

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ»

# **СОЦИАЛЬНО- ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ ЕВРОПЫ**

Учебное пособие для вузов

Составители:  
А.А. Слинько,  
В.И. Сальников

Издательско-полиграфический центр  
Воронежского государственного университета  
2007

Утверждено научно-методическим советом факультета международных отношений 28 мая 2007 г., протокол № 5

Рецензенты: кафедра региональной и внешнеполитической деятельности Воронежского филиала РАГС при Президенте РФ; доктор юридических наук, профессор П.А. Бирюков

В учебном пособии рассматриваются устройство Европейского Союза как формирующейся международной организации нового типа, его политические институты, процесс принятия решений, а также социально-политические системы таких классических демократий Европы, как Великобритания, Франция, Германия, в контексте процессов европейской интеграции.

Учебное пособие подготовлено на кафедре международных отношений и регионоведения факультета международных отношений Воронежского государственного университета.

Рекомендуется для студентов факультета международных отношений.

Для специальностей: 030701 – Международные отношения, 020201 – Регионоведение

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЕГО СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА.....	5
Устройство Европейского Союза.....	5
Евроконституция.....	9
Институты ЕС и процессы принятия решений.....	11
Парламентские выборы и политические партии в Европейском Союзе.....	19
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ВЕЛИКОБРИТАНИИ.....	27
Соединенное Королевство четырех наций.....	27
Становление и современное состояние политической системы Великобритании.....	29
Монархия.....	31
Парламент.....	32
Исполнительная власть в Великобритании.....	39
Судебно-правовая система.....	43
Политические партии.....	46
Местное самоуправление.....	55
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ФРАНЦИИ.....	59
Институциональные особенности политической системы Пятой республики.....	60
Исполнительная власть: президент и правительство.....	62
Законодательная власть.....	66
Судебная власть.....	68
Административно-территориальная система.....	70
Партийная система: основные игроки и институциональные особенности.....	72
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ФРГ.....	84
Германская модель демократии.....	84
«Воинствующая демократия» и защита конституционного строя.....	88
Федеративный характер государства.....	90
Политические партии и стабильность демократической системы.....	96
Правовые принципы государства. Судебная власть.....	103
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	111

## **ВВЕДЕНИЕ**

Успешное развитие процесса интеграции стран Западной Европы в единую экономическую и политическую систему, дальнейшее расширение числа участников Европейского Союза привлекают к себе пристальное внимание историков и политологов-международников Запада и Востока. Это обусловлено тем воздействием на мировую политику, которое оказывают и будут оказывать страны – члены «Соединенных Штатов Европы», а также тем убедительным примером поисков и нахождения путей взаимодействия в экономической, политической и социальной сферах, который являет собой западноевропейский пример государствам и политикам СНГ и бывших социалистических стран Восточной Европы.

Лекционный курс построен на анализе демократических согласительных систем в странах Европейского Союза на современном этапе. Наиболее эффективно такая система действует в индустриальных рыночных обществах, где группы с различными интересами объединяются на основе политического консенсуса. Специфика экономических, политических и социальных условий процесса этого сплочения требует ознакомления студента факультета международных отношений со сравнительной характеристикой политических структур, политических процессов и социальных проблем в странах ЕС. Предметом анализа явились, в первую очередь, их национальные политические системы (особое внимание уделено Великобритании, Франции и Германии), общеевропейские политические учреждения и социальная политика Европейского Союза.

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ЕГО СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА**

*ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ*, ЕС (European Union, EU) – объединение европейских государств, участвующих в процессе европейской интеграции. Предшественниками ЕС были: 1951–1957 – Европейское сообщество угля и стали (ЕОУС); 1957–1967 – Европейское экономическое сообщество (ЕЭС); 1967–1992 – Европейские сообщества (ЕЭС, Евратом, ЕОУС). После вступления в силу с 1 ноября 1993 Маастрихтского договора (1992) европейские сообщества объединились в Европейский Союз, являющийся по своей структуре весьма оригинальной конструкцией, где сочетаются признаки «федеративного государствовидного образования объединившихся стран», «международной организации интеграции» и «международной организации с элементами конфедерации» [3,359-360].

В 1957 г. у истоков Европейских Сообществ находилось 6 стран: Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция. В 1973 к ним присоединились Великобритания, Дания, Ирландия. В 1981 – Греция. В 1986 – Португалия и Испания. В 1995 – Австрия, Финляндия, Швеция. В 2004 г. происходит самое мощное «пятое» расширение Европейского Союза, куда были приняты Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония. В 2007 в ЕС вступили Болгария и Румыния. Итого на данный момент Евросоюз насчитывает 27 стран-участниц.

Основные провозглашенные цели Союза:

- введение общеевропейского гражданства;
- обеспечение свободы, безопасности и законности;
- обеспечение экономическому и социальному прогрессу;
- укрепление роли Европы в мире.

Официальными языками ЕС являются государственные языки стран-членов: английский, греческий, испанский (каталанский), итальянский, немецкий, нидерландский, португальский, финский, фламандский, французский, шведский.

ЕС не имеет официальной столицы (страны-члены являются поочередно председателями Сообщества в течение полугодия согласно латинскому алфавиту), однако большинство основных институтов ЕС расположены в Брюсселе (Бельгия). Помимо этого некоторые органы ЕС находятся в Люксембурге, Страсбурге, Франкфурте-на-Майне и других крупных городах.

Валютной единицей государств-членов ЕС (кроме Великобритании, Дании и Швеции) является евро (с 1999 г.).

### **Устройство Европейского Союза**

С точки зрения внутреннего устройства современный Европейский Союз представляет собой весьма оригинальную конструкцию. Ее автором считается французский дипломат Пьер де Буасьё, который представлял свою страну при разработке Маастрихтского договора (Договора о Европейском Союзе 1992 г.) [7, 299].

В научной литературе и средствах массовой информации данную конструкцию принято рассматривать как совокупность трех несущих частей («опор»), возникших в 1950–1970-е гг. и объединенных в 1992 г. под единой «крышей» (рис. 1.1) [11,33].



включает в настоящее время два Европейских сообщества вместе взятые. Любая страна, вступающая в Союз, одновременно становится государством – членом ЕС и Евратома, а учредительные договоры этих организаций выступают в качестве учредительных документов Союза в целом.

**Вторая «опора»** Европейского Союза начала формироваться на рубеже 1960–1970-х гг., в период разрядки международной напряженности. Именно в это время государства-члены пришли к выводу о необходимости иметь общую («европейскую») внешнюю политику – с целью выступать единым голосом в отношениях с СССР, США и другими «третьими странами».

Изначально не желая передавать дополнительную компетенцию в данной сфере европейским институтам, так как это означало бы новое ограничение государственного суверенитета, страны Европейских сообществ в 1970 г. учредили специальный координационный механизм, получивший название «Европейское политическое сотрудничество». Его элементами служили регулярные встречи министров иностранных дел, рабочие группы из национальных дипломатов и другие формы межправительственного взаимодействия. Функционировавшее в первое время на неформальной основе (на базе политических деклараций государств-членов), Европейское политическое сотрудничество получило юридическое закрепление в специальном разделе Единого европейского акта 1986 г.

Наконец, в 1992 г. данная сфера деятельности наряду с Сообществами была включена в структуру Европейского Союза и приобрела свое современное название – *общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ)*.

Порядок функционирования второй «опоры» с этого времени закрепляется в специальном разделе Договора о Европейском Союзе 1992 г. «Положения об общей внешней политике и политике безопасности» (раздел V).

Становление **третьей «опоры»** Европейского Союза начинается в середине 1970-х гг., когда государствами-членами были предприняты первые шаги по координации своих мер в области охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Аналогично внешней политике данная сфера деятельности, весьма «чувствительная» для государственного суверенитета, не была включена в компетенцию Европейских сообществ.

В 1992 г. правоохранительное сотрудничество государств-членов, которое до этого не имело под собой юридической основы, было официально признано в качестве самостоятельной «опоры» Европейского Союза, получив название «сотрудничество в области правосудия и внутренних дел». Поправками Амстердамского договора 1997 г. оно было переименовано в *сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО)*.

Аналогично правилам ОВПБ, правила этого сотрудничества изложены в специальном разделе Договора о Европейском Союзе 1992 г. «Положения о сотрудничестве полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере» (раздел VI).

Эта структура трех «опор» носит *компромиссный характер*. В свое время именно эта модель позволила объединить под общей «крышей» три сферы интеграции (экономическую, внешнеполитическую и правоохранительную), которые находились на неодинаковых стадиях развития и осуществлялись на основе разных принципов.

Другим относительным достоинством избранной модели являлась ее *экономность*, так как создание Европейского Союза не потребовало ликвидации Европейских сообществ. Следовательно, не было необходимости выработать для него всеобъемлющий учредительный документ.

Однако конструкция трех «опор» имеет и определенные *недостатки*:

1. Нынешний Европейский Союз *не имеет единого учредительного договора*. Его современная «конституция» складывается из трех источников: собственно Договора о Европейском Союзе 1992 г. и двух договоров 1957 г., учреждающих Европейские сообщества (ЕС и Евратом).

При этом наибольшее значение (а также объем) среди них имеет не Договор о Европейском Союзе 1992 г., а Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г. (Договор о ЕС), в котором, в частности, закреплены: основы правового положения человека и гражданина (часть вторая «Гражданство Союза»); большая часть компетенции организации (часть третья «Политика Сообщества», включающая 21 раздел), статус руководящих органов Сообщества и Союза в целом (часть пятая «Институты Сообщества»), порядок принятия и исполнения бюджета Союза (раздел II «Финансовые положения» части пятой).

Собственно Договор о Европейском Союзе ограничивается установлением наиболее общих принципов устройства и деятельности организации и детально регулирует функционирование лишь второй (ОВПБ) и третьей (СПСО) «опор».

2. Ввиду отсутствия единого учредительного договора современный Союз *не имеет единой системы правовых актов*. Они издаются европейскими институтами от имени не Союза в целом, но отдельных его компонентов (например, регламент ЕС, общая позиция ОВПБ), причем в разных «опорах» документы имеют разные наименования и неодинаковые юридические свойства.

3. По аналогичной причине у современного Европейского Союза *отсутствует единая правосубъектность*, в том числе международная. Официальной стороной почти всех соглашений с иностранными государствами являются Европейские сообщества (преимущественно ЕС), в то время как правосубъектность собственно Союза распространяется только на сферы, находящиеся за пределами компетенции первой «опоры» («неэкономические» аспекты внешней политики и борьба с преступностью). Количество соглашений, официально подписанных от имени Европейского Союза, является крайне небольшим (менее 20).

На практике встречаются и более нестандартные ситуации, когда соглашение с иностранным государством Европейский Союз подписывает



«вместе» с Сообществом, несмотря на то, что фактически они выступают как одно политическое образование.

В сфере имущественных отношений Союз в целом правосубъектностью вовсе не располагает. Соответствующие действия вместо него осуществляют Сообщества, приравненные для этих целей к юридическим лицам с максимально широкой правоспособностью.

4. Общим недостатком модели трех «опор» является ее *сложность*, в силу которой устройство нынешнего Европейского Союза лишь с трудом может быть понято рядовыми гражданами, а также зарубежной общественностью.

### **Евроконституция**

Избавление от ряда недостатков нынешней модели Евросоюза стало одной из главных задач, поставленных при создании Конституции для Европы, представляющей собой «наиболее масштабную реформу правовых устоев Европейского Союза с начала создания этой организации» [11,31].

В отличие от ранее осуществлявшихся преобразований (принятие «Единого европейского акта» 1986 г., «Амстердамского договора» 1997 г., Нишского договора» 2001 г. и др.), которые сводились лишь к изменению и дополнению учредительных документов Сообществ («Договор об учреждении Европейского сообщества» 1957 г., «Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии» 1957 г., «Договор о Европейском Союзе» (1992 г.), Конституция 2004 года отменяет их целиком (за исключением «Договора об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии» 1957 г.).

То есть принятие данного документа, разработанного «Конвентом о будущем Европейского Союза», руководимого бывшим Президентом Франции В.Ж. д'Эстеном и включавшим в себя представителей всех государств-членов, который был одобрен в Риме 29 октября 2004 г. главами государств и правительств стран-членов ЕС, означало прекращение существования прежнего Европейского Союза и создание новой организации – правопреемницы ЕС с тем же названием.

Учрежденный Конституцией *«новый» Союз не включал никаких «опор»*, которые «растворялись» в ЕС нового формата [4,27]. Его устройство основывалось на *принципе единой правосубъектности* (ст. 1–7), в силу которого при издании правовых актов, заключении международных договоров и в иных правоотношениях Европейский Союз выступал бы как единое целое.

*Содержание правосубъектности «нового» Союза* выражалось в следующих основных прерогативах:

а) право Союза заключать от собственного имени соглашения с иностранными («третьими») государствами и международными организациями (параграф 2 ст. 1–13 и ст. III–323);

б) наличие у Союза максимально широкой правоспособности на территории

всех государств-членов, включая возможность являться собственником движимого и недвижимого имущества (ст. III-427);

в) признание деликтоспособности Союза, т. е. его способности нести ответственность по заключенным им договорам и за причинение вреда другим лицам (ст. III-431);

г) существование у Союза привилегий и иммунитетов на территории государств-членов (ст. III-434), которые гарантированы специальным Протоколом № 7 к Конституции (Протокол «О привилегиях и иммунитетах Европейского Союза»;

д) возможность открытия дипломатических миссий («делегаций») Союза в иностранных государствах и при международных организациях (ст. III-328);

е) финансовая автономия Союза - наличие у него собственного бюджета, финансируемого за счет «собственных ресурсов» (ст. I-54).

Если кратко просуммировать суть проведенных Конституцией преобразований, то их можно свести к *трем главным целям*: упрощение Союза, его демократизация и повышение его эффективности.

Однако окончательную ратификацию Евроконституции должны были осуществить национальные парламенты или граждане принимающих ее государств через референдумы. Так как Франция и Нидерланды высказались против, то судьба этого документа оказалась под вопросом.

В период председательства Германии в Евросоюзе для преодоления кризиса, связанного с принятием конституции ЕС, был предложен новый, «упрощенный» вариант Европейской конституции, разработанный группой высокопоставленных европейских политиков, известной как Amato Group, в которую входили 16 известных политиков Европы, включая экс-премьеров стран ЕС и еврокомиссаров, и активно продвигаемый Францией и Германией. После долгих обсуждений и компромиссных решений данный проект был одобрен лидерами 27 европейских стран на Брюссельском саммите ЕС в июне 2007 г.

Согласно данному проекту, имеющему целью оптимизировать управленческую и организационную структуры Евросоюза, из текста конституционного договора исключаются многие атрибуты, которые могут быть расценены как «символы» превращения ЕС в некое «супергосударство» (гимн, флаг и само слово «Конституция»), но предусматривается введение в ЕС поста Президента, избираемого на Совете Министров ЕС на 2,5 лет, а также поста верховного представителя по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности с повышением статуса этой должности до уровня заместителя председателя Еврокомиссии, расширяются полномочия Европарламента и парламентов стран-участниц ЕС. Постановления и распоряжения Еврокомиссии, превращаемой в более компактный и эффективно работающий орган, не будут именоваться законами. Сохраняется

специфика особенностей социально-экономической, политико-правовой системы стран ЕС

Данным конституционным договором, в основу которого берется принцип «двойного большинства» (см. далее), предусматривается новая формула принятия решений, отдающая предпочтение наиболее развитым и крупным странам ЕС.

При принятии данного документа, исходя из неудачного опыта принятия Евроконституции 2004 г., решено не проводить общенародных референдумов и доверить его утверждение национальным парламентам.

Предполагается, что проект конституционного договора подготовят к саммиту ЕС в Лиссабоне, который пройдет 18 октября. После этого документ должен быть ратифицирован каждой страной Евросоюза. Окончательно соглашение должно вступить в силу в середине 2009 г.

### **Институты ЕС и процессы принятия решений**

Для реализации своей политики ЕС имеет разветвленную институциональную структуру, элементы которой формируются двумя способами: одни институты состоят из лиц, действующих в качестве официальных представителей государств-членов; другие – из лиц, предлагаемых национальными правительствами, но действующих от имени всего Сообщества. В настоящее время главными органами управления ЕС являются: Европейский совет, Совет ЕС, Европейская комиссия, Европейский парламент и Суд. Имеются также вспомогательные и консультативные органы: Экономический и социальный комитет, Комитет регионов и Счетная палата (или Палата аудиторов).

*Европейский Совет* (European Council) образован в 1974, а с 1986 его статус был официально закреплен в Едином европейском акте. В его состав входят главы государств и правительств стран-членов ЕС, а также председатель Европейской комиссии. По регламенту, Европейский совет заседает дважды в год, а фактически – четыре раза в год (по две встречи на каждое полугодие председательство страны-члена). В ходе этих встреч обсуждаются общая ситуация и важнейшие политические проблемы Союза, а также состояние мировой экономики и международных отношений, определяются приоритетные направления деятельности, принимаются программы и решения стратегического характера. В случае необходимости созываются также внеплановые заседания, посвященные, как правило, одному крупному вопросу, требующему принятия политического решения. Заседания происходят под председательством главы или премьер-министра того государства, которое в данное полугодие председательствует в Совете. Итоги дискуссий и принятые решения доводятся до всеобщего сведения в виде соответствующих политических заключений председательствующей стороны (Presidency

conclusions). Формально, это политический документ, который в последующем трансформируется в правовые акты и решения, принимаемые соответствующими институтами ЕС.

**Совет ЕС** (*Совет министров*) – (Council) – высший законодательный орган ЕС.

*Функции.* Совет обладает правом принятия решений, обеспечивает координацию общей экономической политики государств-членов, осуществляет общее руководство бюджетом (совместно с Парламентом), заключает международные соглашения. Состоит из представителей государств-членов ЕС в ранге министров национальных правительств. Фактически существует более 25 различных отраслевых Советов.

*Организационная структура.* Подготовка сессий Совета осуществляется в Брюсселе Комитетом постоянных представителей государств – КОРЕПЕР (COREPER) в составе глав национальных делегаций при Сообществе. КОРЕПЕР проводит предварительное обсуждение вопросов, выносимых на Совет, что обеспечивает непрерывность функционирования последнего. Генеральный секретариат, также работающий в Брюсселе, готовит решения Совета и следит за их выполнением.

**Европейская комиссия** (European Commission) – исполнительный орган ЕС, обладающий одновременно правом законодательной инициативы.

*Функции.* Комиссии принадлежит право законодательной инициативы: она разрабатывает законодательные предложения и направляет их в Совет, контролирует дальнейший процесс законодательства; следит за применением законодательных актов, принятых Советом. В случаях нарушений может прибегнуть к санкциям – например, передать дело в Суд. Она вправе принимать самостоятельные решения в таких сферах, как сельское хозяйство, торговля, конкуренция, транспорт, функционирование единого внутреннего рынка, защита окружающей среды и др.; исполняет бюджет и управляет фондами ЕС. Кроме того, Европейская комиссия выполняет дипломатические функции ЕС за рубежом, располагая сетью представительств (в том числе и в Москве).

*Состав.* Комиссия состоит из 20 членов (по два представителя от Франции, Германии, Италии, Испании и Великобритании, по одному – от остальных государств-членов). Они назначаются на пять лет национальными правительствами, но полностью независимы в выполнении своих обязанностей. Кандидатуры утверждаются Европейским парламентом.

Согласно Ниццкой редакции Договора о ЕС (2005), предусмотрено упрощение принципа формирования Комиссии (вместо принципа

представительства государств вводится система ротации). Предусмотрено усиление ее ответственности перед Европейским парламентом.

*Организационная структура.* Комиссия состоит из 26 генеральных директоратов (Directorate-General), ведающих отдельными направлениями деятельности ЕС, включая отношения с третьими странами. Например, Генеральный директорат XVI занимается вопросами проведения политики сплочения, Генеральный директорат VIII – вопросами развития сотрудничества с государствами АКТ (Государства Африки, Карибского моря и Тихоокеанского региона, участники Ломейских конвенций). В штате Комиссии насчитывается 15 тыс. служащих – это самое большое учреждение ЕС.

*Место и время проведения заседаний.* Комиссия собирается один раз в неделю в Брюсселе.

*Европейский парламент* (European Parliament) – консультативно-законодательный орган ЕС, состоит из представителей государств-членов, избираемых прямым голосованием в этих странах.

*Функции.* Осуществляет функции консультаций и контроля; утверждает бюджет и заключает межгосударственные соглашения; одобряет или вносит поправки в принимаемые правовые акты и бюджет ЕС.

*Полномочия в области контроля.* Комиссия подотчетна Парламенту. Парламент может принимать санкции в отношении Комиссии, например, вынести ей вотум недоверия, заставить ее уйти в отставку. К примеру, такая ситуация сложилась в 1999, когда в результате расследования был опубликован доклад, посвященный злоупотреблениям служебным положением некоторых членов Европейской комиссии Жака Сантера. Это привело к коллективной отставке и назначению нового состава Комиссии под руководством Романо Проди.

Парламенту отведена ведущая роль при назначении председателя и членов Комиссии. Парламент контролирует деятельность Совета посредством рассмотрения программ и отчетов председательствующего в Совете государства-члена.

*Законодательные полномочия.* Римский договор 1957 отводил Парламенту исключительно консультативную роль. С течением времени его полномочия были значительно расширены. Современный процесс законоотворчества в ЕС предусматривает участие Европарламента в законодательном процессе через обязательные процедуры взаимодействия Комиссии и Совета с Парламентом. Существуют три основные процедуры: консультации, совместное принятие решений, выражение согласия.

*Полномочия в области бюджета.* Процедура принятия бюджета, предусматривающая два чтения в Парламенте, позволяет ему вносить поправки в разработанный Советом проект. В исключительных случаях Парламент, если его мнение не было принято в расчет, может отклонить

бюджет в целом. Он дает заключение о деятельности Комиссии, связанное с выполнением бюджета (на основе выводов Палаты аудиторов).

*Состав.* После приема в Союз новых стран-членов он насчитывает 732 депутата. Число представителей, избираемых в каждом государстве-члене, должно соответствовать числу голосов каждой страны в органах ЕС (см. табл. 1.1).

С 1979 парламент избирается прямым голосованием. Срок полномочий депутатов составляет пять лет. Последние выборы состоялись в июне 2004.

*Место и время проведения сессий.* Ежемесячные пленарные сессии проходят в Страсбурге, дополнительные сессии и заседания комиссий – в Брюсселе. Генеральный секретариат работает в Люксембурге.

*Организационная структура.* В Европарламенте представлены как европейские партии, так и парламентские фракции, представляющие собою политические альянсы менее крупных партий. В политическом спектре Евросоюза выделяются два крыла: «Правые» – христианско-демократические партии, консерваторы, либералы и националисты и «Левые» – социалисты, объединенные левые и «зеленые». По итогам выборов июня 2004 больше всего мест в парламенте получила Европейская народная партия. На втором месте – Партия европейских социалистов, на третьем – Альянс либералов и демократов за Европу, на четвертом – фракция «зеленых» – Европейский свободный альянс. Всего представлены 7 крупных политических фракций с преобладанием правоцентристов: Европейская народная партия - Европейские демократы (ЕНП-ЕД) – 268 депутатов, Социал-демократическая партия Европы (СПЕ) – 200 депутатов, Альянс либералов и демократов за Европу (АЛДЕ) – 88 мест, Зеленые/Свободный европейский союз (Зеленые /СЕС) – 42 места, Европейские объединенные левые/левые экологи из северных стран – 41 депутат, Независимость и демократия (Н/Д) – 37 депутатов, Союз европейских наций (СЕН) – 27 депутатов, депутатов вне фракций – 29[6,159-160].

Деятельность Парламента осуществляется под руководством Бюро, состоящего из председателя и 14 вице-председателей, избираемых на два с половиной года. Повестки дня сессий определяет Конференция председателей. Помимо пленарных заседаний депутаты работают в 20 комиссиях, ведающих отдельными направлениями деятельности ЕС. Межпарламентские делегации поддерживают связи с национальными парламентами всего мира.

*Суд Европейских сообществ* (Court of Justice of the European Communities). Обеспечивает единообразное применение и толкование права ЕС на всей его территории. Однако компетенция Суда не распространяется на новые сферы деятельности Европейского Союза, учрежденные Маастрихтским договором 1992 – общую внешнюю

политику и политику безопасности, а также сотрудничество государств-членов в области правосудия и внутренних дел, относящихся к сфере межгосударственных отношений.

*Функции.* Суду ЕС подведомственны все вопросы, связанные с исполнением норм права Сообщества. Решения Суда не могут быть оспорены и подлежат безусловному исполнению.

*Состав.* Состоит из 15 судей (по одному от каждого государства) и девяти юридических советников (число последних может быть увеличено единогласным решением Совета). Они назначаются на шестилетний срок правительствами государств-членов и независимы в выполнении своих обязанностей. Председатель Суда избирается судьями на три года. Каждые три года происходит частичное обновление состава судей и юридических советников.

*Место пребывания* – Люксембург.

В 1989, в соответствии с Единым европейским актом, в помощь Суду ЕС дополнительно учрежден Суд первой инстанции (Court of the First Instance). Ему передано рассмотрение некоторых исков, выдвигаемых против институтов и органов ЕС отдельными лицами и компаниями, споров, касающихся правил конкуренции, трудовых споров, применения антидемпинговых процедур, рассмотрение дел, связанных с функционированием Договора о ЕОУС. Правовое содержание этих решений может быть обжаловано в Суде ЕС. Суд первой инстанции состоит из 15 судей, назначаемых таким же образом, как и Суд ЕС.

*Счетная палата (Палата аудиторов)* (The Court of Auditors). Создана в 1975 для аудиторской проверки бюджета ЕС и его учреждений.

*Функции.* Проверяет отчеты о доходах и расходах ЕС и всех его институтов и органов, имеющих доступ к фондам ЕС; следит за качеством управления финансами; после завершения каждого финансового года составляет доклад о своей работе, а также представляет Европарламенту и Совету заключения или замечания по отдельным вопросам (по просьбе институтов или по собственной инициативе); помогает Европарламенту контролировать исполнение бюджета ЕС.

*Состав.* Палата состоит из представителей государств-членов (по одному от каждого государства-члена). Они назначаются Советом единогласным решением на шестилетний срок и полностью независимы в исполнении своих обязанностей.

*Место пребывания* – Люксембург.

*Экономический и социальный комитет* (Economic and Social Committee) – консультативный орган ЕС. Образован в соответствии с Римским договором 1957 г.

*Функции.* Консультирует Совет и Комиссию по вопросам социально-экономической политики ЕС. Представляет различные сферы экономики и социальные группы (работодателей, лиц наемного труда и свободных

профессий, занятых в промышленности, сельском хозяйстве, сфере обслуживания, а также представителей общественных организаций).

*Состав.* Состоит из 222 членов, называемых советниками (по 24 представителя от Франции, Германии, Италии и Великобритании, 21 – от Испании, по 12 – от Бельгии, Греции, Нидерландов, Португалии, Швеции и Австрии, по 9 – от Дании, Ирландии и Финляндии, 6 – от Люксембурга). Члены Комитета назначаются Советом единогласным решением сроком на 4 года. Комитет выбирает из числа своих членов Председателя сроком на 2 года. После приема в ЕС новых государств численность Комитета не будет превышать 350 человек (см. табл. 1.1).

*Место проведения заседаний.* Комитет собирается 1 раз в месяц в Брюсселе.

**Комитет регионов** (Committee of the Regions). Комитет регионов является консультативным органом, обеспечивающим представительство региональных и местных администраций в работе ЕС. Комитет учрежден в соответствии с Маастрихтским договором и действует с марта 1994.

*Функции.* Консультирует Совет и Комиссию и дает заключения по всем вопросам, затрагивающим интересы регионов.

*Состав.* Состоит из 222 членов, представляющих региональные и местные органы, но полностью независимых в выполнении своих обязанностей. Количество членов от каждой страны такое же, как и в Экономическом и социальном комитете. Кандидатуры утверждаются Советом единогласным решением по предложениям государств-членов сроком на 4 года. Комитет выбирает из числа своих членов Председателя и других должностных лиц сроком на 2 года. После приема в ЕС новых государств-членов численность Комитета не будет превышать 350 человек.

*Место проведения сессий.* Пленарные сессии проходят в Брюсселе 5 раз в год.

В организационную структуру ЕС входят также Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк, институт Европейского омбудсмена, занимающегося жалобами граждан относительно плохого управления какого-либо института или органа ЕС, а также 15 специализированных агентств и органов (например, Европейский мониторинг – центр по борьбе с расизмом и ксенофобией, Европол, Евроюст).

**Процессы принятия решений в ЕС.** Законотворческий процесс в ЕС проходит три этапа: внесение предложения, его обсуждение и принятие решения. Право законодательной инициативы принадлежит Еврокомиссии. Именно она готовит проекты решений.

Для разных категорий законодательных и нормативных актов предусмотрены различный порядок принятия решений и соответственно различные процедуры взаимодействия между Комиссией, Советом и Парламентом.



Амстердамский договор 1997 г. закрепил четыре основные процедуры.

*Процедура согласия парламента*, т.е. одобрения или наложения вето на единогласно принимаемый Советом акт, применяется при решениях о приеме в ЕС новых государств-членов, определении задач и полномочий Европейского центрального банка (ЕЦБ), при заключении международных договоров и др.

Однако есть случаи, например при пересмотре цен на сельскохозяйственную продукцию, где единогласно принимаемое Советом решение не требует парламентского согласия. Тогда прибегают к *процедуре консультации*. При этом роль Парламента ограничивается принятием рекомендаций по законопроекту, которые Совет может проигнорировать.

По основной массе вопросов, которые Совет решает квалифицированным большинством, применяется *процедура совместного решения* Совета и Парламента. Она распространена на вопросы, касающиеся свободы передвижения рабочей силы и услуг, занятости, защиты прав потребителей, трансъевропейских транспортных и энергетических сетей, образования, культуры, здравоохранения, охраны окружающей среды, общих принципов контроля за указанными вопросами. Суть данной процедуры, предусматривающей два парламентских чтения по законопроекту, сводится к тому, что Парламент имеет возможность окончательно отвергнуть абсолютным большинством голосов решение, сформулированное в Совете. Принять парламентские поправки к законопроекту Совет может, голосуя квалифицированным большинством (для принятия поправок, не получивших одобрения Комиссии, требуется единогласное решение). При отсутствии должного числа голосов в Совете в пользу парламентской поправки она не принимается.

Гораздо реже применяется *процедура сотрудничества* Совета с Парламентом. Она сохранена только для ряда вопросов, относящихся к функционированию Экономического и валютного союза. Как и процедура совместного решения, процедура сотрудничества предусматривает два парламентских чтения по законопроекту. В этом случае вето Парламента может быть преодолено единогласным решением Совета. Действуя единогласно, члены Совета могут отклонить как поправки к законопроекту, сделанные в Парламенте, так и поправки, одобренные Комиссией. Но так как единогласие в Совете зачастую недостижимо, ему фактически проще принять парламентские поправки, чем настаивать на собственном варианте законопроекта.

