

УДК 32

Институт политических партий в системе регионального парламентаризма: компаративный анализ опыта современных России и Германии

Гончаров Леонид Александрович

Кандидат политических наук,
доцент кафедры политологии, управления и регионоведения,
Воронежский институт экономики и социального управления,
394036, Российская Федерация, Воронеж, ул. Помяловского, 27;
e-mail: goncharov.post@mail.ru

Аннотация

В статье представлен сравнительный анализ партийно-политических факторов функционирования регионального парламентаризма в современных России и Германии. В России сформировалась административно-бюрократическая система управления. На региональном уровне происходит сокращение сферы публичной политики и переход ее в область внутриэлитной конкуренции в административном секторе. К выбору губернатора партии имеют лишь косвенное отношение, являясь в большей степени каналом выдвижения. В силу этого партии лишены функций формирования и реализации программ социально-экономического развития. Партии, не находя каналов воздействия на власть, оказались в положении политических маргиналов. Деятельность партий сдвигается в сторону имитационности. Главным является стремление исполнительной власти минимизировать политическую конкуренцию. В Германии, напротив, партии существенно влияют на формирование региональной политики. Межпартийная конкуренция является конкуренцией профессиональных управленцев. Принцип «партийного государства» распространяется и на региональный уровень. В ФРГ закреплён принцип слабого центра и сильных земель. Власть выстраивается снизу вверх. Важнейшей задачей регионального парламента в Германии является формирование земельного правительства. Это объясняет и электоральные результаты. В каждой земле сложилась своя политическая ситуация, своя расстановка партийно-политических сил. Однако, в Германии, как и в России, на уровне регионов возрастает влияние исполнительной вертикали власти. Партийно-политическое влияние на региональном уровне постепенно сокращается.

Для цитирования в научных исследованиях

Гончаров Л.А. Институт политических партий в системе регионального парламентаризма: компаративный анализ опыта современных России и Германии // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 2А. С. 126-132.

Ключевые слова

Политические партии, региональный парламентаризм, межпартийная конкуренция, Россия, Германия.

Введение

Проблема эффективности государственной власти, выбора модели государственного управления уже долгие годы остаются в центре внимания политической теории и практики.

Этот вопрос имеет и идеологическую проекцию, связанную с дискуссиями о характере направленности государственного развития – в каком направлении мы движемся, что у нас за государство. Россия уже почти 20 лет ищет оптимальную модель управления, свою идеологию и вектор развития [Горшков, 2017, 128-129].

Сравнение России и Германии позволяет нам выделить общее и особенное в двух типологически разных политических системах с внешне похожими институциональными параметрами.

На систему координат политической жизни и набор возможностей в политическом пространстве значительное воздействие оказывает специфика «институционального дизайна» (сложившиеся избирательная и партийная системы, разделение властей) и существующего политического режима [Голосов, 2016, 98].

Основная часть

И Германия, и Россия являются федеративными республиками. Институт политических партий в структуре политической системы напрямую связан с формированием и реализацией социально-экономических программ и политического курса в целом.

В России среди базовых политико-институциональных факторов, следует назвать: моноцентричный и персоналистский характер российской власти, доминирование исполнительной ветви власти над законодательной на всех уровнях, отсутствие публичной политики и политической конкуренции.

Среди социокультурных факторов – патернализм в российском обществе, неукорененность гражданской культуры, недостаточную правовую культуру. Между прочим, социологические опросы РАН показывают довольно интересную картину – непопулярность демократии, она дискредитирована предыдущими политиками и социальную почву для усиления авторитаризма. На первом месте находятся президент, армия, церковь [Горшков, 2017].

В целом разнообразие моделей госуправления можно условно свести в две базовые – партийно-политическая и административно-бюрократическая.

Так, в России субъектом власти стал в первую очередь институт исполнительной власти, а не партии. Сформировалась так называемая административно-бюрократическая система управления, опирающаяся на электоральный авторитаризм. Бюрократия выступает инициатором всех изменений и реформ, она же концентрирует управление финансовыми ресурсами.

Все эти черты характерны и для регионального уровня. Основным субъектом в политическом пространстве региона является губернатор, достигающий заключения «пакта» внутри «сообщества элит». К выбору губернатора партии имеют лишь косвенное отношение, являясь в большей степени каналом выдвижения. Центральная власть допускает политическую конкуренцию в регионах, только в целях легитимации и поддержки регионального руководства [Горшков, 2017, 98].

В тоже время экономическая слабость, значительная дотационность и задолженность регионов приводят к тому, что ресурсы, сокращаясь, все больше перераспределяются через

центр и усиливают политическую зависимость регионов. Если же региональные элиты расколоты, федеральные элиты могут стимулировать конкуренцию, либо реализуются сценарии смены региональной элиты под нажимом центра или идеологического «смещения» руководства региона.

