespo, 2004, p. 3].

Реформа предполагала введение квоты для оппозиционных партий (*deputados de partido*), преодолевших на выборах по пропорциональной системе 2,5%-ный барьер (пять мест; максимум 20 для каждой партии). В 1970 г. эта планка была снижена до 1,5%, что способствовало росту парламентского представительства оппозиции. Реформа создавала больше стимулов для партийной активности и демонстрировала наличие институтов политической

конкуренции (в частности, ПНД уже не отказывалась от участия в борьбе за парламентские места), но не угрожала доминированию одной политической партии.

Таблица
Распределение мандатов в нижней палате парламента (в %)

Годы	ИРП	ПНД	СНП	Другие	Всего оппозиция
1958	94	4	1	1	6
1964	83	10	5	2	17
1967	83	10	5	2	17
1970	84	9	5	2	16
1973	73	16	4	7	27
1976	85	9	3	3	15
1979	73	12	3	12	29
1982	69	18	2	11	31

Сост. по [Выборы во всем мире, 2001, с. 596–597].

Как видно из табл., избирательные реформы способствовали росту парламентского представительства оппозиционных партий, но не позволяли им получить большинство.

Помимо этого, некоторые политические партии, например Коммунистическая, вообще были лишены возможности участвовать в избирательных кампаниях. Малые партии были неспособны длительное время играть роль оппозиции и либо поддерживали ИРП, либо поглощались ею. Единственная крупная оппозиционная партия, ПНД, периодически демонстрировала на выборах слабый результат и не всегда имела возможность выдвинуть кандидата в президенты.

В связи с этим в 1977 г. была проведена новая избирательная реформа, призванная оживить партийную систему. Была разрешена регистрация левых революционных организаций, формализовано общественное финансирование партий, предусмотрены квоты для политической рекламы последних в СМИ. Была также введена смешанная избирательная система, при которой 300 депутатов выбирались в одномандатных округах, а 100 – по партийным спискам.

Реформа сделала избирательные кампании оппозиции более эффективными и способствовала активизации ее электоральной

деятельности. Так, в президентских выборах 1982 г. участвовали уже восемь кандидатов.

Экономический кризис 1982 г. способствовал повышению популярности оппозиционных сил. Особенно это было заметно на севере страны. Конфликт в 1986 г. в Чихуахуа – вокруг победы на выборах оппозиционного кандидата – вынудил ПНД занять более радикальную позицию. В свою очередь, экономическая политика правящего режима привела к росту разногласий внутри ИРП между традиционным политическим классом и корпоративными секторами. Это привело к расколу ИРП. Оппозиционную группу возглавил К. Карденас, впоследствии выступивший в качестве оппозиционного кандидата. Эти события знаменовали наступление нового этапа – регрессии гегемонии (1987–1993).

В 1987 г. прошла новая избирательная реформа, задача которой заключалась в том, чтобы сдержать оппозицию и сохранить доминирование ИРП в парламенте. Для этого число депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, было расширено до 200. Предполагалось, что это позволит обеспечить ИРП нужное количество мест. Изменения в законодательстве о выборах, призванные создать для ИРП дополнительные преимущества, вносились также в 1991 и 1993 гг. В результате были созданы институты, призванные гарантировать справедливость электоральной конкуренции (Федеральный избирательный институт и Федеральный избирательный трибунал). Однако власть этих организаций была ограничена, а сами они находились под контролем правящей партии.

Упомянутые изменения, а также широкая реклама проводимой в стране неолиберальной политики способствовали сохранению позиций ИРП по итогам парламентских выборов 1991 г. Но реальные результаты этой политики были неоднозначными и привели в 1994 г. к экономическому кризису, способствовав укреплению оппозиционных сил, которые в начале 1990-х годов получили два губернаторских поста.

В 1994 г. в истории Мексики начался этап демократизации. В этом году оппозиционная Сапатистская армия национального освобождения подняла в штате Чьяпас восстание, требуя демократизации страны, прекращения неолиберальной политики и проведения социальных реформ.

