

А. Ключкович

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКО-УРЯДОВОЇ СИСТЕМИ В СУЧАСНІЙ НІМЕЧЧИНІ

Однією з основних ознак стабільної демократії є ефективна співпраця виконавчих та законодавчих органів влади. Партіям відводиться важлива роль у процесі узгодження та інтеграції політичних рішень гілок влади. Для подолання гостроконфліктності у взаємодії уряду та парламенту, вплив політичних партій повинен розповсюджуватися і на законотворчу, і на виконавчу складову державної влади. Про успішне функціонування механізмів балансу владних інститутів на партійній основі свідчить розвиток провідних

парламентських демократій, зокрема Німеччини. Досвід здійснення державної влади партіями в країнах розвиненої демократії є вкрай важливим для молодих держав, які перебувають на етапі формування цивілізованих владно-партійних відносин. Для України впровадження засад консенсусності у взаємодії органів влади є першочерговою умовою подальшого політичного реформування.

Німецька модель взаємовідносин партій та державних органів відзначається складною інституціональною організацією в умовах федералізму та парламентської демократії, що змушує науковців проводити як інтегративні дослідження політичної взаємодії, так і вивчати окремі аспекти владно-партійних відносин. Сучасне висвітлення проблем пов'язаних з парламентською та урядовою діяльністю політичних партій у ФРН, ми знаходимо в наукових працях В. Ізмайра [8, 9], Г. Кречмера [1], С. Кропп [10], Е. Гюбнера [7], М. Шмідта [14].

Характерно, що більшість дослідників констатують порушення конституційного розподілу влади на партійній основі, а саме: трансформацію дуалізму між парламентом та урядом у протистояння між правлячими та опозиційними партіями. Водночас на місце всебічної критики деформації розподілу компетенцій між органами влади приходять спроби цілісного осмислення проблеми з урахуванням особливостей розвитку партійно-політичної системи Німеччини. Вчені намагаються встановити внутрішньосистемні причинно-наслідкові зв'язки, які відкривають партіям шляхи впливу на діяльність виконавчої та законодавчої влади. Виявлення та аналіз цих зв'язків є вкрай важливим, адже в умовах партійної демократії виконання партіями конкретних владних функцій є визначальним для моделювання державної політики в цілому.

В рамках даної статті робиться спроба з'ясувати роль політичних партій у забезпеченні парламентсько-урядової взаємодії на федеральному рівні, а також виявити найбільш значущі чинники партійного впливу у системі державної влади ФРН.

При дослідженні механізму інтеграції політичних партій у процес розробки та прийняття загальнодержавних рішень у Німеччині слід враховувати інституціональну організацію владно-партійної взаємодії як на федеральному, так і на земельному рівнях. В ФРН конституційний розподіл вищої виконавчої та законодавчої влади між Федеральним урядом та Федеральним парламентом (Бундестагом) ускладнюється активною діяльністю Федеральної ради (Бундесрату) – союзного представництва шістнадцяти земель Німеччини. Розподіл

повноважень між цими державними органами повинен у повній мірі забезпечити самостійність, і водночас, взаємопов'язаність та взаємоконтроль у прийнятті державних рішень. Повноваження, які надані уряду та парламенту, принципи, що визначають їх діяльність, спонукають ці владні інституції до постійного діалогу, пошуку компромісних рішень та розробки спільного політичного курсу.

В ФРН законодавчо закріплено основи владно-партійної взаємодії – участь політичних партій у виборах до представницьких органів держави та вплив партій на політичний розвиток парламенту та уряду (§1 „Закону про політичні партії”) [4]. В умовах парламентської форми правління та федеративного устрою, політична практика формування та діяльності органів влади дозволяє простежити значно ширший обсяг впливу партій. Партії в Німеччині формують ту основу, яка здатна забезпечити і більш тісну взаємодію, і протистояння між державними органами, але зовсім іншого характеру, ніж це передбачено законодавством.