В ходе обсуждения проекта в ряде случаев Совет обращается за дополнительной консультацией в Экономический и социальный комитет и Комитет регионов.

Окончательное решение по большинству нормативных актов принимает Совет. Согласно Договору о ЕС, решения в Совете должны приниматься большинством голосов, однако на практике распространено голосование квалифицированным большинством. В последнем случае государства-члены имеют следующий вес: Германия, Франция, Италия, Великобритания – по 10 голосов, Испания – 8, Бельгия, Греция, Нидерланды, Португалия – по 5, Австрия, Швеция – по 4, Ирландия, Дания, Финляндия – по 3, Люксембург – 2. Итого – 87 голосов. Акты считаются принятыми квалифицированным большинством при условии, что они собрали, по крайней мере, 62 голоса «за».

Согласно Ниццкой редакции Договора о ЕС 2001 г., с 1 января 2005 при принятии решений голоса государств-членов в Совете должны иметь иной вес: Германия, Франция, Италия и Великобритания получали по 29 голосов, Испания – 27, Нидерланды – 13, Бельгия, Греция, Португалия – по 12, Австрия, Швеция – по 10, Дания, Ирландия, Финляндия – по 7, Люксембург – 4. Итого – 237 голосов. Акты считаются принятыми квалифицированным большинством при условии, что они собрали, по крайней мере, 169 голосов «за».

Когда число государств-членов ЕС достигло 25, для принятия решения квалифицированным большинством уже потребовалось 258 голосов «за» (вес голоса государств-членов в этом случае см. в табл. 1.1).

Ниццкий договор вводит в практику голосования в ЕС принцип двойного большинства, который позволяет сохранить за странами «большой четверки» (Франция, ФРГ, Великобритания, Италия) контроль над процессом принятия решений в расширяющемся на Восток Союзе. Он заключается в том, что в дополнение к перечисленным выше условиям голоса «за» должны представлять те государства-члены, суммарное население которых составляет, по крайней мере, 62 % от общей численности населения ЕС.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТ И ГОЛОСОВ ГОСУДАРСТВ В ОРГАНАХ ЕС после расширения до 25 членов в 2004 г.				
Страна	Совет	Европейский парламент	Экономический и социальный комитет	Комитет регионов
	Голоса	Число мест	Число мест	Число мест
Германия	29	99	24	24
Великобритания	29	72	24	24
Франция	29	72	24	24
Италия	29	72	24	24
Испания	27	50	21	21

Польша	27	50	21	21
Нидерланды	13	25	12	12
Греция	12	22	12	12
Чехия	12	20	12	12
Бельгия	12	22	12	12
Венгрия	12	20	12	12
Португалия	12	22	12	12
Швеция	10	18	12	12
Австрия	10	17	12	12
Словакия	7	13	9	9
Дания	7	13	9	9
Финляндия	7	13	9	9
Ирландия	7	12	9	9
Литва	7	12	9	9
Латвия	4	8	7	7
Словения	4	7	7	7
Эстония	4	6	7	7
Кипр	4	6	6	6
Люксембург	4	6	6	6
Мальта	3	5	5	5
Всего	345	732	344	344

Этот принцип «двойного большинства», согласно которому решение считается принятым, если за него проголосовали представители 55 % государств Евросоюза, в которых проживает не менее 65 % населения ЕС, вошел в новый вариант конституционного договора, одобренный лидерами 27 европейских стран на Брюссельском саммите ЕС в июне 2007 г. В случае принятия этого документа, принцип «двойного большинства» вступает в силу с 2014 г., а до тех пор будет действовать старая система, при которой для принятия решения требуется согласие 14 из 27 членов ЕС.

### **Парламентские выборы и политические партии в Европейском союзе**

Для выборов в Европейский парламент особое значение имеют функции выражения доверия по отношению к лидерам и партиям, интеграции и представительства (интеграция избирателей и избранных ими

представителей), контроля Комиссии и повышения политического сознания населения.

С 7 по 10 июня 1979 г. депутаты Европейского парламента впервые избирались путем прямых выборов; в ЕС тогда было девять государств-членов. До этого времени депутаты из национальных парламента исполняли свою функцию на основе двойного мандата. Различные действующие лица неоднократно предлагали разные подходы к введению прямых выборов. Так, еще в 1960 г. Европейский парламента разработал проект прямых выборов, однако государства-члены блокировали это предложение, опасаясь значительной утраты своих компетенций.

Для прямых выборов не существует единой избирательной системы. Подписанный 26 апреля 1976 г. правовой акт о «Введении всеобщих, прямых выборов депутатов собрания» устанавливал только некоторые немногие общие правила, например: дату выборов, продолжительность действия мандата и несовместимость мандата депутата Европарламента с другими задачами. Государства-члены тем самым получали право самостоятельного формирования избирательной системы при соблюдении этих принципов. Период легислатуры составлял пять лет. Мандат депутата Европарламента был несовместим с должностями в национальных правительствах или с членством в Комиссии ЕС. Напротив, двойное членство в Европарламента и в национальном парламенте допускалось, однако им пользовалось совсем небольшое число депутатов. Выборы происходили с четверга по воскресенье, с учетом различных избирательных традиций в государствах-членах. Европейский парламента многократно, последний раз в 1998 г., вносил предложение в Европейский совет (Совет министров) о введении единой избирательной системы прямых выборов. Однако решение об этом принято не было, так что и шестые прямые выборы состоялись по различным национальным правилам.

Были получены следующие результаты.

Таблица 1.2

Распределение депутатов по странам и политическим группам в Европейском парламенте [23]

Страна	PPE-DE	PSE	ALDE	Verts/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	UEN	NI	Всего по странам
Бельгия	6	7	6	2				3	24
Чешская Республика	14	2			6	1		1	24
Дания	1	5	4	1	1	1	1		14
Германия	49	23	7	13	7				99
Эстония	1	3	2						6
Греция	11	8			4	1			24
Испания	24	24	2	3	1				54
Франция	17	31	11	6	3	3		7	78

Ирландия	5	1	1		1	1	4		13
Италия	23	15	12	2	7	4	9	5	77
Кипр	3		1		2				6
Латвия	3		1	1			4		9
Литва	2	2	7				2		13
Люксембург	3	1	1	1					6
Венгрия	13	9	2						24
Мальта	2	3							5
Нидерланды	7	7	5	4	2	2			27
Австрия	6	7	1	2				2	18
Польша	19	10	4			9	7	4	53
Португалия	9	12			3				24
Словения	4	1	2						7
Словакия	8	3						3	14
Финляндия	4	3	5	1	1				14
Швеция	5	5	3	1	2	3			19
Великобритания	27	19	12	5	1	10		4	78
Всего по группам	266	201	89	42	41	35	27	29	730

*Основные тенденции в развитии общеевропейских партий.* В Европе существует традиция международного сотрудничества политических партий одной идеологической природы. Так, сотрудничество партий рабочего движения на основе классового и идеологического интернационализма продолжалось до прошлого столетия. *Социалистический интернационал* (I Интернационал) был основан в 1864 г., а в 1889 г. был заново создан *II Интернационал*. *Либеральный интернационал* был основан в 1947 г., а интернационал христианских демократов – *Христианско-демократический мировой союз* – в 1961 г. До основания региональных, западноевропейских партийных федераций дело дошло только в связи с первыми прямыми выборами. Однако партийные федерации до сих пор так и не стали боеспособными транснациональными действующими лицами процесса европейской интеграции, поскольку этому препятствовали как внешние, так и внутренние факторы. Развитие Сообщества в первое десятилетие после основания партийной федерации не происходило в направлении к «углублению интеграции». Более того, мировой экономический кризис и требования структурных изменений в промышленности способствовали национальному образу действий и стратегиям преодоления кризиса. Партии одной и той же «семьи», например, французские социалисты при Ф. Миттеране и германские социал-демократы, применяли различные способы решения проблем, причем область для проведения общей европейской политики оставалась весьма узкой. Внутриполитические приоритеты и расчеты, например

необходимость считаться с мнением партнера по коалиции, всегда выявляли пределы для транснационального сотрудничества партий. Так что до заключения Маастрихтского договора важнейшая цель партийных федераций состояла в формулировании общих избирательных программ и, соответственно, менее выразительных по содержанию избирательных платформ к прямым выборам в Европейский парламент.

Благодаря заключению Маастрихтского договора позиции партий на европейском уровне усилились. Статья 138-а гласит: «Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции в ЕС. Они способствуют формированию европейского сознания и выражению политической воли граждан Союза».

В Европейском парламенте пятого легислатурного периода (1999–2004) было представлено более 80 партий из 15 стран, из которых вне Европарламента в транснациональных партийных объединениях состояли христианские партии, социал-демократы и социалисты, либералы и зеленые. Другие партии договорились только о сотрудничестве в Европарламенте в форме фракций. Так, наряду с вышеуказанными четырьмя партийными семьями в Европарламенте были представлены следующие фракции: конфедеративная фракция Объединенных европейских левых, фракция Союза за Европу, фракция независимых Союз европейских наций и фракция Радикального европейского альянса.

Многие из них представлены и в нынешнем составе Европарламента.

*Социал-демократическая партия Европы (СПЕ)* была основана в ноябре 1992 г. в Гааге как наследница Союза социал-демократических партий в ЕС. Создание СПЕ отвечало как новым вызовам времени, так и требованиям Маастрихтского договора. В СПЕ входит 21 социал-демократическая и демократическо-социалистическая партия из 15 государств-членов ЕС, а также Норвегии и Кипра. Сюда же относятся 2 ассоциированные партии (из Исландии и Швейцарии) и 17 партий со статусом наблюдателей, в основном из тех центрально- и восточноевропейских государств, которые стремятся стать членами ЕС. Все эти партии выступают за процесс европейской интеграции; однако столь широкое представительство в СПЕ европейских социал-демократических и социалистических партий привело к довольно значительной гетерогенности в программных требованиях. Прежде всего, существовали различия в экономической политике: с одной стороны, требования огосударствления и планирования в экономике, а с другой – признание рыночной экономики. Противоречия имели место и в политике безопасности. В то время как французские социалисты поддержали «двойное решение» НАТО, СДПГ отклонила его. В «двойном решении» НАТО, принятом в 1979 г., речь шла о размещении в Европе ядерных ракет средней дальности в случае, если СССР до 1983 г. не выведет свои уже установленные ракеты средней дальности, создающие особую угрозу

для Западной Европы. Поскольку СПЕ все еще не имела общего, всеохватывающего программного базиса в виде программы принципов, ее цели находили выражение в регулярно утверждавшихся с 1984 г. избирательных платформах.

В ст. 3 Устава СПЕ ее цели были сформулированы следующим образом:

- усиление социалистического и социал-демократического движения в Европейском союзе, а также во всех других странах Европы;

- развитие тесного сотрудничества между национальными партиями, национальными фракциями, парламентской фракцией СПЕ и самой партией;

- определение общей политики в рамках Европейского союза;

- создание структур для постоянного тесного сотрудничества между социалистическими и социал-демократическими партиями Европы;

- участие членов национальных партий в деятельности СПЕ;

- обеспечение тесного сотрудничества с социал-демократической фракцией Парламентской ассамблеи Совета Европы и с фракцией СПЕ в Комитете регионов;

- обеспечение тесного сотрудничества с Социалистическим интернационалом;

- содействие обменов и контактам с европейскими профсоюзами, профессиональными объединениями, союзами и кооперативами;

- принятие совместного манифеста в преддверии выборов в Европейский парламент.

*Европейская народная партия.* Христианско-демократические партии, которые поставили своей целью преодоление конфессионального раскола, возникли только после Второй мировой войны. Они начали свое наднациональное сотрудничество в 1947 г. созданием «Nouvelles équipes Internationales». В связи с намеченными на 1978 г. первыми прямыми выборами в Европарламент в 1976 г. была основана *Европейская народная партия – союз христианско-демократических партий Европейского сообщества (ЕНП)*. Название партии должно было символизировать, что ЕНП открыта также для тех политических партий, которые в своих программах не выдвигали непосредственно на передний план христианско-демократическое идейное богатство. При этом имелись в виду, прежде всего, консервативные партии, вместе с которыми христианско-демократические партии к тому времени уже образовали фракцию в Европарламенте.

После вступления в ЕС Швеции, Австрии и Финляндии в 1995 г. в ЕНП состояли 22 партии в качестве постоянных членов, 8 ассоциированных и 10 партий в качестве наблюдателей. Они представлены во всех государствах-членах ЕС, за исключением Великобритании. Приему партии британских консерваторов препятствует критерий членства в ЕНП

– позитивная ориентация по отношению к европейской интеграции, хотя фракция ЕНП в 1992 г. разрешила индивидуальное вхождение членам объединения Европейские демократы (объединение преимущественно депутатов из числа британских консерваторов). Цели деятельности ЕНП сформулированы в ст. 2 ее Устава.

Европейская народная партия:

– обеспечивает тесное, постоянное сотрудничество между ее членами для проведения совместной политики;

– поддерживает и организует единство действий ее членов;

– выступает за осуществление свободной и плюралистической демократии на основе совместной программы;

– продолжает процесс единения и федеративной интеграции в Европе, а также выступает за создание Федеративных Штатов Европы.

Последовательная поддержка европейского процесса интеграции на федеративной основе создает объединяющую рамочную конструкцию для партий, вступивших в ЕНП. В программе принципов, принятой в 1992 г., как и в своих программах действий и предвыборных манифестах, ЕНП предлагает своего рода конституцию для федеративного и демократического Европейского союза. Для ЕНП Европа означает политическое, духовное и культурное ценностное сообщество, в котором каждый человек с сознанием собственной ответственности перед ближними, согласно принципу субсидиарности, может свободно развивать свою личность. Этот принцип означает, что в тех областях, которые не подлежат особой компетенции ЕС, сообщество будет активно действовать только в том случае, если цели намеченных мероприятий – из-за их объема или их последствий – не могут быть достигнуты в полной мере на уровне государств-членов. Основные ценности – свобода, солидарность и справедливость считаются общим идейным богатством и мерилom всякой христианско-демократической политики. ЕНП выступает за «решительное развитие Европейского сообщества в подлинный политический союз с федеральным характером» (Программа принципов ЕНП)

*Партия европейских либеральных демократов и реформистов.* Начало надгосударственному организационному сотрудничеству либеральных партий было положено в 1947 г., когда был основан *Либеральный мировой союз*, – ныне он называется *Либеральный интернационал*. В преддверии намеченных на 1978 г. прямых выборов в Европарламент руководители представленных в Европарламенте либеральных партий предпринимали усилия для интенсификации сотрудничества. В 1976 г. сначала была создана *Федерация либеральных и демократических партий Европейского сообщества*, которая годом позже приняла название *Европейские либеральные демократы* (ЕЛД). В связи с внутренними требованиями к ЕС, не в последнюю очередь обусловленными заключением Маастрихтского договора, а также запланированным поэтапным



расширением ЕС, в декабре 2003 г. была формально основана *Партия европейских либеральных демократов и реформистов - ЕЛДР (ELDR)*. В 1998 г. в нее вошли 18 партий из 11 государств Евросоюза. 15 партий из 12 европейских государств, которые не были членами ЕС, получили статус наблюдателей и не обладали правом голоса.

В программном отношении либеральные партии выступают за интенсификацию процесса интеграции, а также за демократизацию принятия решений в ЕС. ЕЛДР высказывается за усиление функций Европарламента. В отдельных областях политики ЕЛДР поддерживает укрепление рыночных механизмов и выступает против дирижистского вмешательства. В том, что касается охраны окружающей среды, ЕЛДР добивается привлечения особого внимания к этой важной области жизни путем целенаправленной политики налогообложения. Во внутренней и правовой политике партия акцентирует свое внимание на расширении гражданских прав, а в области сельского хозяйства выступает за проведение политики, соответствующей требованиям охраны окружающей среды и ландшафта. Программатика ЕЛДР не всегда соответствует реальной политической практике либеральных партий. Тем не менее, либеральные партии являются «классическими» партнерами по коалициям; это означает, что по результатам выборов они в каждой стране ЕС в случае необходимости могут выступать в роли младшего партнера по коалиции, принимать участие в правительственной политике, однако не могут реализовывать единолично свои собственные политические представления.

В ст. 3 Устава ЕЛДР формулируются ее следующие политические цели. ЕЛДР будет:

- укреплять либеральное, демократическое движение и движение за реформы в ЕС и всей Европе;
- стремиться к нахождению общей позиции по всем важным проблемам, касающимся ЕС;
- информировать общественность и привлекать ее к строительству европейской демократии;
- поддерживать и координировать действия государств – членов ЕС на выборах в Европейский парламент;
- содействовать укоренению либерально-демократической и реформистской фракции во всех международных парламентских ассамблеях;
- осуществлять тесное деловое сотрудничество между национальными партиями, их фракциями, фракцией ЕЛДР в Европейском парламенте и либерально-демократическими и реформистскими фракциями в других парламентских собраниях.

Партии – члены ЕЛДР на выборах в Европейский парламент выступают на основе общей платформы.

*Европейская федерация зеленых партий – ЕФЗП.* Первые попытки

наднационального сотрудничества между некоторыми активистами движения за охрану окружающей среды немецкого, французского и швейцарского происхождения предпринимались еще в середине 70-х годов. Однако прошло еще несколько лет, прежде чем был создан официальный союз зеленых партий и списков. Объединение *Координация зеленых и радикальных партий в Европе*, созданное в 1980 г., уже двумя годами позже было распущено из-за непреодолимых противоречий между «радикальными» партиями и более реалистично ориентированными партиями зеленых. В 1983 году партии зеленых предприняли новую попытку транснациональной кооперации, которая началась созданием *Европейской координации зеленых* и в 1993 г. завершилась формированием *Европейской федерации зеленых партий* (ЕФЗП). В 1998 г. в ЕФЗП входили 30 партий, 17 из которых были представлены в национальных парламентах. По своей программе ЕФЗП отличается от других партийных объединений, так как зеленые считают нынешний ЕС слишком недемократичным и выступают за Европу регионов. Весьма гетерогенные партии, входящие в ЕФЗП, согласны в том, что кооперация между национальными государствами на европейском уровне необходима, однако по вопросу о передаче суверенитета согласие не может быть достигнуто.

*На пути к созданию европейских партий?* Четыре партийных союза пока еще далеки от того, чтобы стать европейскими партиями. Хотя ЕНП и ЕЛДР по степени интеграции далеко опережают СПЕ и ЕФЗП, однако для членов партий всех партийных союзов решающей остается национальная политическая система. Как и прежде, целями первостепенной важности для партий являются задачи своего национального государства. Относящееся к ЕС подразделение Зеленых, основанное в 1993 г., «Standing Committee on European Affairs» (SCEUA) не располагает органами, сопоставимыми со структурами СПЕ, ЕНП и ЕЛДР. Европейская федерация зеленых партий является самой крупной по числу входящих в нее членов (30 партий), но при этом наряду с большим числом партий диапазон действий ЕФЗП в значительной степени ограничивается существованием широкой идеологической дифференцированности внутри этого союза. Качественный скачок в надгосударственном сотрудничестве партий произойдет только в том случае, если партии наряду с национальными политическими системами будут признавать и Европейский союз как важную систему для достижения своих целей.

## **СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UK), которое для краткости называют Великобританией или Англией, по своему политическому устройству является парламентской монархией, а по административно-территориальному устройству – децентрализованным унитарным государством с широкой автономией для составляющих его 4 исторических национальных областей: Англии (39 графств, 6 метрополитенских графств и особая адм. единица – Большой Лондон), Уэльса (8 графств), Шотландии (12 областей: 9 районов и 3 островные территории) и Северной Ирландии (26 округов). Глава государства – король (с 1952 г. – королева). Законодательный орган – двухпалатный парламент (Палата общин и Палата лордов). Исполнительную власть осуществляет правительство (Кабинет министров).

Столицей страны является г. Лондон. Денежная единица – фунт стерлингов. Великобритания возглавляет Содружество (The Commonwealth) – объединение государств, куда входит ряд бывших колоний и доминионов Британской короны. Правовой статус Содружества определяется Вестминстерским статутом 1931 г.

Британия уже несколько веков является одним из экономических, политических и культурных мировых лидеров. Она является одним из центров зарождения капиталистической экономики, родиной «промышленной революции», обладает богатейшей традицией борьбы за гражданские, политические и социально-экономические права. Ее политическую систему, получившую название «вестминстерская система» (по названию исторического района Лондона, где расположены резиденция королевской семьи, парламент и правительственные здания), относят к классическим западным демократиям, оказавшим значительное влияние на социально-политическое развитие мировой цивилизации. Своеобразием «вестминстерской системы», истоки которой восходят к «Великой Хартии вольностей» (1215 г.) – документу, положившему начало конституционному процессу в стране, и к «Славной революции» 1688–1689 гг., превратившей Англию в конституционную монархию, является органичное соединение в ней монархического, аристократического и демократического начал. Соединение монархизма и парламентаризма, более чем двухвековые традиции разделения властей, развитые формы диалога государства и гражданского общества, гарантии индивидуальных и коллективных прав и свобод человека, прагматичное сочетание традиций и новаций, характерное для британской политической культуры, во многом способствовали долговременному эволюционному развитию Соединенного Королевства.

Несмотря на критику «вестминстерской системы» за «архаичность», она продолжает свою жизнедеятельность, эффективно реагируя на вызовы современного мира.

### **Соединенное Королевство четырех наций**

Ключевым аспектом своеобразия британской политики является то, что Соединенное Королевство – это страна, включающая в себя четыре основные нации. Три, не английские составляющие, как их еще называют Кельтской Окраиной Соединенного Королевства, присоединились к Англии разными способами и в разное время.

В 1301 г. был покорен Уэльс. Английская и шотландская короны были объединены в 1603 г., когда Яков I Шотландский стал первым королем Англии из династии Стюартов, и парламенты обеих стран объединились по Акту о союзе в 1707 г. Ирландия была присоединена к Великобритании в 1800 году, образовав в результате Соединенное Королевство. Однако, представляя Ирландии независимость в 1922 г., Великобритания оставила в составе Соединенного Королевства 6 северных графств в Ольстере. Подобное разделение не решило «ирландского вопроса». Продолжающееся противоборство между католиками, стремящимися к объединению Ирландии с Эйре, и протестантами, выражающими желание оставаться в составе Соединенного Королевства, до сих пор является постоянной проблемой для любого британского правительства.

Каждая из трех неанглийских составляющих Соединенного Королевства имеет в кабинете собственный департамент, отвечающий за ведение дел именно в этой части страны. Законы, издающиеся в парламенте, выходят с отдельными актами для Англии и Уэльса, для Шотландии и Северной Ирландии, а шотландское законодательство и законодательство Уэльса имеют в парламенте особый статус. До установления прямого управления в Северной Ирландии в 1972 г. ирландский парламент – Стормонт играл главную роль в проведении политики в этой провинции.

Законы, язык и религия также различны в разных частях Соединенного Королевства. Шотландское право является скорее производственным от французского и римского законодательств, чем общим правом.

Статус законодательных учреждений и процедуры судопроизводства различны в процессуальных нормах Шотландии и Англии.

В различных частях Соединенного Королевства говорят на разных языках: валлийский язык признан государственным языком Уэльса, хотя на нем говорит только 20 % населения и лишь 1 % считает его родным. В Шотландии и Северной Ирландии часть населения говорит на различных диалектах галльского, который однако не приобрёл официального статуса, очевидно, в силу того, что менее 2 % населения говорит на этом языке.

Наконец, официальные церкви различны в разных частях страны: в Англии господствует англиканская, в Шотландии – пресвитерианская, в Северной Ирландии и Уэльсе нет официальных государственных религий, так как для этих регионов характерно наличие большого числа групп различных вероисповеданий.

Кроме того, существуют различия между экономическими системами всех четырех частей Соединенного Королевства. Но здесь различия относятся скорее к структуре производства и уровню экономического процветания регионов. Средний доход на душу населения во всех трех частях Кельтской Краины ниже, чем в Англии, а разрыв в этом отношении с Северной Ирландией просто огромен. Эти экономические различия имеют политическое значение, так как способствуют с одной стороны развитию

чувства обездоленности у определенных групп населения, а с другой, создают социальную базу функционирования националистических партий в различных регионах страны.

Однако Британия – это единое государство, а составляющие ее 4 части не обладают самостоятельной политической властью. Власть в них осуществляется центральной властью. Политическая система страны является унитарной, допуская в то же время определенную степень свободы для шотландских, уэльских и североирландских органов управления.

Так, например, шотландцы сохраняли собственные юридические, религиозные, образовательные институты, а административное управление осуществляет министерство по делам Шотландии, глава которого является членом Кабинета министров и обязан выполнять его решения. Ряд законов о деволюции привел к созданию в Шотландии собственного парламента, а в Уэльсе возможно менее влиятельное, но достаточно представительное законодательное собрание. Что касается Северной Ирландии, то на ее территории всегда действовало особое законодательство. В 1972 г. британское правительство распустило местный парламент, передав управление министерству по делам Северной Ирландии (до 1972 г. протестантское большинство управляло страной через местный парламент, находившийся в Стормонте, пригороде Белфаста). Однако существует и действует доктрина «территориального равноправия», т. е. пенсионное обеспечение, пособия по безработице, медицинская помощь и образование предоставляются во всех частях Соединенного Королевства одинаково.

### **Становление и современное состояние политической системы Великобритании**

Говоря о политической системе Великобритании, нельзя не акцентировать внимание на том, что Великобритания не имеет конституции в общепринятом понимании этого слова. Политическая система страны опирается на две различные по форме основы – писаную и неписаную конституции. Писаную часть конституции составляет ряд законов парламента, к которым, прежде всего, относятся Великая хартия вольностей 1215 г., Habeas corpus act – Закон о неприкосновенности личности 1679 г., Билль о правах 1689 г., законы о парламенте 1911 и 1949 гг., Вестминстерский устав 1931 г., акты о министрах короны 1937, 1964, 1975 гг., акты о пэрах 1963 и 1999 гг., акты о народном представительстве 1949, 1969 и 1971 гг., Акт о местном самоуправлении 1972 г. и некоторые другие документы. Сюда, в частности, входят судебные решения, рассмотревшие споры по вопросам прав и свобод граждан. Неписаную часть конституции составляют сложившиеся в политической практике обыкновенные или так называемые «конституционные соглашения», к которым относятся: процедура формирования правительства лидером победившей на выборах политической партии, парламентская

ответственность министров, работа парламентских комитетов и другие обычаи. В эту часть конституции включается и система «общего права», в которую входят судебные решения, устанавливающие прецеденты.

Таким образом, существующая парламентская система, которая беспрестанно развивалась с XIII в., основывается на множестве отдельных законов, прецедентов и обычаев. В принципе законодательная власть страны состоит из трех элементов: монарх, Палата лордов и Палата общин. Из этих трех институтов выборным является лишь Палата общин.

Первоначально обе палаты были подвластны монарху. На протяжении веков они становились все сильнее и влиятельнее, но процесс этот был неравномерным. Даже в наши дни постановление парламента не может стать законом без согласия монарха, правда, в такой согласии не было отказано ни разу с 1707 г. И хотя для британского общества было характерным постепенное сокращение полномочий монарха, однако и сегодня, в начале XXI в., тот факт, что во главе государства – королева, а не выборный президент, воспринимается британцами совершенно естественно, как и все традиционное. Конечно, в стране имеются определенные силы, которые критикуют монархию, недовольны поведением обитателей Бэкингемского дворца, тем, что монархия обходится британскому налогоплательщику в 37 млн фунтов в год. Однако, как показали результаты последних опросов общественного мнения, две трети британцев выступают за сохранение короны. 90 % заявили, что хорошо относятся к королеве и к институту монархии, и только 6 % думают, что упразднение монархии пойдет на пользу стране. Следует заметить, что, хотя английская монархия постепенно демократизируется, англичане, при всем уважении к ней, все же осуждают ее за недостаточную демократичность.

Форму правления в Великобритании можно представить следующей схемой (см. рис. 2.1).



### **Монархия**

С формальной точки зрения, главой государства и главой исполнительной власти является монарх, при котором действует Тайный совет, включающий в себя около 300 человек. В его состав входят все члены Кабинета министров во главе с премьер-министром, а также бывшие члены Кабинета министров и другие лица, назначаемые монархом по рекомендации премьер-министра. Практически этот совет выполняет лишь церемониальные задачи, а все решения принимает сам Кабинет министров. Все акты, исходящие от монарха, нуждаются в министерской подписи, причем ответственность несет только правительство. С 1783 г. не было случая, чтобы монарх сместил премьер-министра.

Королева открывает парламентские сессии, произносит тронную речь. Но она ничего не может изменить в ее содержании. Эта речь – программа работы Кабинета. Она готовится аппаратом премьер-министра – его секретарями, а, начиная с недавнего исторического прошлого, в ее подготовке принимают самое активное участие депутаты парламента.

После Второй мировой войны, когда мощная британская империя сжалась практически до размеров собственно Британских островов, возникло новое понимание роли монарха. Теперь она состоит в том, чтобы олицетворять преемственность, неразрывность поколений, в то время как социальная роль других членов королевской семьи основана на солидарности со всеми слоями общества, включая этнические меньшинства.

Формально монарху в области внутренней и внешней политики принадлежат широкие полномочия. Он назначает премьер-министра, министров, распускает Палату общин, накладывает вето на законопроекты, принятые парламентом, имеет право объявления в стране чрезвычайного положения, назначает высших военных и гражданских должностных лиц. Монарх «озвучивает» внешнюю политику: объявляет войну и заключает мир, заключает и ратифицирует международные договоры, представляет страну во внешних сношениях.

Монарх как глава государства – символ всей нации, ее единства и целостности, при осуществлении своих полномочий обязан действовать от имени всего народа. Это самая сложная задача, от успешного решения которой зависело и зависит само существование монархии как института. Многие из парламентских отношений, определявшие в прошлом статус монархии в структуре высших органов власти, сегодня устарели, представляя собой лишь исторический интерес, но формально не отменены. В настоящее время, как и в далеком прошлом, политические решения по изложенным выше вопросам внешней политики подписываются монархом и от его имени публикуются. Решения такого рода оформляются как «Приказ короля в Совете», но готовятся и принимаются эти решения Кабинетом министров во главе с демократически избранным премьер-министром. Подписывая

документ, монарх дает так называемую «королевскую санкцию» на принятие парламентского законопроекта, но не вправе публично высказывать свое мнение о нем.

Существует редкая возможность принятия монархом независимого политического решения. Это может произойти в том случае, если ни одна из основных политических партий не набрала на выборах явного большинства. После обязательной консультации с премьер-министром, находящимся у власти, монарх назначает нового премьер-министра.

Елизавета II имеет и многообразные общественные обязанности. Она лично патронирует более семисот различных организаций и ежегодно встречается с тысячами гостей, включая подданных и гостей из-за рубежа. Как глава государства монарх находится в постоянном контакте с премьер-министрами и членами правительства. Таким образом, монархия представляет собой в наши дни скорее почетный, чем действующий институт в политической системе Великобритании.