Экономический кризис, политические убийства и скандалы, усиление оппозиции и совместные действия ПНД и Партии демократической революции К. Карденеса способствовали созданию предпосылок для смены режима. В результате на президентских выборах 2000 г. победил кандидат от оппозиции В. Фокс, оппозиционные партии получили большинство голосов на парламентских выборах, а пост мэра столицы достался кандидату от ПДР. Режим доминирующей партии прекратил свое существование.

Сами по себе конкурентные выборы и переход к многопартийной системе не гарантировали утверждения в Мексике консолидированной демократии. Демократические институты до сих пор работают со сбоями, среди населения и политических элит отсутствует согласие по ряду базовых общественно-политических вопросов. Об этом наглядно свидетельствовало оспаривание результатов президентских выборов во время «революции кактусов» в 2006 г.

Основные инструменты сохранения режима доминирующей партии были связаны с преимуществами гиперинкубентства, предполагавшими монопольный доступ ИРП к общественным ресурсам, которые могли быть конвертированы в патронажные блага [Stokes, 2007].

Как будет показано ниже, патронаж во многом определил организационную структуру и механизмы рекрутирования политической элиты. Помимо этого, доминантная партия имела возможность использовать для решения политических задач неочевидные общественные блага. Как отмечает К. Грин, доминантные партии используют четыре способа расширения собственной ресурсной базы за счет государственного бюджета, которые обычно считаются незаконными. Во-первых, они могут перенаправлять денежные средства из бюджетов госпредприятий, во главе которых, как правило, стоят политические назначенцы. Финансы этих компаний скрыты от общественного контроля, они вовлечены в трудно выявляемые трансферты с правительством, и это создает множество возможностей для злоупотреблений. Во-вторых, обширный государственный сектор позволяет инкубенту распределять между сторонниками огромное число рабочих мест и общественных должностей, отбирая их у оппонентов. В-третьих, значимая роль государства в экономике побуждает деловые круги «платить за участие в игре», обменивая «откаты» и незаконные пожертвования в избирательный фонд на экономическую защиту и государственные контракты. Наконец, доминантные партии факти-

чески превращают государственные учреждения в свои предвыборные штабы, используя их офисное оборудование, телефоны, почту, транспорт, да и самих госслужащих для мобилизации избирателей [Greene, 2010, p. 816–817].

Эти четыре способа были характерны и для мексиканской ИРП. Административный ресурс, в том числе в части, связанной с государственным компаниями, активно использовался для информирования и мобилизации электората. ИРП регулярно присваивала государственные средства, используя их для ведения избирательной кампании, принуждала государственных служащих вносить пожертвования в партийную казну и фактически превращала государственные учреждения в собственные предвыборные штабы. Помимо этого, практиковалось «поощрение» частных инвесторов к участию в политическом предприятии.

В свою очередь, оппозиционные партии были настолько бедны, что вели агитацию через подпольную прессу, ставили своих кандидатов перед необходимостью самостоятельно финансировать собственные кампании и испытывали трудности даже с электрическим освещением своих тесных штаб-квартир [Greene, 2007].

В деятельности ИРП широко использовались методы патронажа, в том числе пожертвования на благотворительные цели. ИРП строила в отдаленных местностях поселки городского типа, предлагала их жителям медицинское обслуживание и другие формы социального обеспечения, устраивала народные аптеки, организовывала кружки (по изучению иностранных языков, кройки и шитья) и спортивные соревнования; добивалась от министерств и правительственных организаций обслуживания «народных кварталов», в том числе строительства там водопроводов, проведения электричества и т.д.

По мнению Б. Магалони, ИРП не столько вознаграждала лояльных сторонников, сколько покупала лояльность потенциальных перебежчиков. Увеличивая расходы перед выборами, она действовала в расчете на перспективу: в частности, больше всего средств направлялось в муниципалитеты, выборы в которых обещали быть конкурентными. Муниципалитеты, в которых ИРП была уверена, получали значительно меньше финансов. Наказывая перебежчиков, ИРП отзывала средства из тех муниципалитетов, где победила оппозиция [Magaloni, 2006, p. 149].

