

УДК 329(430)

Ключкович А. Ю., ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

«ПАРТІЙНО-ДЕРЖАВНА ДЕМОКРАТІЯ» В ФРН: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА ПОЛІТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

В статті здійснено критичний аналіз основних аспектів партійно-владних взаємовідносин в ФРН: історичних, концептуальних, конституційно-правових, фінансових, політико-практичних та ін. Розглядаються основні підходи в німецькій державно-правовій та політичній думці до оцінки ролі партій у політичній системі Німеччини. В статті обґрунтовується, що партійний вплив на вищі органи державної влади простежується значно ширше, ніж це зафіксовано правовими нормами ФРН. Констатується деформованість німецької партійної демократії внаслідок тісної пов'язаності партійних і державних структур, послаблення статусу політичних партій як суспільних репрезентантів.

Ключові слова: Німеччина, політична партія, держава, партійно-державна демократія, партійна система, владно-партійна взаємодія, органи влади.

У ході глибоких соціальних змін в сучасному світі інститут політичних партій стикається з низкою викликів, під впливом яких змінюється роль партій як посередника між суспільством і державою. Такі фактори як послаблення партійної ідентифікації виборців, зменшення кількості членів партій, падіння інтересу до традиційних ідеологій, посилення конкуренції з боку суспільно-політичних рухів і корпоративних структур – зумовлюють те, що зв'язки між партіями та виборцями, і відповідно, між партіями та державою набувають нових форм. У західних демократіях посилюється персоналізація, медіалізація, професіоналізація партійної діяльності, партії все менше шукають опори в суспільстві та все більше орієнтуються на тісний зв'язок з державою. Цьому сприяє й те, що розвинуті демократії й надалі інституційно орієнтуються на організуючу роль партій у політичній системі. Наглядним прикладом у даному контексті буде функціонування політичної системи Федеративної Республіки Німеччини (далі ФРН), по відношенню до якої вживається семантично неоднозначний термінологічний ряд: «партійна демократія», «партійна держава», «партійно-державна демократія». З огляду на деформованість взаємовідносин державної влади та політичних партій в Україні, актуальним і науково значимим видається дослідження механізмів партійно-владної взаємодії країн розвинутої демократії.

Питання «кризи партій», концептуальної зміни їх суспільної ролі та статусу в сучасних демократіях вже півстоліття актуалізуються в науковому дискурсі (К. фон Бейме, Р. Катц, О. Кірхгаймер, П. Мейер, Г. Ляйбгольц та ін.). Взаємовідносини німецьких партій і державних структур на сучасному етапі досліджують У. Вагшаль [10], Е. Гольтманн [6], Р. Штьосс [8], К. Шуберт та І. Кочев [1] та ін. Слід зазначити, що аналіз дослідницьких підходів до визначення сучасної ролі політичних партій засвідчує суперечливу і часто критичну оцінку партійно-владних відносин в ФРН, рівня їх демократичності. До основних дискусійних позицій слід віднести: розходження між конституційно-правовою формулою і практикою партійно-владної взаємодії, стабільність німецької політичної системи і партійно-політична деформація розподілу повноважень між органами державної влади, існування плюралізованого партійного спектру та півстолітнє домінування так званих «народних партій» у політичній системі та ін.

Німецька модель взаємовідносин партій і держави відзначається складною інституціональною організацією в умовах федералізму та парламентської демократії, що змушує науковців проводити як інтегративні дослідження політичного процесу, так і вивчати окремі аспекти владно-партійних відносин. Для розуміння природи німецької партійної демократії особливої уваги заслуговує вивчення концептуальних, політико-правових засад партійно-державної демократії, а також їх співвідношення з практичними аспектами партійно-владної взаємодії.

В рамках даної статті здійснюється критичний аналіз концептуальних і практичних аспектів взаємовідносин між партіями і державою в ФРН, з'ясовується місце німецьких партій у забезпеченні взаємодії державної влади і громадянського суспільства.

У контексті організації взаємодії держави і суспільства в Німеччині політичні партії відіграють особливу роль: теоретично, як інститути громадянського суспільства, партії реалізують суспільний вплив на органи державної влади, але в політико-практичному вимірі прослідковується досить тісний зв'язок між партіями і владою, центральна роль партій у політичній системі.

