

# НЕМЕЦКАЯ МОДЕЛЬ „ПАРТИЙНО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ“

ANATOLIJ KLUČKOVICĀ

Katedra politológie a verejnej správy  
Fakulta spoločenských vied  
Užhorodska národná univerzita  
Email: klanat@mail.ru

## Abstract:

*In the article the critical analysis of the main aspects of the party-government interaction in the Federal Republic of Germany is carried out. There are historical, conceptual, constitutional and legal, practical and political, and others. The fundamental approaches in German state-legal and political thought about evaluation of modern parties role in German political system are considered. The influence of political parties on the formation and functioning of the state system is highlighted. The article proves that the party influence on the higher bodies of state power is much more intensive than it is provided for in the legal regulations. The thesis is also concerned with the place of parties in ensuring the cooperation between the state and society in Germany. The author notes the deformation of parties' democracy in Germany, close connection between political parties and the state, weakening status of the political parties as public representatives.*

## Keywords:

*Germany, Political party, State, Interaction of the parties and the government, Party democracy, Governmental bodies*

классических функций института политических партий, как посредников между обществом и государством, являются не всегда адекватными. Вопрос «кризиса партий», концептуального изменения их общественной роли и статуса в современных демократиях уже более полвека актуализируется в научном дискурсе (К. фон Бейме, Р. Катц, А. Кирхгаймер, П. Мейер и др.). Но западные демократии не спешат отказываться от организующей роли партий в политической системе. Наглядным примером в данном контексте будет функционирование политической системы Федеративной Республики Германии (ФРГ), по отношению к которой применяются термины с неоднозначными семантическими оттенками: «партийная демократия» (Parteiendemokratie), «партийное государство» (Parteienstaat), «деформированная демократия» (deformierte Demokratie), «партийно-государственная демократия» (parteienstaatliche Demokratie) (Ключкович, 2007, с. 145).

Для понимания природы немецкой партийной демократии особого внимания заслуживают отношения между партиями и государственной властью. Немецкая модель взаимоотношений партий и государства отличается сложной институциональной организацией в условиях федерализма и парламентской демократии, что побуждает ученых проводить как интегративные

В современных условиях информационного общества смысл и значение

исследования политического процесса, так и изучать отдельные аспекты властно-партийных отношений.

В рамках данной статьи преследуются следующие цели: осуществить критический анализ основных аспектов взаимоотношений в плоскости «партии – власть» в ФРГ, охарактеризовать место немецких партий в обеспечении взаимодействия государства и общества.

В контексте организации взаимодействия государства и общества в Германии политические партии играют особую роль: теоретически, как институты гражданского общества, партии реализуют общественное влияние на органы государственной власти, но в практически-политическом измерении проявляется достаточно тесная связь между партиями и властью, центральная роль партий в политической системе.

Ниже зафиксированы основные аспекты властно-партийных взаимоотношений в ФРГ, влияния политических партий на формирование и функционирование государственной системы.

1. *Исторический аспект.* Современный механизм властно-партийного взаимодействия в Германии обусловлен особенностями её политической истории, где отчетливо обозначились основные этапы развития отношений между партиями и государством: борьба государства против партий в кайзеровский период; легализация партий в Веймарской республике; сращивание партии и государства в период нацистской Германии; юридическая институционализация партий и интеграция в систему государственной власти во второй половине XX века. Если в начале XX века влияние немецких партий непосредственно на функционирование механизма власти было достаточно ограничено, то уже в середине XX века идет широкое «оживление» партийных форм в государственную практику, что позволило говорить о реализации концепции «партийного государства».

