

случаях предназначение партий, предлагающих гражданам не только политических руководителей, но и исчерпывающий набор альтернатив, опирающихся на волю самих граждан и зафиксированных в партийных программах, было бы полностью выполнено.

В заключение следует сказать насколько слов еще об одной наметившейся в 1990-е годы тенденции. Избиратели стали чаще менять свои партийные предпочтения. В условиях увеличения количества разнообразных политических проектов, выносимых на суд граждан, привязанность последних к той или иной политической партии сократилась. Данная тенденция снижает степень предсказуемости парламентского процесса. Ее углубление приведет к тому, что для формирования правительственного большинства потребуется более двух партий, а правящие коалиции будут чаще сменять друг друга. Симптомы подобного сдвига прослеживаются уже сегодня (см. табл. 2). И хотя в 1998 г. переход власти от Г.Коля к Г.Шрёдеру не вызывал особых проблем, в дальнейшем процесс создания правящей коалиции может оказаться гораздо более сложным.

Таблица 2

Смена правительственных коалиций в Германии в 1994 — 2002 гг.

Год	Состав коалиции	Доля голосов, полученных на выборах (в %)				
		ХДС/ХСС	СвДП	“Зеленые”	СДПГ	ПДС
1994	ХДС с СвДП (канцлер Г.Коль)	41,5	6,9	7,3	36,4	4,4
1998	СДПГ с “Зелеными” (канцлер Г.Шрёдер)	35,2	6,2	6,7	40,9	5,1
2002	СДПГ с “Зелеными” (канцлер Г.Шрёдер)	38,5	7,4	8,6	38,5	4,0

121

МЕЖПАРТИЙНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ В ГЕРМАНИИ

М. Косс

Сегодня многие говорят о кризисе германской партийной политики, якобы ставшей “затором” на пути реформ. Чтобы оценить степень справедливости подобных утверждений, необходимо, как мне кажется, тщательно проанализировать развитие межпартийной конкуренции и федерализма в послевоенной Германии*. В своем докладе я попытаюсь обосновать два тезиса. Первый из них заключается в том, что конкуренция между партиями стала важнейшим условием успешной консолидации демократических структур в Федеративной Республике. Второй сводится к тому, что специфическая форма германского федерализма сегодня все больше препятствует межпартийной конкуренции и именно в этом кроется причина общего кризисного восприятия нынешней ситуации.

В первые годы существования ФРГ отличительными признаками межпартийной конкуренции в стране выступали:

КОСС Михаэль, научный сотрудник Геттингенского университета (Германия).

* Сразу же оговорюсь, что под послевоенной Германией я подразумеваю исключительно ФРГ. Федеративная Республика после 1990 г. будет именоваться просто Германией.

— концентрация (крупные партии смогли поглотить или вытеснить с политической арены небольших конкурентов. Если в бундестаге первого созыва были представлены 12 партий, то по итогам выборов 1961 г. их осталось всего три. Кроме того, с возникновением ХДС было преодолено давнее противоречие между протестантским и католическим крыльями в буржуазно-консервативном лагере);

— поляризация (начиная где-то с 1947 г. обе крупнейшие партии — СДПГ и ХДС/ХСС — стремились к единоличной власти. Эта тенденция в значительной мере являлась следствием конфронтационной стратегии, проводимой их председателями — К.Шумахером и К.Аденауэром).

Чтобы показать, какую роль сыграла межпартийная конкуренция в консолидации страны, обратимся к одному из важнейших политических споров в послевоенной Германии. Речь идет о разногласиях по вопросу о месте Федеративной Республики в Европе. Напомню, что уже в начале 1950-х годов К.Аденауэр не сомневался в неизбежности закрепления раздела Европы и высказывался за интеграцию ФРГ в западный альянс (в НАТО, а позднее — в ЕЭС). В свою очередь, К.Шумахер и его преемники видели главную задачу в объединении двух германских государств и считали, что страна должна проводить национальную политику. Дискуссия приобрела такую остроту, что когда ХДС заявил о своей готовности ради установления взаимопонимания с Францией пойти на интернационализацию Саара, СДПГ обвинила его в предательстве немецких интересов.

Казалось бы, подобная конфронтация должна была способствовать не разрешению общественных конфликтов, а их углублению. Но в действительности дело обстояло иначе. Агрегируя и артикулируя разнообразие общественных интересы, партии вырабатывали на их основе однородную позицию по спорному вопросу, предлагая избирателям четкие альтернативы. В результате даже недовольные курсом правительства могли увидеть, как их точка зрения учитывается в практической политике. Например, тот, кто желал скорейшего объединения Германии, мог продемонстрировать это, проголосовав за СДПГ.

Вплоть до середины 1960-х годов большинство избирателей отдавали предпочтение курсу на интеграцию, и я полагаю, что своим неоднократным переизбранием правительство Аденауэра не в последнюю очередь обязано этому обстоятельству. СДПГ, хотя и с некоторым опозданием, сделала соответствующие выводы и в 1960 г. публично признала западную интеграцию ФРГ наиболее верной стратегией.