В таких режимах допускается участие в выборах различных партий и кандидатов. Но формальные и неформальные правила таких выборов предполагают высокие входные барьеры, неравный доступ участников к ресурсам, систематическое использование государственного аппарата в целях максимизации голосов, поданных за правящие партии и кандидатов, злоупотребления в пользу последних на всех стадиях выборов, в том числе при подсчете голосов.

Такой режим дает парламенту второстепенные функции представительства и одобрения законопроектов. Лидер режима поддерживает власть путем консолидации фрагментированной элиты и создания «партии власти», оппозиционные партии находятся под административным прессингом. В итоге происходит сокращение сферы публичной политики и переход ее в область внутриэлитной конкуренции в административном секторе.

В целом, в России сложился бюрократический авторитаризм – иерархичное государство с вертикально централизованным управлением. Главную роль играет не партийный фактор, а личные качества главы, его профессионализм, популярность, умение ладить с людьми и решать проблемы, обеспечить административно-бюрократическую вертикаль у себя внизу, электоральную стабильность.

Мы видим характерные черты на региональном уровне – персонализм, бюрократизм, моноцентризм, патернализм. Характерной чертой стало постепенное монополизирование политического пространства исполнительной ветвью власти. Бюрократия стоит над общественно-политическими институтами, выступая не только в качестве верховного арбитра, но и сценариста и администратора значимых общественно-политических процессов [Травин, Гельман, 2017, 62]. Фактически партии оказываются лишенными возможности влиять на политический курс, реализовывать программные положения посредством принятия и исполнения законов.

Весьма слабой остается возможность партий контролировать деятельность правительства. В силу этого снижается ответственность и активность политических партий, поскольку они лишены ряда основных своих функций – представительства, формирования и реализации программ социально-экономического развития, быть кадровой школой и механизмом рекрутирования политических элит.

Партии, не находя каналов воздействия на власть, оказались в положении политических маргиналов. Деятельность партий сдвигается в сторону имитационности. Главным в наличии имитационного компонента представляется стремление исполнительной власти минимизировать политическую конкуренцию [Горшков, 2017, 56].

В то же время последние годы власть пытается усилить влияние партии «Единая Россия» на законотворческий процесс и формирование социально-политического курса. Пока же партии не имеют опыта участия в госуправлении, нет апробации партийных программ. Единая Россия даже отказывается от программных положений

На фоне слабости региональных парламентов, низкого уровня электоральной конкуренции и экономической зависимости региональной власти от федеральной стимулы партий на уровне региона зачастую связаны с демонстрацией политической лояльности в ущерб эффективности управления [Травин, Гельман, 2017, 54]. В качестве воспроизводства власти предполагается

институт преемничества, а не соревнование на выборах.

В какой-то момент лояльность оказывается связана с большими издержками вследствие экономической и социальной дестабилизации по причине истощения ресурсов в рамках сложившейся системы управления.

В Германии, в отличие от России, земли не являются административными единицами ФРГ – производными от федерации, а наоборот, ФРГ является объединением земель. Земли считаются субъектами конституционного права, а также обладают ограниченной международной правосубъектностью и несут «государственную ответственность». Каждая земля имеет свое представительство в Берлине и в Брюсселе.

Важнейшей задачей парламента земли является формирование земельного правительства, при этом во всех землях для «выборов главы правительства необходимо абсолютное большинство депутатов, в некоторых землях, помимо главы правительства, ландтагом избираются и другие члены земельного правительства. В ФРГ закреплён принцип слабого центра – сильных земель, власть выстраивается снизу вверх. Очень велика роль регионального уровня, так как там сосредоточен значительный массив управленческих функций и финансов [Копыленко, 2019, 76-96]. Ключевую роль играют в региональном управлении партии.

Тем не менее, в ФРГ законодательные компетенции сосредоточены по преимуществу на федеральном уровне, а административные (реализация тех или иных законов) – на уровне земель. Таким образом, на уровне земель преимущество, больший политический вес получает исполнительная власть, в то время как законодательная (ландтаги) ограничена сферами образования, культуры, отчасти здравоохранения, коммунального права, полицейской службы (это сферы исключительной компетенции земель).

В Германии были разработаны и введены в жизнь концепции «партийного государства» [Бубе, 2004, 16-19]. Межпартийная конкуренция является механизмом формирования и смены власти, проведения политического курса. Не только формирование региональной политики зависит от электорального успеха партии, но и сам электоральный результат связан с парламентской и правительственной деятельностью партии [Копыленко, 2019, 76-96]. Главной особенностью института межпартийной конкуренции в ФРГ стала ответственность партий за формирование правительства, за разработку и реализацию государственного курса [Тимошенкова, 2018, 94-105].