2. *Концептуальный аспект.* Основателем концепции «партийного государства» принято считать известного западногерманского правоведа Г. Ляйбгольца, который в 1950-70-х годах целостно изложил основные принципы функционирования партий-

ного государства в ФРГ. Герхард Ляйбгольц отмечал: «Партии должны объединять избирателей в политически дееспособные группы ... партии – это рупор, что использует народ, который стал совершеннолетним, чтобы иметь возможность выразиться и быть дееспособным в политической сфере ... Опосредование народа партиями лежит, так сказать, в сущности современной демократии. При которой партии имеют тенденцию идентифицировать себя с народом; еще острее выражаясь, поднимают требование быть народом» (Leibholz, 1973, s. 81). По мнению Г. Ляйбгольца, партии является *de facto* государственными органами, воплощают политическую волю народа, а партийное государство функционирует как единство народа, партий и государства. «Под либерально-демократическим государством мы понимаем государство, в котором политические партии ... правят государством», – зафиксировал ключевое положение Г. Ляйбгольц (Leibholz, 1973, s. 25).

Конечно, теория «партийного государства» Г. Ляйбгольца уязвима с научной точки зрения и заслуживает критики. Безусловно, такая своеобразная трактовка взаимодействия партий, общества и государства несовместима с демократическим пониманием этой связи. Но политическая действительность доказывает, что влияние партий, тесная властно-партийная связь выражена в ФРГ сильнее, чем в других западных демократиях.

В течение всего времени существования ФРГ отношение к теории «партийного государства» было неоднозначным, теория имела как противников, так и сторонников, но с 1990-х годов с особой остротой подчеркиваются ее недостатки.

Вильгельм Хеннис возлагает ответственность за всевластие партий в ФРГ именно на Г. Ляйбгольца и его работу в Федеральном конституционном суде с 1951 по 1971 г.: «Конституционно-правовая легитимность теории «партийного государства» осуществляла влияние, в действительности, как идейный фактор для ее дальнейшего распространения» (Hennis, 1992, s. 47).

С другой стороны, Ганс Апель, анализируя партийную политизацию государ-

ственного и общественного пространства в Германии, отмечает, что это явление не было целью «отцов» Конституции, поскольку партии через Закон о партиях расширили себе поле деятельности (Apel, 1991, s. 42). Немецкую партийную демократию Г. Апель характеризует как «деформированную демократию», а постоянную живую связь между народом и государственными органами – основную задачу политических партий – сравнивает с «улицей с односторонним движением», поскольку партии только доводят к сведению граждан, каким образом они будут решать проблемы общества (Apel, 1991, s. 44).

Острой критикой положения партий в ФРГ отличаются взгляды Ганса Герберта фон Арнима. Ученый подчеркивает следующие недостатки немецких партий: во-первых, благодаря партиям народ лишен возможности выражать свою политическую волю, а партии, со своей стороны, не желают служить «рупором народа»; во-вторых, партии фактически отказались от решения насущных общественных проблем; в-третьих, партии нарушили конституционно-правовой принцип разделения властей; в-четвертых, в партиях доминирует личный интерес к власти, должностям и деньгам (Arnim, 1993, s. 14 – 15). Критическая концепция Г. фон Арнима, конечно, не предусматривает ликвидацию партий как института, но вскрывает недостатки, а также определяет возможные пути оптимизации механизма взаимодействия партий с властью и обществом.

С резкой критикой немецкого партийного государства не соглашается Рихард Штёсс. Исследователь отвергает аргументы критиков немецкой партийно-политической системы относительно того, что парламент и правительство фактически являются дополнением партий. «Государство не существует только через партии, – считает Р. Штёсс, а затем добавляет, – значит государство и народ не являются идентичными. В этом заключается основная ошибка Ляйбгольца» (Stöss, 1997, s. 31). Но в то же время Р. Штёсс отмечает, что государство сегодня представляет собой не всемогущий, иерархический центр власти, а «функционально дифференцированную

систему корпоративных актеров» (Stöss, 1997, s. 33). Решения принимаются отдельными группами, уже обладающими общественной и политической властью, но позиция которых не является уполномочена демократично. В этих условиях девальвируется демократичность процесса формирования политической воли народа, поскольку именно партии должны быть гарантами легитимного коммуникативного процесса между обществом и властью.