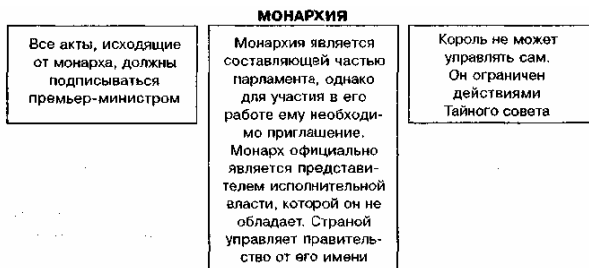


Рис. 2.2. Ограничения монархической власти в Великобритании [19,193]

Монарх владеет недвижимостью, приносящей солидный доход, но не имеет права продавать имущество.

Монарх – глава Британского Содружества. В рамках Содружества монарх назначает в одних странах генерал-губернаторов, в других – пролонгирует конституции, в третьих – подтверждает официальную независимость, которую одержали соответствующие страны.

## Парламент

**Палата лордов** – верхняя палата британского парламента, члены которой не избираются всеобщим голосованием. В нее входят епископы англиканской церкви, представители наследственной аристократии (эти группы заседали в парламенте с момента его основания), затем некоторые верховные судьи (их называют «судебные лорды»), которые стали входить в палату в конце XIX в., и еще одна категория, возникшая в 1958 г. и известная



как «пожизненные пэры». Пожизненные пэры, или лорды, представляют собой, главным образом, бывших членов нижней палаты – Палаты общин – или других выдающихся людей, проявивших себя в различных сферах общества, например в профсоюзах, или как ученые, или бизнесмены. Считается, что всего в стране более 1100 лордов, но далеко не все они регулярно участвовали в заседаниях своей палаты: в среднем ежегодно присутствует около 300–320 лордов. Мало кто из них все свое время отдает политической деятельности. Некоторые принадлежат к политическим партиям и выражают их точку зрения, но многие не имеют определенных политических предпочтений.

Таким образом, британская Палата лордов – это не обычная вторая (верхняя) палата парламента в любой европейской парламентарной стране. Ее отличия состоят в том, что, во-первых, ее члены не избираются всеобщим голосованием, а во-вторых, значительная часть ее состава – наследные лорды, заседающие там (точнее, имеющие право заседать) по праву рождения, что является пережитком феодализма.

Лейбористская партия и некоторые прогрессивные консерваторы уже давно ставили вопрос о лишении наследственной аристократии политической власти. Хотя эта власть и невелика. Да, Палата лордов имеет право утверждать законопроекты, вышедшие из Палаты общин. Но на практике она может задержать их лишь на один год. И если лорды будут слишком упорствовать, то законопроект становится законом и без их участия. Но конфликт с Палатой лордов всегда неприятен. Лордов в Великобритании уважают, у них высокий моральный авторитет. Лордами становятся те, кто обладает опытом и умом. Поэтому лейбористская партия призывала не ликвидировать верхнюю палату, а покончить с наследственным правом британских лордов управлять государством. И дело здесь не только в традиционном «классовом отвращении» к знати. Лейбористы хотели положить конец автоматическому доминированию консерваторов в Палате лордов – ведь, формально являясь независимыми, большинство наследных пэров тяготели к партии тори. Консерваторы действительно всегда составляли большинство в верхней палате. Однако это не означало, что она всегда и во всем поддерживала консерваторов. За последние 18 лет XX века правления тори лорды более 190 раз голосовали против правительства. В своем большинстве они не зависят ни от финансовых олигархов, без чьей поддержки часто не могут обойтись коллеги в нижней палате, ни от партийных лидеров, ни от настроений общественного мнения, вследствие чего складывается мнение, будто члены Палаты лордов в большей степени способны думать о будущем страны, чем их депутаты Палаты общин. Примером тому является 1999 г., когда Палата лордов, проголосовав огромным большинством (221 против 8) за исключение из своего состава наследных лордов, нарушив одну из великих британских традиций, существовавших на протяжении нескольких столетий, не просто пошла на фундаментальную конституционную реформу, но и

определила направление, по которому должно двигаться британское общество, – по пути усиления выборных начал в политической системе Великобритании.

Очевидно, что есть немало проблем, которые невозможно и нежелательно решать на основе мнения большинства и даже единодушного мнения народа. Народ не всегда прав. Не всегда право и большинство. Если бы власть каждый раз принимала решения, удобные и удобные массам в данную минуту, то вряд ли общество сохраняло бы свое долговременное благополучие и достоинство. Роль мудрецов, старейшин, почетных граждан в обществе всегда ценилась высоко. Во многих случаях мудрость и опыт надежнее, чем эгоистические интересы и настроение каких бы то ни было групп и ассоциаций. Нынешняя демократическая система totally зависит от общественного мнения. А общественным мнением манипулируют сами избираемые политики – в этом случае политики и массы подыгрывают друг другу и вероятность их ошибки возрастает. Им манипулирует медиа. Система эта теперь стала почти совершенной и замкнутой. Кто-то должен находиться вне системы, чтобы она нормально работала. Старая английская Палата лордов в силу своей конституционной слабости не выполняла контрольной роли, но была зародышем такого института. Теперь она встала на путь утраты своей независимости от общества. Но если бы стал более объективным отбор «пожизненных пэров», то, может быть, значение этой палаты в XXI в. стало бы большим.

**Палата общин.** Это формально низшая, но на деле главная палата парламента, состав которой, в отличие от Палаты лордов, по итогам всеобщих выборов регулярно обновляется. Ее доминирующее влияние на британскую политическую жизнь объясняется уже тем, что здесь принимаются законы. Именно депутаты Палаты общин составляют основу правительства страны, а само правительство формируется партией, обладающей в Палате общин большинством. Только членом Палаты общин может быть и премьер-министр Великобритании.

Нижняя палата парламента – Палата общин – формируется путем всеобщего и прямого голосования по мажоритарной системе относительного большинства – так называемой системе «первого пришедшего к финишу». Сейчас в парламенте 659 членов, избираемых из такого же числа округов, что означает, что в среднем каждый из парламентариев представляет около 70 000 избирателей. Членом британского парламента может быть любой британец, достигший 18 лет, не состоящий на госслужбе, военной службе, не являющийся пожизненным пэром или церковным деятелем. (В 1981 г. введено еще одно ограничение в отношении лиц, находящихся более года в тюремном заключении.)

Парламентским биллем от 1623 г. законно избранный в парламента человек не может сложить с себя полномочия, кроме как в случае смерти, перевода в пэры, роспуска парламента или изгнания из него за измену. Эти правила,

вполне понятные в эпоху средневековья, когда монарх не сдерживал свой гнев и расправлялся с неугодными, сегодня практически не действуют, хотя никто их формально не отменял.

Условия работы британских парламентариев несколько отличаются от коллег других западных демократий, США и др.

До 1911 г. членам парламента заработную плату не платили. Предполагалось, что таковыми могут быть только состоятельные люди. Сейчас, после ряда повышений, заработная плата депутата составляет 24 тыс. 107 фунтов стерлингов в год (без вычета налогов). Плюс к этому члену парламента выделяются средства на найм секретаря или помощника-исследователя (до 22,5 тыс. фунтов стерлингов в год) [31, 20]. Обеспечивается бесплатный проезд от дома до парламента и избирательного округа. Оплачиваются и служебные разъезды, связанные с выполнением своих обязанностей в парламенте. Тем, кто не имеет своего жилья в Лондоне, предоставляются средства для найма помещения. (Для сравнения: школьный учитель средней квалификации получает 9–11 тыс. фунтов в год, опытная медсестра – 6–7 тыс. фунтов; хороший журналист – более 30 тыс. фунтов стерлингов [16, 29]). Члены парламента не пользуются никакими особыми привилегиями, не связанными с их парламентарской деятельностью.

*Основная функция британского парламента – законодательная.* Существуют строгие процедурные правила по вынесению на обсуждение парламента законопроектов; в общей сложности их принимается до сотни в год. Большинство законопроектов («биллей») вносится правительством. Депутаты должны участвовать в жеребьевке, чтобы им разрешили внести свой частный законопроект, и в течение года могут быть представлены не более 20 таких частных биллей. Очень немногие из них становятся законами. Все законопроекты проходят обязательные стадии консультаций, формулирования, первого и второго прочтения, рассмотрения в постоянном комитете Палаты общин, третьего прочтения с обсуждением поправок. Принятый Палатой общин законопроект передается на рассмотрение Палаты лордов, которая, как мы уже отмечали, в крайнем случае, может задержать его прохождение на один год.

Определенную роль в законодательном творчестве британского парламента играют его комитеты. Их статус и характер работы непосредственным образом влияет на роль парламента во взаимоотношениях с правительством при осуществлении законотворческого процесса. В Палате общин английского парламента 8 постоянных комитетов. Постоянной фигурой комитета является только его председатель, остальные же члены, отражая партийный состав палаты, включаются в него в зависимости от характера подготавливаемого законопроекта. Комитеты работают в течение парламентарской сессии. Их задача состоит не в осуществлении объективной экспертизы или, в случае необходимости, изменении самой основы поступивших законопроектов, а в их улучшении и совершенствовании. То есть возможности комитетов в законодательном процессе весьма ограничены.

Представляя собой Палату общин в миниатюре, они позволяют правительству доводить законопроекты до нужного качества без риска для его авторитета при обсуждении поправок к проектам в парламенте.

Специальные комитеты (Select Comities) создаются более демократично и могут серьезно «надавить» на правительство. Они сами планируют свою деятельность и информируют парламент о ее результатах. Создаются комитеты по профилю работы различных министерств. Состоят они, как правило, из рядовых депутатов, т.н. «заднескамеечников». Комитеты собирают информацию и наделены властью требовать отчета у любого министра или государственного чиновника. В политической жизни роль комиссий и подобных комитетов постоянно растет, поскольку и парламент, и общественность страны нуждаются в расширении информации. Законодательная процедура чрезвычайно сложна и длительна. Она задумана так, чтобы каждое предложение было тщательно рассмотрено и обсуждено. В среднем на то, чтобы билль прошел все необходимые стадии и стал законом, может потребоваться около двух лет.

*Вторая* после принятия законов, а может быть, и первая по значимости функция парламента – контроль за деятельностью правительства. Ежедневный рабочий цикл Палаты общин начинается с «времени вопросов». В ходе обязательной часовой церемонии министры отвечают на вопросы парламентариев. Вопросы формулируются в письменной форме и подаются не позже чем за 48 часов до начала заседания парламента. Два раза в неделю – по вторникам и четвергам с 15.15 до 15.30 – отвечает премьер-министр. И здесь также существуют свои правила. Законодатель не должен задавать министру вопросов, не входящих в его непосредственную компетенцию, или же таких вопросов, которые изначально провоцируют министров на полемику. Задающие вопрос должны избегать критики королевской семьи или же юридической системы. Министра нельзя просить прокомментировать то или иное сообщение прессы, решение суда или же изложить свое мнение о том, насколько отвечают требованиям закона действия государственного служащего или служащих возглавляемого им министерства. Если на заданный вопрос министром был дан ответ, то повторно тот же самый или аналогичный вопрос нельзя задавать на протяжении трех месяцев. Кроме того, если министр отказался отвечать на вопрос, то этот вопрос нельзя задавать в очередной раз до открытия следующей сессии парламента. Кроме «вопросов», надзор за деятельностью Кабинета осуществляется с помощью двенадцати особых комитетов, функционирующих параллельно с правительственными ведомствами. Главное назначение парламентского надзора во всех его формах – выявление основных приоритетов правительства во внешней и внутренней политике и оценка мер по их реализации. Учитывая, что британское правительство работает в условиях строгой секретности, такой контроль парламента позволяет предотвращать возможные нарушения правовых норм со стороны представителей исполнительной власти.

Главная роль в организации работы парламента и соблюдении этики дебатов принадлежит спикеру. Спикер избирается из числа наиболее опытных парламентариев, которые ни разу не позволили усомниться в их моральном облике. Начиная с 1940 г. все спикеры, как правило, были членами правящей партии, однако с момента избрания законодателя на этот пост он обязан «забывать» о своей партийной принадлежности и демонстрировать полную беспристрастность. Хотя спикер, как и любой другой депутат, выставляет свою кандидатуру на выборах, он не имеет права проводить избирательную кампанию. Его кандидатура характеризуется на выборах только фразой: «Спикер, стремящийся к переизбранию». Став спикером, законодатель обречен на одинокую политическую жизнь. Это одиночество отчасти окупается: спикер получает оклад члена правящего кабинета, а когда уходит с этого поста, автоматически становится лордом. Одна из функций спикера – устанавливать продолжительность дебатов по тому или иному вопросу. Фактически спикер может оказать решающее влияние на судьбу того или иного законодательного решения. Только спикер решает, кто выступит в ходе дебатов, – ни правительство, ни оппозиция ему указать не могут. Но важно, чтобы прозвучали все мнения. Во-вторых, спикер отбирает поправки к проектам резолюций и законов. В-третьих, спикер может потребовать от министра и даже главы правительства ответа на неотложный вопрос, если считает, что этот ответ должен быть дан в Палате общин. По неписаному соглашению спикер должен отдавать приоритет в выступлениях новоизбранным парламентариям и членам тайного совета. Каждый законодатель может выступать в дебатах по конкретной проблеме не более одного раза и не более 10 минут. Более 4-х раз в год парламентарий слова получить не может. Роль спикера особо важна в связи с тем, что в парламенте Великобритании уже 800 лет действует система политической полемики. Члены парламента от правящей партии сидят по правую руку от спикера, а члены оппозиции – по левую, напротив друг друга. В первых рядах сидят министры правительства и члены так называемого «теневого кабинета» – представители официальной оппозиции. Они могут произносить речи, стоя перед столом, расположенным у кресла спикера. Другие члены парламента должны говорить со своих мест на задних рядах. Поэтому их и называют «заднескамеечники».

Повседневную деятельность Палаты общин организуют члены парламента, называемые «кнутами» (wipes); их обычно около десятка в правящей партии и столько же примерно в официальной оппозиции. «Кнуты» обязаны информировать членов парламента от своей партии о том, какие вопросы будут обсуждаться в палате общин, а также обеспечить их присутствие в палате, когда нужно будет голосовать. «Кнуты» также играют роль связных между лидерами партии и ее рядовыми членами в парламенте. Они также играют важную роль в организации работы парламентских фракций. Партийную систему Великобритании называют «жесткой». Избранники

партий в британском парламенте подчиняются суровой партийной дисциплине при процедуре голосования и обязаны подать голос за фракционное решение. Для правящей партии это, как правило, воля кабинета.

Можно отметить, что структура парламента и его внутренняя организация не менялись на протяжении эпох. И в наши дни некоторые из характерных особенностей английского парламента носят отпечаток средневековья. Войдя в историю как «мать парламентов», английский парламента сегодня, как и в прежние времена, формально обладает широкими полномочиями в области законодательства, бюджетно-финансовой и судебной областях, в области контроля за правительством. Как и прежде, парламента суверенен – все его решения становятся законами, ибо не было и нет механизмов, с помощью которых можно было бы поставить под сомнение принятые парламентом акты.

Однако в функциональном плане роль парламента существенно изменилась. Центр принятия практических решений постепенно сместился в Кабинет. Представляя правительственное большинство депутатского корпуса, Кабинет выносит проект решения, и дисциплинированные члены партии почти наверняка «ратифицируют» в парламенте это решение партийного руководства. Члены парламента хорошо знают, что голосовать против «своих» равносильно политическому самоубийству.

Таким образом, влияние обеих палат ограничено, и это обстоятельство придает особую убедительность предложениям реформировать парламента. Депутаты-«заднескамеечники» постоянно требуют изменений, которые сделали бы их работу более интересной и усилили бы их влияние. Избранные в 1997 г. члены палаты от лейбористской партии – особенно женщины – считают, что «освященные веками» процедуры не годятся для нового тысячелетия.

Однако решающее слово остается за правительством, а не за парламентом. Как бы ни критиковали его члены палаты, находясь в оппозиции, они, став членами кабинета, заинтересованы в сохранении существующего порядка вещей, сильно ограничивающего способность парламента влиять на деятельность министров или блокировать ее.

Происходит явное усиление исполнительной власти за счет законодательной. Тем более, надо учитывать, что «кабинет» – это более узкий орган, чем «правительство» Великобритании.

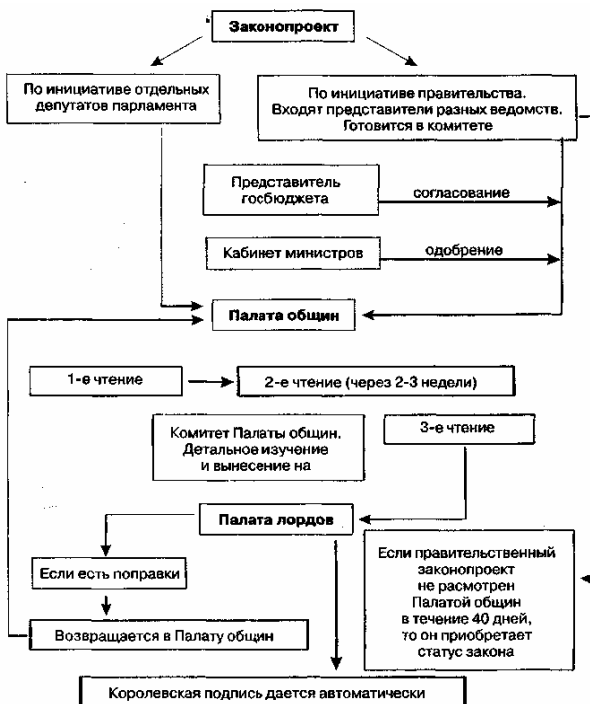


Рис. 2.3. Механизм принятия законопроектов в Великобритании [19, 201]

### Исполнительная власть в Великобритании

Термин «правительство» охватывает всех министров, независимо от их положения, ранга или степени ответственности. Различают несколько категорий министров: государственные секретари, министры и младшие министры. Существуют и министерские должности, которые именуются иначе (например, канцлер казначейства – министр финансов). Различие между государственными секретарями и министрами несущественная и состоит в том, что первые, в отличие от вторых, возглавляют значительнейшие и престижнейшие ведомства. Младшие министры «прикрепляются» к министрам для оказания им помощи в управлении и приобретении опыта младшими, чтобы впоследствии перейти в высшие эшелоны власти. В состав правительства входят также «министры без портфелей», которые выполняют обязанности советников по политическим или другим вопросам. В британском правительстве есть и ряд других должностей, среди которых ассистенты министров, которые обеспечивают связь правительства с парламентом.

Английские министры, в отличие от своих американских коллег, являются членами законодательного органа, активными политиками в своих избирательных округах и, соответственно, должны исполнять несколько обязанностей одновременно. Общая численность правительства – около ста человек. Но в этом составе правительство на общие заседания не собирается и как коллективистский орган политические решения не принимает.

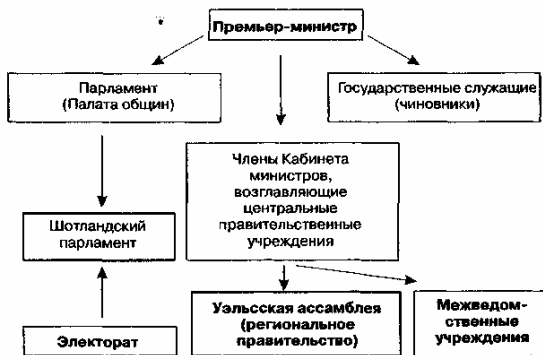


Рис. 2.4. Структура британского правительства [19, 203]

Все решения по ведению внешней и внутренней политики осуществляет созданный внутри правительства кабинет. В его состав входят министры, занимающие высшие посты в правительстве. Численность кабинета обычно составляет 18–25 человек. Свои политические решения кабинет утверждает на закрытых заседаниях. При нем существует ряд комитетов, назначение которых состоит в детальном предварительном изучении вопросов, выносимых на заседания кабинета. 90 % министров – члены партии большинства. На должности их назначает лидер партии, являющийся одновременно премьер-министром.

Каждый член правительства имеет теневого дублера, который стремится получить министерский пост. Из определенного числа таких дублеров формируется так называемый «теневой кабинет», который играет важную роль в деятельности «оппозиции ее величества». Лидер оппозиции является альтернативным премьер-министром.

Особое место в структуре исполнительной власти принадлежит премьер-министру. Своеобразие этого поста передает латинская формула *primus inter pares* (первый среди равных). Эту должность с 1902 г. занимает лидер партии, получившей на выборах в Палату общин большинство депутатских мандатов. Однако считается, что с формально-юридической точки зрения выбор премьер-министра осуществляется монархом. Он и поручает премьер-министру формирование нового правительства. Если во времена королевы



Виктории (1835–1901) премьер-министр в принятии политических решений правительством был только «первым среди равных» и выполнял роль связующего звена между короной и парламентом, то сегодня, когда ответственность исполнительной власти за осуществление экономической и социальной политики резко возросла, статус премьер-министра в правительстве существенно изменился и теперь близок к статусу президента.

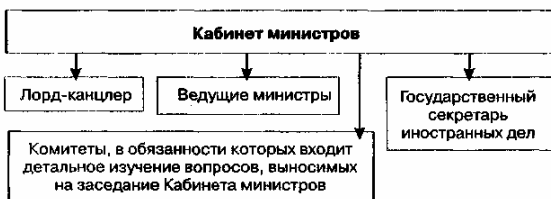


Рис. 2.5. Состав кабинета министров [19, 203]

Верховенство премьер-министра неоднозначно. Чем больше у премьер-министра обязанностей и ответственности, тем меньше времени может он уделить решению конкретной задачи. В число императивов входят:

1) управление партией через патронаж. Чтобы возглавить правительство, политический деятель должен быть избран лидером своей партии. Чтобы остаться на посту премьер-министра, политический деятель должен сохранить и оправдать доверие как своей партии, так и избирателей. У премьер-министра обширные возможности: он назначает четверть парламентариев, представляющих в палате его партию, на должности министров или их заместителей - на заседаниях парламента они сидят на передних скамьях.

При назначении на министерский пост премьер-министр может руководствоваться следующими четырьмя критериями: а) личной преданностью; б) кооптированием (это способ заставить критика замолчать, предоставив ему должность, и тем самым поддерживать правительство); в) репрезентативностью (к примеру, назначение женщин или представителя Шотландии либо Уэльса); г) компетентностью;

2) парламентская деятельность. Премьер-министр еженедельно появляется в палате, где в течение получаса отвечает на более или менее неожиданные вопросы депутатов, в меру сил и остроумия «отстреливаясь» от аудитории, разделенной на противоборствующие группы;

3) общение со СМИ;

4) победа на выборах. Премьер-министр должен одержать только одну победу – добиться своего избрания лидером партии (с 1945 г. шесть премьеров из одиннадцати – сэр Энтони Иден, Гарольд Макмиллан, сэр Алек Дуглас-Хьюи, Джеймс Каллаген и Джон Мейджор – оказывались на Даунинг-стрит не в результате общенациональных выборов, а получив свои места в парламенте

прежнего созыва). Из-за колебаний популярности премьера отсутствует какая-либо закономерность его роли в приведении своей партии к победе. (После 1945 года состоялось 15 избирательных кампаний, премьеры восемь раз приводили правящую партию к победе, и семь раз она терпела поражение);

5) осуществление сбалансированной политики. Премьер-министр находится на самой вершине унитарного правительства, и его власть не ограничивают ни положения, закрепленные в конституции, ни суды.

В наши дни в процессе противоборства двух ветвей власти парламенту все труднее удержать свой приоритет. Это связано с тем, что рычаги политического влияния – информация, доступ к штату сотрудников и партийная дисциплина – находятся в руках премьер-министра – фактической главы исполнительной власти.

В состав Кабинета входят министры, являющиеся членами Палаты общин или Палаты лордов и назначаемые премьер-министром. Таким образом, члены правительства возглавляют различные ведомства Уайтхолла, вставляясь при этом ведущими фигурами парламентского большинства. По выражению Уолтера Бэйдххота, Кабинет осуществляет «тесное единство; почти полное слияние исполнительной и законодательной властей» (цит. по [1, 313]).

Ответственность членов Кабинета требует, чтобы все министры и лица, занимающие второстепенное положение, публично поддерживали правительственные решения или хотя бы воздерживались от их публичной критики. Расставание с должностью столь болезненно в политическом смысле, что крайне редки случаи, когда министр подал бы в отставку из-за несогласия по тому или иному вопросу. Премьер-министр старается сделать так, чтобы никто из его коллег по Кабинету ее Величества, набрав «политический вес», не стал его потенциальным соперником.

Каждый министр отвечает за работу определенного правительственного ведомства, и его политическая репутация зависит от того, насколько он умеет защитить ведомственные интересы в Уайтхолле, в парламенте, в прессе, в так называемых группах давления (pressure groups).

Если Кабинет министров – это краеугольный камень центрального правительства, то ведомства Уайтхолла составляют его каркас. Большая часть решений Кабинета готовится в стенах министерств, и каждое из этих решений реализуется конкретным министерством или группой министерств.

Кабинет, сформированный Тони Блэром в 1997 г. и правивший Великобританией до 2007 г., группирует министерства по следующим направлениям (см. структуру британского Кабинета – [19, 206]).

#### *Структура британского Кабинета:*

Внешнеполитическая деятельность – министерства иностранных дел и по делам Содружества, обороны, международного развития.

Экономика – министерства финансов; торговли и промышленности; транспорта; сельского хозяйства.

Социальная сфера – министерства просвещения и занятости; здравоохранения; социального обеспечения; по делам культуры, информации и спорта.

Территориальное – министерство охраны окружающей среды (включая департамент, ведающий местным самоуправлением Англии, регионами и жилищным строительством); по делам Шотландии, по делам Уэльса, ведомство лорда-канцлера (главы судебного ведомства и верховного судьи Англии); министерство внутренних дел.

Право – ведомство лорда Ченселлора.

Управление делами государства – спикер Палаты общин; парламентский партийный организатор в Палате общин; глава Палаты лордов; канцлер герцогства Ланкастерского.

Правительственные ведомства сильно отличаются друг от друга. Так, например, численность сотрудников министерства внутренних дел приблизительно в десять раз превосходит штат Министерства финансов. Однако сфера экономики так важна, что в последнем значительно больше чиновников высшего звена, а в МВД – рядовых сотрудников, что объясняется очень широким спектром его функциональных обязанностей.

Правительство Великобритании выполняет следующие функции:

- координирующую – согласование заданий и работ, производимых в соответствующих сферах (просвещение, труд, социальная защита);
- политическую – члены правительства являются одновременно и членами Палаты общин;
- административную – связанную с вопросами управления в отдельных отраслях;
- регулирующую – управление хозяйственной деятельностью, социальной и оборонной сферами;
- внешнеполитической деятельности;
- реализации законов.

### **Судебно-правовая система**

В соответствии с доктриной «парламентского суверенитета», краеугольного камня английской конституции, судебные органы не включены в законодательный процесс и, таким образом, не могут осуществлять надзор за ходом законотворчества.

Роль суда в политическом процессе проявляется в иной форме – в объявлении решений правительства такими, которые выходят за пределы его полномочий. Суд может требовать объяснений действиям правительства, если нарушается Habeas corpus act 1679 г., который гарантирует неприкосновенность личности. Активизация деятельности судов в этом направлении способствовало вступлению Великобритании в Европейский Союз, одной из задач которого является защита гражданских прав.

Английская демократия с давних времен складывалась как демократия представительная по своей форме. Но в последние годы появились признаки того, что в стране наряду с сохранением традиционных способов выражения воли народа происходит становление нового центра принятия политических решений. Начало новой, непосредственной форме демократии положили проведенные еще в 70-е гг. XX в. два референдума: общенациональный – о вхождении Великобритании в Общий рынок и местный – о характере власти в Шотландии и Уэльсе. Официально было объявлено, что итоги референдумов будут иметь только рекомендательный характер. Однако главные политические партии страны признали результаты референдумов обязательными для властей при принятии ими соответствующих решений.

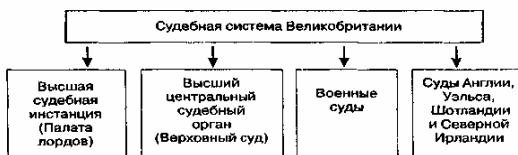
Если Конституция США предоставляет Верховному Суду окончательное право решать, что может и чего не может делать правительство, то в Англии высшим авторитетом является парламент, в котором находящееся у власти правительство всегда может обеспечить большинство голосов.

Первые десять поправок к американской конституции (Билль о правах) позволяет любому гражданину, считающему, что его права личности ущемлены, искать справедливости в суде, тогда как в Англии в аналогичной ситуации гражданин этого лишен.

Английские суды не обладают правом признавать парламентский акт конституционным: суд может лишь рассмотреть вопрос о том, действует ли исполнительная власть в рамках своих статусных полномочий. Многие законодательные акты парламента предоставляют свободу действий Кабинету министров или другим видам исполнительной власти, и суд не спрашивает, как они распоряжаются этой свободой. Если даже суд признает, что правительство неправильно применило свою власть, эффект такого судебного решения может быть сведен к нулю соответствующим парламентским актом, который «задним числом» санкционирует спорное действие правительства.

Таким образом, в Великобритании нет единой судебной системы. В стране существует несколько судебных систем с вариационной децентрализацией. Это очень сложная система, в основании которой лежат два принципа. С одной стороны, это административно-территориальное деление, в соответствии с которым существуют судебные системы Англии, Уэльса, Шотландии. А с другой – суды разделены в зависимости от ценности иска.

Судьи всех судов назначаются монархом, кроме военных судей, назначаемых военным командованием из числа офицеров.



*Рис. 2.6. Общая структура судебной системы Великобритании*

Первой инстанцией по уголовным делам являются суды магистратов. Они рассматривают 90 % всех уголовных дел в стране. Подобные суды работают в составе 2–7 мировых судей, не имеющих юридического образования. Таких судей насчитывается около 30 тыс. – в 10 раз больше, чем профессиональных судей всех категорий вместе взятых [20, 34]. Они рассматривают дела о менее серьезных преступлениях. Более серьезные дела передаются в Суд Короны.

Суды графств, учрежденные в середине XIX в., являются основными органами гражданского правосудия в Англии и Уэльсе. Для упрощения картины можно считать, что суды графств разбирают менее сложные дела, а более сложные слушаются Высоким судом. Наибольшее количество дел в судах графств составляют дела о взыскании долга, а также о восстановлении во владении собственностью, споры о семейных делах, вопросы усыновления (удочерения), дела о банкротстве.

Суд Короны, созданный в 1972 г., считается единым национальным судом, проводящим свои заседания по графствам, центры которых находятся в различных городах Англии и Уэльса. Он рассматривает дела о всех серьезных преступлениях, переданные из магистратских судов. Судебные тяжбы слушаются под председательством судьи и 12 присяжных (обычными, случайно подобранными людьми).

Высокий суд находится в здании Королевских судов правосудия в Лондоне, однако им также проводятся заседания более чем в 100 районных канцеляриях, расположенных в судах графств за пределами Лондона. Этот суд компетентен рассматривать почти все гражданские дела, но на практике он сосредоточивается на наиболее важных и крупных из них. Суд состоит из трех отделений: а) отделения королевской скамьи; б) канцлерского отделения; в) семейного отделения.