В парламентсько-урядовій системі Німеччини сформувалася система стійких зв'язків у площинах „партія – фракція”, „партія – голова уряду”, „парламентська більшість – уряд”, що дозволило дослідникам говорити про нову модель розподілу компетенцій між органами влади. Розглянемо основні чинники, що забезпечують зв'язок у цих ланках.

Взаємодія та взаємовплив між партіями та фракціями забезпечується за посередництва таких факторів, як-от: міжпартійне співробітництво та виборча система, партійне та парламентське право, кадрова політика німецьких партій та фракційна дисципліна.

В Німеччині сформувалася низькофрагментована партійна система з стійкими коаліційними зв'язками між партіями. Партійну систему на парламентсько-урядовому рівні представляють п'ять політичних сил: блок Християнсько-демократичного союзу та Християнсько-соціального союзу (ХДС/ХСС), Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), Вільна демократична партія (ВДП), партія „Союз 90/Зелені” та Партія демократичного соціалізму (ПДС). Домінуючий характер коаліційного зв'язку між двома блоками партій ХДС/ХСС–ВДП та СДПН–Союз 90/Зелені, який чітко простежується у розвитку партійної системи з сер. 1990-х рр., є додатковим стимулом для утримання єдності в коаліційній більшості Бундестагу.

Виборча система Німеччини, яка базується на персонально-пропорційному принципі голосування сприяє рекрутуванню парламентської еліти за посередництва партій. З 1990-2002 рр. жоден

безпартійний кандидат не отримав мандат Бундестагу. Система розподілу місць у парламенті також орієнтується на партійне представництво, при розподілі депутатських мандатів за основу беруться голоси виборців, які подані за список партії.

Попри конституційно-правовий розподіл партій та фракцій існує переплетення їх діяльності в політичній реальності. Зокрема, цей зв'язок можна простежити шляхом аналізу установчих документів партій, їх статутної організації. Партійні статuti та регламенти фракцій передбачають тісну взаємодію між партіями та фракціями, забезпечують представництво депутатів у партійних органах, взаємну інформацію, а також надають членам державних органів право участі в прийнятті партійних рішень. Наприклад, рішення федерального з'їзду ХДС є обов'язковими до виконання представникам фракції в Бундестазі та урядах під проводом ХДС (§ 29 п. 1 Статуту ХДС) [15, с.17]. Партійні статuti регламентують також права та обов'язки депутатів перед партійними органами, регулюють окремі дії народних обранців і зобов'язують депутатів до фінансової підтримки своїх партій. Виражені у статутному праві переплетення між партіями та фракціями зумовлені політичною дійсністю, потребою максимально скоординувати дії в прийнятті рішень. Ні партія, ні фракція не можуть діяти окремо в своїй сфері, не ставлячи водночас під загрозу успіх на наступних виборах.

Депутатські мандати отримують лише найбільш віддані партійці, які багаторічною сумлінною роботою в партійних осередках заслужили право бути представленими в Федеральному парламенті. Навіть після отримання мандатів Бундестагу більшість депутатів мають обширні партійно-політичні зобов'язання, постійно контактують із регіональними і місцевими партійними структурами, піклуються про їх потреби. Німецький дослідник В. Патцельт встановив, що в 1994 р. майже 90% західнонімецьких депутатів Бундестагу та ландтагів зберігали водночас посади в правлінні партій на різних рівнях [13, с.252]. В. Ізмайр також підтверджує: „Вищий пріоритет в своїй діяльності депутати відводять саме роботі в партійних органах” [8, с.386].