Клаус Шуберт и Игорь Кочев, фиксируя состояние немецкой партийной демократии в 2011 году, указывают на «разрыв между стабильной официальной ролью и властными функциями партий, с одной стороны, и их общественным признанием, с другой», что может иметь последствия для легитимности власти партий, если она не будет привязана к интересам граждан (Шуберт & Кочев, 2011, s. 87). Но несмотря атипичные настроения в обществе и «размытую» легитимность немецкой партийной демократии, по мнению исследователей, формальная роль партий остается почти неизменной, и вероятно, мало изменится в обозримом будущем.

3. *Конституционно-правовой аспект.* Критика деятельности партий в Германии концентрируется, в первую очередь, на правовых аспектах властно-партийного взаимодействия, что приводит к чрезмерному влиянию партий на органы государственной власти. Согласно Конституции ФРГ и законодательству о политических партиях регламентируется широкий спектр партийной деятельности: порядок образования и запрета деятельности партий; внутрипартийные организационные отношения; участие партий в выборах в представительные структуры; влияние партий на политическое развитие в парламенте и правительстве и др.

Конституционно-правовая формула партийной деятельности и властно-партийного взаимодействия ориентирована на закрепление ведущего места партий в политической системе. За партиями значитесь большое количество функций: от формирования общественного мнения до воздействия на политическое развитие в парламенте и правительстве. Такая разносторонность

партийных функций делает партии одним из важнейших институтов политической системы ФРГ, открывая перед ними возможности влияния не только на общество, но и на государственные органы.

В то же время ни Конституция, ни Закон о политических партиях Германии не устанавливают четко границы влияния партий на государство. Ограничение можно проследить путем анализа положений других законодательных актов, которые, однако, лишь в общем виде декларируют независимость государственных органов власти от любого влияния. Поэтому вопрос о границах участия партий в процессе формирования политической воли народа является проблемой отношения партий к парламентам, правительствам, администрации, органам судопроизводства, а также к членам партий, и, в конце концов, к отдельному гражданину.

Статья 21 Конституции говорит об участии партий в формировании политической воли народа, но не об осуществлении процесса волеобразования только через партии (Grundgesetz, 2012, s. 28). В данном контексте следует отметить главное: «демос» в духе демократии не должен подменяться понятием «партия», поскольку часто партийное руководство проявляет склонность рассматривать функцию формирования политической воли народа как свою монопольную привилегию, что противоречит правовым нормам, и не находит поддержки в гражданах. Федеральный конституционный суд уточнил эту правовую норму в своем решении в 1992 году: «Наряду с ними (партиями – авт.) отдельные граждане, а также союзы, группы и объединения также влияют на процесс формирования мнения и воли» (Urteil, 1992, s. 284).

Однако особенность участия партий в формировании политической воли народа заключается в том, что сфера их деятельности не ограничивается общественно-политическим пространством. Для партий открыт путь для действий на уровне институционализированной государственности – властные структуры заполняются лицами, близкими к определенным партиям. Связь между государственной сферой

и обществом осуществляется партиями через выборы в парламент. Благодаря этой связи государственный механизм получает необходимую демократическую легитимацию. Выборы в Федеральный парламент (Бундестаг) на общенациональном уровне – это, по сути, единственный масштабный конвенционный акт, посредством которого политическая воля народа превращается в волю государства.

Избирательное законодательство ФРГ ориентировано на партийное представительство в системе органов законодательной власти федерального и местного уровней. Процесс рекрутирования парламентской элиты на общенациональном уровне осуществляется исключительно через партии, хотя избирательное законодательство не монополизировало за партиями функцию участия в выборах в парламент. Если списки кандидатов могут формировать только партии, то право выдвигаться по одномандатным избирательным округам имеют как представители партий, так и беспартийные кандидаты. Однако политическая практика свидетельствует, что победа беспартийных кандидатов в одномандатных округах на федеральных выборах является исключительной. Таким образом, и при голосовании за кандидата партийность дает больше шансов на избрание.