Электоральные манипуляции и репрессии занимали среди ресурсов режима второстепенное место. Как отмечалось выше,

репрессии в отношении оппозиции носили точечный характер и использовались тогда, когда другие механизмы давали сбой. Широко использовалось также включение представителей «оппозиционных» партий (типа Социалистической) в состав правящей элиты, а центристская политическая риторика ИРП затрудняла объединение правых и левых против доминантной партии [Greene, 2008].

Как уже было показано, выборы в Мексике не служили постоянным механизмом смены власти, а скорее выполняли функцию легитимации режима и правящей элиты, играли роль референдума о доверии [Greene, 2007]. Цена, которую оппозиционные силы платили за участие в них, была слишком велика – при очень невысокой вероятности успеха. И только серьезный кризис позволил оппозиции прийти к власти.

Организационное устройство и функционирование мексиканских партий в период доминантной партийной системы

Организационные основы функционирования Институционально-революционной партии и ее связей с обществом и государством играли существенную роль в обеспечении стабильности и воспроизводства политического режима.

К 1940-м годам помимо четырех секторов в партию входили автономные организации, Национальное движение революционной молодежи и Национальная женская революционная ассоциация. Это позволило обеспечить партии широкую базу поддержки, включив в нее самые крупные профсоюзные, крестьянские и др. объединения. В 1946 г., после переименования ПМР в Институционально-революционную партию, ее корпоративистская структура была практически полностью сохранена. Был только ликвидирован военный сектор, члены которого перешли в народный. Таким образом, в партии остались три сектора: рабочий, аграрный и народный. Это позволяло партии обеспечивать представительство широкого спектра интересов¹ и выполнять функцию социального патронажа.

¹ О рациональности создания больших коалиций в системах с партией-гегемоном; см.: [Magaloni, 2006].

Все сектора были представлены в партийном руководстве на общенациональном и местном уровнях. Это позволяло режиму решать три взаимосвязанные задачи. Во-первых, привлекать в сферу влияния ИРП максимально широкие слои населения, с тем чтобы она служила корпоративистским механизмом представительства интересов различных групп, обеспечивая тем самым единство мексиканских элит [Stevens, 1977]. Во-вторых, ограничивать влияние на ИРП губернаторов и «касиков», способствуя большей централизации управления как партией, так и страной. В-третьих, брать под контроль президента организационно раздробленный партийный аппарат, политическое влияние которого удавалось снижать благодаря внутрипартийной конкуренции (принцип «разделяй и властвуй»).

Помимо этого партия распределяла государственные посты, работа на которых хорошо оплачивалась и открывала различные возможности. Особое значение в отношениях партии и общественных организаций занимает типичное мексиканское явление – «чарризм», представляющий собой систему подкупа и расстановки через ИРП лидеров профсоюзных объединений. Эти коррумпированные лидеры сами становились крупными буржуа и одновременно членами верхушки ИРП, входящими в политическую «эли-ту» [Лапшев, 1990, с. 140].

Выполнение патронажной функции сказывалось также на механизме отбора кандидатов в депутаты и на выборные должности в исполнительной власти. В ИРП действовала иерархическая система, поэтому процесс номинирования кандидатов строго контролировался сверху еще на стадии выдвижения. Как правило, это делалось на уровне губернатора или депутата федерального собрания. Каждому из секторов партии гарантировался в списках определенный процент кандидатов. Кандидаты в президенты определялись действующим главой государства – как правило, из ближайшего окружения, членов кабинета, которые зачастую не имели опыта предвыборной борьбы. Участие рядовых членов в этом процессе сводилось к одобрению принятых решений [см. об этом: Wayne, 1991].

Кандидатство рассматривалось как вид патронажа, ориентированный на членов партии, услуги которых казались лидерам ценными, и на лидеров общественных организаций. Среди кандидатов было много друзей лидеров ИРП или людей, связанных с ними бизнес-интересами и не имеющих особого опыта участия

в партийной жизни. Нередко это порождало недовольство деятельностью депутатов и должностных лиц, избранных от партии, особенно когда дело касалось местных проблем.