На партійній основі також забезпечується тісний зв'язок між фракціями та депутатами. Поряд з офіційними документом „Правила поведінки членів Німецького Бундестагу” [16, с.100], німецькі фахівці виділили т.з. „неформальні правила” для дій депутатів. Ці неофіційні норми пояснюють, що очікує фракція від депутата, а саме: демонструвати солідарність у фракції при публічних дискусіях,

підтримувати колег по партії в політичній діяльності, дотримуватись дисципліни при голосуванні, не виголошувати публічні заяви до висунення офіційної позиції фракції, не загрожувати існуванню проурядової більшості та ін.

Фракційна дисципліна доповнюється бажанням депутата отримати більш високе місце в партійному списку на наступних виборах, що спонукає депутата постійно підтримувати лінію партії. Фракції і парламентські групи в німецькому Бундестазі мають стійке членство і єдність при голосуванні. Хоча випадки зміни депутатом фракції або виходу депутата з фракції чи парламентської групи все-таки трапляються, але тільки як виняток. Так, в період з 1990 по 2002 рр. лише одинадцять депутатів виходили зі складу своїх фракцій.

Міцність та єдність фракцій є організаційною основою для створення парламентської більшості, яка в умовах парламентської демократії фактично обирає Федерального канцлера – голову Федерального уряду. Історія розвитку партійно-політичної системи об'єднаної Німеччини свідчить, що жодна парламентська більшість, жоден уряд не формувалися без попередніх міжпартійних домовленостей, в яких вирішуються питання про кандидатуру на посаду Канцлера, про персональний склад Федерального уряду. Як зазначають більшість німецьких дослідників, всі важливі питання між партнерами по коаліції з'ясовуються в досить вузькому колі в неформальних умовах. Двосторонні персональні переговори ведуться між Канцлером (кандидатом), головами партій, головами фракцій та іншими недругорядними партійцями. Незважаючи на сильний конституційний статус Федерального канцлера, його роль у процесі формування складу уряду обмежена партійними інтересами та міжпартійними домовленостями. При призначенні федеральних міністрів та парламентських державних секретарів голова уряду повинен звертати увагу на пропорційне представництво крил своєї партії, груп інтересів, регіональних структур [8, с.401].

Досягнення стабільних взаємовідносин у сферах „партія – фракція” та „партія – канцлер (уряд)” не є самодостатніми, злагодженість взаємодії у цих державно-партійних площинах є показником рівня кооперації в т.з. „залізному трикутнику” (парламентська більшість – партії – уряд) [2, с.361]. Співпраця між партнерами по коаліції в рамках парламентської більшості є обов'язковою умовою аналогічної взаємодії в уряді. Тому зростає необхідність регулярної координації дій у парламенті та уряді, яка може відбуватися формальними та неформальними шляхами.

Звичайно, представники партій в уряді та парламенті об'єднані тим, що намагаються втілити в життя програмні положення партії, використовуючи при цьому регламентовані законом способи та інституції. Але для в'яснення дійсного партійного впливу на комунікаційний процес між урядом та парламентською більшістю нам необхідно зосередити увагу на іншій стороні взаємодії, а саме, на неформалізації процесу прийняття політичних рішень.

Неформалізація державно-політичної діяльності має як негативні, так і позитивні сторони. З демократичної точки зору прийняття рішень в обхід легітимних інституцій, поза широким колом учасників – це загроза для прозорості політичного процесу. Неформальні переговори між учасниками коаліцій відверто критикуються, зображуючи їх як один із недоліків німецької партійної держави. Оскільки саме проурядові фракції вважають такими, що програли від тіньового менеджменту. Компетенція із парламентських органів зміщується в неформальні кола управління, парламентські фракції перетворюються, по суті, в органи ратифікації. Процес прийняття найважливіших рішень не є прозорим не тільки для громадськості, але й для більшості урядовців та депутатів. Тіньова природа прийняття найважливіших рішень в уряді та парламенті є вагомим аргументом найбільш непримиренних критиків партійної держави: „Переговори являються „справою партій” і саме через партії адміністрація та проурядова більшість опиняються в „кайданах партій” [10, с.25-26].