При голосовании так называемым «вторым голосом» избиратель не может изменить очередность указанных кандидатов в земельном списке партии, что также подчеркивает, что депутат получает мандат только благодаря успеху партии. Если депутат от партии выбывает из состава парламента, его место занимает следующий кандидат из земельного списка партии. При замещении вакансии не учитываются кандидаты, которые вышли из состава партии после составления списка. Таким образом, утверждается механизм, при котором партийная принадлежность представляет собой объективное условие для кандидата, чтобы войти в состав парламента.

4. *Финансовый аспект.* В ФРГ существует разветвленная система государственного финансирования партий в прямой и косвенной форме. Прямое государственное финансирование партий осуществляется

ежегодно на регулярной основе для поддержания повседневной деятельности партий, независимо от того, когда будут проходить выборы. Объем получаемых средств зависит от степени поддержки партии в обществе, который измеряется с помощью двух групп показателей: согласно результатам выборов в Европарламент, в Бундестаг, в ландтаги; и согласно сумме привлеченных партией средств – членских взносов и пожертвований.

Положительным следствием государственного финансирования в Германии является возможность выровнять условия для получения партиями средств, что делает более равноправной политическую конкуренцию, а также уменьшается зависимость партий от частных жертвователей. Прямые государственные расходы составляют более трети совокупных доходов немецких партий. Но в условиях снижения членских взносов, партии все больше привязываются к государственному бюджету, что противоречит их правовому статусу общественных объединений и ставит под сомнение выполнение той роли, для которой они, собственно, существуют – соединять общество и государство.

5. *Практически-политический аспект*, который проявляется во влиянии политических партий на формирование и деятельность высших органов государственной власти.

Во-первых, в условиях парламентской демократии вполне логичным является участие политических партий в формировании и функционировании парламента и правительства. Влияние партийного фактора прослеживается на всех уровнях коммуникационного процесса в парламентско-правительственной системе ФРГ, где сформировалась система устойчивых связей в плоскостях «партия – фракция», «партия – канцлер», «парламентское большинство – партия – правительство». Взаимосвязанность в этих плоскостях позволила констатировать нарушение конституционного разделения властей на партийной основе, а именно: трансформацию дуализма между парламентом и правительством в противостояние между правящими и оппозиционными партиями.

Во-вторых, в условиях немецкого федерализма фиксируется влияние партий на формирование и деятельность Федерального совета (Бундесрата). Состав Бундесрата определяется земельными правительствами, которые формируют и поддерживают партийные большинство земельных парламентов. Тесная взаимосвязь механизмов функционирования Бундестага и Бундесрата может вызывать принятие политических решений согласно партийному интересу в случае однородности или неоднородности партийного большинства в этих государственных органах.

В-третьих, поскольку в немецких президентских выборах непосредственное участие принимают делегаты Федерального собрания, то прослеживается влияние политических партий на избрание Федерального президента. Состав Федерального собрания имеет партийную окраску, поскольку собрание состоит из членов Бундестага и такого же количества представителей федеральных земель. Как показывает практика выборов Федерального президента анализ соотношения партийных сил в Федеральном собрании может дать четкий ответ на вопрос: в каком туре выборов и чей кандидат получит должность Федерального президента.

В-четвертых, политико-институциональный механизм позволяет фиксировать влияние политических партий на формирование состава Федерального конституционного суда. Влияние политических партий на состав Федерального конституционного суда может осуществляться посредством того, что половину членов суда избирает Избирательная комиссия комитет Бундестага, который формируется из депутатов на основе принципа пропорционального представительства, а другую половину – Бундесрат. Поскольку представители так называемых «больших» партий – Христианско-демократического союза (ХДС) и Социал-демократической партии Германии (СДПГ) – составляют большинство членов Бундесрата, Бундестага, а соответственно и Избирательная комиссия, то это объясняет механизм избрания и относительно пропорциональное представительство судей Федерального

конституционного суда, которые выдвигаются от СДПГ и ХДС (Wagschal, 2001).