По сути, межпартийная конкуренция в Германии становится конкуренцией профессиональных управленцев в публичном пространстве, предлагающих продуманную социально-экономическую программу и отвечающих за ее реализацию [Васильев, 2006, 18-32]. Партии, таким образом, самым существенным образом определяют формирование и реализацию социально-экономического курса на уровне региона. Это объясняет и электоральные результаты. На региональном уровне нет общей закономерности [Косс, 2004, 120-134]. В каждой земле сложилась своя политическая ситуация, своя расстановка партийно-политических сил в органах власти и связано это с результатами регионального управления [Фелкл, 2014, 76-97]. Несколько примеров. На выборах 2017 г. в ландтаг самой крупной земли ФРГ – Северный Рейн Вестфалия – с большим отрывом победил Христианско-демократический союз. СДПГ потеряла свое влияние в самой «красной» земле ФРГ, где она практически бесспорно определяла региональную политику. ХДС получил 34,5% голосов, СДПГ 30,5%. При этом удивительно, что по сравнению с прошлыми выборами социал-демократы потеряли почти 8%, а христианские демократы добрали около 7%.

Социал-демократы стали лидерами выборов в ландтаг федеральной земли Нижняя

Саксония. Партия набрала 36,9% голосов, опередив своих конкурентов ХДС/ХСС впервые за почти два десятилетия. Христианские демократы – 33,6%.

На выборах в земле Бавария в 2018 году ХСС показала худший результат за 60 лет. Впервые с 1957 г. ХСС утратил абсолютное большинство в ландтаге, набрав чуть более 35 процентов голосов – на 12% меньше по сравнению с выборами 2013 года. На втором месте оказались «Зеленые», получив 18,5%. На третьем месте – либеральная партия «Свободные избиратели»: у них 11,5%. «Альтернатива для Германии» более 10%.

Осенью 2019 года в Германии пройдут выборы в ландтаги трех федеральных земель – Тюрингии, Саксонии и Бранденбурга, где АдГ может стать самой мощной политической силой.

Тем не менее, пространство для функционирования парламентов на региональном уровне постепенно сужается. Два других фактора также играют важную роль в «сжеживании» регионального парламентаризма. Речь идет о плотной системе вертикальных связей между федерацией и землями. Это сотрудничество развивается практически по линии исполнительной власти [Фелкл, 2014, 76-97].

Еще один фактор – это углубление европейской интеграции. Постепенная передача национального суверенитета на наднациональный уровень к тому, что органы Европейского Союза вторгаются в сферу компетенции земель.

Заключение

В России сохранение муниципального фильтра на выборах губернатора должно подталкивать партии к усилению своего представительства на уровне муниципальных образований, а значит и регионального представительства. Но поскольку в России правила постоянно меняются, то вряд ли можно этот институциональный фактор называть в качестве долгоиграющего. Партийный фактор будет служить в большей степени для мобилизации, консолидации, как электората, так и административно-управленческого аппарата, и легитимации политического курса и режима. В перспективе вообще возможен выход за рамки чисто партийного спектра.

Библиография

1. Бубе М. Роль партий в формировании политической системы послевоенной Германии // Политические исследования. 2004. № 6. С. 16-19.
2. Васильев В.И. Особенности избирательных кампаний в ФРГ // Журнал о выборах. 2006. № 5. С. 17-32.
3. Выборы в Баварии пошатнули позиции канцлера Меркель. URL: <http://www.dw.com/ru>
4. Голосов Г. Региональные корни электорального авторитаризма в России // Сравнительная политология и российская политика 2010-2015. СПб., 2016. 668 с.
5. Горшков М.К. Российское общество и вызовы времени. Книга пятая. М.: Весь Мир, 2017. 427 с.
6. Копыленко М.Л. Партийный ландшафт Германии // Международная жизнь. 2019. № 1. С. 76-96.
7. Косс М. Межпартийная конкуренция и федерализм в Германии // Политические исследования. 2004. № 6. С. 120-134.
8. Партия Меркель победила на выборах в Северном Рейне-Вестфалии. URL: <https://ru.euronews.com/2017/05/14/spd-looks-set-to-lose-north-rhine-westphalia-as-cdu-support-surges-say-exit>
9. Социал-демократы лидируют на выборах в Нижней Саксонии. URL: <http://www.dw.com/ru>
10. Тимошенкова Е.П. Земельные и федеральные выборы в контексте партийно-политической трансформации. Германия 2017. М., 2018. С. 94-105.
11. Травин Д., Гельман В., Заостровцев А. Российский путь: Идеи, Интересы, Институты, Иллюзии. СПб., 2017. 302 с.
12. Фелкл К. Партийные системы Федеральных земель Германии // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 3. С. 76-97.