Апелляционный суд состоит из двух отделений – уголовного и гражданского.

Суд Короны, Высокий суд и Апелляционный суд вместе собираются и именуются Верховным судом.

Палата лордов в дополнение к своей функции верхней палаты парламента является высшей судебной апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам.

Наряду с вышеупомянутыми основными судами в Англии и Уэльсе имеются специализированные суды, в том числе:

– коронерские суды, где коронеры, иногда вместе с присяжными, расследуют случаи насильственных, неестественных и подозрительных смертей либо смертей по неустановленным причинам;

– военные суды, рассматривающие обвинения в военных преступлениях в отношении военнослужащих;

– церковные суды, разбирающие вопросы, касающиеся англиканской церкви и церковного права.

И, наконец, в дополнение к судам существует целый ряд трибуналов, занимающихся вопросами иммиграции, налогообложения, психического здоровья граждан, землепользования и землевладения, собственности, социального страхования, транспорта, промышленности, занятости. Процедура рассмотрения дел в трибунале по сравнению с судами менее формализована. Членами трибуналов могут быть специалисты-эксперты (например, врачи), не имеющие юридического образования, при этом председатель трибунала практически всегда является профессиональным юристом.

Некоторые особенности имеет **судебная система Шотландии**, где судами первой инстанции по криминальным делам являются полицейские суды в городах, а в графствах – мировые и шерифские суды.

Особенно важные дела рассматриваются Высоким судом юстициария.

Высшая инстанция – Сессионный суд, который является апелляционным. Его решения можно обжаловать только в Палате лордов.

В **Северной Ирландии** первой инстанцией по криминальным и гражданским делам являются суды графств и суды суммарной юрисдикции. Высшая судебная инстанция – Верховный суд, состоящий из Высокого суда и Криминального апелляционного суда.

## **Политические партии**

Партии в Великобритании занимают видное положение в политике и представляют собой широкий спектр мнений по разным вопросам.

Партийная жизнь имеет здесь давние традиции. Аристократические котерии (кружки) «вигов» и «тори» сформировались в Англии еще во второй половине XVII в. Различия между ними носили вероисповедальный характер (вига – пуритане, тори – англикане) и дополнялись династическими симпатиями (виги – противники Якова II, тори – его сторонники). На рубеже XVII и XVIII вв. формируются политические клубы. Известны «Чарльтон клуб» и «Реформ клуб» (основанные соответственно тори в 1831 г. и вигами в 1836 г.). Во второй половине XIX в. в Великобритании стали появляться массовые политические партии. Первой такой партией было основанное в 1861 г. «Либеральное общество регистрации выборов в Англии» или Либеральная партия.

*Партийная система Британии* обычно описывается как двухпартийная или состоящая из двух с половиной частей. Но результаты выборов начиная с

конца 70-х гг. XX в. указывают на то, что в настоящее время в стране развивается многопартийная система. Не следует ограничивать английские партии только лейбористами и консерваторами, имеющими 356 и 197 мест в Палате общин (из 646), т. е. 36 % и 33 % соответственно. Есть еще и влиятельная Либерально-демократическая партия, имеющая в парламенте 62 места и оказывающая серьезную поддержку лейбористам на последних выборах. Кроме этих необходимо отметить растущую популярность Национальной партии Шотландии и Уэльской (Plaid Cymru) националистической партии (обе имеют в парламенте 9 депутатов), а также другие партии (Демократическая Юнионистская партия, Шин Фейн, Социал-демократическая и Лейбористская партия, Ольстерская Юнионистская партия, Респект, Киддминстер Хоспитал энд Хелз Консерн, Партия независимой Великобритании, Зелёные, Национальная партия Британии и др.). Не следует забывать, что политическая карьера всех британских парламентариев, членов кабинета и премьер-министров начиналась в партийных организациях.

Политические партии в Великобритании возникли как результат ограничения абсолютистских функций государства, появления автономной личности и ее стремления участвовать в общественной жизни, влиять на власть как результат признания законности существования различных интересов в обществе, а вместе с ними и политических инструментов (политических партий), призванных представлять эти интересы в системе власти.

Согласно классификации партий, предложенной французским политологом М. Дюверже, предложившим делить партии на кадровые и массовые, консерваторы в Англии – кадровая партия, лейбористы – массовая. Однако первой массовой политической партией была Либеральная партия, основанная в 1861 г.

Английская партийная система, сложившаяся в английском парламенте в XVII в., стала первой системой «парламентских» партий в мире. Парламентарии объединялись в группы для поддержки той или иной политики или лидера. Эти группы назывались «фракциями». Они вступали во временные коалиции по различным вопросам, например для обращения с петицией к королю. К концу XVII в. произошла стабилизация групп («фракций») и их коалиций в виде двух политических партий – партии королевского двора и лояльной оппозиции. В это время вырабатываются первые понятия парламентской политической борьбы: «лояльная оппозиция», принятие решений большинством голосов, компромисс путем переговоров и др.

За последние 150 лет поменялись основные партии страны, но в согласовании деятельности общин в Британии сформировался единообразный набор политических и социальных ценностей. Можно говорить о согласованности характера политической системы и общей государственной политики.

Основные партии Великобритании никогда не бывают в оппозиции существующему государственному строю. Они выступают только против

политики определенного правительства. Поэтому в Великобритании такого рода оппозицию называют «оппозиция ее величества». Партии могут также выступать в роли конструктивной оппозиции: критиковать то, с чем не согласны в действиях правительства, поддерживать то, что считают правильным в его деятельности.

Составным элементом традиционной английской двухпартийной системы в XIX – начале XX в. являлись консервативная и либеральная партии, а с 20-х гг. XX века – консервативная и лейбористская.

В Англии все организовано только в расчете на две партии, третья может в лучшем случае дать перевес одной из них, пока не сравняется с ними в силе. Для этого в обществе должна трансформироваться шкала ценностей. Партии в том или ином варианте сочетают более частные, групповые, специфические интересы, отстаиваемые различными партийными организациями, придают им определенное идеологическое и пропагандистское направление.

*Консервативная партия Великобритании* (официальное название – Национальный союз консервативных и юнионистских организаций) – первоначально выражала интересы преимущественно крупной монополистической буржуазии и земельной аристократии. Она образовалась в середине XIX в. на базе партии тори. После Второй мировой войны находилась у власти в 1951–1964, 1970–1974, 1979–1998 гг. Консервативная партия является классической парламентской партией. Она ориентирована на парламентскую работу, на функционирование в рамках парламентаризма (т. е. самого парламента, а также местных, коммунальных, муниципальных, провинциальных, региональных и т. п. представительных органов). Она функционирует исключительно для обслуживания выборов, для получения максимально большого числа мандатов с целью формирования правительства и проведения своей политики через парламент и правительство. По завершении избирательной кампании деятельность таких партий практически прерывается. Они не имеют четкого членства (т.е. являются как бы движениями), добровольные активисты группируются вокруг выборных лиц, мэров и т. д. Структура партии следует структуре избирательных округов и избирательных участков. В соответствии с уставом и традицией депутаты различных уровней пользуются очень широкими полномочиями в решении всех, в том числе и внутривыборных проблем. Лидер партии, как правило, избираемый парламентской группой, перед нею и ответственен. Но в 2001 г. случилось необычное. Впервые в истории лидера тори – Иэна Данкена-Смита – выбирали всеобщим голосованием. В выборах участвовали все члены партии, и это в основном люди в возрасте заметно старше среднего [13, 30].

Как и все партии этого типа, Консервативная партия построена по строго централистскому принципу. В последние годы в таких партиях наметились тенденции проявлять внимание к прогнозированию объективных процессов и планированию политики. Однако эта работа осуществляется, как правило, не уставными органами партии, а различными частными клубами, группами,



ассоциациями, специализированными политологическими фирмами, нередко одновременно обслуживающими соперничающие партии.

Структура Консервативной партии Великобритании строго следует избирательному принципу. Основным звеном является ассоциация избирательного округа; количество ассоциаций соответствует числу избирательных округов, т. е. и числу депутатов Палаты общин. Ассоциация ежегодно заслушивает депутата (или кандидата в депутаты). Для осуществления предвыборной работы создаются различные подкомитеты: финансовые, членские, политического просвещения, профсоюзов, местного самоуправления, пропаганды и т. д. Ассоциация выдвигает кандидатов, правда, по согласованию с центром. Практическая работа осуществляется ячейками, функционирующими при каждом избирательном участке. Ячейка подразделяется на «блоки», т. е. группы, соответствующие группам домов: проживающие в них члены партии объединяются активистом, назначаемым сверху. Активист распространяет литературу, проводит беседы, приглашает на партийные митинги, организует предвыборные кампании. Как правило, такими активистами в Консервативной партии выступают местные лавочкиники, мелкие промышленники, государственные чиновники, юристы.

Тесная связь английских парламентских и партийных структур просматривается и на центральном уровне. Так, ежегодная конференция Консервативной партии оценивает работу ее за год, принимает резолюции по вопросам политики и организации.

Характерен состав конференции. Это – лидер партии, который избирается на собрании всех депутатов-консерваторов в Палате лордов и в Палате общин, предполагаемые кандидаты на предстоящих выборах и члены исполкома, другие ответственные работники партии, по семь представителей от каждой оппозиции, члены парламентских фракций обеих палат, официально одобренные кандидаты от партии в Палату общин. Формально решения не обязательны для лидера, однако они имеют немалый моральный вес. Обращает на себя внимание, что депутаты и кандидаты в депутаты получают в этой партии официальный статус и по праву имеют представительство в высшем органе, хотя они уже участвовали ранее в выборах лидера.

Наряду с конференцией в Консервативной партии Великобритании действует центральный совет, являющийся совещательным органом при лидере. В этом совете среди прочих заседают все члены Палаты лордов, а также потенциальные кандидаты. В исполкоме, действующем между заседаниями совета, представлены все парламентские фракции. Одно из важных подразделений исполкома – постоянный совещательный комитет по кандидатам в парламент. В его функции входят тщательная проверка приемлемости того или иного кандидата, составление списков кандидатов с биографическими справками, отправка этих списков в ассоциации. В комитете широко представлены парламентские организаторы партии.

Руководящим органам Консервативной партии является центральное

бюро, находящееся под контролем лидера. Один из наиболее важных органов бюро – исследовательский отдел, выполняющий функции секретариата парламентской фракции Консервативной партии.

Таким образом, в структуре Консервативной партии парламентские фракции, депутаты и даже кандидаты в депутаты – постоянные и влиятельные элементы. Они влияют на политику партии на всех уровнях и контролируют ее осуществление. По сути дела, партия выступает в качестве вспомогательной силы для парламента, в качестве деятельности депутатов.

*Лейбористская партия Великобритании* (Рабочая партия Великобритании) – одна из двух ведущих партий страны и наиболее влиятельных партий Социнтерна. Основана в 1900 г. и до 1906 г. называлась Комитетом рабочего представительства. По составу преимущественно рабочая партия. После Второй мировой войны находилась у власти в 1945–1951, 1964–1970, 1974–1979 гг. и с 1998 г. по настоящее время. Именно Лейбористская партия первой в 1924 г. сформировала «теневой кабинет» – важное направление в деятельности оппозиции. Работа «теневого кабинета» способствует сохранению политической стабильности в стране.

После третьей подряд победы лейбористов в мае 2005 г. все британские комментаторы назвали Тони Блэра самым успешным лейбористским лидером в истории партии и одним из самых успешных политических лидеров в истории Великобритании. При нем Лейбористская партия впервые стала восприниматься как «естественная партия власти». Интересно, что до сих пор она так не воспринималась, и ее приходы к власти выглядели как временные перерывы в господстве настоящей «партии власти» – консерваторов [16, с. 26].

Основная часть руководства партии рассматривает парламентскую работу как одно, хотя и значительное, из направлений, политической деятельности. Их партийные организации имеют постоянное, относительно устойчивое членство, к ним примыкают или с ними связаны профсоюзные и другие массовые организации. Партии этого типа менее связаны с депутатским корпусом. Хотя и у них парламентские фракции играют достаточно важную роль в партийных делах, более широкие права имеют чисто партийные органы: собрания, комитеты, конференции, съезды. Итоги избирательных кампаний рассматриваются как главный критерий правильности политики и подбора кадров; поражение на выборах сопровождается значительным изменением и политики, и политического персонала.

Партии этого типа как бы построены на трех различных основах: партийная структура, депутатский корпус, профсоюзы и иные массовые организации.

На протяжении 70–80-х гг. в партиях этого типа, с одной стороны, относительно усиливалась роль партийных структур в ущерб парламентским группам, с другой – все более определенно происходил процесс превращения их в движения без формального массового членства, без идеологических программ, процесс усиления роли прагматизма. Международная интеграция

заставила партию этого типа существенно рационализировать процесс выработки решений и преодолеть узкие рамки старого, традиционного прагматизма.

Лейбористская партия Великобритании была создана для того, чтобы представлять в парламенте интересы тред-юнионов. Хотя в этой партии парламентская практика всегда играла большую роль, она не была столь велика, как у консерваторов, эта роль еще больше была урезана в 70-е гг. в результате ожесточенной внутрипартийной борьбы. Основные вопросы решаются как бы на «тройственном» уровне: представительство партийных организаций, профсоюзов и уже потом – парламентских фракций. Лейбористская парламентская фракция не может выступать против «своего» правительства: она находится под его контролем. Фракция избирает лидера и назначает Кабинет министров. В оппозиции лидер партии является одновременно и председателем фракции. В случае победы лидер автоматически становится премьер-министром.

Организационно Лейбористская партия Великобритании построена по избирательному принципу. За исключением коллективных членов, индивидуальные лейбористы организованы в уличные комитеты, которые объединяют несколько избирательных участков. Актив комитетов распространяет литературу, выявляет сочувствующих, собирает подписи под обращением Лейбористской партии. Главную задачу комитет видит в том, чтобы быть в курсе политических симпатий жителей своего участка. С этой целью ведется следующая картотека избирателей. Раз в месяц комитет проводит собрания для обсуждения местных вопросов. Эти собрания имеют совещательный характер, их резолюции пересылаются в областные организации. Следующее звено – организации избирательных округов аналогично структуре Консервативной партии, с той, однако, разницей, что у лейбористов они включают представителей местных отделений профсоюзов и различных социалистических обществ. Деятельность избирательных округов координируется областными советами Лейбористской партии Великобритании. Характерно, что на конференциях областного совета присутствуют с правом совещательного голоса депутаты и кандидаты в депутаты парламента.

Высшим органом Лейбористской партии Великобритании считается ежегодная конференция, на которой делегатами, помимо избранных партийными, профсоюзными и иными присоединившимися организациями, по должности являются делегаты парламента. Хотя последние и не имеют решающего голоса, их влияние велико. Конференция избирает исполком, в центре его внимания – вопросы, связанные с парламентскими и местными выборами.

Основные две политические партии Великобритании построены по принципу избирательных участков. Большую роль в центре и на местах играют депутаты разных уровней, мэры и другие избранные лица, велика роль парламентских и муниципальных фракций. Как правило, членство в таких партиях немассовое и

ограничивается в основном депутатами и активистами избирательных кампаний.

Принципы и цели двух основных политических партий Великобритании сводятся, прежде всего, к победе на парламентских выборах и мобилизации собственных сил в парламенте. Эти основные принципы и цели можно проиллюстрировать схемой (см. рис. 2.7). Ориентация и структура этих партий нацелены на выявление и выдвижение естественных лидеров, умеющих доходчиво разъяснять массам избирателей предложения своей партии и добиваться их ограниченной избирательной поддержки; часто это оказывается вполне достаточным для управления страной в течение одной или нескольких legislatur.

Однако в последнее время традиционная английская политическая система стала давать сбои. Активное участие Великобритании в европейской интеграции, возрастание непроизводительной сферы в экономике, развитие малого и среднего бизнеса привели к изменениям в социальной структуре общества, появлению новых политических запросов, которые не всегда могут быть реализованы в рамках двухпартийной системы.

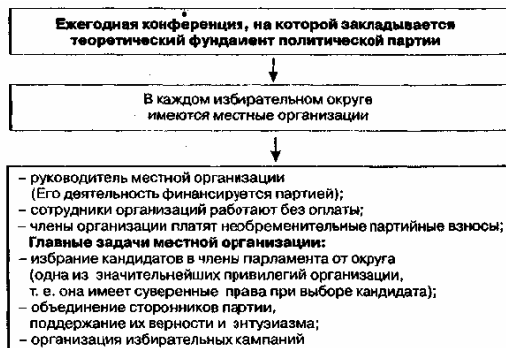


Рис. 2.7. Принципы и цели двух основных политических партий Великобритании [19, 217]

Конечно, двухпартийная политика отнюдь не предполагает полного или даже почти полного совпадения позиций и линии двух главных партий. Такое совпадение могло бы привести к тому, что обе партии в глазах избирателя выглядели бы «на одно лицо» и у него появилось бы искушение отвернуться от них обеих. Суть двухпартийной политики, ее главный политический смысл состоит в том, чтобы удерживать избирателей и население вообще или, по крайней мере, их основную массу в сфере влияния, притяжения существующей общественно-политической системы и не допускать выхода из этого «магического круга». В то же время увеличение в британском обществе средних слоев, связанных с новыми технологиями, новыми видами бизнеса, имеющих доход до 20 тыс. фунтов стерлингов в год и более и составляющих

до 40 % населения, приводит к появлению время от времени в прессе заявлений о блоке «умеренных сил» и основных политических партий, а иногда и постановке вопроса о создании «партии центра».

И это не только разговоры. В марте 1981 г. группа правых лейбористов вышла из партии и создала Социал-демократическую партию Великобритании. Либеральная партия Великобритании, организационно оформившаяся в 1877 г., сегодня старается выражать интересы не только традиционной средней и мелкой буржуазии, но и современных средних слоев, части научной интеллигенции. Она вступает в альянс с социал-демократами, а на последних выборах – с лейбористами, которые выражали интересы «ультра», в отличие от консерваторов, поправение части которых было возможным только в сторону национализма, т. е. враждебного отношения к европейской интеграции и к иммигрантам.

Центристская часть британских политиков желала бы заменить традиционную для Великобритании мажоритарную избирательную систему в один тур на одну из форм пропорциональной или смешанной. Идея состоит в том, что такая реформа не позволит больше консерваторам править по восемнадцать лет подряд, усилит роль малых партий и вынудит к формированию коалиционного правительства (как в Германии, Италии, Израиле и т. д.). Переход к новой избирательной системе был одним из предвыборных обещаний лейбористов, привлечшим либеральных демократов и ряд других партий. Но, получив преобладающее большинство мест в парламенте, лейбористы утратили интерес к коалиции с либеральными демократами, и хотя ими был проведен ряд согласованных ранее мер, особенно в области конституционной реформы, главным фактором, определившим их социально-экономическую и политическую стратегию, стало стремление закрепить завоеванную в ходе выборов монополию на политическую власть. Из перечня мероприятий, осуществлявшихся в ходе конституционной реформы, была фактически изъята одна из наиболее радикальных мер – переход от мажоритарной системы выборов в пользу общин к смешанной, мажоритарно-пропорциональной, следствием чего должно было стать ослабление или даже исчезновение двухпартийной системы и приобщение либеральных демократов к власти. Тем самым лейбористы фактически отказались от создания мощной коалиции центристских сил. А между тем расчеты показывают, что переход к пропорциональной избирательной системе позволил бы расширить представительство ряда партий в британском парламенте (см. табл. 2.1).

Таблица 2.1  
 Результаты парламентских выборов 1992, 1997 и 2005 гг. (исключая данные по  
 Северной Ирландии) [19, 218]

Партии	1992			1997			2005		
	% подаваемых голосов	Численность депутатов, избранных по мажор. системе	Численность возможных депутатов, избр. по пропорц. сист.	% подаваемых голосов	Численность депутатов, избранных по мажор. системе	Численность возможных депутатов, избр. по пропорц. сист.	% подаваемых голосов	Численность депутатов, избранных по мажор. системе	Численность возможных депутатов, избр. по пропорц. сист.
Консервативная	42,8	336	273	31,4	165	199	32,3	197	По результатам последних выборов такой расчет не производился
Лейбористская	35,2	271	222	44,4	419	286	35,2	356	
Либеральные демократы	18,3	20	114	17,2	46	109	22,0	62	
Шотландские и уэльские национальные партии	2,4	7	16	2,5	10	16	2,1	9	
Партия референдума	-	-	-	2,7	0	17			
Другие партии	1,3	0	0	1,7	0	8,4		21	

Особенностью партийной системы Великобритании является то, что каждая из составляющих Соединенное Королевство частей проводит собственную партийную политику. На крайних позициях стоит Северная Ирландия, и британские партии не участвуют в тамошних выборах. В Шотландии соперничают четыре партии. На всеобщих выборах 1997 г. большинство голосов получила Лейбористская партия, а на втором оказалась Шотландская национальная партия, отстаивающая идеи независимости. Консерваторы не сумели завоевать ни одного места. В Уэльсе за Националистическую партию Плэйд Симру проголосовало менее одной десятой валлийских избирателей. Характерной особенностью Уэльса является непропорционально высокий процент голосов, отданных за лейбористов (см. табл. 2.2).

Таблица 2.2  
 Распределение голосов по национальности в 1997 г. [19, 219]

	Процентное соотношение голосов				
	Англия	Шотландия	Уэльс	Северная Ирландия	Соединенное Королевство
Неолейбористы	43,5	45,6	54,7	0	43,2
Консерваторы	33,7	17,5	19,6	1,2	30,7
Националисты	0	22,1	9,9	89,5 <sup>1</sup>	4,6
Прочие..	4,8	1,8	3,4	9,3	4,7
Население (млн чел.)	48,9	5,1	2,9	1,6	58,6

<sup>1</sup> Из них 49,3 % проголосовали за пробританские юнионистские партии, поддерживаемые протестантами; 40,2% - за ирландские националистические партии (СДУП и Шин Фейн), поддерживаемые католиками [1, 301].

## Местное самоуправление

*Структура местного самоуправления, объем полномочий, характер взаимоотношений с центральной властью определяются парламентским Актом о самоуправлении 1972 г. В соответствии с законом страна поделена на 59 графств: 7 метропольных, в состав которых входит 36 округов, и 52 административных (неметропольных) графств, состоящих из 333 округов. Общим для метропольных и неметропольных графств и входящих в них округов является то, что они управляются советами, которые избираются населением территориального образования. Советы эти состоят из председателя, заместителя и советников. Различие между указанными единицами состоит в распределении компетенций между ними. Советы неметропольных графств обладают более широкими полномочиями, чем метропольные. Они, помимо управления полицией, противопожарной службой, дорогами, ведают также и управлением библиотеками, музеями, социальными службами, попечением престарелых. Эти сферы общественной жизни в метропольных графствах отнесены к ведению советов округов.*

Низшей структурной единицей в системе местного самоуправления являются приходы. Они существуют только в сельской местности и в ряде городов. Их насчитывается около 11 тысяч. Управляются приходы общими собраниями жителей, решения на которых принимаются большинством голосов.

Аналогичная реформа местного самоуправления была проведена и в 9 районах Шотландии.

В Великобритании получила распространение форма «сильный совет – слабый мэ́р». Характерным для нее является предоставление органам местного самоуправления как законодательных, так и исполнительных полномочий. Совет обладает значительными полномочиями в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах. Управление местными делами в основном осуществляется через систему отраслевых комитетов, создаваемых советом, а полномочия мэ́ра, также избираемого советом, достаточно ограничены. Например, «слабый мэ́р» наделяется правом «вето», которое легко преодолеть простым большинством членов совета. Мэ́р может только предлагать совету принять те или иные решения и председательствовать в нем. Все кадровые назначения или перемещения «слабый мэ́р» осуществляет только с согласия совета, а ряд исполнительных функций осуществляют служащие местного самоуправления, избранные непосредственно общиной (казначей, атторней, клерк и т. д.).

Главным недостатком этой формы является некоторый вакуум исполнительной власти, поскольку она не предусматривает какого-либо должностного лица, несущего ответственность за все вопросы реализации муниципальной программы. Последствием этого может быть дробление местного управления и его слабая координация. Пока практика показывает,

что формула «сильный совет – слабый мэр» эффективна лишь в условиях небольших общин.

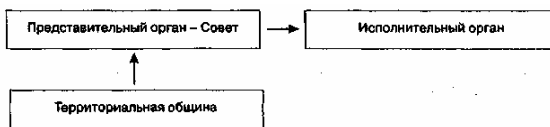


Рис. 2.8. «Сильный совет – слабый мэр»

В отличие от большинства стран Западной Европы и США Великобритания живет по неписаной конституции. Одобрённые парламентом законы не закреплены и могут изменяться простым большинством. В этих условиях местные органы власти не имеют постоянных самостоятельных прав и являются творением одобрённых параллельных законов. Так, не существует ни одного писаного положения о статусе и правах органов местного самоуправления, как нет и положений об их роли в границах местных общин. Если раньше считалось, что местная власть, поскольку она избрана народом, имеет безусловное право определять политику в рамках своей юрисдикции, то со временем это право постепенно утрачивалось. На протяжении последних двух десятилетий XX в. автономия органов местного самоуправления все более размывалась: они постепенно превращались в административные органы центрального правительства. Непреклонностью центрального правительства страны признавать, что органы местного самоуправления должны иметь обоснованные права и полномочия, кроме тех, которые возложены на них парламентом, объясним отказ подписать Хартию местного самоуправления Совета Европы (1985 г.) на том основании, что этот документ противоречит британским традициям. Хотя эти традиции и меняются.

Определённые изменения произошли в последние годы в системе управления Лондоном. Одно время у Большого Лондона не было самоуправления. Лондон состоит из Сити (со своим мэром) и 32 «городищ» или «бургов» (borough) с горсоветами. До 1987 г. существовал Совет Большого Лондона, так же как и советы других больших городских агломераций. Традиционно (со второй половины XX в.) почти во всех этих советах господствовали левые; особенно «красным» был Большой Ливерпуль, а за ним – Большой Лондон. Премьер-министр М. Тэтчер ненавидела «красных» и вообще всякое местное самоуправление, полагая, что для жизни нации важны не какие-то там «бурги», а фирмы. Она добилась закрытия советов больших городов. Но пришедшие к власти в 2000 г. лейбористы восстановили самоуправление Большого Лондона. Теперь у Лондона есть мэр и при нем – городская ассамблея из 25 депутатов.



14 депутатов избираются по избирательным округам, а 11 – всем лондонским электоратом [12, 24].

У мэра Лондона (вместе с ассамблеей) довольно широкие полномочия в сфере транспорта, планировки, экономического развития города, среды обитания, полиции, пожарного надзора и пр. При консерваторах все это находилось в ведении министра по делам Лондона. У Большого Лондона довольно большой бюджет, но нет права вводить налоги помимо уже существующих.

Лондонское самоуправление – часть общей стратегии на деволюцию (автономизацию). Эта стратегия последовательно распространяется не только на исторические области с этническим элементом – Шотландию, Уэльс, Северную Ирландию, но и на области самой Англии. Некоторые зародышевые формы автономизма появляются снизу, например в Йоркшире или Корнуэлле. Большие агломерации вроде ливерпульской также поддерживают эту идею. Все это вполне в духе левого мировоззрения, анархо-коммунистического начала – «свобода общинам», «вся власть Советам». Неприемлемое отношение консерваторов к любой автономии объясняется их первоначальной связью с влиятельной центральной элитой (наследные пэры, крупные предприниматели). В правоцентристских партиях анархо-либертарианское начало тяготеет к идеям «свободного предпринимательства». В отличие от консерваторов лейбористы в согласии с духом своей социальной философии поощряют региональную и местную автономию. Но так же, как и консерваторы, они не могут допустить, чтобы автономии управлялись теми, кто независимы от центра. Автономии не должны оказаться в оппозиции к центру и, что особенно беспокоит руководство двух ведущих партий, под влиянием «периферийных» политических сил. Ведь центру грозит оппозиция на местах даже со стороны своих же внутрипартийных фракций. В современной Британии автономии фатальным образом тяготеют налево. И шотландские националисты, и валлийские автономисты, и ирландские республиканцы – все социалистического толка. Очень сильным является и левое крыло в Лейбористской партии. И когда Лейбористская партия у власти, ей грозит серьезный бунт в автономии. Поощряя деволюцию, лейбористы вынуждены одновременно ее жестко контролировать. И это сегодня является стержнем отношений центра и местного самоуправления. Сегодня срывается только сильная финансовая зависимость местных территориальных коллективов от центра.

\*\*\*

Итак, политическая система Великобритании представляет собой весьма динамичное единство возникших столетия тому назад политических институтов и новых, современных политических структур. В результате эволюционных изменений в политической системе, обусловленных конкретно-историческими условиями развития британского общества, в стране установилась форма демократии, невозможная практически ни в одной стране. Британский парламент, оказавший огромное влияние на становление демократии в Европе, сегодня не является форумом нации. Поиск политических решений в основном предрешен партийной дисциплиной депутатов. Формально право принимать решения сохраняется за парламентом, но фактически центр их принятия переместился в кабинет, представляющий правительственное большинство в корпусе законодателей.

Устойчивость и перспективы политической системы Великобритании во многом зависят от реформирования верхней палаты парламента, модернизации избирательной системы, способной учесть растущее влияние Шотландской национальной партии, либеральных демократов и др., способности правительства создать механизмы, позволяющие учитывать интересы различных регионов и религиозных групп, решать проблему Северной Ирландии, а также обеспечить подъем экономики до уровня экономического развития ее европейских соседей. Модернизация политической системы Великобритании определяется и ее участием в Евросоюзе, реализацией многих экономических, политических и социальных программ на международном уровне. Несомненно, это не может не способствовать корректировке британского политического традиционализма.

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ФРАНЦИИ

ФРАНЦИЯ является одним из самых мощных и развитых государств Европы. Она играла важнейшую роль в европейском поствестфальском балансе сил, а после окончания Второй мировой войны входит в первую пятерку мировых лидеров. Франция была первой европейской державой, осуществившей буржуазную революцию и выбравшей республиканскую форму политического устройства. Именно во Франции родилось и прижилось понятие «нация» как политическое объединение граждан государства. Франция через своих политиков Ж. Делора, П. де Буасье, В.Ж. д'Эстена много сделала для европейской интеграции. Она же, через своих граждан, проголосовавших на общенациональном референдуме против Евроконституции, стала барьером на ее пути.

Французские претензии на мировое первенство с XIX века опираются не столько на экономическую мощь, военную силу или непосредственное политическое влияние, сколько на культурное лидерство. Французская культура (начиная с эпохи Просвещения) находится в авангарде формирования «проекта Модерна», формируя как его концептуальную программу, так и стиль современной европейской культуры.

В качестве суверенного национального государства Франция выжила в горниле острейших международных конфликтов и внутренних раздоров. О высокой внутренней устойчивости французского национального государства говорит, например, то, что оно успешно выдержало внутренние испытания глубочайшими кризисами и революциями, сопровождающимися высокой степенью насилия и дестабилизации (1789–1799, 1830, 1848 гг.), а также угрозами гражданской войны (1870–1871, 1958 гг.). Франция также успешно преодолела кризисы, вызванные международными событиями (поражения в войнах, насильственное отделение территорий, распад одной из самых крупных колониальных систем).