Переговори між коаліційними партнерами ведуться на кількох рівнях у вузькому колі фахівців, представників фракцій, партій та уряду. Найбільший вплив на процес прийняття рішень мають зустрічі керівників коаліційних партій. Широко відомі німецькій громадськості такі неформальні центри прийняття рішень як „Крессбоннське коло”, „Коло слона” при Г. Колі. Досить швидко, в перший рік правління „червоно-зеленої” коаліції, утвердилися неформальна система пошуку компромісів між керівниками СДПН Г. Шредером, О. Лафонтеном та лідерами партії „Союз 90/Зелені” Й. Фішером і Ю. Тріттіном.

Постійне узгодження дій між представниками уряду, коаліційних партій та парламентської більшості сприяє формуванню у депутатів та урядовців т.з. „блочної свідомості”. Ця згуртованість є важливим фактором у забезпеченні стабільності парламентсько-урядової системи в об'єднаній Німеччині, де всі уряди змінювалися лише з виборами. Водночас партійний характер Бундестагу і Федерального уряду, взаємозалежність і взаємозацікавленість уряду

та парламентської більшості модифікує уявлення про розподіл влади між законодавчою та виконавчою гілками. На практиці „класичний дуалізм” здійснюється як „новий дуалізм”, як протистояння правлячих і опозиційних партій [9, с.15].

Регламентом роботи Бундестагу партійним фракціям надано право на здійснення контролю за діяльністю Федерального уряду. На практиці контроль здійснюється у подвійній формі: відкрито контролюючі функції здійснюють опозиційні фракції, а правлячі фракції контролюють приховано. Низька активність депутатів правлячих фракцій чітко фіксується в кількісному аналізі контролюючої діяльності Бундестагу. Так, з 101 великого запиту поданого Бундестагом до Федерального уряду в 1998-2002 рр., частка опозиції склала 95,1%, а з 1813 малих запитів за той же період – 99,1% [12, с.34-35]. Парламентська більшість не зацікавлена в суттєвих публічних зауваженнях в адресу урядовців, оскільки єдність партійних інтересів зближує цілі представників у парламенті та уряді, а прямий вплив та участь у прийнятті рішень є набагато важливішим.

Окрім партійної політизації та неформалізації, скріпленню відносин у системі „уряд – партії – парламентська більшість” сприяють кадрові сплетіння між фракціями та партіями на рівні керівників коаліції, а також обіймання депутатами посад у виконавчих структурах, що не забороняється німецьким законодавством. Так в уряді Г. Коля 1990-1994 рр. лише двоє міністрів були без депутатського мандата, в уряді 1994-1998 рр. не було жодного міністра, який би не був водночас членом Бундестагу. В першому уряді Г. Шредера в 1998-2002 рр. з шістнадцяти міністрів вісім були без депутатського мандата, а в другому уряді Г. Шредера в 2002 р. лише чотири міністра не були депутатами [12, с.36-37]. Сам Г. Шредер з 1999 по 2004 р. обіймав одночасно щонайменше три посади – очолював партію, уряд і володів депутатським мандатом. За таких умов досягається високий ступінь інтеграції в „залізному трикутнику”, полегшується скоординованість дій та пошук компромісів між представниками владних інституцій, однак залишається відкритим питання про допустимість такої ситуації з точки зору демократичного розподілу влади.

Отже, можна підсумувати, що партії в умовах парламентської демократії в ФРН здатні вирішальним чином впливати не тільки на формування складу Бундестагу та роботу парламентських фракцій, партійна приналежність є критерієм при розподілі посад

у Федеральному уряді, водночас партія може бути ресурсом влади Канцлера, основою для досягнення коаліційних домовленостей, гарантом стабільної діяльності Федерального уряду. Таким чином, міцність партійної основи є фундаментом владної взаємодії у площині „уряд – парламентська більшість”.