Такое изменение в позиции СДПГ указывает еще на две крайне важные (особенно в условиях молодых демократий) функции межпартийной конкуренции: *интеграции* и *легитимации* политических систем. Дав политическое выражение точке зрения тех, кто был принципиально не согласен с курсом Аденауэра, социал-демократы способствовали их *интеграции* в политическую систему ФРГ. При этом тот факт, что, сформировав альтернативную ХДС позицию, СДПГ не смогла отстоять ее, повысил *легитимность* политики западной интеграции. Очевидно, что при отсутствии межпартийной конкуренции общественный конфликт по “германскому вопросу” не мог бы быть преодолен так быстро и столь всеобъемлющим образом.

В первые послевоенные десятилетия обузданию общественных конфликтов в ФРГ служил и федерализм. Немаловажное значение в этом плане имело то обстоятельство, что в своей организационной структуре партии адаптировались к федеративной структуре страны*. Такого рода адаптация существенно

* За исключением баварского ХСС в Германии, в отличие, например, от Швейцарии, нет серьезных региональных партий.

расширила их возможности по вовлечению граждан в политический процесс. Избиратели, оказавшиеся в меньшинстве, ощущают важность своего мнения (“учитывается каждый голос”) и могут утешаться тем, что их партия представлена в правительствах земельного уровня.

Почему же германский федерализм стал препятствовать межпартийной конкуренции? На мой взгляд, ответ на этот вопрос кроется в специфике немецкой формы федерализма.

Как известно, германский федерализм носит кооперативный характер и предполагает тесное взаимодействие и пересечение между федеральным и земельным уровнями. Земли через бундесрат участвуют в принятии многих общегерманских законов, причем доля законов, требующих одобрения со стороны бундесрата, постоянно растет*. Иными словами, чтобы осуществить сколько-нибудь серьезное преобразование, необходимо сперва согласовать позиции федеральных земель, а затем добиться консенсуса между землями и федерацией. Потенциальная опасность такого положения вещей обнаружилась еще в 1970-е годы, когда несовпадение большинства/меньшинства в бундестаге и бундесрате превратилось в обычную практику. Правительства, возглавляемые ХДС, противостояли бундесрату, большинство в котором имела СДПГ, и наоборот**.

Тем не менее, вплоть до 1990 г. данная система работала относительно бесперебойно. Хотя между богатыми и бедными федеральными землями периодически возникали конфликты, ХДС и СДПГ благодаря высокому накалу межпартийной конкуренции удавалось находить баланс интересов внутри своих организаций. Наличие организационных структур как на федеральном, так и на земельном уровне позволял партиям сглаживать противоречия между различными этажами политической системы. Предпосылкой тому служило сходство между федеральной и земельными партийными системами. Формирование земельных правительств осуществлялось по аналогии с федеральным (с 1980-х годов в федеральных землях стали создаваться коалиционные правительства).

Возникновение партии “зеленых”, ставшей четвертой парламентской партией, не оказало негативного влияния на функционирование германского федерализма. Напротив, в ее лице СДПГ обрела нового потенциального партнера по правящей коалиции.

Однако с момента объединения Германии ситуация стала резко меняться. Политика постепенно регионализируется, и мы все чаще наблюдаем конфликты между федерацией и землями, а также между самими землями. Внутри партий усилились разногласия между представителями земельных организаций и центра. Заметно снизилась способность партий находить превентивные способы разрешения политических конфликтов. Земельные партийные системы и формы межпартийной конкуренции (в т.ч. и в западной части страны) все больше отличаются от своих аналогов на уровне федерации. То же самое относится и к моделям формирования правящих коалиций. В связи с этим возникли даже разговоры об определенной асимметрии в межпартийной конкуренции.

Сама по себе тенденция к регионализации не несет в себе угрозу политической системе Германии. Более того, она вполне естественна — ведь после 1990 г. существенно изменились исходные основания немецкой политики. Однако в условиях описанного выше переплетения федерального и земельного уровней она порождает серьезные сбои в межпартийной конкуренции. Не-

* За время существования ФРГ она увеличилась с 40 до 60%.

** Если весной 2005 г. ХДС выиграет региональные выборы в самой крупной федеральной земле Северный Рейн — Вестфалия, то он будет контролировать более 2/3 мест в бундесрате и сможет полностью блокировать политику правительства Г.Шрёдера.

обходимость институциональных согласований в рамках кооперативного федерализма подрывает способность партий агрегировать и артикулировать интересы различных групп общества. И поскольку внутривнутрипартийные механизмы оказываются не в состоянии компенсировать различия в позициях федерации и земель, партиям становится все сложнее предлагать избирателям определенные альтернативы и отстаивать их в конкурентной борьбе. В результате, несколько утрируя ситуацию, можно сказать, что на смену межпартийной конкуренции приходит конкуренция между отдельными землями, а также между землями и федерацией.

На мой взгляд, подобный поворот событий объясняется прежде всего тем, что после объединения Германии резко возросло экономическое неравенство между землями, которое, в свою очередь, привело к росту различий в их интересах. Именно региональные экономические диспропорции и осложняют партиям задачу по выдвигению единых и отличных друг от друга позиций, на основе которых они бы могли конкурировать между собой.

Суммируя вышесказанное, следует констатировать, что германский кооперативный федерализм способен успешно функционировать лишь при достаточно высокой степени политической и социальной однородности между составными частями государства. При изменении рамочных условий и размывании однородности он теряет свою гибкость и может стать причиной возникновения серьезных трудностей.