Сучасний механізм партійно-владної взаємодії зумовлений особливостями політичної історії Німеччини, де виразно означилися етапи розвитку відносин між партіями і державою: від боротьби держави проти партій в кайзерівський період, легалізацію у Веймарській республіці, зрощення партій і держави у період нацистської Німеччини і до юридичної інституціоналізації партій та інтеграції у систему державної влади в другій половині ХХ ст. Якщо на початку ХХ ст. вплив німецьких партій безпосередньо на функціонування механізму влади був доволі обмежений, то вже в середині ХХ ст. йде широке «вживлення» партійних форм у державну практику, що дало підстави говорити про реалізацію концепції «партійної держави».

Засновником концепції «партійної держави» прийнято вважати відомого західнонімецького правознавця Г. Ляйбгольца, який у 1950-70-х рр. цілісно виклав основні принципи функціонування партійної держави в ФРН. Г. Ляйбгольц наголошував: «Партії мають можливість об'єднувати виборців у політично дієздатні групи, ... партії – це рупор, що використовує народ, який став повнолітнім, щоб мати змогу виразитись і бути дієздатним у політичній сфері... Опосередковування народу партіями належить, так би мовити, до сутності сучасної демократії. За якої партії мають тенденцію ідентифікувати себе з народом; ще гостріше виражаючись, підіймають вимогу бути народом» [7, с. 81]. На думку Г. Ляйбгольца, партії є *de facto* державними органами, які втілюють політичну волю народу, а партійна держава функціонує як єдність народу, партій і держави.

Звичайно, теорія «партійної держави» є вразливою з наукової точки зору і заслуговує критики. Безумовно, своєрідне трактування Г. Ляйбгольцем взаємодії партій, суспільства та держави є несумісне з демократичним розумінням цього зв'язку. Але політична дійсність доводить, що вплив партій, тісний партійно-владний зв'язок є виражений у ФРН сильніше, ніж в інших західних демократіях.

Протягом усього часу існування ФРН ставлення до теорії «партійної держави» було неоднозначним, теорія мала як противників, так і прихильників, але з 1990-х рр. із особливою виразністю підкреслюється її недоліки. В. Хенніс покладає відповідальність за всевладдя партій у ФРН саме на Г. Ляйбгольца та його роботу в Федеральному конституційному суді з 1951 по 1971 р.: «Конституційно-правова легітимність теорії «партійної держави» здійснювала вплив, у дійсності, як ідейний фактор для її подальшого поширення» [5, с. 47].

З іншого боку, Г. Апель, аналізуючи партійну політизацію державного і суспільного простору в Німеччині, зазначає, що це явище не було метою «батьків» Конституції, оскільки партії через законодавство про партії розширили собі поле діяльності [2, с. 42]. Німецьку партійну демократію Г. Апель характеризує як «деформовану демократію», а постійний живий зв'язок між народом і державними органами – основне завдання політичних партій – порівнює із «вулицею з одностороннім рухом», оскільки партії лише доводять до відома громадян, яким чином вони будуть вирішувати проблеми суспільства [2, с. 44].

Гострою критикою положення партій в ФРН відзначаються погляди Г. фон Арніма. Вчений підкреслює наступні вади німецьких партій: по-перше, завдяки партіям народ позбавлений можливості виражати свою політичну волю, а партії, зі свого боку, не бажають слугувати «рупором народу»; по-друге, партії фактично відмовилися від вирішення нагальних суспільних проблем; по-третє, партії порушили конституційно-правовий принцип розподілу влади; по-четверте, в партіях домінує власний інтерес до влади, посад і грошей [3, с. 14-15]. Критична концепція Г. фон Арніма, звичайно, не передбачає ліквідацію партій як інституту, але викриває недоліки, а також окреслює можливі шляхи оптимізації механізму взаємодії партій із владою та суспільством.

З різкою критикою німецької партійної держави не погоджується р. Штьосс. Дослідник відкидає аргументи критиків німецької партійно-політичної системи, що парламент та уряд

фактично є додатком партій. «Держава не існує тільки через партії, – вважає р. Штьосс, а згодом додає: – Отже держава і народ не є ідентичними. У цьому полягає основна помилка Ляйбгольца» [8, с. 31]. Але водночас р. Штьосс зауважує, що держава сьогодні представляє собою не всемогутній, ієрархічний центр влади, а «функціонально диференційовану систему корпоративних акторів» [8, с. 33]. Рішення приймаються окремими групами, що вже володіють суспільною і політичною владою, але позиція яких не є уповноважена демократично. У цих умовах девальвується демократичний процес формування політичної волі народу, оскільки саме партії повинні бути гарантами легітимного комунікативного процесу між суспільством і владою.