Оппозиционные партии, противопоставляя себя ИРП, напротив, подчеркивали свою демократичность и ориентацию на интересы рядовых членов. Например, чтобы стать кандидатом от ПНД, нужно было принять участие в праймериз и набрать не менее 60% голосов участников съездов. Как правило, кандидатство даже на федеральном уровне предполагало длительный опыт партийной работы. Оппозиционные кандидаты местного уровня чаще всего были местными партийными лидерами, готовыми тратить время на политическую борьбу и имеющими соответствующие навыки. С целью повышения популярности ПНД в районы с высоким уровнем конкуренции или невысоким уровнем поддержки партии часто посылались ее наиболее известные кандидаты.

Кандидаты на пост президента от ПНД и незарегистрированной Компартии выбирались из числа политических (и) интеллектуальных лидеров партий. Яркие, но, как правило, догматично и идеалистически настроенные лидеры этих организаций выдвигались не столько для победы на выборах, сколько для популяризации партий.

Демократизация в значительной степени повлияла на функционирование политических партий Мексики, в том числе на механизм отбора кандидатов. Это коснулось в первую очередь ИРП, в которой были модифицированы правила такого отбора. Был также открыт доступ к участию в выборах от партии людям, не являющимся ее членами. Основным критерием при этом выступала их потенциальная избираемость; среди кандидатов ИРП – также техническая компетентность, молодость и популярность на местном уровне. Результатом этого стало усиление борьбы между фракциями внутри ИРП, особенно за места в начале партийного списка.

В целом пример Мексики показывает, как применение определенных институциональных фильтров, организационных механизмов и неформальных практик может использоваться для поддержания неконкурентного режима доминирующей партии. Он также демонстрирует, как институциональное наследие, связанное с режимом партии-гегемона, в частности патронажные связи и клиентелизм, осложняет становление современных демократических институтов и консолидацию демократии на новом этапе развития страны.

Список литературы

- Выборы во всем мире: Электоральная свобода и общественный прогресс: Энциклопедический справочник / Сост. А.А. Танин-Львов. – М.: РОССПЭН, 2001. – 1112 с.
- Гомберг А.* Эволюция в условиях диктатуры // *Pro et Contra*. – М., 2008. – № 1. – С. 46–61.
- Мексика: капитализм и общество. Противоречия развития / Е. Лапшев и др. – М.: Наука, 1990. – 191 с.
- Мелешкина Е.Ю.* Доминирование по-русски или мировой феномен // *Политическая наука*. – М., 2006. – N 1. – С. 135–161.
- Crespo J.* The party system and democratic governance in Mexico // *Policy papers on the Americas*. – Washington, DC, 2004. – Vol. 15. – P. 1–44.
- Greene K.* Why dominant parties lose: Mexico's democratization in comparative Perspective. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2007. – 350 p.
- Greene K.* Dominant party strategy and democratization // *American journal of political science*. – Hoboken, NJ, 2008. – Vol. 52, N 1. – P. 16–31.
- Greene K.* The political economy of authoritarian single party dominance // *Comparative political studies*. – Beverly Hills, DC, 2010. – Vol. 43, N 7. – P. 807–834.
- Magaloni B.* Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2006. – 296 p.
- Reuter O.* The politics of dominant party formation: United Russia and Russia's governors // *Europe-Asia studies*. – L., 2010. – Vol. 62, N 2. – P. 293–327.
- Sartori G.* Parties and party systems: A framework for analysis. – N.Y.: Cambridge univ. press, 1976. – 383 p.
- Stevens E.* Mexico's PRI: The institutionalization of corporatism? // *Authoritarianism and corporatism in Latin America* / J.M. Malloy (ed.). – Pittsburgh, 1977. – P. 227–258.
- Stokes S.* Political clientelism // *The Oxford handbook of political science*. – Oxford: Oxford univ. press, 2007. – P. 604–627.
- Wayne C., Craig A.* The Mexican political system in transition. – La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican studies; Univ. of California; San Diego, 1991. – 124 p.