В то же время Франция имеет устойчивую репутацию страны, для которой характерны острые внутренние противоречия, глубокие социальные и идеологические конфликты, перманентная политическая нестабильность. Даже в настоящее время забастовки, демонстрации, народные протесты и публичные скандалы являются существенным фоном французской политической жизни. В то время как США имели за 200 лет своего существования лишь одну конституцию с 26 поправками, Франция, начиная с Великой Французской революции 1789 г., пережила 3 монархии, 2 империи, 5 республик, приняв 15 сменяющих друг друга конституций.

Эти два элемента – историческая длительность политико-государственного развития и его перманентная нестабильность – определяют главную специфическую особенность французского политического процесса, который, по мнению многих политологов и историков, постепенно преодолевает свою нестабильность, особенно в социально-политической системе «Пятой республики», чье рождение связано с преодолением угрозы гражданской войны, вызванной политической нестабильностью «Четвертой республики», которая нашла возможность предотвратить угрозу радикализации политического процесса в 1968 году. Однако неурегулированность корсиканского вопроса, рост числа голосов, отданных за ультраправые и ультралевые политические силы, замедление темпов экономического роста, массовые беспорядки на этно-конфессиональной почве в 2004–2005 гг., активизация молодежного экстремизма и студенческие волнения 2006 г. говорят о серьезном кризисе, поразившем эту систему. К тому же социально-политическая система Пятой республики с ее французским вариантом государства всеобщего благосостояния, этатизмом и унитаризмом вступает в определенные противоречия с задачами организации

общевропейского политического, социально-экономического и правового пространства.

Особенностям социально-политической Франции «Пятой республики» и посвящена данная глава нашего учебного пособия.

### **Институциональные особенности политической системы Пятой республики**

Государственное устройство Французской Республики претерпело значительные вариации на протяжении последних двух столетий, после Великой Французской революции, вследствие чего менялись функции различных политических институтов этой страны. Многие годы политическая система Франции представляла собой исторический пример парламентаризма, однако, в силу своего исторического развития она приобрела ряд отличий по сравнению с классическими парламентскими и президентскими политическими системами.

Современную политическую систему Пятой республики, как правило, рассматривают в качестве классической разновидности *полупрезидентского* политического режима. Помимо разделения государственной власти на законодательную и исполнительную ветви, здесь наблюдается дополнительное разделение исполнительной власти на президентскую и правительственную, что позволяет говорить некоторым политологам о наличии во Франции оригинальной *премьер-президентской* политической системы. Дело в том, что конституционные правила Пятой республики прописаны таким образом, что президент может назначать премьер-министра и формировать правительство только из членов партий или блока партий, победивших на парламентских выборах. При этом следует отметить, что хотя президенту традиционно отводится главная роль, но возможна также и ситуация, когда политическая система принимает черты парламентской. Такое положение вещей воспроизводится в том случае, если президент и премьер-министр представляют различные политические силы и соответственно глава государства не может рассчитывать на поддержку большинства в парламенте. При этом сценарии развития ситуации президент теряет многие из своих властных полномочий, центр исполнительной власти смещается от главы государства к главе правительства и политическая система становится де-факто парламентской или, точнее, премьерской. В политической истории Пятой республики было три случая «существования» президента и премьер-министра из противоположных политических лагерей: два в период президентства Ф. Миттерана (1986–1988 и 1993–1995 гг.) и один, но самый длительный период при президентстве Ж. Ширака (1997–2002 гг.). В первых двух случаях левый президент «существовал» с правым премьер-министром, в третьем, наоборот, правый президент разделял власть с левым премьер-министром.

Таким образом, важной особенностью политической системы Франции является то, что реальная реализация президентских полномочий ставится

в зависимость от наличия или отсутствия эффективного парламентского большинства, иначе говоря, *общий способ функционирования политического режима определяется соотношением политических сил* на парламентских выборах. «В Великобритании, Соединенных Штатах или в Германии функционирование институциональной системы зависит от системы партийной, но остается неизменным независимо от соотношения политических сил в рамках партийной системы, – пишет известный французский политолог Ф. Бенетон. – Одна из особенностей Франции заключается в том, что институциональная практика зависима не столько от партийной системы, но и, порой, и от соотношения политических сил, участвующих в парламентских выборах. Иначе говоря, в некоторых случаях победа на выборах уходящего большинства или уходящей оппозиции определяет способ применения конституции» [2, 333].

Хотя реальная практика «сосуществования» президента и премьера из противоположных политических лагерей не привела к значительной пробуксовке политических механизмов Пятой республики, и тем более к их антагонизму, однако многие политологи считают данную ситуацию небезопасной и потенциально способной привести к параличу государственных институтов. По мнению Ф. Бенетона, данный институциональный конфликт, обусловленный неустойчивостью конституционной практики Пятой республики, можно разрешить только введением политической ответственности президента перед обществом, подтверждаемой необходимостью завоевания большинства и на парламентских выборах. «Проблема согласования позиций между двумя видами большинства может быть разрешена в нынешних условиях только в том случае, если установлено, что решающее значение имеют последние выборы, – независимо от того, президентские выборы или парламентские, – пишет Ф. Бенетон. – Если существует расхождение, то в первом случае должен последовать роспуск парламента, во втором же – отставка президента» [2, 339]. Однако сам по себе справедливый тезис о необходимости политической ответственности президента и условиях существования во Франции двух не связанных между собой электоральных циклов (семилетнего президентского и пятилетнего парламентского) мог привести лишь к дестабилизации политического календаря Пятой республики. Негативный эффект досрочных президентских выборов перечеркивал бы позитивные следствия формирования единого парламентского и президентского большинства. Выход из этой институциональной ловушки конституции Пятой республики был найден в сокращении президентского срока с 7 до 5 лет, аналогично сроку действия парламентского мандата, которое было принято на референдуме в сентябре 2000 г. Синхронизация (начиная с 2002 г.) сроков президентских и парламентских выборов создает возможность формирования конгруэнтного президентского и парламентского большинства, принадлежащего к одной и той же политической силе, что существенно снижает (хотя и не исключает) риск возникновения ситуации «сосуществования».

## Исполнительная власть: президент и правительство

**Полномочия президента.** Исполнительная власть во Франции представлена президентом и правительством. В настоящее время президент во Франции избирается прямым голосованием сроком на 5 лет, причем, в отличие от многих других европейских государств, французский президент может переизбираться неограниченное число раз.

Одной из важных особенностей поста президента Франции является то, что он практически независим от других правительственных органов власти. Именно этот факт в значительной мере объясняет те широкие возможности, которыми наделен президент во французской политической системе. Некоторые политологи, в частности У. Сафран, отмечают, что в этом отношении Франция вообще не имеет аналогов в Европе, поскольку здесь президент, если он опирается на парламентское большинство и имеет своего премьер-министра, является практически свободным от законодательных ограничений, которые присутствуют в других европейских странах с сильной президентской властью [29, 162]. Более того, в данном случае уместно даже говорить о существовании своеобразной «квазимонархической системы» или даже «демократической монархии», в центре которой находится фигура президента [27, 91].

В соответствии с ныне действующей Конституцией Франции президент назначает премьер-министра страны и председательствует в Совете министров. Кроме того, как гласит статья 5 Конституции Французской республики, президент Франции выполняет функции Верховного главнокомандующего, другими словами, он является непосредственным гарантом национальной независимости и территориальной целостности страны. Он же является и главным дипломатом, несущим ответственность за соблюдение международных договоров. К функциям президента относится и утверждение законов и декретов после их обсуждения в Совете министров. Президент также имеет право роспуска Национального собрания (одной из палат парламента) и может быть наделен дополнительными полномочиями в период кризиса.

Таблица 3.1

Президенты Пятой республики

<b>Президент</b>	<b>Период</b>
Шарль де Голь	1958–1969
Жорж Помпиду	1969–1974
Валери Жискар д'Эстен	1974–1981
Франсуа Миттеран	1981–1995
Жак Ширак	1995–2007
Николя Саркози	2007–

Следует отметить, что такие широкие полномочия президента Франции были закреплены в Конституции 1958 г., которая была направлена на усиление роли исполнительной власти с целью положить конец существовавшей ранее политической нестабильности, которую создавали частые

парламентские кризисы Четвертой республики. Эти положения Конституции 1958 г. сначала встретили жесткую оппозицию со стороны многих политических партий, особенно левых сил, однако со временем политикам удалось достичь консенсуса по вопросу сильной исполнительной власти. Демократическая легитимность французского президента значительно выросла в результате перехода после 1962 г. к процедуре прямого его избрания в ходе всенародных выборов. Избрание президента проводится по двухтуровой мажоритарной системе. Если в первом туре ни один из кандидатов не получит абсолютного большинства голосов, то через две недели проводится второй тур. В нем участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Изначально Конституция Пятой республики предусматривала процедуру непрямого избрания президента коллегией выборщиков, в которую входили члены парламента и местных советов. Переход к прямому избранию президента стал значительным успехом Ш. де Голля, который позволил ему позиционировать себя в качестве лидера всего французского народа и выступать в качестве «арбитра нации».

Возможно, самым мощным инструментом политической власти президента Франции является ст. 16 Конституции республики. Данная статья гласит, что «когда институты республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных государственных властей прекращено, президент республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с премьер-министром, председателем палат, а также с Конституционным советом». Иными словами, эта статья предоставляет право президенту объявлять чрезвычайное положение на всей территории Французской республики и принимать на себя всю полноту власти в этой ситуации. Более того, в соответствии с этой статьей, президент получает право роспуска Национального собрания палаты парламента (во всяком случае, именно так данная статья интерпретируется большинством политологов и правоведов). Следует отметить, однако, что за всю историю Французской республики с момента принятия нынешней Конституции лишь один президент воспользовался правом, предоставленным статьей 16. Это был президент Шарль де Голль, и произошло это в апреле 1961 г., во время попытки армейского переворота в Алжире. Тогда де Голль ввел чрезвычайное положение больше чем на пять месяцев (оно было отменено лишь в конце сентября 1961 г.), несмотря на то, что сам путч продолжался лишь несколько дней и был успешно подавлен. Статья 16 Конституции неоднократно подвергалась (и подвергается) критике со стороны многих политиков и общественных деятелей Франции; указывалось, среди прочего, на неопределенность правовой ситуации, которая может возникнуть при введении президентом чрезвычайного положения на территории республики, не говоря

уже об опасности диктатуры. В частности, наблюдатели справедливо указывали, что из текста Конституции не ясно, достаточно ли серьезными являются меры контроля за деятельностью президента, поскольку не контролируется сам момент введения чрезвычайного положения. В Конституции фигурируют ни к чему не обязывающие фразы, что глава государства лишь должен получить «официальную консультацию» у премьер-министра, председателей парламентских палат и Конституционного совета. Полученные «мнения» этих лиц не обязательно исполнять.

Даже некоторые французские президенты, например Миттеран, предлагали исключить эту статью из Конституции. Однако на сегодняшний день эта статья по-прежнему присутствует в Основном законе республики. Сторонники этого положения указывают, что, во-первых, подобная статья присутствует и в конституциях многих других европейских государств, а во-вторых, маловероятно, что у любого французского президента возникнет необходимость вводить чрезвычайное положение в стране в обозримом будущем [29, 190].

**Полномочия правительства.** Что касается второго органа исполнительной власти – правительства, возглавляемого премьер-министром, то его основная функция – определение и осуществление политики французской нации.

Как и в других странах, во Франции правительство не только выполняет чисто административные функции, но и имеет право законодательной инициативы. Более того, в данном отношении французское правительство имеет определенное преимущество перед парламентариями, поскольку именно Совет министров определяет повестку дня заседаний обеих палат парламента и имеет право блокировать голосование в парламенте.

Конституция различает два понятия: Совет министров – как собрание министров под председательством президента республики, и Кабинет министров – как собрание министров под председательством премьер-министра. Совет министров осуществляет полномочия, принадлежащие по Конституции правительству. Все акты, исходящие от этого органа, подписываются президентом. Премьер-министр может председательствовать в Совете министров в очень редких случаях и только на основании специальных полномочий, предоставленных президентом по определенной повестке дня.

Совет министров Французской республики придерживается принципа коллективной кабинетной ответственности. Данный принцип означает, что все члены Кабинета должны разделять официальную точку зрения французского правительства по всем вопросам. Данная норма существует для того, чтобы предотвратить отдельных членов Кабинета министров от попыток дискредитации всего состава правительства во имя удовлетворения собственных политических амбиций.



Интересно, что во Франции в отношениях между премьер-министром и парламентом действует норма, уникальная для Западной Европы. Она зафиксирована в 3-м параграфе 49-й статьи Конституции. В соответствии с ней премьер-министр как глава правительства может ставить перед Национальным собранием вопрос о доверии всему составу Совета министров в связи с его программой, общеполитической декларацией или же в связи с голосованием по определенному законопроекту. Законопроект считается принятым, если большинство депутатов Национального собрания не проголосуют за вотум недоверия. В противном случае премьер-министр обязан подать президенту Франции прошение об отставке своего правительства, что практически невозможно, если премьер опирается на парламентское большинство. Именно с помощью этой нормы в периоды «существования» были обойдены возможности возникновения конституционных кризисов, вызванные отказом президента подписать тот или иной законопроект. Возможность принимать законы, минуя их обсуждение, путем постановки вопроса о доверии к правительству стало эффективным средством разрешения институциональных парадоксов Пятой республики [17, 313].

Как глава правительства премьер-министр занимает привилегированное положение по отношению к другим членам Совета министров и имеет в своем распоряжении собственные административные службы, такие как Генеральный секретариат правительства. Правительственная структура включает в себя собственно министров, государственных министров, министров, выполняющих поручения главы правительства, и государственных секретарей.

Собственные полномочия премьер-министра весьма широки. Он осуществляет руководство деятельностью всего состава правительства и вносит предложения по назначению и смещению министров. Кроме того, глава правительства несет ответственность за национальную оборону республики и обеспечивает выполнение законов. В функции премьер-министра входит также производство назначений на гражданские и военные посты, кроме тех случаев, когда это относится к прерогативе президента Франции. Помимо функций исполнительного порядка, премьер-министр также владеет некоторыми важными законодательными полномочиями. В частности, он может требовать созыва парламента на внеочередную сессию или ходатайствовать о создании паритетной комиссии для урегулирования разногласий между Сенатом и Национальным собранием.

Интересно, что ввиду широких полномочий президента во Французской республике некоторые обозреватели неоднократно предлагали вообще упразднить должность премьер-министра и приблизить в этом отношении политическую модель Франции к политической системе США, где, как известно, президент является одновременно и главой государства и главой правительства. Однако во Франции считают, что президент и так наделен слишком широкими полномочиями и должность премьер-министра необ-

ходима уже хотя бы для того, чтобы как-то уравновесить баланс исполнительной власти. Кроме того, важно помнить, что во французской политической системе премьер-министр выполняет, среди прочего, и важную функцию посредника между президентом и парламентом.

### **Законодательная власть**

Законодательная власть во Франции представлена двухпалатным парламентом, состоящим из *Сената* и *Национального собрания*. Сенат состоит из 321 сенатора и избирается на 9 лет на основе не прямых всеобщих выборов, обновляясь каждые три года на одну треть. Начиная с 2004 года постепенно количество сенаторов будет увеличено до 346, срок их полномочий сокращен до 6 лет, при этом половина мест будет обновляться каждые 3 года. Национальное собрание состоит из 577 депутатов и избирается прямым голосованием сроком на 5 лет. В то время как обе палаты имеют одинаковые функции – разработка и принятие законов, а также контроль за деятельностью правительства, – в случае разногласий верховенство в законодательной инициативе принадлежит Национальному собранию.

Право голоса на парламентских выборах имеют как мужчины, так и женщины, достигшие возраста 18 лет (хотя до 1974 г. возрастной ценз устанавливался как 21 год). Что же касается непосредственно членов парламента, то они должны быть старше 23 лет и обязательно должны иметь французское гражданство. Интересно, что во Франции избиратель может навсегда лишиться права голосовать на выборах, если он был хотя бы раз осужден за совершение серьезного преступления (хотя это правило не относится ко всем видам преступлений).

Полномочия парламента, согласно статье 34 Конституции Французской республики, включают ежегодное принятие бюджета и законов, определяющих цели и рамки социально-экономического развития страны, а также определение оборонной политики страны. Кроме этих законодательных функций, парламента также осуществляет контроль за деятельностью правительства. В частности, политический контроль выражается, прежде всего, в том, что парламента (конкретнее – Национальное собрание) может поставить вопрос об ответственности правительства и обязать его уйти в отставку. Существует также технический контроль, представленный в виде многочисленных постоянных комиссий каждой палаты парламента.

Хотя Сенат лишен некоторых полномочий, которыми располагает Национальное собрание (право вынесения вето недоверия правительству, приоритет в рассмотрении финансовых законопроектов и т. д.), порядок избрания сенаторов, срок их мандата и тот факт, что Сенат не может быть распушен, обеспечивают этой палате парламента высокую политическую стабильность. Возможно, именно поэтому председатель Сената наделен важным полномочием – он временно замещает президента Франции в тех

случаях, если пост президента по какой-то причине оказывается вакантным или если возникают обстоятельства, препятствующие президенту выполнять свои обычные функции. В истории Франции такая ситуация возникала уже дважды: в 1969 г., после отставки генерала де Голля, и в 1974 г., после смерти президента Помпиду.

Парламент собирается на сессию один раз в году: она открывается в первый рабочий день октября и заканчивается в последний день июня. Сессия должна длиться не более 120 дней. Исключение составляют обстоятельства чрезвычайного положения, и сессия может собраться помимо обычного регламента после переизбрания Национального собрания, если второй четверг после выборов не приходится на обычную сессию. Чрезвычайные сессии парламента созываются с определенной повесткой дня или по требованию премьер-министра либо большинства членов Национального собрания.

Что касается законодательной процедуры, существующей во французской политической системе, то, хотя законодательная инициатива принадлежит и премьер-министру, и членам обеих палат парламента, следует отметить, что в ряде случаев полномочия членов парламента в этой области являются весьма ограниченными.

Законопроекты (разрабатываемые правительством) и законодательные инициативы (разрабатываемые парламентом) выносятся на рассмотрение в Национальном собрании или в Сенате, хотя законопроекты, касающиеся финансовых вопросов, рассматриваются в обязательном порядке в Национальном собрании. Сначала документ рассматривается в постоянной комиссии, которая делает заключение о принятии или непринятии того или иного документа, а также вносит в него необходимые поправки. Следующим этапом законодательной процедуры является обсуждение законопроекта на открытом заседании, причем обсуждение проводится только по правительственному тексту. Правительство имеет право отказаться от рассмотрения поправки, которая не была предварительно рассмотрена в комиссии. Хотя законопроект голосуется в идентичной редакции в обеих палатах, но в случае разногласия Национальное собрание имеет право преимущественного мнения.

Как видим, в законодательной процедуре премьер-министр и правительство в целом часто занимают привилегированное положение по сравнению с парламентариями. Это еще раз свидетельствует о сильной роли исполнительной власти во французской политической системе. С другой стороны, не стоит приуменьшать законодательную роль парламента; напротив, примерно 75 % времени продолжительности всех открытых заседаний парламентариев посвящены именно законодательным дебатам. К тому же Национальное собрание выполняет другие важные функции в этой области, в частности, оно осуществляет работу над совершенствованием законов.

Кроме того, следует помнить о том, что права членов парламента надежно защищены Конституцией. Член парламента обладает правом депутатской неприкосновенности (иммунитетом). Это означает, что ни один член парламента не может подвергаться преследованию, розыску, аресту, заключению или суду за высказанные мнения или за голосование при исполнении им своих функций. Ни один член парламента во время сессии не может подвергаться преследованию или аресту за преступления или проступки без разрешения палаты, в состав которой он входит, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Парламент сам вправе учреждать комиссии по расследованию и контролю и особые комиссии (по снятию парламентской неприкосновенности и т. д.). Правовое положение членов парламента существенно не отличается от избранных представителей других стран. Они рассматриваются как представители всей нации и выполняют свои функции на основе представительного, а не императивного мандата, который в соответствии со статьей 27 Конституции является недействительным.

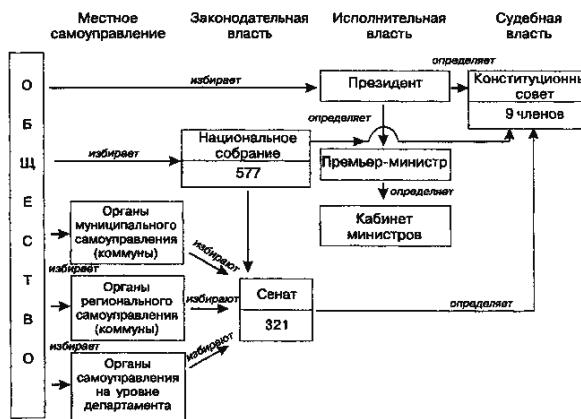


Рис. 3.1. Структура политических институтов Франции [19, 248]

### Судебная власть

Судебная система Франции регламентируется в разделе VIII Конституции «О судебной власти». Как уже указывалось выше, президент страны в соответствии со статьей 64 Конституции является гарантом независимости судебной власти.

Французское правосудие основывается на принципах коллегиальности (есть, однако, исключения), профессионализма, независимости, которая обеспечивается рядом гарантий (несменяемость не распространяется на

магистратов административной юстиции). Закон 1977 г. установил, что расходы на осуществление правосудия при рассмотрении гражданских и административных дел возлагаются на государство. Это правило не распространяется на уголовную юстицию. Доступность правосудия – это еще один из показателей демократичности французского правосудия в том случае, когда речь идет о защите имущественных прав. Что же касается уголовной юстиции, то совершенно справедливо закон подходит к тому, чтобы осужденное за преступление лицо само несло расходы в отношении причиненного ущерба, как обществу, так и отдельным лицам.

В сфере судебной власти Франции высшими юридическими инстанциями являются Кассационный суд, занимающийся рассмотрением жалоб на постановления апелляционных судов, и Государственный суд – высший и последний орган административной юстиции, принимающий решения относительно законности административных актов.

Говоря о системе политического устройства Франции, нельзя обойти вниманием также такие важные органы, как Конституционный совет и Государственный совет.

Основная функция *Конституционного совета* – осуществление контроля за соблюдением Конституции этой страны во время выборов и за конституционностью законов, которые вносят изменения в Конституцию. В состав Конституционного совета входят девять членов, назначаемых сроком на девять лет, причем трое из них назначаются президентом, а остальные – председателями Национального собрания и Сената (по три члена каждый). Председатель Конституционного совета назначается президентом Франции, и именно голос председателя является решающим в том случае, если голоса остальных членов разделились поровну.

Компетенция Конституционного совета разнообразна. Совет рассматривает жалобы, связанные с правильностью избрания членов парламента, вопросы неизбираемости и несовместимости должностей, возникающие в отношении членов парламента. Совет обсуждает регламенты палат парламента до их применения для проверки их соответствия Конституции.

Конституционный совет обладает широкой компетенцией относительно выборов президента (участвует в подготовке выборов, в производстве операций по выборам и в объявлении их результатов). Совет дает консультации правительству по организации выборов, кандидатуры на пост президента представляются в совет, и он составляет их список; совет проверяет правильность выдвижения кандидатов, публикует составленный им список. На практике Конституционный совет рассматривает жалобы, участвует при введении в стране чрезвычайного положения (статья 16 Конституции), наблюдает за проведением референдума и объявляет его результаты.

Основная же функция Конституционного совета – рассмотрение соответствия законодательных и иных нормативных актов Конституции

страны, а также контроль за соответствием международных договоров Основному закону. Кроме того, на Конституционный совет возложены обязанности по разрешению споров о распределении компетенции между законодательной и исполнительной властью.

Конституционный совет выносит решения на основе статьи 41 Конституции, если во время обсуждения законопроекта в какой-либо палате парламента выявится, что какая-либо поправка не входит в область законодательства или противоречит полномочиям, представленным в соответствии со статьей 38, т. е. в порядке делегированного законодательства, и по этому поводу возникли разногласия между правительством и председателем соответствующей палаты.

Таким образом, в общем и целом можно заключить, что Конституционный совет выполняет две основные функции: функцию законодательного контроля и функцию своеобразного советника президента, хотя функция законодательного контроля все же является доминирующей.

Что касается *Государственного совета*, то его функции и полномочия несколько менее обширны. Государственный совет выступает как высший орган административной юстиции и как консультативный орган правительства. В первом случае совет осуществляет контроль за деятельностью административных органов. Совет выполняет также обязанности кассационной инстанции в отношении апелляционных административных судов и в отношении дел, поступающих из Счетной палаты, Суда бюджетной дисциплины и т. д. В соответствии со статьями 38 и 39 Конституции он дает предварительные заключения по законопроектам правительства. Совет консультирует правительство и министров по юридическим вопросам.

### **Административно-территориальная система**

Административно-территориальная система Франции претерпела значительные изменения на протяжении новой истории этой страны, хотя изначально эта система строилась на традициях централизации. Франция имеет одну из самых сложных систем административного устройства среди европейских стран, являясь децентрализованным унитарным государством.

На данный момент Франция – чуть ли не единственное государство-член ЕС, которое имеет *четыре уровня* административно-территориального деления: 1) коммуна; 2) департамент; 3) регион; 4) государство. Начиная с 1982 г., проходит реформа органов местного самоуправления, призванная расширить степень местной автономии и уменьшить административный контроль со стороны государства.

Низшей единицей французского административно-территориального устройства является *коммуна*. В настоящее время во Франции насчитывается примерно 37 тыс. коммун, причем в 75 % коммун население составляет менее 2 тыс. жителей, а примерно в 10 % коммун население насчитывает менее

100 человек. Коммуна располагает собственным совещательным органом, представленным муниципальным советом и собственным органом исполнительной власти, представленным мэром. Члены муниципальных советов избираются прямым всеобщим голосованием сроком на 6 лет.

Компетенция деятельности коммун сводится в основном к решению местных муниципальных проблем. В частности, коммуна занимается обеспечением начальных школ и содержанием школьных зданий, градостроительством, оказанием социальной помощи в границах коммуны, обслуживанием дорожно-транспортной сети и организацией общественного транспорта на территории коммуны.

Следует отметить, что хотя теоретически коммуна располагает достаточно широкой автономией (особенно после введения в действие закона о децентрализации в 1982 г.), однако на практике реальные возможности каждой коммуны чаще всего зависят в первую очередь от ее финансов, которыми располагает ее муниципальный совет и мэр. В итоге, как правило, лишь коммуны с большим населением и/или высоким процентом зажиточных жителей обладают реальными возможностями осуществления большого количества социальных проектов.

Второй уровень административно-территориального устройства Франции – *департамент* – является звеном, обеспечивающим представительство и присутствие государства. Во Франции насчитывается 100 департаментов: 96 в метрополии и 4 в заморских владениях.

В соответствии с ныне действующим французским законодательством, главой исполнительной власти в департаменте является председатель генерального совета. Генеральный совет состоит из генеральных советников, избираемых всеобщим прямым голосованием сроком на 6 лет. Законы о децентрализации, принятые в 1982 г., освободили департаментский выборный орган – генеральный совет – и его председателя от опеки со стороны префекта. Вместе с тем департамент по-прежнему остается инстанцией, обеспечивающей присутствие государства и государственное управление на местном уровне.

К основной компетенции департамента относятся следующие задачи: обеспечение деятельности и содержание учреждений высшего образования, обслуживание департаментской дорожной сети, распределение социальной помощи и осуществление заботы о престарелых. Департаменты также занимаются выплатой пособий для детей и пособий на трудоустройство, оснащением сельского хозяйства, организацией школьного транспорта и планированием строительства жилья для малообеспеченных лиц.

Третий уровень – *регион* был создан в 1961 г. для обеспечения управления на региональном уровне в качестве полноправного территориального коллектива. В ходе реформы 1982 г. его автономия была значительно расширена. В настоящее время во Франции существует 26 регионов (22 собственно во Франции и 4 заморских). Коллегиальным

совещательным органом региона является региональный совет, который начиная с 1986 г. избирается всеобщим прямым голосованием сроком на 6 лет. Региональный совет, в свою очередь, избирает из своего состава председателя, являющегося главой исполнительной власти в регионе.

В компетенцию региона входят обеспечение и поддержание деятельности зданий высшего образования, организация транспорта и связи на территории региона, обустройство территории, экономическое развитие. Регион также занимается согласованием и реализацией планового договора между государством и регионом.

Таким образом, в последние десятилетия в административно-территориальную систему Французской республики были внесены существенные поправки и изменения, которые способствовали усилению децентрализации и расширению автономии территориальных коллективов (регионов, департаментов, коммун). В значительной степени этот процесс будет продолжен и дальше в результате новых изменений в законодательстве, которые были приняты в период 2002–2004 гг.

### **Партийная система: основные игроки и институциональные особенности**

Партийная палитра современной Франции является достаточно пестрой. В отличие от Великобритании, Германии или США во Франции на политической арене активно представлен весь спектр политических течений – от ультралевых до ультраправых. При этом партийное поле Франции отличается гораздо большей мобильностью, что определяет и большую сложность заключаемых союзов и альянсов, а также их повышенную текучесть и пластичность.

Партийная система Франции в послевоенный период прошла ряд трансформаций, которые значительно изменили общий формат ее функционирования. Во-первых, в силу институциональных особенностей Пятой республики во Франции в период после 1958 г. партийное соперничество все более начало склоняться к *биполярной модели*. Уже в 1970–1980 гг. складывается двухблочная модель электоральной конкуренции в составе четырех основных игроков (*quadrille bipolaire*): левая коалиция (соцпартия и коммунисты) боролась с правой коалицией (неоголлистской партией «Объединение в поддержку республики» и «Союзом за французскую демократию»).

Возникновение биполярной модели партийной конкуренции в значительной степени было стимулировано новым институциональным форматом электорального соперничества, который коренным образом изменил «правила игры» между большими и малыми партийными игроками. Речь идет о переходе от пропорциональной системы Четвертой республики, которая стимулировала многопартийность и поддерживала существование мелких политических партий, к мажоритарной электоральной системе выборов в два тура, которая не только начала способствовать



выживанию только наиболее крупных партийных игроков, но и фактически свела их соперничество в рамки двухпартийной модели. По принятой при переходе к Пятой республике электоральной формуле в первом туре для избрания в Народное собрание необходимо получить абсолютное большинство поданных голосов (от округа избирается один депутат). Если никто не получил большинства, то через неделю проводится второй тур, для участия в котором допускаются лишь кандидаты, набравшие в первом туре более 12,5 % голосов (вначале был установлен порог 5 %) от числа избирателей, включенных в списки. Для победы во втором туре достаточно получить уже просто относительное большинство голосов. Двухтуровая мажоритарная система способствует тому, что партии постоянно заключают между собой сделки, договариваясь либо не выступать в какой-то части округов друг против друга (такой практики придерживались ОНР и СФД), либо снимать кандидатуры в пользу наиболее проходимого кандидата во втором туре (такую форму координации предпочитают коммунисты и социалисты). По мнению многих исследователей, первый тур выполняет во Франции роль, аналогичную «праймериз» на съездах демократов и республиканцев в США, только в данном случае подобные функции выполняет правая и левая партийная коалиция: в первом туре борьба идет за распределение порядка мест *внутри* составляющих частей блоков, во втором туре – между самими блоками.