Аналізуючи реалії німецької політичної системи XXI ст., Е. Гольтман підтверджує, що політичні партії при виконанні свої публічних функцій фактично набули квазі-державних характеристик, які не закріплені за ними юридично. Водночас партійна держава, функціонуючи на стику суспільства і держави, виконує публічні функції, які визначені демократичною конституцією [6, с. 16].

К. Шуберт та І. Кочев, фіксуючи стан німецької партійної демократії в 2011 р., вказують на «розрив між стабільною офіційною роллю і владними функціями партій, з одного боку, та їх суспільним визнанням, з іншого», що може мати наслідки для легітимності влади партій, якщо вона не буде прив'язана до інтересів громадян [1, с. 87]. Але попри антипартійні настрої в суспільстві та «розмиту» легітимність німецької партійної демократії, на думку дослідників, формальна роль партій залишається майже незмінною, і певно мало зміниться в недалекому майбутньому.

Критика діяльності партій у Німеччині концентрується, в першу чергу, на правових аспектах партійно-владної взаємодії, що зумовлює надмірний вплив партій на органи державної влади. Відповідно до Конституції ФРН, законодавства про політичні партії регламентується широкий спектр партійної діяльності: порядок утворення та заборони діяльності партій; внутрішньопартійні організаційні відносини; участь партій у виборах до представницьких структур; вплив партій на політичний розвиток у парламенті та уряді та ін.

Конституційно-правова формула партійної діяльності та партійно-владної взаємодії орієнтована на закріплення провідного місця партій у політичній системі. За партіями значиться велика кількість функцій: від формування суспільної думки до впливу на політичний розвиток у парламенті та уряді. Така різнобічність партійних функцій робить партії одним із найважливіших інститутів політичної системи ФРН, відкриваючи перед ними можливості впливу не тільки на суспільство, але й на державні органи.

Водночас ні Конституція, ні Закон про політичні партії не встановлюють чітко межі впливу партій на державу. Обмеження можна простежити шляхом аналізу положень інших законодавчих актів, які, однак, лише в загальному вигляді декларують незалежність державних органів влади від будь-якого впливу. Тому питання про межі участі партій у процесі формування політичної волі народу є проблемою відношення партій до парламентів, урядів, адміністрації, органів судочинства, а також до членів партії, і, зрештою, до окремого громадянина.

Стаття 21 Конституції говорить про участь партій у формуванні політичної волі народу, але не про здійснення цього процесу тільки через партії [4, с. 28]. У даному контексті слід наголосити на головному: «демос» у душі демократії не повинен підмінюватися поняттям «партія», оскільки часто партійне керівництво проявляє схильність розглядати функцію формування політичної волі народу як свій монопольний привілей, що суперечить правовим нормам, та й не знаходить підтримки в громадян. Федеральний конституційний суд дещо уточнив цю правову норму у своєму рішенні в 1992 р.: «Поряд з ними (партіями – авт.) окремі громадяни, а також союзи, групи і об'єднання також впливають на процес формування думки та волі» [9, с. 284].

Однак особливість участі партій у формуванні політичної волі народу полягає в тому, що сфера їх діяльності не обмежується суспільно-політичним простором. Для партій відкритий шлях для дій на рівні інституціоналізованої державності – владні структури заповнюються особами, що є близькими до певних партій. Зв'язок між державною сферою та суспільством здійснюється партіями через вибори до парламенту. Завдяки цьому зв'язку державний механізм отримує необхідну демократичну легітимацію. Вибори до Бундестагу на загальнонаціональному рівні –

це, по суті, єдиний масштабний конвенційний акт, шляхом якого політична воля народу перетворюється у волю держави.

Виборче законодавство ФРН орієнтоване на партійне представництво в системі органів законодавчої влади федерального та місцевого рівнів. Процес рекрутування парламентської еліти на загальнонаціональному рівні відбувається виключно через партії, хоча виборче законодавство не монополізує за партіями функцію участі у виборах до парламенту. Якщо списки кандидатів можуть формувати лише партії, то право висуватись по одномандатних виборчих округах мають як представники партій, так і безпартійні кандидати. Однак політична практика свідчить, що перемога безпартійних кандидатів у одномандатних округах на федеральних виборах є винятковою. Таким чином, і при голосуванні за кандидата партійність дає більше шансів на обрання.