The institution of political parties in the system of regional parliamentarism: a comparative analysis of the experience of modern Russia and Germany

Leonid A. Goncharov

PhD in Political Science, Associate Professor,
Department of Political Science, Management and Regional Studies,
Voronezh Institute of Economics and Social Management,
394036, 27, Pomyalovskogo st., Voronezh, Russian Federation;
e-mail: goncharov.post@mail.ru

Abstract

The article presents a comparative analysis of party-political factors of regional parliamentarism functioning in modern Russia and Germany. Administrative and bureaucratic management system has been formed in Russia. At the regional level, there is a reduction in the scope of public policy and its transition to the field of intra-elite competition in the administrative sector. To the choice of the Governor of the party have only indirect relation, being to a greater extent the channel of nomination. The parties are deprived of the functions of formation and implementation of socio-economic development programs. The parties, finding no channels of influence on the government, found themselves in the position of political marginalized. The activities of the parties are shifting towards imitation. The main thing is the desire of the Executive to minimize political competition. In Germany, on the contrary, parties significantly influence the formation of regional policy. Inter-party competition is the competition of professional managers. The principle of party state extends to the regional level. In Germany, the principle of a weak center and strong lands is fixed. Power is built from the bottom up. The most important task of the regional Parliament in Germany is the formation of the land government. This explains the electoral results. Each land has its own political situation, its own alignment of party and political forces. However, in Germany, as in Russia, the influence of the Executive vertical of power increases at the regional level. Party and political influence at the regional level is gradually decreasing.

For citation

Goncharov L.A. (2019) Institut politicheskikh partii v sisteme regional'nogo parlamentarizma: komparativnyi analiz opyta sovremennykh Rossii i Germanii [The institution of political parties in the system of regional parliamentarism: a comparative analysis of the experience of modern Russia and Germany]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (2A), pp. 126-132.

Keywords

Political parties, regional parliamentarism, inter-party competition, Russia, Germany.

References

1. Bube M. (2004) Rol' partii v formirovaniy politicheskoi sistemy poslevoennoi Germanii [The role of parties in the formation of the political system of post-war Germany]. *Politicheskie issledovaniya* [Political Studies], 6, pp. 16-19.
2. Felkl K. (2014) Partiynye sistemy Federal'nykh zemel' Germanii [Party Systems of the Federal Lands of Germany]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya* [Bulletin of Perm University. Series: Political Science], 3, pp. 76-97.

3. Golosov G. (2016) Regional'nye korni elektoral'nogo avtoritarizma v Rossii [Regional roots of electoral authoritarianism in Russia]. In: *Sravnitel'naya politologiya i rossiiskaya politika 2010-2015* [Comparative political science and Russian politics 2010-2015]. St. Petersburg.
4. Gorshkov M.K. (2017) *Rossiiskoe obshchestvo i vyzovy vremeni. Kniga pyataya* [Russian society and the challenges of time. Book five]. Moscow: Ves' Mir Publ.
5. Kopylenko M.L. (2019) Partiinyi landshaft Germanii [Party landscape of Germany]. *Mezhdunarodnaya zhizn'* [International life], 1, pp. 76-96.
6. Koss M. (2004) Mezhpartinaya konkurenciya i federalizm v Germanii [Interparty Competition and Federalism in Germany]. *Politicheskie issledovaniya* [Political Studies], 6, pp. 120-134.
7. *Partiya Merkel' pobedila na vyborakh v Severnom Reine-Vestfalii* [Merkel won the election in North Rhine-Westphalia]. Available at: <https://ru.euronews.com/2017/05/14/spd-looks-set-to-lose-north-rhine-westphalia-as-cdu-support-surges-say-exit> [Accessed 02/02/2019]
8. *Sotsial-demokraty lideruyut na vyborakh v Nizhnei Saksonii* [Social Democrats lead the elections in Lower Saxony]. Available at: <http://www.dw.com/ru> [Accessed 02/02/2019]
9. Timoshenkova E.P. (2017) *Zemel'nye i federal'nye vybory v kontekste partiino-politicheskoi transformatsii. Germaniya 2017* [Land and federal elections in the context of party political transformation]. Moscow.
10. Travin D., Gel'man V., Zaostrovsev A. (2017) *Rossiiskii put': Idei, Interesy, Instituty, Illyuzii* [The Russian Way: Ideas, Interests, Institutions, Illusions]. St. Petersburg.
11. Vasil'ev V.I. (2006) Osobennosti izbiratel'nykh kampanii v FRG [Features of election campaigns in Germany]. *Zhurnal o vyborakh* [Journal of elections.], 5, pp. 17-32.
12. *Vybory v Bavarii poshatnuli pozitsii kantslera Merkel'* [Elections in Bavaria shook the position of Chancellor Merkel]. Available at: <http://www.dw.com/ru> [Accessed 02/02/2019]