То, как институциональные правила электоральной конкуренции, принятые при переходе к Пятой республике, практически сразу же начали видоизменять соответствующие партийные стратегии, хорошо демонстрирует сравнение парламентских выборов 1958 и 1962 гг. для ФКП и соцпартии. В первом случае между ними не было никакой координации, во втором они договорились действовать во втором туре совместно. В результате социалисты увеличили свое представительство в Народном собрании в 1,5 раза с 47 до 66 депутатов (при общем снижении поданных за них голосов с 15,5 % до 12,5 %), а коммунисты в 4 раза с 10 до 41 депутата (при формальном увеличении голосов в первом туре с 19,1 % до 21,8 %).

Закрепление биполярной модели в немалой степени было подкреплено и другой важной институциональной особенностью Пятой республики – переходом к всенародному избранию президента в 1962 г., мажоритарная формула которого также способствовала выходу во второй тур и конкуренции только двух кандидатов, представляющих, как правило, противоположные политические силы.

По мысли де Голля, переход к всенародному избранию президента должен был сократить зависимость президента от политических партий, представители которых доминировали в коллегии выборщиков, избравших президента до 1962 г. Однако возросшая значимость президентского приза неожиданно начала способствовать *президентализации* французской партийной системы и всей французской политики вообще. Партийные стратегии стали строиться не только вокруг задачи победы на парламентских

выборах, но и вокруг задачи победы на выборах президентских, и только этот двойной успех мог обеспечить подлинный контроль над реальными рычагами политической власти в стране. Включение в структуру мотиваций политических партий задачи захвата президентского приза коренным образом изменило их поведение: из центробежного оно стало центростремительным. Возник хорошо знакомый американистам эффект мажоритарных президентских выборов, выражающийся в сокращении идеологической дистанции между двумя соперничающими партиями и их кандидатами, которые вынуждены для своей победы смещаться в центр, чтобы захватить как можно широкий сегмент электората за пределами своей изначальной идеологической ниши. Специалисты назвали это «американизацией» французской политики, имея в виду то, что она все в большей степени стала строиться по модели выборов в США [26, 143]. В конечном итоге поляризация партийной системы Пятой республики осуществлялась скорее не по конфликтной, а по консенсусной модели, вместо обострения идеологических противоречий произошло существенное смягчение позиций двух основных противоборствующих коалиций (ибо они вынуждены во втором туре бороться прежде всего за центристских избирателей). Как отмечает Дж. Сартори, «эффект системы повторного голосования состоит не только в том, что она ведет к большей гибкости партий (по Дюверже), но и в том, что она смягчает политику. В целом повторное голосование карает идеологическую политику и вознаграждает прагматическую политику» [8, 386–389].

Важным следствием мажоритарной двухтуровой избирательной системы стало и то, что она серьезно сократила уровень фрагментации Национального собрания, существенно облегчив формирование устойчивого парламентского большинства и создание правительственных коалиций. Правила игры, установленные избирательной системой, создают мощные стимулы к четкому коалиционированию двух противоположных полюсов политического спектра, а значит, способствуют устойчивости правительственных кабинетов. По практически единодушной оценке политологов, выбор избирательной системы Пятой республики оказался весьма удачным и она превратилась в один из важных источников политической стабильности Пятой республики [26, 142].

*Левые.* На левом фланге самым влиятельным течением уже давно является *Социалистическая партия* (СП). Правда, некоторые европейские политологи классифицируют эту партию как центристскую. Будучи одной из старейших политических партий, она насчитывает примерно 170 тыс. человек. С левых позиций партия выступает за социалистическое и демократическое преобразование общества.

Идеологической основой партии долгое время выступала левая доктрина, но с либеральной, гуманистической, социально ориентированной, прагматической окраской. Социалисты сформулировали свой вариант концепции «французского социализма», которая включала следующие позиции:

представление интересов «трудящихся», «уничтожение эксплуатации», создание «классового фронта», «разрыв с капитализмом», «изменение жизни». Кризис коммунистической идеологии и изменившаяся обстановка вызвали существенную коррекцию партийной программы. Пересмотр партийной доктрины основан не на постулате об антагонистическом отношении к капитализму, а на идее его «критического анализа». Обновленная социалистическая партия в своей деятельности ориентируется не на «жертв» капиталистической системы, а на «естественных избирателей»: инженерно-техническую интеллигенцию, служащих государственного сектора и их семьи, квалифицированных рабочих.

Особой популярностью этой партии удалось достичь в конце 70-х и начале 80-х гг. прошлого столетия. В 1981 и 1988 г. социалистам удавалось дважды завоевать пост президента, они неоднократно получали большинство мест в парламенте и формировали правительство (1981–1986, 1988–1993 гг.). Однако популярность соцпартии в годы двойного срока президентства Франсуа Миттерана значительно снизилась. Многие избиратели связывают именно с этой партией многочисленные экономические проблемы конца 80-х и 90-х гг. Сдвиг соцпартии в 90-е гг. к более умеренной и центристской политике, который многие политологи связывают и с общим упадком левых идеологий, и с поиском социал-демократического «третьего пути», который охватил все Европу, стал для партии началом поиска нового места в политической системе страны. Социалистическая партия проиграла на парламентских выборах 1993 г. и президентских 1995 г., однако взяла реванш на парламентских выборах 1997 г., сформировав широкую правительственную коалицию левых сил. На президентских выборах 2002 г. кандидат от социалистов Л. Жюспен, в том числе из-за конкуренции других левых кандидатов, не смог выйти во второй тур, проиграв ультраправому Ле Пену. На последних президентских и парламентских выборах 2007 г. социалисты уверенно заняли 2-е место и даже увеличили свое представительство в Национальном собрании на 36 депутатов.

Достаточно заметной политической силой на левом фланге до недавнего времени была *Французская коммунистическая партия* (ФКП). Она была основана в 1920 г., однако расцвет популярности коммунистов приходится на период после окончания Второй мировой войны, когда она стала ведущей политической силой левого фланга. Престиж ФКП значительно вырос благодаря активной роли коммунистов в движении Сопротивления. Коммунисты даже входили в состав послевоенного правительства Шарля де Голля.

На протяжении почти всей второй половины прошлого столетия ФКП оставалась влиятельной силой на политической арене Франции. Например, в 1967 г. французские коммунисты получили 22,5 % голосов на парламентских выборах. В этом отношении ФКП была уникальной партией среди других коммунистических течений Западной Европы, поскольку в других

европейских странах аналогичных результатов смогла достичь лишь Итальянская коммунистическая партия. Однако ФКП не сумела избежать трудностей, характерных для всех коммунистических партий после распада СССР. Кроме того, важную роль сыграла неспособность ФКП приспособиться к изменившимся историческим реалиям. 1990-е гг. ознаменовались дальнейшим сокращением электоральной базы этой партии, так как ей не удалось увлечь за собой новыми лозунгами сколько-нибудь значительное количество избирателей.

На президентских выборах 2002 г. лидер ФКП Роберт Ю показал более чем скромный результат, не сумев преодолеть даже 4-процентный барьер, пропустив вперед двух кандидатов от троцкистских группировок «Рабочая борьба» Арлетт Лагийе (5,72 %) и «Революционной коммунистической лиги» Оливье Безансоно (4,25 %). Тенденция упадка ФКП была подтверждена и на парламентских выборах 2002 г., на которых она получила всего лишь 4,8 % голосов (1,2 млн) по сравнению с 9,9 % (2,5 млн) в первом туре выборов 1997 г. Парламентские выборы 2007 г. несколько улучшили электоральные показатели коммунистов, которые даже получили 15 депутатских мандатов. Но фактически это свидетельствует о том, что традиционные коммунисты превращаются в маргинальную политическую силу и выходят из состава основных политических игроков Франции, а их место на левом фланге могут занять различные левацкие группировки, которые получили в I туре парламентских выборов 2007 г. 15 % голосов, расширив свое электоральное поле во многом за счет молодежи и иммигрантов.

В последние десятилетия определенное влияние приобрела также *Партия зеленых (ПЗ)*. Эта партия ворвалась на политическую арену Франции в 1980-х гг., когда экология стала достаточно популярной темой во всех европейских странах. По данным опросов общественного мнения, французы ставят экологию на четвертое место в рейтинге тех проблем, которые волнуют их больше всего. Партия зеленых умело воспользовалась этим фактором, сочетая в своей предвыборной программе необходимость особого внимания к охране окружающей среды с акцентом на актуальные для современного французского общества социальные проблемы. Эта стратегия принесла свои результаты: если на парламентских выборах 1988 г. Партия зеленых получила 0,35 % голосов, то на выборах 1993 г. – уже 7,6 %.

Однако 1990-е гг. принесли Партии зеленых также и некоторые проблемы. Так, многие избиратели разочаровались в их предвыборной платформе, усмотрев в реальных действиях зеленых слишком много противоречий с их обещаниями. Кроме того, Партия зеленых пережила несколько внутренних расколов – часть ее членов предприняли попытку создать отдельное объединение. Фракция зеленых в Национальном собрании никогда не была многочисленной. По результатам последних парламентских выборов 2007 г., Партия зеленых обладает лишь 4 депутатскими мандатами. На данный момент неясно, сможет ли Партия зеленых укрепить и усилить свои

позиции на левоцентристском фланге, и сможет ли она сделать свою программу более привлекательной для французских избирателей. Падение «моды» на экологию, характерное для большинства западноевропейских государств в настоящее время, может усложнить и без того неясные перспективы этого политического течения.

**Правые.** На правом фланге французской политической арены традиционно доминирует политическая сила, которая считает себя продолжателем голлистской традиции и возводит свое происхождение к движению «Объединение французского народа» (РПФ), созданного в 1947 г. для поддержки генерала де Голля. После политического кризиса, вызванного войной в Алжире и установлением в 1958 г. Пятой республики, сторонники де Голля объединились в «Союз за новую республику» (ЮНР), который во второй половине 1960-х стал называться «Союз в защиту республики» (ЮДР). В 1976 г. Жак Ширак реорганизовал голлистскую партию в новую политическую силу – «Объединение в поддержку республики» (ОПР), которая стала проводником нового политического курса, получившего наименование неоголлизма. Традиционная доктрина голлизма апеллировала к понятию «участия» и концепции сильного государства, способного противостоять давлению «организованных интересов» и руководить экономической жизнью нации на основе государственного планирования (т. н. «дирижизма»). Она ориентировалась не только на традиционный электорат правых, но и апеллировала к более широкой социальной коалиции различных сил, включая и часть рабочего класса [29, 84–86].

Стержнем шираковского неоголлизма стала программа «экономического либерализма», бывшая французской адаптацией лозунгов «консервативной революции» М. Тетчер и Р. Рейгана. Неоголлисты считают необходимым провести «дебюрократизацию», денационализацию и «дерегламентацию» соответственно государства, экономики и общества, восстановить роль рыночных механизмов и свободной рыночной конкуренции, подорванной многолетним гипертрофированным государственным вмешательством, сохранив при этом национальный «порядок и безопасность», а также особую роль Франции в мире. После неолиберального поворота и принятия идеологии неоголлизма социальная база ОПР в целом приняла явный консервативный характер. Так, по результатам социологических опросов, за ОПР традиционно голосуют представители зажиточных слоев населения, средний и крупный бизнес, а также избиратели с высшим образованием. Напротив, среди избирателей с низким уровнем образования и низкими доходами процент голосующих за ОПР сравнительно невысок [30, 245].

Будучи одной из основных политических сил страны, ОПР в 1970–1980-е гг., однако, так и не сумела завоевать ключевой во Франции пост президента и утратила свою позицию доминантной партии Пятой республики, которой она обладала в эпоху харизматического президентства де Голля.

Только в 1995 г., после победы Ширака на президентских выборах, ОНР обретает второе дыхание и заявляет о себе как о ведущей силе во французской политической жизни. После победы на президентских и парламентских выборах 2002 г. созданная на основе ОНР коалиция «Союз за президентское большинство» в ноябре того же года преобразуется в новую политическую партию «*Союз за народное движение*» (ЮМП), которая также победила на президентских и парламентских выборах 2007 г., сохранив статус правящей партии.

Усиление позиций «*Союза за народное движение*» (ЮМП) негативно сказывается на популярности «*Союза за французскую демократию*» (СФД), созданного президентом Жискаром д'Эстеном в 1978 г. на основе объединения нескольких мелких центристских политических партий христианско-демократической и либеральной ориентации, которые в 1960 г. выступали против внутренней и внешней политики де Голля. Первоначально СФД играл роль «избирательного картеля» для поддержки президентского курса и политических амбиций Жискара д'Эстена, который занимал пост президента Французской Республики в 1974–1981 гг. и долгое время оставался одним из патриархов французской политики. Объединение центристских партий позволяло, по его мнению, создать, с одной стороны, альтернативу господствующим на правом фланге идеям голлизма, с другой – преодолеть право-левый раскол французского общества. Основой идеологической программы СФД де-факто стала разработанная Жискаром д'Эстеном концепция «передового либерального общества». Очень долгое время организационная структура СФД оставалась весьма рыхлой, выдвижение общих кандидатов на выборах не всегда проходило гладко и каждая из партий пыталась подчеркнуть свою независимость и самостоятельную роль в блоке. В 1998 г. СФД попытался преобразоваться в единую партию, однако это привело лишь к усилению центробежных тенденций и отколу в этом же году сначала партии «Либеральная демократия» (бывшие республиканцы), а потом и других группировок, которые в 2002 г. плавно перетекали в шираковский мегапартийный проект ЮМП. Сам лидер СФД Франсуа Байру категорически отказался влиться в ряды новой суперструктуры: «Мне эта идея чем-то напоминает единую политическую силу Советского Союза – КПСС» [Лазарева].

В любом случае, судя по всему, СФД постепенно утрачивает свой статус влиятельного вето-игрока французской политики (по результатам I тура парламентских выборов 2007 года СФД получила всего 7,6 %), превращаясь в сателлита ЮМП. Этому способствует и то, что в последние десятилетия СФД и ОНР традиционно поддерживают друг друга на выборах, несколько раз успешно формируя совместную правительственную коалицию (так было в 1986, 1993 и 2002 гг.).

Сравнительно новым явлением французской политики является рост влияния ультраправой партии «*Национальный фронт*», которая возглавляется

Жан-Мари Ле Пенем. Основанный в 1972 г. на основе объединения ряда маргинальный крайне правых группировок НФ очень долгое время не добивался значительных успехов на выборах. Рост электорального сегмента НФ произошел во второй половине 1980 и в 1990 гг., когда партия начала стабильно завоевывать 10–15 % голосов. Умело эксплуатируя темы «иммигрантской угрозы», роста преступности и безработицы, сохранения «французской идентичности», Ле Пену удалось привлечь на свою сторону не только ту часть консервативного голлистского электората, которая скептически отнеслась к неолиберальному повороту Ширака, но и значительную часть голосов «недовольного» рабочего класса, которая традиционно голосовала за коммунистов. Партии Ле Пена удалось привлечь на свою сторону все тех, кто считает себя «проигравшим» в результате экономических реформ и фактического демонтажа индустриального сектора экономики, неспособного выдержать условия глобальной конкуренции. Ядро электората НФ составляют, во-первых, мелкобуржуазные слои в сельских районах восточной и юго-восточной Франции, склонные к правому популизму; во-вторых, рабочие деградирующих промышленных районов севера и северо-востока Франции, пострадавшие в результате закрытия фабрик и шахт; в-третьих, жители южных регионов (Марсель, Ницца, Лазурный берег), которые в наибольшей степени столкнулись с последствиями иммиграции. Фактически НФ превратилась в ведущую политическую силу, которая представляет наиболее пострадавшие в результате деиндустриализации слои рабочего класса и безработных. Успех НФ в немалой степени стимулируется несомненной харизмой Ж.-М. Ле Пена, его блестящими ораторскими и полемическими способностями, которые оказались притягательными для все тех, кто разочаровался в системных игроках Пятой республики.

Правда, на последних парламентских выборах «Национальному Фронту» свое доверие оказали лишь 4,7 % пришедших на голосование французов (12,2 % в 2002 г.). Такое резкое падение популярности НФ произошло во многом из-за того, что избранный президентом от партии ЮМП Николя Саркози, занимая пост министра внутренних дел Франции, проявил решительную твердость при подавлении массовых беспорядков со стороны выходцев из африканских стран и стран Магриба в 2005 году, что привлекло к нему голоса французов, обеспокоенных ростом иммиграции. Если Н. Саркози, став президентом, останется верен духу своей политики как министра внутренних дел, то НФ может вполне превратиться в маргинальную политическую силу. Если же нынешний президент Франции пойдет на либерализацию политики в отношении иммиграции – у Жан-Мари Ле Пена вновь появится шанс расширить свое присутствие в Национальном собрании.

Подводя некоторые итоги развития партийной системы Пятой республики, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, практически завершился процесс ее *битоляризации*. При этом

количество основных игроков в 1990–2000 гг. сократилось с четырех до двух, т.е. партийная система Франции все больше эволюционирует в сторону развития двухпартийной системы, но в ее не американском, а в более «мягком» британском варианте двухполовинной партийной системы, допускающей вращение вокруг двух основных игроков еще и мелких сателлитов [25, 208]. В первую очередь эти процессы были обусловлены кардинальными сдвигами соотношения сил внутри самих левых и правых блоков. С одной стороны, произошло размывание традиционного электората и маргинализация Французской коммунистической партии. Если в 1960–1970 гг. между социалистами и коммунистами был примерный паритет (каждая из них примерно поровну делила электоральный пирог левых), то в 1980–1990 гг. социалистическая партия стала самой крупной партией левых сил, собирая как минимум две трети их голосов. С другой стороны, аналогичные процессы происходили и на правом фланге. В 1960 г. произошло растворение христианско-демократического Народного республиканского движения (МРП), которое так и не смогло составить конкуренцию политическому проекту де Голля. Объективно они занимали одну и ту же нишу и апеллировали к одному и тому же электорату, поддерживающему развитие социального государства, однако МРП, в отличие от итальянской ХДП или западногерманской ХДС/ХСС, так и не смогла стать ведущим выразителем идей правого электората [18, 386]. Вместе с упадком различных «старых» идеологических буржуазных партий Третьей республики судьба правого центра была обречена. В условиях мажоритарной формулы избиратель во втором туре, как правило, ставился в жесткие рамки выбора «или/или», что постепенно сокращало игру до двух основных противостоящих игроков. В этих условиях мелкие центристские партии перестали играть роль «золотой акции» и были вынуждены войти в союз или влиться в состав более крупных партнеров [17, 311]. Именно в силу этих причин проект Жискара д'Эстена иммигрантов – объединить мелкие партии центра в рамках «Союза за французскую демократию» и создать крупный центристский блок – фактически закончился неудачей и, судя по всему, в ближайшее время на правом фланге останется только одна доминирующая и «всеохватывающая» консервативная партия – «Союз за народное движение», что, безусловно, приближает французскую партийную систему к британской модели.

Во-вторых, электоральные правила Пятой республики работают в пользу наиболее крупных партий и существенно снижают шансы прохождения в Национальное собрание партиям мелким, которые не могут войти в соглашение с более крупными партнерами. Как отмечал еще М. Дюверже, «по общему правилу второй тур выгоден центру и невыгоден флангам: т.е. представительство первого завышено, а вторых занижено» [8, 453]. Как правило, основные бонусы получают системные партии центра, такие как ОНР/СФД и социалисты. Например, на парламентских выборах 1993 г. правоцентристская коалиция ОНР/СФД завоевала 39 % голосов избирателей, однако получила 82 % мест в



Народном собрании, в 2002 г. шираковский ЮМП получил соответственно 33,7 % голосов и 63,21 % депутатских мест. В конечном итоге, «мажоритарная избирательная система в двух турах обеспечивала завышенное представительство победившей на выборах коалиции партий, а внутри этой коалиции – партии, получившей больше голосов, чем ее партнер» [17, 311]. В последние два десятилетия такие партии, как ФКП, зеленые и Национальный фронт, имеют на много меньше депутатских мандатов, чем получают голосов на выборах. Такие партии, даже если и выходят во второй тур, как правило, проигрывают более центристскому кандидату из левого или правого блока. Политологи отмечают, что хотя такая диспропорциональность не вполне справедлива, но такова цена, которую приходится платить за изоляцию крайних экстремистских партий. Именно благодаря такой системе, например, Национальный фронт Ле Пена, получив на парламентских выборах в 1993 и 2002 гг. соответственно 12,4 % и 11,3 % голосов, не сумел завоевать ни одного депутатского мандата. Способность французской избирательной системы Пятой республики «штрафовать» антисистемные партии, закрывая им путь к получению мандатов, является, по мнению Дж. Сартори, одним из ее основных достоинств (цит. по [19, 263]). Правда, на парламентских выборах 2007 года Национальный фронт, набравший в I туре 4,7 % голосов, получил 9 депутатских мандатов, что говорит о некоторых сбоях французской избирательной системы.

В-третьих, сокращение идеологической дистанции между лево- и правоцентристскими коалициями имело своим следствием то, что некоторые сегменты электората оказались не в состоянии выразить свои взгляды через традиционные системные партии, способные получить места в Народном собрании. Почти половина избирателей не видит существенной разницы между, например, социалистами и коалицией правоцентристских партий [26, 149]. Когда развитие биполярной партийной модели Пятой республики приблизилось к своей наиболее законченной форме и две противостоящие коалиции сомкнулись где-то в районе идеологического центра (фактически вобрав в себя все центристские силы), возник обратный эффект *новой фрагментации* партийного поля, но уже не в центре, а по краям идеологического спектра. Два тяжеловеса французской политики (социалисты и ЮМП) вынуждены теперь уже бороться уже не только друг с другом, но и с ультраправыми (НФ) и ультралевыми (левацкие группы троцкистского толка) соперниками. Хотя в силу уже отмеченной специфики электоральных правил Пятой республики партии-спойлеры (срезающие часть традиционного электората системных партий) не имеют серьезных шансов победы во втором туре выборов в Национальное собрание, в то же время они способны добиться существенных успехов при выборах в Европарламент и региональные советы, которые проходят на пропорциональной основе.

В-четвертых, в партийно-идеологическом пространстве Франции происходит интенсивная трансформация основных линий электоральных

расколов, приводящая не только к размыванию традиционных партийных идентификаций, но и к возникновению новой модели электоральной конкуренции, что может привести к радикальному переформатированию партийной системы страны. Косвенным свидетельством накапливаемого напряжения в рамках традиционной партийной системы является и все возрастающий успех периферийных кандидатов от несистемных партийных проектов, как справа, так и слева, на президентских выборах. Если в 1995 г. они получили в общей совокупности 38 %, то в 2002 и в 2007 гг. уже 47 %. По мнению многих исследователей, это свидетельствует о том, что значительная часть электората не просто не может выразить свои взгляды через основные системообразующие партии Франции (ЮМП и социалистов), но и активно ищет новые точки организационной кристаллизации для выражения своих новых предпочтений. Важным аспектом новой волны фрагментации партийно-электорального поля является и то, что новые партийные проекты возникают не только по оси традиционного право-левого противостояния, но и вокруг новых проблемных измерений французской политики: экологических проблем, проблем европейской интеграции и национального суверенитета, вопросов моральных ценностей, регионализации и т. д.

Эти новые проблемные измерения французской политики могут привести к совершенно иной группировке французских партийных лагерей: они все больше делятся не на правые и левые (характерен в этом отношении позитивный консенсус между СП и ЮМП в отношении евроинтеграции и децентрализации), а на системные и несистемные.

\* \* \*

Политическая система Пятой республики, рожденная гением и харизмой Ш. де Голля, была порождением эпохи, требовавшей социального мира перед лицом социально-классовых и партийно-политических противостояний. Фактически она обеспечила своеобразный пакт правых и левых политических элит и, в более широком контексте, определенный «социальный контракт» между рабочим и буржуазным классами, выражением которого и стал политический проект голлизма. По мнению видного французского политолога Филиппа Бенетона, значение Пятой республики заключается в том, что она покончила с антагонизмом правых и левых, восходящим к эпохе Французской революции. Впервые за более чем свою двухсотлетнюю историю политическая система Франции перестала функционировать в режиме перманентной «гражданской войны». Пятая республика, по мнению Бенетона, 1) нашла удачное институциональное решение проблемы стабилизации политической системы, 2) фактически свела на нет роль радикальной якобинской традиции, 3) привела к тому, что процедурные правила игры либеральной демократии были приняты всеми участниками в качестве единственно возможных (цит. по: [19, 271]).

Однако в настоящее время ситуация существенно изменилась.

Французский вариант государства всеобщего благосостояния с элементами этатизма и унитаризма все более превращается в «большого человека Европы». С окончанием «холодной войны» и смещением центра социальных противоречий старую идеологию классового противостояния сменило достаточно аморфное представление о противоречиях между «умеренным правым центром» и «умеренным левым центром» в рамках общего социального консенсуса. Однако французский политический истеблишмент не заметил возникновения новых мощных слоев, которые оказались за пределами этого консенсуса. Принципиально новым моментом сложившейся ситуации является активное давление факторов транснационального происхождения, связанных с процессами глобализации и создания единой Европы. Долгое игнорирование в политической повестке системных политических партий Франции вызовов и угроз, рожденных процессами глобализации (прежде всего, связанных с иммиграцией, общественной безопасностью, упадком национальных государств, статусом Франции в глобальном мире вообще и в Европе в частности), создает новую конфигурацию социальных расколов и ведет к функциональной деградации традиционных организационных структур демократического «разрешения конфликтов»: институтов парламентского представительства, политических партий, профсоюзов, общественных организаций и т. д. Провал общенационального референдума о ратификации общей Европейской конституции в мае 2005 г. стал очередным серьезным предупреждением всему политическому истеблишменту Пятой республики. Французы опять разделены, но теперь уже по поводу вопроса о том, какой тип Европы они хотят и какой тип Франции они хотят видеть в новой Европе. По-видимому, в ближайшем будущем Франции заново предстоит решить вопрос о собственной национальной идентичности, а также радикально переосмыслить понятие национального гражданства, устанавливающие дискурсы которых были рождены в эпоху Французской революции и становления структур национального государства. Ф. Бенетон пронизательно отмечает, что «де Голль был великим государственным деятелем именно потому, что, помимо всех других своих качеств, он четко понимал, что необходимо делать в данный момент. Французские – и европейские – политики ныне находятся в гораздо более неопределенном состоянии. Не является ли отсутствие великих государственных деятелей (в современной Пятой республике) индикатором фатального изъяна чисто процедурной интерпретации принципов либеральной демократии?» (цит. по: [19, 272]).

Таким образом, эффективный ответ французской демократии на вставшие перед ней вызовы непосредственно связан с вопросом о том, насколько Франция, в том числе и как лидирующая сила Европейского Союза, окажется готовой к масштабному реформированию и, фактически, переосмыслению сложившейся концепции «Французская республика».

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ФРГ

Социально-политическая система Германии, рожденная из сочетания имперского и федеративного, либерального и социального начал, является одной из самых сложных в мире. Оказавшись между Западом и Востоком, не имея богатых заморских владений, Германия, опираясь на собственные силы, пыталась искать свой собственный путь. Этот путь заключался в выборе некоей «золотой середины» между империей и конфедерацией, авторитаризмом и либерализмом, капитализмом и социализмом, при многовековом стремлении немцев преодолеть политическую раздробленность Германии и стать единой нацией. Основным субъектом, реализующим эти идеи, стала прусская монархия, которая через государственный интервенционализм (термин Л. фон Мизеса) попыталась соединить национальные, социальные, либеральные идеалы через придание этому синтезу правовых форм. Дух государственного интервенционализма, реализовавшись в бисмарковской Конституции объединенной Германии, проявил себя и в Конституции Веймарской республики 1919 г., соединившей либеральную демократию и авторитарное президентское правление, достигнув апогея в нацистской Германии, где имперское и этно-социальное полностью подавили федеративное и либеральное начала, принеся бедствия миллионам людей.

Однако поражение нацистской Германии во II мировой войне и ее раздел на оккупационные зоны не стали ее концом. Федеративная Республика Германии после успешно проведенной «денацификации», избавленная от необходимости нести бремя военных расходов, сумела-таки найти свой собственный путь (на этот раз неимперский). Через соединение демократии, корпоративизма, федерализма, «социальной рыночной экономики» в ФРГ смогли сублимировать имперский «тевтонский» милитаризм в экономический рост, что позволило превратить ее в одного из экономических лидеров современного мира, в одну из базовых конструкций европейской интеграции.

Произошедшее в 1990 году объединение восточных (в менталитете которых доминируют коллективизм и партикуляризм) и западных немцев (отдающих предпочтение либеральным ценностям) поставило перед объединенной Германией задачу не только их интеграции в единую нацию, но и также их интеграции в единую Европу.

Большая роль в решении этой непростой задачи отводится социально-политической системе ФРГ, сумевшей трансформировать дух «государственного интервенционализма» своих предшественниц в принцип «воинствующей демократии» и эффективно использовать государственные институты против экстремизма любой формы.

### Германская модель демократии

В политико-юридической литературе о ФРГ в разной редакции, но, как правило, всегда выделяются четыре, а то и пять принципов или характеристик государства. Оно является демократическим, правовым, социальным, федеративным, а также экологическим (либо имеет экологические цели). Демократический принцип государства, предписания, относящиеся к нему, выделяются следующим образом: демократия выступает как юридическая категория с конкретными нормативными директивами и непосредственной формирующей силой, как политический идеал и государственная цель.

Демократическая организация господства ориентируется в первую очередь на свободу индивида и затем на одинаковые свободы для всех.

Непосредственно демократия проявляется и реализуется в законодательной, исполнительной и судебной власти, законодательный процесс в Германии есть прерогатива Бундестага, Бундесрата, правительства, т. е. федерального канцлера и федеральных министров, а также федерального президента. Бундестаг – высший орган, представляющий немецкий народ, является решающим в законодательном процессе. На заседаниях Бундестага председательствует президент Бундестага, вице-президенты. В протокольном плане президент Бундестага – второе высшее должностное лицо. Депутаты Бундестага в соответствии с Основным законом избираются в процессе всеобщих, непосредственных и прямых выборов сроком на четыре года. Рабочими органами парламента являются комиссии, состав руководителей которых предлагают партийные фракции. Вместе со своими экспертными группами 21 комиссия разрабатывает нормативные документы, осуществляет мониторинг реализации правительством уже принятых Бундестагом решений и законов.

Бундестаг как нижняя палата парламента ФРГ путем принятия законов устанавливает задачи и полномочия для всех других органов страны. При этом соблюдается два важнейших принципа: 1) парламент не может взять на себя полномочия исполнительные; 2) каждый депутат является представителем народа, однако не должен получать указания и поручения в виде наказов избирателей. То есть депутатский мандат не является императивным.