При голосуванні т.зв. «другим голосом» виборець не може змінити черговість вказаних кандидатів у земельному списку партії, що також підкреслює те, що депутат здобуває мандат лише завдяки успіху партії. Якщо депутат від партії вибуває зі складу парламенту, його місце займає наступний кандидат із земельного списку партії. При заміщенні вакансії не враховуються кандидати, які вибули зі складу партії після складення списку. Таким чином, утверджується механізм при якому партійна приналежність являє собою об'єктивну якість, якою повинен володіти кандидат, щоб увійти до складу парламенту.

У ФРН існує розгалужена система державного фінансування партій у прямій та опосередкованій формі. Пряме державне фінансування партій здійснюється щороку на регулярній основі для підтримки повсякденної діяльності партій, незалежно від того, коли будуть відбуватися вибори. Обсяг отримуваних коштів залежить від ступеню підтримки партії у суспільстві, який вимірюється за допомогою двох груп показників: результатів виборів до Європарламенту, до Бундестагу, до ландтагів; за сумою залучених партією коштів – членських внесків і пожертв.

Позитивним наслідком державного фінансування є можливість вирівняти умови для отримання партіями коштів, що робить більш рівноправною політичну конкуренцію, також зменшується залежність партій від приватних жертводавців. Прямі державні видатки складають більше третини сукупних доходів німецьких партій. Але в умовах зниження членських внесків, партії все більше прив'язуються до державного бюджету, що суперечить їх правовому статусу як суспільних об'єднань і ставить під сумнів виконання тієї ролі, задля якої вони, власне, існують – з'єднувати суспільство та державу.

У політико-практичній площині фіксується вплив політичних партій на формування та діяльність вищих органів державної влади.

По-перше, в умовах парламентської демократії цілком логічною є участь політичних партій у формуванні та функціонуванні парламенту та уряду. Дія партійного фактора простежується на всіх рівнях комунікаційного процесу в парламентсько-урядовій системі ФРН, де сформувалася система стійких зв'язків у площинах «партія – фракція», «партія – канцлер», «парламентська більшість – партія – уряд». Взаємопов'язаність у цих площинах дозволила констатувати порушення конституційного розподілу влади на партійній основі, а саме: трансформацію дуалізму між парламентом та урядом у протистояння між правлячими та опозиційними партіями.

По-друге, в умовах німецького федералізму фіксується вплив партій на формування і діяльність Федеральної ради (Бундесрату). Склад Бундесрату визначається земельними урядами, які формують і підтримують партійні більшості земельних парламентів. Тісна взаємопов'язаність механізмів функціонування Бундестагу та Федеральної ради може зумовлювати прийняття політичних рішень за партійним інтересом у випадку однорідної чи неоднорідної партійної більшості в цих державних органах.

По-третє, оскільки в ФРН у президентських виборах безпосередню участь беруть делегати Федеральних зборів, то простежується вплив політичних партій на обрання Федерального президента. Склад Федеральних зборів має партійне забарвлення, оскільки збори складаються із членів Бундестагу і такої ж кількості представників федеральних земель. Як показує німецький досвід виборів Федерального президента, аналіз співвідношення партійних сил у Федеральних

зборах може дати чітку відповідь на питання: в якому турі виборів і чий кандидат здобуде посаду Федерального президента.

По-четверте, політико-інституційний механізм дозволяє фіксувати вплив політичних партій на формування складу Федерального конституційного суду. Вплив політичних партій на склад Федерального конституційного суду може здійснюватися посередництвом того, що половину членів суду обирає Виборчий комітет Бундестагу, який формується з депутатів на основі принципу пропорційного представництва, а іншу половину – Бундесрат. Оскільки представники так званих «великих» партій – Християнсько-демократичного союзу (ХДС) і Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) – становлять більшість членів Бундесрату, Бундестагу, а відповідно і Комітету виборців, то це пояснює механізм обрання і відносно пропорційне представництво суддів Федерального конституційного суду, які висувуються від СДПН та ХДС [10].

Попри кризу партійної демократії, електоральне послаблення статусу «народних» або «великих» партій, ХДС/ХСС і СДПН все ще користуються домінуючим положенням у партійній системі, здобуваючи разом більшість місць у Бундестазі та парламентах федеральних земель, визначаючи склад урядових коаліцій, партійно-політично впливаючи на формування і функціонування інших органів державної влади. Тим самим ці політичні партії через існуючий інституційний механізм партійно-владної взаємодії зберігають за політичною системою ФРН статус «партійної демократії» чи «партійної держави». Партійно-політична пов'язаність федерального та земельного рівнів створює умови для додаткової легітимізації/делегітимізації федеральної влади та відповідно стабільності політичної системи Німеччини в цілому.