Водночас наявна неформалізація в комунікативному процесі між Федеральним урядом та парламентською більшістю ускладнює використання формальних структур, з'являються неконституційні органи прийняття рішень. Стабільність уряду залежить від стабільності коаліційних відносин між партнерами. Усвідомлення депутатами та урядовцями своєї приналежності до єдиної партії чи коаліції, їх зацікавленість у перебуванні при владі, організаційна пов'язаність партійними посадами обмежують простір дії для представників народу інтересами партії. В таких умовах опозиція виступає чи не єдиним засобом здатним певною мірою обмежити владу правлячої більшості.

Важливе місце в системі контролю за діяльністю Федерального уряду та Бундестагу належить Бундесрату. Конституційно-політична модель Федеральної ради розроблялася таким чином, щоб зменшити залежність державного органу від політичних партій. Склад Бундесрату формується не з народних обранців шляхом виборів, а із членів діючих урядів федеральних земель. Цим підкреслюється характер Федеральної ради як виконавчої структури, хоча компетенції інституції далеко не обмежуються виконавчими функціями. Ротується склад Бундесрату поступово, одночасно з виборами до земельних парламентів (ландтагів) і формуванням земельних урядів, тому процес роботи державного органу носить безперервний характер.

Оскільки в формуванні земельного уряду і підтримці його діяльності бере участь парламентська більшість ландтагу, то, на нашу думку, вплив політичних партій обмежити не вдалося. Однак законотворці зробили важливий крок для посилення земельних інтересів і нейтралізації партійного компонента в процесі прийняття рішень. Стаття 51 Основного закону проголошує: „Голоси землі можуть подаватися тільки в єдності і тільки присутніми членами Бундесрату або їх заступниками” [5, с.35]. Тому члени коаліційних урядів, які на земельному рівні часто належать до партій, що знаходяться в опозиції на федеральному рівні, повинні спільно узгодити позицію по певному питанню.

Серед численних функцій Федеральної ради, політичне значення даного державного органу найбільш повно проявляється в участі в

законотворчому процесі. Бундесрат розглядає всі законопроекти Федерального уряду та всі закони прийняті Бундестагом. В загальнонаціональному масштабі вага партійно-політичного компоненту може залежати від співвідношення політичних сил в Бундестазі та в Федеральній раді. Якщо правлячі урядові партії володіють більшістю голосів і в Бундестазі, і в Бундесраті, то представники в Федеральній раді не мають підстав протистояти політиці Федерального уряду і створювати перешкоди для законодавчої діяльності Бундестагу. Якщо ж, більшість у Бундесраті належить представникам опозиційних до правлячої коаліції партій, то можливе тактичне протистояння партійно-політичного характеру. Саме через призму співвідношення партійних більшостей ми пропонуємо розглядати діяльність Бундесрату, оскільки це дасть можливість визначити вагу партійного компоненту при розгляді конкретних рішень органу.

Зокрема, яскравим прикладом, що характеризує партійно-політичний компонент в дії є кризова ситуація навколо пакету податкової реформи уряду Г. Коля в 1997-1998 рр. Використовуючи перевагу в Бундесраті, стратегія опозиційної СДПН на чолі з О. Лафонтемом будувалася на цілковитій неспідтримці законопроекту Федерального уряду. Як підкреслює Е. Гюбнер, саме цей тактичний крок зіграв важливу роль у перемозі СДПН на парламентських виборах у 1998 р. [7, с.34].

В німецькій науці вже тривалий час точиться дискусія навколо питань про можливість партійної політизації рішень Бундесрату та гальмування законотворчого та управлінського процесу в державі. Тому оцінка діяльності Бундесрату в контексті розгляду відносин між правлячими та опозиційними партіями є в Німеччині вкрай суперечливою. Ряд вчених (У.Мюнх, Х.Лауфер, Л.Гелмс) вважають, що все-таки потреба реформування Бундесрату не є гострою і державний орган впливає позитивно на дієздатність політичної системи, тому навіть використання Бундесрату в партійних інтересах є легітимним [3, с.195].