В Бундесрат (Палату Земель) – входят 68 членов. Бундесрат имеет председателя и свои комитеты. Субъекты федерации в лице правительства земель, пропорционально численности жителей, делегируют от 3 до 7 своих представителей. При голосовании в Бундесрате каждая делегация от земли отдает голоса солидарно, блоком и строго в соответствии с инструкциями правительств федеральных земель. Посредством этого конституционного органа правительства земель влияют на законодательство и управление на уровне федерации, и именно благодаря ему работает вся федеральная система.

Участие Бундесрата в законодательном процессе ограничено группой законов (примерно 50 %), в отношении остальных он может лишь выдвинуть возражения. Но именно их спектр гармонизирует конверсию интересов и требований в системе «субъект федерации – федерация в целом».

Процедура рассмотрения законопроектов в немецком парламенте выступает основополагающим фактором гармонии. Подготовленные комитетами Бундесрата законопроекты сначала согласовываются и утверждаются правительством, а затем передаются на рассмотрение Бундестагу. Если законопроекты вносятся правительством или членами Бундестага, то, согласно статье 76 Основного закона, Бундесрат первым делает заключение и излагает свою позицию правительству. Такая процедура законотворчества

является исключением из мировой парламентской практики, но отражает многовековую немецкую традицию приоритета горизонтальных составляющих государственной власти.

Конституционная автономность земель может порождать разногласия между Бундестагом и Бундесратом. Для выработки компромиссного решения может созываться согласительная комиссия. Если разногласия не урегулированы, то Бундесрат может пользоваться суспензивным (откладывающим) вето. В свою очередь, оно может быть преодолено только большинством голосов Бундестага, зависящим от количества голосов, которыми Бундесрат принял негативное решение. В отношении законов, затрагивающих отношения между федерацией и землями, Бундесрат обладает правом абсолютного вето. В силу таких полномочий Бундесрат оказывает очень большое влияние при разработке законодательства. С точки зрения инициирования или принятия негативного решения по законопроекту определяющее значение имеет позиция земельного правительства, сформированного победившей на выборах в местный ландтаг партией или партийной коалицией.

Федеративный принцип построения государства повлиял на структуру исполнительной власти – она «двуглава». Федеральный президент избирается Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага и равного числа депутатов, избираемых на пропорциональной основе представительными собраниями земель. Срок его полномочий – пять лет. Разработчики Основного закона не сделали прямого указания на то, что президент является главой государства. Лишь статья 59 в пункте 1 говорит: «Федеральный президент представляет федерацию в международных отношениях. Он заключает от имени федерации договоры с иностранными государствами. Он аккредитует и принимает послов». Однако пункт 2 этой статьи является пунктом – «убийцей», ибо все действия президента возможны лишь с «одобрения компетентных в сфере федерального законодательства органов». Термин «компетентный» немцы соотносят с понятием «круг полномочий». Все остальные прописанные президентские функции ограничивает компетенция канцлера, министров, правительства в целом. Это находит свое выражение в обязательной контраксигнатуре законодательных и распорядительных документов. В свою очередь, без президентской промюльгации ни один законопроект не войдет в силу. Такой подход – конструирование дихотомной, сдерживающий внутри самой исполнительной власти – есть результат последствий придания исключительности президентской власти в Веймарской республике и необъятной власти канцлера в Третьем рейхе. В Германии о смене власти принято говорить в том случае, если происходит смена коалиций с наиболее представленной фракцией – христианскими демократами или социал-демократами. Таких переломных моментов в Германии было три: в 1969 г. Курта Кизингера (ХДС) сменил Вилли Брандт (СДПГ); в 1983-м Гельмута Шмидта (СДПГ) сменил Гельмут Коль (ХДС); в 1998-м на смену Гельмуту Коллю (ХДС)

пришел Герхард Шредер (СДПГ) (систематизировано на основании [22; 9, 192]).

Правительство является высшим федеральным коллегиальным органом, равным по рангу Бундестагу, и выполняет задачи политического руководства государством – это вторая составляющая исполнительной власти. Федеральное правительство (кабинет) состоит из федерального канцлера и федеральных министров. Круг его полномочий распространяется на подготовку законодательных актов, внешние связи, принятие ряда важных решений, выходящих за предел управления. Значительная часть деятельности правительства носит административно-правовой характер и оказывает прямое влияние на функционирование публичной власти.

Канцлер играет в нем руководящую роль. Опираясь на большинство депутатов Бундестага, он избирается Бундестагом без прений по представлению президента. Полномочия его заканчиваются в случаях добровольной отставки, вотума недоверия с условием выбора нового канцлера или избрания нового Бундестага. Канцлеру подчинена непосредственно служба канцлера, возглавляемая министром для особых поручений и состоящая из шести отделений. Влияние канцлера определяется его положением в качестве лидера партии. Канцлер председательствует на заседаниях Кабинета министров, в частности, когда он принимает решение в качестве коллегии. При этом он должен учитывать мнения партий, входящих в правительственное большинство, и соблюдать соглашение, заключенное между партийными фракциями, составляющими правительство. По отношению к Бундестагу канцлер несет личную ответственность и выступает как правительство в целом. Таким образом, коллегия, канцлер, министры есть сущностная сторона понятия – правительство ФРГ.

Политическая и правовая культура государственной деятельности ФРГ предполагает высокую самостоятельность министров, которые, как правило, имеют собственную политическую репутацию. Их полномочия ограничены лишь компетенцией федерального канцлера Парламентского вотума недоверия отдельным министрам быть не могут, однако канцлер может освободить министра от должности, ибо каждый министр персонально несет перед ним ответственность за реализацию политических установок [9, 184–190]. Наряду с министерствами как высшими органами исполнительной государственной власти действуют иные центральные органы федерального значения. К ним, в частности, относятся: институт лекарственных средств и медицинских продуктов, картельная служба, служба страхования, статистическая служба, служба экономики, служба финансов. Несколько более низкую иерархическую ступень в правовом отношении занимают федеральное учреждение труда, выполняющее функции трудоустройства, федеральный архив, федеральная патентная служба, федеральная служба криминальной полиции и др. Общее число федеральных учреждений в 2003 г. равнялось 450.

Существует каузальная связь между уровнем демократии и институциональной организацией государства. Индикатором качества

демократического режима будет являться минимальный коэффициент корреляции между нормами закона и поведением конкретных исполнителей, т.е. чиновников. Чем выше процент бюрократии в обществе, тем демократия становится менее стабильная. Вилли Брандт отметил: «Необходимо постоянно удерживать равновесие между гражданскими свободами, социальной справедливостью... и ростом демократии» [5, 501]. В ФРГ сотни тысяч государственных чиновников, служащих выполняют самые различные координирующие, распорядительные функции, способствующие модернизации общества или блокирующие ее. Носитель государственной (публичной власти) – бюрократия имеет собственные корпоративные интересы, которые могут быть реализованы через эффективное либо через неэффективное управление, которое превращается в вещь «для себя». Расходы бюджета по обеспечению публичной власти также велики. В 1999 г. оплата персонала составляла 387 млрд марок или приблизительно 20 % всего бюджета. На уровне федерации это составляло 11 %; в землях – 39 %. Однако только через бюджетное ассигнование государство регулирует оптимальную численность бюрократического аппарата, не давая ей дестабилизировать социальную гармонию в обществе.

#### **«Воинствующая демократия» и защита конституционного строя**

Германия сильно пострадала от нацистского тоталитаризма, поэтому, чтобы вновь не возникла угроза демократическим ценностям, жизни и безопасности граждан, создатели послевоенной немецкой политической системы взяли на вооружение концепцию «воинствующей демократии». В этой концепции делается акцент на трех элементах: ценностной ориентации, превентивной защите демократии и готовности к защите. Идея ценностной ориентации – с закреплением канона неизменных ценностей, институтов и процессуальных правил – вполне согласуется с представлениями о либеральной охране Конституции. Она не требует, в первую очередь, перехода к репрессивным мерам, а имеет упреждающий характер, направлена на поле общественной коммуникации, на информацию, просвещение и политическое образование. Нормативная база Основного закона укрепила идею охраны Конституции воспитательными средствами. Институциональным воплощением этой идеи являются земельный и федеральный центры политического образования. Этой идее отвечают также ведомства по охране Конституции, созданные в 1950 г.

Важнейшую роль в деле превентивной защиты демократии призвано играть Ведомство по охране Конституции, созданное в 1950 г. Его задача – охрана демократического строя в Германии. Конкретно это означает сбор информации об экстремистских партиях и группировках, их планах и намерениях, которые направлены против Основного закона страны. Ещё одна задача – борьба с промышленным шпионажем. Кроме того, Ведомство по



охране Конституции призвано противостоять разведывательной и подрывной деятельности иностранных секретных служб и экстремистских организаций на территории Германии. В основном это относилось к подрывной деятельности Министерства госбезопасности бывшей ГДР и секретных служб бывших социалистических стран. Поэтому после объединения Германии штатный состав и бюджет ведомства подверглись сокращениям. Сейчас в нём работает 2136 человек. Больше половины информации ведомство собирает из открытых источников – публикаций СМИ, Интернета, посещений собраний и митингов. Часть информации поступает от частных лиц или других ведомств. Конспиративные источники – прослушивание телефонных переговоров, перлюстрация почты и деятельность тайных агентов – обеспечивают лишь незначительную часть информации.

Федеральное Ведомство по охране Конституции подчиняется Министру внутренних дел Германии. В отдельных федеральных землях есть свои соответствующие службы, подчинённые министрам внутренних дел этих земель. Ежегодно Ведомство по охране Конституции представляет федеральному правительству отчёт о собранной им информации и свои выводы. Правительство в свою очередь принимает решение о необходимости конкретных мер. При этом никакими полицейскими полномочиями, например, правом задержания преступников, сотрудники ведомства не наделены.

Бюджет ведомства утверждается специальной комиссией Бундестага. Кроме того, есть ещё специальная контрольная комиссия парламента, которая следит за его работой. Члены этой комиссии имеют доступ к самым секретным материалам и имеют право вето, например, когда речь идёт о прослушивании телефонных переговоров или других конспиративных операциях. А федеральный уполномоченный по Конституции следит за тем, чтобы собранная ведомством информация не передавалась в другие руки. Ежегодно публикуемые отчеты по охране Конституции федерации и большинства земель превратились в институт, не имеющий аналога в других европейских демократиях.

В начале деятельности Ведомства, в 50-е гг., преобладала не столько превентивная, сколько репрессивная сторона. Политическая слабость вновь созданной демократии, ущерб, который понесла ее политическая элита в годы нацизма, ситуация угрозы в контексте «холодной войны», конфронтации между Востоком и Западом и многие другие факторы накаляли внутривнутриполитическую атмосферу и усиливали тенденцию к использованию репрессивных средств. Именно в это время были приняты решения о запрете на деятельность Социалистической Имперской партии (1952 г.) и Коммунистической партии Германии (1956 г.). Кроме того, были распущены многочисленные экстремистские объединения.

Репрессивная сторона «воинствующей демократии» состоит из арсенала средств, которые выходят за рамки инструментария классически либе-

ральной охраны Конституции. Вместе с тем ограничения прав и свобод для всех тех, кто намеревается злоупотреблять ими для борьбы против фундаментальных ценностей и институциональных основ, никак нельзя назвать антилиберальными. Вмешательство осуществляется достаточно обоснованно, дозированно, предсказуемо, соразмерно и гласно. Его прочным фундаментом является ценностная база классического либерализма.

В Основном законе закреплена не односторонняя «антифашистская», а именно антиэкстремистская линия. Это относится ко всем партиям, общественным организациям, отдельным личностям, сектам, целью которых является господство насилия и произвола, какой бы окраски они ни были.

Охрана и безопасность государства, Конституции, республики и демократии опираются на целый ряд основ. Принцип так называемой «воинствующей демократии» [19, 291–293] – это далеко не самая важная из них. Можно выделить семь несущих опор охраны Конституции.

Первая опора – это внешняя защита государства: как правило, с помощью вооруженных сил и союзов. Она является предпосылкой для свободного развития внутри страны. Вторая опора – это институциональная система, в которой существует баланс контролирующих друг друга властей, который противодействует концентрации власти, подчиняет господствующую власть правителей обязательным правилам и позволяет народу выражать свою волю. Третья опора – это обеспечение ограниченного законом плюралистического политического процесса, который несет в себе многообразие, закрепляет легальность оппозиции, защищает меньшинства, создает либеральное общественное мнение. Четвертая опора – это сфера политической культуры, целью которой является распространение терпимости, либеральности и ответственного отношения к поступкам. Пятая основа охватывает общие социально-экономические условия, способствующие развитию и консолидации демократии в политическом процессе и либеральной дискуссионной культуры. Шестой краеугольный камень – это подавление тех политических сил, которые стремятся к власти через насилие и террор. И, наконец, седьмая опора, так называемая «воинствующая демократия», переносит борьбу с экстремизмом на поле легальных усилий, направленных на устранение демократического конституционного государства.

### **Федеративный характер государства**

Согласно Рональду Уотсу, «федерализм является не описательным, а нормативным термином и отсылает к поддержке многоярусной системы управления, комбинирующей элементы совместных норм и региональных собственных норм... Он соединяет единство и разнообразие, защищает идентичности внутри большого политического союза» (цит. по: [19, 298]).

На территории ФРГ суверенной является федерация. Земли ФРГ не наделены суверенитетом, хотя каждая земля имеет конституцию. Публичная

власть в землях и общинах осуществляется через парламенты (ландтаги) и правительства. Координирующая роль отведена представительствам земель при федерации (институт уполномоченных). Федеральные министерства (обычно внутренних дел, юстиции), правительственные органы более низкого уровня имеют в землях свои структуры. Земля Бавария занимает себя как свободное государство. Баварский ландтаг в свое время отклонил принятие Основного закона ФРГ, но подчинил себя конституционной воле большинства, решив, что Основной закон должен действовать и в Баварии, если он достигнет в целом по стране необходимого большинства.

Решение проблем отношений «федерация – земли» лежит в распределении компетенции. Все государственные задачи, все три ветви власти в разной степени поделены между федеральными и иными органами. При этом преимущество в законодательной сфере имеет федерация. Исполнительная и судебная власти в большей степени сосредоточены на уровне земель. Разграничение компетенции достигается путем использования различных конституционных инструментов.

Соответствие конституционных положений реальной практике всегда требует взвешенной оценки. Как и повсюду, конституционные принципы нередко корректируются малозаметными, на первый взгляд, финансовыми, административными и иными средствами. Земли имеют право на законодательство, поскольку Основной закон не передает законодательных полномочий федерации. Разграничение компетенции между федерацией и землями осуществляется путем исключительной и конкурирующей компетенции. Основной закон дает характеристику и определяет объекты исключительного и конкурирующего законодательства.

Земли являются «конституционно-способными», т. е. они обладают собственной, конституционно данной властью, которая разрешает им заключение даже международных соглашений. Земли вправе создавать общие предприятия публичного предназначения. Таким образом, они достаточно свободны в своих действиях, но, как и федерация, они постоянно связаны законом. Соответствие же тех или иных решений земель Основному закону определяет в спорных случаях Конституционный суд. По определению Конституционного суда ФРГ Конституция федерации может устанавливать только правовые рамки для конституций частей страны и сама реализовываться внутри этих конституций.

Смысловое содержание понятия федерализма не ограничивается только измерением государственной сферы. Оно охватывает всю общественную систему ФРГ в целом, т. е. федерализм – образ жизни нации и воплощается он не только в государственных, но и в общественных институтах: местных органах самоуправления, профсоюзах, корпорациях, общественных движениях и организациях и т. д. Оказывает значительное влияние на социально-политическое поведение всех граждан в целом, создавая тем

самым благоприятный фон для возникновения и развития гражданского общества.

При федеральной системе управления в Германии предметы ведения и компетенция разграничены между центральным правительством и отдельными землями таким образом, что центр может эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти могут параллельно решать собственные региональные задачи.

Распределение компетенции между землями, земельными и местными органами власти осуществляется на принципе выделения субсидий. Данный принцип означает, что федеральный уровень вправе осуществлять только те задания, которые подлежат единообразному урегулированию из-за их всеобщей значимости. В соответствии с этим принципом земли и местные власти призваны сами решать свои структурные проблемы. Они лучше знают не только свои сильные, но и слабые стороны. Кроме того, они политически ответственны за региональное и местное развитие.

В германской политике доминирует принцип единогласия в вопросах политики, который предусматривает необходимость участия федерального правительства в деле решения проблем регионального развития, которые не могут быть решены самостоятельно земельными и местными властями. Федеральное вмешательство также оправдывается тем, что серьезные, отрицательного свойства, проблемы развития на региональном уровне могут, в конечном счете, представить опасность делу стабильности всей экономики. Поэтому существуют некоторые важные наднациональные задачи, которые совместно планируются и финансируются федеральным правительством и землями.

В соответствии с Основным законом федеральное правительство и земли независимы друг от друга в вопросах управления своими бюджетами. Федеральное правительство и земельные правительства составляют отдельные бюджеты, и каждый отвечает за исполнение своих собственных бюджетных планов. Разные формы разделения доходов в Германии предоставляют экономически и финансово слабым регионам финансовые средства для осуществления задач своей политики.

Для уяснения своеобразия разграничения предметов ведения и компетенции в Германии необходимо знать, каким образом различные уровни власти делят между собой компетенцию принятия законов. Германская Конституция различает три категории законодательной власти: исключительную юрисдикцию, совпадающую юрисдикцию и власть, определяющую общие рамки политики. В сферу исключительной законодательной власти входят иностранные дела, оборонная политика, регулирование воздушного движения, кредитно-денежные вопросы и многие аспекты налоговой политики. В случае совпадающей юрисдикции земли могут восполнять белые места, оставленные федеральным законодательством либо решать вопросы, которые не оговорены в Основном

законе. Там, где федеральное правительство вправе определять общие рамки политики, земли обладают определенной законодательной свободой в отношении конкретных деталей политики. Эта категория включает, к примеру, высшее образование, а также планировку регионов, садов и парков. Распределение законодательных функций не означает обязательного сочетания с распределением административных обязанностей. Федеральный уровень исполняет законы только при наличии соответствующих федеральных ведомств, созданных для этой цели (например, по иностранным делам и социальному обеспечению). Во многих случаях земли действуют как агенты от имени федерального правительства, как в случае сбора налогов эксплуатации и содержания федеральных магистральных дорог и скоростных дорог.

Как отмечалось выше, ряд важных наднациональных задач планируется и финансируется совместно федеральным правительством и землями. К этим так называемым общим задачам относятся усовершенствование региональной структуры экономики, структуры аграрного сектора, а также охрана (защита) прибрежных зон, строительство университетских корпусов. Федеральное правительство также может участвовать в особо важных инвестиционных проектах земель и местных органов власти путем предоставления помощи субсидиями на конкретные цели, как то: предотвращение или устранение угроз всеобщей экономической стабильности; выравнивание региональных различий в экономическом развитии и принятие мер в целях дальнейшего экономического роста.

Все решения, принимаемые по общим задачам, подлежат одобрению или согласованию федерального правительства и большинства земель. Фактически решения никогда не принимаются вразрез мнению меньшинства несогласных земель. Но в случае помощи субсидиями федеральное правительство и все земли должны одобрять решение об ассигновании федеральных средств землям. Дело в том, что эти средства должны выделяться на основе единых требований и в соответствии с приоритетами, которые существуют в землях.

Следует отметить, что система принятия решений сообща включает в себя категорические требования о необходимости достижения консенсуса. Поэтому в этом случае принимаются решения с учетом всех спорных моментов. В смысле экономической эффективности принимаемые решения часто воспринимаются не очень оптимальными, поскольку нет гарантий максимально эффективного использования денежных средств.

Однако общие задачи не представляют собой единственной сферы, где мнение земель слышит федеральная система. Хотя федеральный парламент является самым важным законодательным органом Германии, тем не менее, земли в целом используют свой вес и влияние в Бундесрате, поскольку там должны быть одобрены все законопроекты, касающиеся интересов земель, ибо Бундесрат действует как верхняя палата германской парламентской системы.

Самостоятельность земель в бюджетных делах определяет их способность

брать деньги взаймы. Маастрихтское соглашение не разрешает правительствам занимать деньги непосредственно у центральных банков. Вместо этого они должны находить нужные им средства исключительно на рынках капитала. Заимствования правительств земель, а также федерального правительства не должны превышать размера государственных инвестиционных затрат. Долги местных правительств ограничиваются в еще большей степени, так как они связаны с наличными потоками. Кроме того, они подлежат всеобщему государственному учету и контролю.

Важнейшим элементом государственного и административного устройства ФРГ является коммунальное самоуправление – это территориальные корпорации, представленные общинами и союзами общин. Их существование и деятельность определяются статьей 28 Основного закона, которая предоставляет общинам право «все обстоятельства местного общества в рамках закона регулировать под собственную ответственность». По закону и на практике общины, их объединения и их управленческие структуры решают важнейшие вопросы обеспечения жизни граждан. Основной закон предоставляет городам и общинам право самостоятельно распоряжаться своими собственными делами. В нем не оговорен список конкретных функций местных правительств, но они перечислены в конституциях и законах земель. Как отмечалось выше, вышестоящие уровни власти имеют обыкновение делегировать право исполнения обязанностей своим нижестоящим коллегам. Так, местные власти ответственны за градостроительство, строительство и ремонт школ, театров, музеев, больниц, спортивных сооружений и государственных плавательных бассейнов, электроснабжение, подачу воды и природного газа, состояние канализационных систем, строительство местных дорог. Местные власти также оказывают социальную помощь.

Регламентирующий их деятельность комплекс норм обеспечивает в рамках публичной власти баланс государственно-правового начала и самоуправления. Ориентация направлений деятельности коммун на удовлетворение личной потребности члена общины дает партиям более широкие возможности для политической социализации и привлечения граждан к участию, чем уровень федерации либо земли. И здесь возникает один очень принципиальный вопрос, который стал предметом политических дискуссий и разногласий, включая диаметрально противоположные подходы партийных программ. По закону граждане ФРГ делятся на членов общин и жителей (к которым относятся иностранные граждане) на территории общин. Возникает конфликт интересов.

Из примерно 82 млн жителей Германии 7,3 млн (8,9 %) – это иностранные граждане. Сегодняшний их состав обусловлен, прежде всего, «экономическим чудом» 50-х гг. Тогда немецкие предприниматели срочно искали рабочую силу. Во избежание ущерба экономическому развитию Федеральное ведомство по вопросам труда с 1955 г. начало целенаправленно вербовать «гастарбайтеров» в странах Южной Европы, Средиземного моря и в Корее. Серьезных дискуссий об

альтернативах и социальных последствиях тогда не было. Привлечение иностранцев рассматривалось как временное, «переходное явление». Их правовой статус определяется отдельными правовыми федеральными актами, а также законами, которые были приняты в период Второй империи.

Интегрировавшись в правовое социальное государство, иностранные рабочие и члены их семей стали пользоваться всеми социальными льготами, предоставляемыми государством, и могли принимать участие в коммунальных выборах по месту жительства. Их нельзя дискриминировать по причине гражданства. Такое положение с эмигрантами Германии существенно влияет на политические процессы и на политическую систему в целом. Фактически эта категория людей, корнями связанная со своей исторической родиной, лоббирует свои политические интересы, стремится активно участвовать в гражданских акциях, образует национальные, общественные и религиозные организации. Они стремятся получить немецкое гражданство, натурализоваться и влиять на государственную публичную власть. Для этого сегодня становится все больше оснований.

Государство, точнее, его органы осуществляют за деятельностью коммун (общины, союзы общин) государственный надзор. Как правило, он ограничивается проверкой законности, соответствия решений коммуны норме права и выполнения ею своих задач по отношению к гражданам. Это определяется принципом исполнительного федерализма.

Налоговая политика и распределение налоговых поступлений является второй ветвью исполнительного федерализма, ибо общественное согласие, социальное спокойствие в определяющей степени базируются на фискальной политике государства.

В Германии существует централизованная федеральная структура по налогам и сборам. Размеры налогов устанавливает федеральное правительство. Земли таким правом не обладают. Единственное исключение составляет местный предпринимательский налог, который могут устанавливать местные органы власти. Но земли участвуют в принятии налогового законодательства голосованием в Бундесрате. Кроме того, земли в целом и федеральное правительство ведут переговоры о долевом распределении поступлений от так называемых общих налогов и НДС. Эти поступления распределяются между федеральным правительством и землями в соответствии со специальной формулой, которая периодически пересматривается, поскольку периодически меняются обязанности различных уровней власти. Фактически здесь закрепляется конституционная асимметрия, обеспечивающая эффективный способ ответа на основные различия между субъектами федерации как по горизонтали, так и по вертикали.

Финансовое положение земель значительно варьируется, поскольку меняется их экономическая структура и темпы развития. Поэтому экономически и финансово более сильные земли вроде Баден-Вюртемберга, Баварии и Гессе имеют в своем распоряжении значительные

финансовые ресурсы, в то время как экономически и финансово более слабые земли, особенно восточногерманские, не располагают таковыми. Это неравенство смягчает региональное распределение общих налогов, для чего был установлен общенациональный режим горизонтальной бюджетной стабилизации. Эта стабилизационная система зиждется на определении для каждой земли размера собираемых налогов, который соответствует критерию выравнивания финансов для данной земли.

Налогоспособность земли (определяемая землей и местным подушным налоговым поступлением) приводится в соответствие со средней налогоспособностью по всем землям, вместе взятым. Слабым землям гарантируются 95 % средней налогоспособности всех земель.

Но, несмотря на данную систему финансового выравнивания возможностей, некоторые земли продолжают оставаться слабыми. Они получают дополнительные субсидии (гранты) от федерального уровня, чтобы прорваться, по крайней мере, до 99,5 % от среднеземельного уровня налогоспособности. Кроме того, федеральное правительство предоставляет гранты под специальные нужды вроде платежей, которые помогают землям оплатить свои повышенные затраты на руководство политическими действиями или расходы, связанные с бременем процесса воссоединения Германии. В результате этого перераспределения среди земель большинство бывших слабых земель обеспечено лучше, чем бывшие сильные земли.

В целом схема горизонтального выравнивания обеспечивает весьма высокий уровень уравненных расходов как в западной, так и в восточной части Германии.

### **Политические партии и стабильность демократической системы**

Создатели Боннской Конституции извлекали ряд выводов из политического прошлого. Самый главный заключался в том, что партиям был придан статус конституционного института. Их автономность серьезно урезалась, а внутренняя организация должна была соответствовать демократическим принципам, в частности, содействовать формированию политической воли народа. Под контроль государства ставились источники финансирования, сметы расходования средств, а также партийное имущество. После 12 лет национал-социалистской диктатуры никакой функционирующей политической партии на немецкой земле больше не существовало, а развитие ФРГ было неблагоприятно для «автоматического» возникновения партий, основанных на демократических началах, в том числе для партии с очевидно безупречной демократической традицией, такой как СДПГ. Появление партий, построенных на принципах «демократической организации», допускалось и даже пользовалось содействием со стороны



союзников. Однако военно-административный режим в каждой зоне оккупации по-разному трактовал понятие «демократия» и в соответствии с этим были разные сценарии политических процессов.

Как и в других западноевропейских странах, наиболее организованной силой, способной создать демократические партии, в Германии была католическая церковь. Осенью 1945 г. был образован Христианско-демократический союз (ХДС), а в январе 1946 г. – Христианско-социальный союз (ХСС), действовавший только в Баварии. В Программе ХДС, принятой в феврале 1947 г., говорилось, что капитализм уже не отвечает государственным и социальным интересам немецкого народа; главной целью партии провозглашалось всеобщее благосостояние, выдвигались требования ликвидации монополий, обобществления ведущих отраслей экономики и участия рабочих в управлении предприятиями. «Предварительная программа» шла под заглавным лозунгом Людвиг Эрхарда, ориентированного на социальную рыночную экономику. Это был правый край германской политики.

Наряду с ХДС/ХСС в западных зонах образовались либерально-демократические партии, объединившиеся в 1948 г. в общегерманскую Свободную демократическую партию (СвДП). Она выступала в защиту свободного предпринимательства, против национализации и против какого бы то ни было вмешательства государства в экономику. Являясь партией центра, основную массу членов и избирателей эта партия рекрутировала из среды средней буржуазии, мелких предпринимателей и торговцев, лиц свободных профессий, чиновников.

Левый фланг западногерманского политического спектра представляли Коммунистическая и Социал-демократическая партии Германии, получившие в сентябре 1945 г. официальную легализацию. После своего восстановления СДПГ декларировала квазимарксистскую враждебность к капитализму, провозгласила решимость переустроить общество на социалистических началах. Это не способствовало превращению СДПГ в массовую партию со значительной рабочей прослойкой. Очень скоро она вернулась на традиционную, по крайней мере с 1917 г., дорогу немецких социал-демократов. Лидер СДПГ Курт Шумахер уже на первой послевоенной конференции партии в 1945 г. выступил против возобновления классовой борьбы, категорически отверг предложение коммунистов объединиться или хотя бы договориться о единстве действий в интересах рабочего класса. После Ганноверского (1946 г.) съезда СДПГ, программно закрепившего эти ориентиры, партия постепенно по своему составу становилась рабочей.

Обе партии, ХДС/ХСС и СДПГ, в своих программах торопились формулировать обязательства и то, как они представляют будущее новой страны. Главные положения их программ были продиктованы в первую очередь реакцией на катастрофу Веймарской республики. Принципиально важным моментом для последующего развития политической системы

Германии было то, что обе эти партии единогласно извлекли вывод: прежний уклад экономики и структуры собственности должен быть пересмотрен. Однако уже при наименовании цели существо ее раздвоилось. В СДПГ цель называлась «демократический социализм», у ХДС не имелось никакой конкретно названной цели.

В 1949 г. состоялись первые выборы Бундестага, и они принесли необъяснимую, на первый взгляд, неожиданность. СДПГ, которая имела теоретически более значительный жизненный потенциал, была более старой партией и более устоявшейся как партийная структура, проиграла ХДС/ХСС. Теоретически все было бесспорным. Кроме того, СДПГ на предшествовавших выборах в ландтаги оставила далеко позади ХДС/ХСС. Как пишет в своей монографии К. Маркус, «только харизматическая фигура Конрада Аденауэра сыграла для решения немецких избирателей решающую роль» (цит. по: [19, 306]). С этим утверждением нельзя полностью согласиться. Мало кто обратил внимание на факт исчезновения в названии политического объединения слова «партия». Христианские демократы ввели понятие «союз». Учитывая, что в Германии живут не только католики, но и протестанты, ХДС/ХСС объявила себя не католической партией, а христианским союзом. Это была первая в истории Германии народная партия. Именно она открыла свои ряды протестантам и католикам, рабочим и предпринимателям.

По сравнению с политическими партиями времен Веймарской республики новые ушли вперед только в одном: они были меньше по численности. Их программные заявления в условиях послевоенной Германии доверия к партии не прибавляли. А вот обращение к индивидуальности, солидарности, субсидиарности, общему благу как проявлению всеобщей справедливости в государственных рамках и как справедливому началу в отношениях индивидуумов друг к другу – фундаментальные христианские принципы стали для ХДС/ХСС не только идейной, но и организационной квинтэссенцией поддержки электората на выборах в Бундестаг.