Таким чином, у Німеччині спостерігається досить тісний зв'язок між політичними партіями та владними структурами, що зумовлено історичними, конституційно-правовими факторами та реаліями сучасної політики. Партії в Німеччині (насамперед, «великі партії») настільки адаптувалися до конституційно-правової системи, настільки інтегрувалися у владно-інституціональний дизайн, що, по суті, змінили реальний зміст окремих правових норм, перебудували взаємовідносини між органами влади в політичній практиці. За що й заслужили справедливую критику з позицій демократичної теорії. Адже дана ситуація, в значній мірі, суперечить статусу політичних партій як репрезентантів саме суспільства в діалозі з державою, знижує суспільну легітимізацію партійної демократії, призводить до картелізації та етатизації партій. Водночас партії, як організуючий інститут політичної системи ФРН, додають їй стабільності.

Раціоналізована система публічного управління, багаторівневий розподіл і контроль державної влади, громадянська політична культура є основними запобіжниками щодо крайніх виявів зрощення партії та державного апарату і утворення єдиного конгломерату влади, як це мало місце в нацистській Німеччині.

Попри кризу довіри до політичних партій і деформованість німецької партійно-державної демократії, системна «петля зворотного зв'язку» все ще працює у взаємовідносинах суспільства і держави, про що свідчить стабільний політичний розвиток ФРН. Питання тільки в тому, як довго німецьке суспільство готове легітимізувати партійну демократію у такому вигляді, чи готові політичні партії до реформних кроків назустріч громадянам, або який альтернативний інститут зможе ефективно діяти, як на рівні суспільних відносин, так і на рівні інституціоналізованої державності. В даних напрямках ми вбачаємо перспективність наукових досліджень німецької партійно-політичної системи.

Використана література:

1. Шуберт К. Конец партийной демократии в Германии? / К. Шуберт, И. Кочев // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2011. – № 3 (15). – С. 76-92.
2. Apel H. Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland / Hans Apel. – Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1991. – 321 S.

3. Arnim H. H. v. Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt? / Hans Herbert von Arnim // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 1993. – № 11. – S. 14-23.
4. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Berlin: Deutscher Bundestag, 2012. – 142 S.
5. Hennis W. Der «Parteienstaat» des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung / Wilhelm Hennis // Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion. – Frankfurt am Main: Eichborn Verlag, 1992. – S. 25-50.
6. Holtmann E. Der Parteienstaat in Deutschland / Everhard Holtmann. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012. – 302 S.
7. Leibholz G. Verfassungsstaat – Verfassungsrecht / Gerhard Leibholz. – Stuttgart: Kohlhammer, 1973. – 117 S.
8. Stöss R. Parteienstaat oder Parteiendemokratie? / Richard Stöss // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S. 13-36.
9. Urteil vom 9. April 1992. 2 BvE 2/89 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE). Herausgegeben von Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. – Tübingen, 1992. – Bd. 85.
10. Wagschal U. Der Parteienstaat in Deutschland und die parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen / Uwe Wagschal // Zeitschrift für Parlamentsfragen. – 2001. – № 4. – S. 861-886.

Ключкович А. Ю. «Партийно-государственная демократия» в ФРГ: концептуальные и политико-практические аспекты функционирования.

В статье осуществлен критический анализ основных аспектов партийно-властных взаимоотношений в ФРГ: исторических, концептуальных, конституционно-правовых, финансовых, практически-политических и др. Рассматриваются основные подходы в немецкой государственно-правовой и политической мысли к оценке роли партий в политической системе Германии. В статье аргументируется, что партийное влияние на высшие органы государственной власти прослеживается значительно шире, чем это зафиксировано правовыми нормами ФРГ. Констатируется деформированность немецкой партийной демократии вследствие тесной связанности партийных и государственных структур, ослабления статуса политических партий как общественных репрезентантов.

Ключевые слова: Германия, политическая партия, государство, партийно-государственная демократия, партийная система, властно-партийное взаимодействие, органы власти.

Klyuchkovych A. Yu. «Party-State Democracy» in the FRG: Conceptual, Political and Practical Aspects of Functioning.

In the article carries out the critical analysis of the main aspects of the party-government interaction in the Federal Republic of Germany. 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 representants.

Keywords: Germany, political party, state, party-state democracy, party system, interaction of the parties and the government, governmental bodies.