6. *Федеральный и земельный аспекты функционирования партийной системы с двумя доминирующими партиями.* Несмотря на кризис партийной демократии, электоральное ослабление статуса «народных» или «больших» партий, ХДС/ХСС и СДПГ все еще пользуются доминирующим положением в партийной системе, в совокупности получая большинство мест в Бундестаге и парламентах федеральных земель, определяя состав правительственных коалиций, влияя на формирование и функционирование других органов государственной власти. Тем самым эти политические партии через существующий институциональный механизм партийно-властного взаимодействия сохраняют за политической системой ФРГ статус «партийной демократии» или «партийного государства». Партийно-политическая связанность федерального и земельного уровней создает условия для дополнительной легитимизации / делегитимизации федеральной власти и в соответственно стабильности политической системы Германии в целом.

Таким образом, в Германии наблюдается достаточно тесная связь между политическими партиями и государственными структурами, что обусловлено историческими, конституционно-правовыми факторами и реалиями современной политики. Партии в Германии (прежде всего, крупные партии) настолько адаптировались к конституционно-правовой системе и интегрировались во властно-институциональный дизайн, что, по сути, изменили содержания отдельных правовых норм, перестроили взаимоотношения между органами государственной власти в политической практике. За что и заслужили справедливую критику с позиций демократической теории. Ведь данная ситуация, в значительной степени противоречит статусу политических партий как репрезентантов именно общества в диалоге с государством, снижает общественную легитимацию партийной демократии. Но, несмотря на это, как организующий институт политической системы ФРГ партии придают ей стабильности.

Рационализированная система публичного управления, многоуровневое распределение и контроль государственной власти, гражданская политическая культура являются основными «предохранителями» крайних проявлений сращения партий и государственного аппарата, образование единого конгломерата власти, как это имело место в нацистской Германии.

Несмотря на кризис доверия к политическим партиям и деформированность немецкой партийно-государственной демократии, системная «петля обратной связи» все еще работает во взаимоотношениях общества и государства, о чем свидетельствует стабильное политическое развитие ФРГ. Вопрос только в том, как долго немецкое общество готово легитимизировать партийную демократию в таком виде, готовы ли политические партии к реформным шагам навстречу гражданам, или какой альтернативный институт сможет эффективно действовать, как на уровне общественных отношений, так и на уровне институционализированной государственности?

#### Литература:

- APEL, H.: Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1991.
- ARNIM, H. H.: Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt? Aus Politik und Zeitgeschichte, 1993, č. 11, s. 14 – 23.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Deutscher Bundestag, 2012.
- HENNIS, W.: Der «Parteienstaat» des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung. In: Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion. Frankfurt am Main: Eichborn Verlag, 1992, s. 25 – 50.
- LEIBHOLZ, G.: Verfassungsstaat – Verfassungsrecht. Stuttgart: Kohlhammer, 1973.
- STÖSS, R.: Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In: Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997, s. 13 – 36.
- Urteil vom 9. April 1992. 2 BvE 2/89. In: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Herausgegeben von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen, 1992, Bd. 85.

WAGSCHAL, U.: Der Parteienstaat in Deutschland und die parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2001, č. 4, s. 861 – 886.

КЛЮЧКОВИЧ, А.: Теорія і практика «партиїної держави» в ФРН. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Полі-

тологія, Соціологія, Філософія, Випуск 7 – 8. Ужгород: Говерла, 2007, с. 145 – 156.

ШУБЕРТ, К. – КОЧЕВ, И.: Конец партийной демократии в Германии? Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология, 2011, č. 3 (15), s. 76 – 92.