Победа ХДС/ХСС определила развитие ФРГ на два десятилетия. Возглавляемые Аденауэром правительства (с 1949 по 1963 г. их сменилось четыре) уделяли главное внимание правотворчеству, сохранению высокой экономической конъюнктуры и социальной стабильности. Позиции ХДС/ХСС представлялись достаточно прочными. Выступая с лозунгом «Не мешайте нам строить!», ХДС/ХСС с каждым выбором в Бундестаг расширял свое влияние. Первые симптомы начавшегося упадка проявились во время выборов 1961 г. и были связаны с рядом причин: обнаружались признаки надвигающихся экономических затруднений, обанкротились некоторые крупные фирмы; приобрели огласку многочисленные факты коррупции привыкших к власти безнаказанности деятелей, связанных с правящими партиями. Стал раздражать общественность престарелый канцлер, считавший себя непогрешимым и все более тяготеющий к диктаторским методам правления. Но, пожалуй, самым важным фактором оказалась

бесперспективная и опасная внешняя политика христианских демократов.

Между тем, социал-демократы до конца 50-х гг. называли себя партией рабочего класса. Пересмотр концептуальных идей пути к социализму и закрепление в «Годесбергской программе» социальной доминанты политики постепенно СДПГ превратили также в народную. Ее электорат теперь представлял расширенную социальную среду. Объективно это стало следствием успешного претворения в жизнь социал-демократами своих политических требований. Они добились того, что прежние социальные антагонистические противоречия стали стираться, а потом вовсе исчезли.

Создатели Боннской конституции не принимали никаких специальных мер предосторожности против раздробленности партийной системы. Но через четыре года после вступления в силу Основного закона федеральный избирательный закон установил так называемый 5-процентный барьер для представительства в парламенте. Если в самом начале (в 1949 г.) в Бундестаге было представлено чуть более 10 партий, то постепенно они стали вытесняться или поглощаться тремя-четырьмя партиями.

Сегодня в ФРГ более ста партий, но реально подтверждают свой статус и допускаются к участию в выборах в Бундестаг не более четверти. Лидирующие позиции занимают 5-6 политических партий. Сравнивая по годам результаты выборов в Бундестаг, мы имеем следующую динамику политических предпочтений граждан Германии (см. табл. 4.1).

Таблица 4.1  
Распределение числа голосов избирателей на выборах в Бундестаг (%) [19, 308]

Партии	1983	1987	1990	1994	1998	2002
ХДС/ХСС	48,8	44,3	43,8	41,5	35,2	39,1
СДПГ	38,2	37	33,5	36,4	40,9	38,2
СвДПГ	7	9,1	11	6,9	6,2	7,4
Союз-90/зеленые	-	8,3	5,1	7,3	6,7	8,5
ПДС	-	-	-	4,4	5,1	3,8

Выборы в Бундестаг в условиях германской избирательной системы четко репрезентируют политические симпатии как на федеральном, так и на местном, земельном уровне. Избиратель один голос отдает за определенного кандидата, а другой – за ту или иную партию. Соединение пропорциональности с мажоритарностью, где работает формула «личность плюс ее партийная представительность», дают возможность формировать правительство или относительного меньшинства, или коалиционное правительство.

Начиная с 1957 г., когда вступил в силу 5 % барьер, ни одна из политических партий не набирала свыше 50 % мест в парламенте. Таким образом, вопрос о том, кто будет формировать правительство, зависит от парламентского партийного меньшинства. Следует сказать, что вопрос поддержки со стороны

третьей политической силы, как показывает практика германского парламентаризма, несет в себе, прежде всего, прагматичное начало – возможность для маленькой партии делегирования своих представителей на посты министров – это во-первых и, во-вторых, решения социальных задач, которое связывают с наиболее дееспособной партией и ее лидером.

Народные партии обращались не только к отдельным кругам общества, они пытались найти новых членов, сторонников и избирателей во всех слоях населения – во всех социальных группах, религиозных конфессиях, регионах, во всех поколениях. Важно отметить, что в той степени, в которой они интегрировали эти элементы, они становились более умеренными. Специфический состав этих элементов определял позицию относительно центра.

Постепенно стала разрушаться классическая дихотомия «правый–левый». Наблюдавшийся в Германии классический антагонизм между католиками и протестантами и конфликты между рабочей силой и капиталом благодаря интеграционной силе народных партий полностью исчезли. Это проявилось, прежде всего, в том, что с 1991 г. ряды германских профсоюзов покидает каждый третий, а среди молодежи даже каждый второй член. Если в 1951 г. в германских профсоюзах состояло около 14 млн человек, то в 2000 г. их осталось 8,6 млн. Сейчас в Германии больше акционеров, чем активных членов профсоюза. Таким образом, несоответствие схемы «правый–левый» подтверждается, в первую очередь, социальными причинами. В постмодернистском обществе средний класс составляет основную часть населения. Второе – движение к центру есть неприятие населением идеологического радикализма. Для сегодняшнего общества Германии «левый» и «правый» есть синоним тоталитаризма. В-третьих, исчезновение классического антагонизма привело к появлению других антагонистических противоречий: коллективизм – индивидуализм, прагматизм – иррационализм. В-четвертых, глобализация, снижающая роль государства. При этом политика перестает играть роль инструмента в борьбе идеологий.

Вместе с тем следует сказать, что соперничество ценностей и идей продолжает существовать, что и объясняет существующий спектр партий, представленных в Бундестаге. Однако соперничество партий в эпоху прагматизма отличается от прежней межпартийной борьбы. Сегодня мы видим схожесть программ традиционных партий. Различие, главным образом, заключается в трех компонентах, которые можно обозначить как либеральный, социальный и консервативный элементы. Однако следует заметить, что эти различия не столько разъединяют, сколько связывают все три компонента.

Ни одна из партий из участвовавших в выборах в Бундестаг и в 2002 и в 2005 гг. не отошла от провозглашения необходимости решения проблем спада в экономике: роста безработицы, растущей экономической иммиграции; трудного воссоединения двух частей Германии; интеллектуального кризиса

подростающего поколения [15, 1–6]. Каждая из партий была согласна, что «компетентность в экономике» должна быть для электората критерием выбора правящей коалиции. Программы ХДС/ХСС и СДПГ, каждая в сто пятьдесят страниц, акцентирует внимание на общине, семье, налоговой реформе и экологии. Отличаются они друг от друга лишь набором средств, технологий предполагаемого исполнения и лексическим составом.



Рис. 4.1. Интегральная схема политической биполярности германского общества [19, 309]

Исчезновение политической биполярности и антагонизма замещается сегодня в политических процессах и соответственно в идеологических документах партий интегральными составляющими либерализма и консерватизма на основе социальной гармонии общества. По существу, Германия идет своеобразным третьим путем политического развития.

Биполярность стала определяющей нормативной основой Закона о политических партиях в редакции от 31 января 1994 г. [21]. Параграф 2 этого закона определил партию как «объединение граждан, которое: а) влияет на политическое воле сформирование или б) желает участвовать в представительстве народа в Бундестаге или ландтаге; в) делает это постоянно или в течение длительного времени; г) в пределах страны или Земли; д) подтверждает серьезность своих целей объемом и постоянством своей организации, числом членов и характером выступлений в общественной жизни». По мнению Конституционного суда ФРГ, партии – это конституционно-правовой институт, но не часть государственного устройства. Не являются партиями объединения, преследующими только цель участия в коммунальных выборах. Партии обладают конституционными правами: а) свободой, что означает право как на свободное образование, так и на законную деятельность; б) равенством, проявляющимся, прежде всего, в равных шансах на выборах.

Важным моментом, влияющим на селекцию участия партий в выборах,

есть проверка их деятельности не только через финансы, но также через длительность и постоянство их влияния на общественные процессы; соблюдение полной юридической автономии парламентской фракции партии от внепарламентских организаций; закон ограничивает 20 %-е количество членов за должность (*ex officio*) на съездах партии и в его исполнительных органах; требует, чтобы остальные члены этих исполнительных органов избирались на съездах партии; чтобы отдельные кандидаты избирались тайным голосованием. Эти и прочие мероприятия были предназначены для уменьшения влияния парламентской фракции на внепарламентскую часть партии, как того требует Основной закон.

Государственный контроль за политическими партиями – важный элемент регуляторной политики и управления избирательными соревнованиями. В развитие норм Конституции в 1967 г. был принят Закон о политических партиях. Его структура четко определяла методологию государственного видения регуляторной политики в отношении партий. В первую очередь регламентировался внутренний порядок в партиях. Цель такого регулирования состоит в обеспечении деятельности партий как «кинститута конституционной жизни». Определялись требования к структуре партии, которая должна быть такой, чтобы сделать возможным для отдельных членов соразмерное участие в волеобразовании партии. Собрания членов партии или их представителей и правления должны быть обязательными органами партии. Особо регулировался тогда порядок проведения съездов, ежегодных собраний, устанавливались права членов партии.

Закон о партиях обеспечил всем партиям компенсацию затрат, которые они испытали во время своих избирательных кампаний, ассигнованную соответственно количеству голосов за любую из партий. Этим законодательством также были введены правила вещания. Партии получили бесплатное время на радио и телевидении, которое распределялось по результатам последних выборов. Следующие законодательные изменения освободили взносы на счета политических партий от налогов.

Второй частью Закона о партиях были нормы, определяющие финансирование и процедуры избирательного процесса. Государство получало исключительную прерогативу проводить аудит партийных счетов, осуществлять контроль над соблюдением административных и процедурных правил выдвижения кандидатов в органы государственной и местной власти.

В Германии политические партии получают значительное государственное финансирование через прямые субсидии, а также через налоговые отчисления и кредиты. Немецкое законодательство часто изменялось, поскольку ряд решений Конституционного суда страны заставлял пересматривать законы. Практика предоставления государственного финансирования немецким партиям началась в 1959 г. из выплат партиям на политическое образование. Они распределялись пропорционально силе партии в национальном законодательном органе. В 1967 г. с принятием Закона о

партиях им выплачивалось 2,5 немецкие марки за каждый голос, полученный в национальных выборах, как компенсация затрат во время избирательной кампании. И хотя эти платежи делались как возмещение, они не были связаны с израсходованными партиями суммами и выплачивались в виде ежегодных платежей на протяжении четырехлетнего периода.

Процесс государственного финансирования политической деятельности впервые был предпринят в 1959 г. Это был следующий логический шаг после институционализации партии, который повел к изменению природы партийной конференции. Снизилась роль партийной деятельности членов партии, но повысилась роль лидера и политических консультантов. Процесс капитализации партийной деятельности привел к финансовым злоупотреблениям партийной элиты и политической коррупции. Государство вынуждено было вводить изменения в Закон о партиях.

### **Правовые принципы государства. Судебная власть**

Обязанность правового государства как проявление его природы – устанавливать формы государственного устройства, государственной деятельности, а также необходимые внутренние компоненты социальной жизни. К ним, прежде всего, относятся конституционные гарантии субъективных прав личности, институциональные гарантии и связывающие субъектов права, обязательные ценностные решения. Это теоретическое положение имеет практический смысл. Речь идет о различении формального государства закона, которым может быть любое тоталитарное государство, от правового государства, в котором закон необходим для обеспечения правовых позиций, выраженных в основных правах.

Формально законное утверждение правительства парламентом возможно и в тоталитарном государстве; правовым оно становится, когда в утверждении правительства реализуется согласие граждан, опирающееся на уважение и защиту всей совокупности их прав. Наконец, правовой характер государства обязывает его организовать и институционализировать политический процесс в государстве на основе разделения властей, с приоритетом закона и презумпцией (оговоркой) связанности законом, с «юстиционно-организованным контролем» [19, 312] государственных актов и с конституционным обеспечением индивидуальных и общественных сфер функционирования.

При этом возникает противоречие между правовым характером государства и демократией. Оно преодолевается тем, что народ (и большинство населения) не может превышать границы допустимости своих решений, не может формально нарушать некоторые основные права. Государство должно обеспечить состояние, при котором законодательные решения большинства находят свои пределы в основных гарантиях Конституции.

Основополагающим принципом демократического общества является справедливость, соблюдение этого принципа – функция судебной власти.

Являясь частью государственной системы власти, судебная власть в Германии сама является мегасистемой, где отдельными системами выступают: а) собственно право, т. е. совокупность правовых предписаний, содержащихся в различных источниках и связанные правом публичные и частноправовые отношения (государство, юридические лица и т. д.); б) организационно-ресурсная и кадровая составляющая; в) правовое сознание общества и правовая практика.

В известном смысле слова «право ФРГ» необозримо. Это результат тщательной, основанной на высокой технике разработки законодательства, охватывающего самые различные стороны социальной жизни. Правовая норма содержит способ решения той или иной задачи и устанавливает поведенческий алгоритм субъектов гражданского общества. При этом очень четко прослеживается каузальность права политикой. Правовая система ФРГ представляет собой довольно гармоничное сочетание государства и права. То есть институты, профессионально реализующие право, публичное управление, бюрократия, управленческая и экономическая элита пригодны к проведению в жизнь содержания законов. Стремление к симметрии частей правовой системы в ФРГ проявляется очень сильно.

Основной закон разделом 9 статьи 92 определяет, что судебная власть «...осуществляется Федеральным Конституционным судом, предусмотренными в настоящем Основном законе федеральными судами и судами земель». В ФРГ система судов отражает принцип централизации и децентрализации и, как указывалось выше, правоохранительная система в целом обслуживает политико-социальную структуру немецкого общества.

Федеральный Конституционный суд, по мнению немецких юристов, одновременно является высшим конституционным органом федерации и собственно судом, решая вопросы применения конституционного права. Реализует присущую только ему функцию – гарантирования защиты Основного закона ФРГ. Конституционный суд рассматривает: а) споры между конституционными органами власти; б) споры по проблемам федерации; в) действительность (конституционность) правовых предписаний; г) споры о защите Конституции; д) споры о правильности выборов; е) конституционные жалобы. О роли Конституционного суда свидетельствует тот факт, что в течение 49 лет своей истории он вынес свыше трех с половиной тысяч решений, т. е. примерно по 70 решений в год. Состав Федерального Конституционного суда избирается по сложной системе: поровну Бундестагом и Бундесратом, но раздельным голосованием.

Право ФРГ своими отраслями обслуживает частную жизнь независимо от вида деятельности; общественную безопасность; налоговые отношения; экономику и ее отрасли; деятельность средств массовой информации; связь; транспорт; дорожное движение; строительство; жизнь в общинах; выборы и политические отношения; окружающую среду; международные частные и публичные отношения и этим оно объектно-ориентировано.



Судоустройство как системная структура функционально отвечает за соблюдение симметрии всей правовой системы. Это достигается разветвленностью судов по вертикали и их специализацией. Так, существуют суды общей компетенции, включая Верховный суд ФРГ, высшие суды земель, участковые. В рамках этих судов идет профессионализация составов судов по уголовным и гражданским делам. Согласно Закону о судоустройстве в рамках общих судов организуются молодежные, семейные, сельскохозяйственные суды. Кроме того, в ФРГ действует система социальных, административных, финансовых, дисциплинарных, общих факультативных, а также судов по трудовым спорам и допускается создание частных (третейских) судов. По статье 95 Основного закона ФРГ и в соответствии с Законом «Об обеспечении единства судоустройства в верховных судах Федерации» от 19 июня 1968 г. образуется общий сенат.

Вполне обоснованно можно утверждать, что система судов в ФРГ является правовой инфраструктурой гражданского общества. Именно здесь, исходя из идеи социального государства и на основе систематической интерпретации и соблюдения конституционных прав и свобод, обогащаются правовые гарантии. Государство при этом руководствуется принципами соотносимости отраслей права, пропорциональности наказания и умеренности. Правовой характер государства обязывает его обеспечивать правовую безопасность, воплощающую в себе, в частности, ясность правовых требований и доверие к государству граждан, участников правовых отношений, а также правовой мир как проявление правовой безопасности. В конкретной практике эти положения находят свою реализацию следующим образом.

Количество дел, пройденных за год через суды первой инстанции, составляет 3 694 985. В общих судах гражданские дела составляют 47,4 %; уголовные – 21,39 %. Суды по трудовым спорам рассмотрели – 17,75 %, административные – 6,02 %, социальные – 5,87 %, финансовые – 1,54 % [10, 217–232]. Как мы видим, исключительное количество дел проходит через гражданское судебное производство. По мнению профессора Кайзера, гражданское право Германии есть генеральное регулирование общего правового оборота с участием граждан. Оно хорошо развито и сопряжено с социальным бытием (цит. по: [19, 314]). Среди гражданских дел основную массу составляют жилищные споры, автомобильные аварии, купля-продажа.

Сфера труда наиболее конфликтна, ибо здесь переплетаются тактические и стратегические интересы работодателей и работников. Крайне разнообразны ситуации, требующие правовой оценки. Соотношение трудового и социального права наиболее четко прослеживается в сфере трудовых отношений. В частности, трудовой договор не может быть конфликтным нормам Социального кодекса, выходящих за рамки этого договора, как то: безработица, несчастный случай, болезнь.

Для характеристики уровня демократии в ФРГ показательна статистика административной юрисдикции и финансовых судов, где обстоятельства дел

не связаны с подсудностью конституционных судов. Административные суды рассмотрели за год 222 664 жалоб граждан на публичную власть, нарушившую, по их мнению, принципы справедливости, равенства. Финансовые – 57,076 жалоб относительно финансовых учреждений, отвечающих за сборы и налоги. При крайне сложной налоговой системе ФРГ ошибки неизбежны, и при рассмотрении дел в суде 31 813 жалобы нашли позитивное разрешение [10, 217–232]. Таким образом, мы видим, что устанавливается баланс между публичным управлением и правами граждан.

Анализ политических сфер управления и регулирования процессами демократического развития в Федеративной Республике Германии позволяет сделать ряд выводов. Основными принципами выступают построение общества снизу вверх, свобода общества от государства через основные права, тесная взаимосвязь общества и государства, баланс жизненных и социальных задач, субсидиарность. Эти принципы реализуются через широко разветвленную систему институтов права и связанность публичной и общественной сферы нормами права.

Особое место занимают политические партии. Концентрация политической демократии в немецких партиях делает их мощным выразителем общественных интересов. Они отвечают за связь гражданского общества с государством, за сближение или усиливающийся разрыв между ними. Схематически этот комплекс имеет такой вид (см. рис. 4.2).

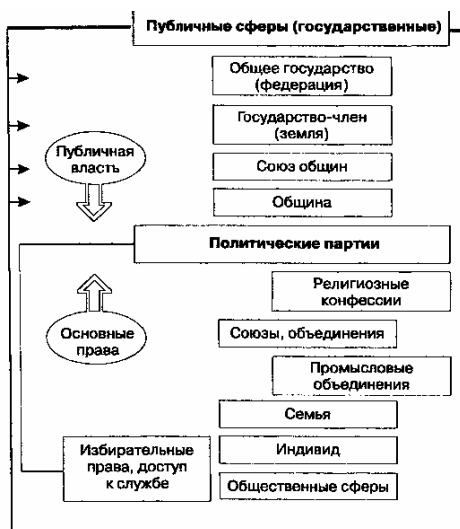


Рис. 4.2. Политическое пространство и субъекты корпоративной демократии в ФРГ [19, 316]

После достаточно успешного и достойного для ФРГ завершения XX в., когда объединенная Германия не просто стала обладать самой мощной экономикой на европейском континенте, но и показала высокие темпы экономического роста (около 3 % в 2000 г.), в самом начале нового столетия о прежних «чудесах» немецкой макроэкономической модели, похоже, придется надолго забыть. В то время, когда появились первые признаки завершения глобальной рецессии 2001–2002 гг., немецкая экономика продолжает оставаться в состоянии стагнации, что ставит под сомнение само существование *Modell Deutschland* как таковой. Рассмотрим рост ВВП (%) в пяти ведущих странах мира (табл. 4.2).

Мы видим, что по динамике экономического развития ФРГ оказалась далеко позади не только США и Великобритании, но даже Франции (модель экономического развития этой страны по социальной ориентации близка немецкой). Лишь Япония, уже достаточно долго находящаяся в состоянии глубокого структурного кризиса, испытывала в 2001 г. более серьезные проблемы с экономическим ростом. Нельзя не отметить и серьезные проблемы, которые наметились на немецком рынке труда и в сфере демографии [ОЕСД, с. 26]. Спад в строительстве объясняется, прежде всего, уменьшением объемов жилищного строительства (главным образом, домов на 1–2 семьи), и это также связано с потерей кредита доверия потенциальных заказчиков из-за общего обострения экономической ситуации в стране.

Таблица 4.2

Страна	Среднегодовые темпы роста ВВП [19, 317]					
	1983–1992 гг.	1995 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Германия	3,1	1,7	2,0	1,8	3,0	0,6
Франция	2,2	1,9	3,5	3,0	3,6	2,0
Великобритания	2,5	2,8	2,6	23	3,0	2,2
США	3,4	2,7	4,3	4,1	4,1	1,2
Япония	3,9	1,6	–1,1	0,8	2,2	–0,4

\*\*\*

Итак, по результатам конъюнктурного анализа состояния немецкой экономики можно сделать вывод о том, что основными текущими макроэкономическими проблемами ФРГ являются: низкие темпы экономического роста, высокий уровень безработицы при наличии достаточно большого числа трудовых вакансий, снижение темпов роста производительности труда, недостаточно высокий уровень развития высокотехнологичных отраслей экономики, состояния государственных финансов.

С чем же связаны трудности современного экономического развития Германии? Едва ли здесь все можно объяснить одним только глобальным экономическим спадом, начавшимся в середине 2001 г. Глобальная рецессия, последовавшая вслед за прекращением бурного роста «новой экономики», коллапсом фондовых рынков весной 2000 г., ростом цен на нефть и спадом в американской экономике, действительно достаточно больно ударила по экспортному сектору экономики ФРГ – едва ли не главному драйверу экономического роста Германии в конце XX в.

Как представляется, причины скрываются в недрах самой немецкой экономики, в социальном рыночном хозяйстве и его политической детерминанте.

Современная политическая *Modell Deutschland* представляет собой сбалансированную систему государственных, федеральных, земельных, корпоративных и индивидуальных интересов. Она обеспечила достойное политическое, социальное и экономическое существование немцам, закрепленное в Конституции (табл. 4.3).

Показатели качества развития человеческих ресурсов в пяти ведущих странах свидетельствуют, что фактически был решен вопрос, продекларированный коммунистическим манифестом: пролетариат не может освободиться от рабства, не положив конец любому господству человека над человеком.

Вместе с тем социально-рыночная экономика, ее политические стимуляторы в лице партий, союза корпоративных объединений, земельных общин фактически привели к возникновению государства-собеса.

Таблица 4.3  
Показатели качества развития человеческих ресурсов ведущих стран мира  
[19, 317]

Страна	ВВП на душу населения (в 2000 г., в текущих ценах, тыс. долл.)	Соотношение доходов 10 % богатых и 10 % бедных граждан, во сколько раз	Расходы на образование, %ВВП, 1995–1097 гг.	Расходы на здравоохранение, %ВВП, 1998 г.
Германия	25885	7,1	4,8	7,9
Франция	24152	9,1	6,0	7,3
Великобритания	24398	10,4	5,3	5,9
США	35619	16,6	5,4	5,8
Япония	25968	4,5	3,6	5,9

Теперь на «государство всеобщего благоденствия» рассчитывают даже

в большей степени, чем на свои индивидуальные способности зарабатывать искомые «достойные условия существования». В ФРГ быть безработным отчасти даже выгоднее, чем активно трудиться, поскольку социальные пособия по безработице, детские пособия и субсидии по оплате жилья гарантированы всем. Но финансируется такое «государство-собес» из карманов своих налогоплательщиков. И не случайно уровень налогового бремени в ФРГ – один из самых высоких в Европе. Высшая ставка индивидуального подоходного налога составила в 2002 г. 48,5 %, а эффективная ставка налога на прибыль компаний (с учетом промыслового налога) доходит до 38 % [24]. (Для сравнения: эффективная налоговая ставка для корпораций составляет 34 % во Франции и 30% в Великобритании). Очевидно, что высокие налоги сдерживают развитие предпринимательства и трудовую активность населения.

Всцело поглощенная процессом объединения, Германия в первую очередь по политическим и этическим соображениям упустила шанс на повторение неоконсервативной революции по североамериканскому или британскому образцу. Радикальные экономические преобразования в Германии в 90-е гг. были невозможны из-за опасения социальных потрясений (особенно в и без того депрессивной экономике восточных земель). Кроме того, любые стремления реформаторов из консервативной ХДС/ХСС встречали многочисленные преграды в органах законодательной власти, где были традиционно сильны позиции настроенных против либеральных структурных реформ оппозиционных партий, прежде всего, СДПГ.

Интеграция новых федеральных земель осуществлялась не только путем введения на территории бывшей ГДР рыночных принципов хозяйствования, но и означала автоматический перенос западной системы социальных гарантий на восток Германии. (Так, заработная плата в новых федеральных землях после объединения возросла в среднем с 7 до 85 % западногерманского уровня, а средний размер пенсий «осси» оказывается даже на 11 % выше). Этот процесс не сопровождался выравниванием в уровне производительности труда между старыми и новыми федеральными землями. Кроме того, огромные финансовые вливания в депрессивную восточногерманскую экономику требовали мобилизации значительных финансовых средств из карманов налогоплательщиков, главным образом, западных земель. По сути дела, новые федеральные земли превратились в хронических финансовых иждивенцев, с трудом преодолевающих проблемы интеграции в общегерманское экономическое пространство. Объективно возникло противоречие между сложившейся политической системой и деформированной экономической.

Партийная борьба потеряла свой драматизм, сглаживание социальных конфликтов, опора на государственную опеку сделала фактически не различимыми позиции консерваторов (ХДС/ХДСС) и либералов (СДПГ, Св.ДПГ), что не способствовало разрешению или поиску пути к разрешению

возникших противоречий. Политическая конъюнктура, сфокусированная на социальную стабильность, посеяла иллюзии устойчивости экономического роста. Ни одна из партий не взяла на себя ответственность за проведение реформ. Были упущены сроки и темпы реформирования. Современная Германия, все больше ощущающая себя частью единой Европы, по-видимому, обязана будет внести коррективы в свои социальные программы, что естественно повлечет за собой и изменение вектора политических сил в обществе. Потребуется новая политическая воля для реформирования *Modell Deutschland* на оси неолиберализм – неоконсерватизм.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор : учеб. пособие / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. – М. : Аспект-Пресс, 2002. – 537 с.
2. Бенетон Ф. Введение в политическую науку / Ф. Бенетон. – М. : Весь мир, 2002.
3. Бирюков П.Н. Международное право : учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. / П.Н. Бирюков. – М. : Юрист, 2006. – 685 с.
4. Бирюков П.Н. О современных проблемах Европейского Союза / П.Н. Бирюков // Конституционный процесс в Европе: проблемы и противоречия. Материалы круглого стола 31 октября 2006 года. – Воронеж, 2006. – С. 2–35.
5. Брандт В. Воспоминания / В. Брандт. – М. : Новости, 1991. – 526 с.
6. Войке В. Выборы в Европейский парламент / В. Войке // Актуальные проблемы Европы. Европейский союз после расширения : сб. науч. трудов. – 2005. – № 4. – С. 141–162.
7. Грант Ч. Делор : добро пожаловать в дом, который построил Жак / Ч. Грант. – М. : Московская школа политических исследований, 2002. – 466 с.
8. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже. – М. : Академический Проект, 2000. – 558 с.
9. Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. Германия / Ж.-П. Жаке. – М. : Юрист, 2002.
10. Жалинский А. Введение в немецкое право / А. Жалинский, А. Рерихт. – М. : Спарк, 2001. – 767 с.
11. Конституция Европейского Союза : Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с.
12. Кустарев А. Деволуция, о которой мечтали лейбористы / А. Кустарев // Новое время. – 2000. – № 12. – С. 24–25.
13. Кустарев А. Темная лошадка тори / А. Кустарев // Новое время. – 2001. – № 42. – С. 30–31.
14. Лазарева А. Парламентские выборы во Франции могут оказаться... напрасными / А. Лазарева // Зеркало недели. – 2002. – № 20. – С. 6.
15. Любин В. Выборы в Германии / В. Любин. – М. : ИНИОН РАН, 2002.
16. Перегудов С. «Общество участия» или «демократия собственников»? / С. Перегудов // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 1. – С. 27–34.
17. Преображенская А.А. Политические институты Франции на фоне перемен в общественно-политической жизни / А.А. Преображенская //

Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна : Феникс+, 2001. – С. 310–329.

18. Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления / А.М. Салмин. – М. : Ad Marginem, 1997. – 447 с.

19. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / [Под общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова]. – Харьков : ХНУ им. В.Н. Каразина, 2005. – 595 с.

20. Судебные системы зарубежных стран : Справочник. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 335 с.

21. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. – М. : Проспект, 1991. – 468 с.

22. Ференбах О. Крах и возрождение Германии / О. Ференбах. – М. : Аграф, 2001. – 300 с.

23. Якуба В.И. Анализ распределения влияния в Европарламенте / В.И. Якуба // ([http://new.hse.ru/sites/mbd/programs\\_doc/L/yakuba\\_ConfText.doc](http://new.hse.ru/sites/mbd/programs_doc/L/yakuba_ConfText.doc)).

24. Financial Times. – 2002. – 18 apr.

25. Gallagher M. Representative Government in Modern Europe / M. Gallagher, M. Laver, P. Mair. – New York : McGraw-Hill, 2005.

26. Kesselman M. Comparative Politics at Crossroads / M. Kesselman, J. Krieger and W. Joseph. – Lexington, MA : D.C. Heath and Company, 1996.

27. Kopstein J. Comparative Politics : Interests, Identities and Institutions in a Changing Global Order / J. Kopstein and M. Lichbach. – Cambridge : Cambridge University Press, 2000.

28. OECD. Main Economic Indicators. – 2002. – February. – P. 26.

29. Safran W. The French Polity / W. Safran. – New York : Longman, 1995.

30. Schain M.A. Politics in France // Comparative Politics Today : A World View. – New York : Longman, 2000. – P. 215–268.

31. The British System of Government. – London : The Stationery Office, 1996.



*Учебное издание*

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ ЕВРОПЫ

Учебное пособие для вузов

Составители:

**Слинько** Александр Анатольевич,  
**Сальников** Вячеслав Иванович

Подписано в печать 14.08.07. Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 6,6.  
Тираж 100 экз. Заказ 1677.

Издательско-полиграфический центр  
Воронежского государственного университета.  
394000, г. Воронеж, пл. им. Ленина, 10. Тел. 208-298, 598-026 (факс)  
<http://www.ppc.vsu.ru>; e-mail: [pp\\_center@typ.vsu.ru](mailto:pp_center@typ.vsu.ru)

Отпечатано в типографии Издательско-полиграфического центра  
Воронежского государственного университета.  
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3. Тел. 204-133.