На нашу думку, враховуючи досить плідний процес законотворчої співпраці Бундесрату, Бундестагу та Федерального уряду, Федеральна рада не є знаряддям партійно-політичного протистояння. Так, наприклад, з 1630 законодавчих актів, які розглядалися в 1990-2002 рр. Бундесрат не погодився лише з 85 [6, с.767-768]. А в сфері співпраці з Федеральним урядом та адміністрацією – з 1862 правових розпоряджень і 174 загальних адміністративних постанов

Бундесратом було відхилено лише 12 документів [11, с.21]. На наш погляд, противага, яку створює Федеральна рада веде скоріше до досягнення компромісів, включення опозиції до прийняття рішень в державі та солідарної відповідальності. Цим характеризується високий ступінь сплетіння процесу прийняття управлінських рішень на союзному та земельному рівнях (особливо у фазі різних більшостей у Бундестазі та Бундесраті), що „змушує формувати великі коаліції між урядом та опозицією, або миритися з блокуванням процесу прийняття рішень” [14, с.557]. Тому різка зміна політичного курсу Федерального уряду є в ФРН є вкрай ускладненою через необхідність узгодження з позиціями земельних урядів.

В цілому, враховуючи не конституційно-правові настанови, а фактичну ліквідацію розподілу повноважень між Федеральним урядом та Бундестагом, ми позитивно оцінюємо можливості впливу Бундесрату на німецьку політику. Федеральна рада є тим конституційним органом, який вносить додатковий елемент в систему розподілу влади.

Існуючий у ФРН механізм інтеграції політичних партій у процес розробки та прийняття державно-управлінських рішень сприяє функціонуванню консенсусної моделі взаємодії уряду та парламенту. При цьому центр прийняття рішень переходить від системи органів влади до системи “органи влади – політичні партії”, формуючи умови для реалізації суспільного впливу на державно-управлінську діяльність.

Досвід функціонування німецької партійної демократії свідчить, що шлях оптимізації взаємодії парламенту та уряду в Україні може проходити не тільки через перерозподіл владних повноважень між виконавчими та законодавчими гілками влади, а потребує створення додаткових умов для розвитку партійної системи.

1. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. – К.: Заповіт, 1999. – 300 с. 2. Beyme K. v. Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S. 359-383. 3. Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland / Laufer H., Münch U. – Opladen: Leske + Budrich, 1998. – 472 S. 4. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 1994. – №5. – S. 150-159. 5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Ulm: Ebner & Spiegel GmbH, 2003. – 95 S. 6. Handwörterbuch des politischen Systems / Hrsg. U. Andersen,

W. Woyke. – Opladen: Leske + Budrich, 2003. – 808 S. 7. Hübner E. Parlament und Regierung. – München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2000. – 313 S. 8. Ismayr W. Parteien in Bundestag und Bundesregierung // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S. 384-406. 9. Ismayr W. 50 Jahre Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 1999. – №20. – S. 14-26. 10. Kropp S. Regieren als informaler Prozess // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2003. – №43. – S. 23-31. 11. Lhotta R. Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2003. – №43. – S. 16-22. 12. Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949-2002/03. – Saarbrücken: SDV Saarbrücker Druckerei & Verlag GmbH, 2003. – 44 S. 13. Patzelt W. J. Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. Normative Erwartungen, empirische Befunde und praktische Empfehlungen // Zeitschrift für Politik. – 1999. – №1(46). – S. 243-282. 14. Schmidt M. Parteien und Staatstätigkeit // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S. 537-558. 15. Statut der CDU Deutschlands. – Berlin: CDU-Bundesgeschäftsstelle, 2004. – 115 S. 16. Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages // Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. – Hildburghausen: Offizin Hildburghausen GmbH, 2003. – S. 100-107.