
«БОЛЬШАЯ КОАЛИЦИЯ» В ФРГ КАК АНТИКРИЗИСНЫЙ ИНСТРУМЕНТ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СТАБИЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА*

И.С. Амиантова, Р.А. Пашенская

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье подробно рассматривается антикризисный потенциал «большой коалиции» на примере ФРГ в контексте ее воздействия на стабильность политического процесса. Являясь неординарным феноменом политической жизни, «большая коалиция» обладает эффективным инструментарием для разрешения политического кризиса, так как представляет собой долгосрочное и стабильное решение, обусловленное наличием политического согласия между партнерами по коалиции. По своей сущности большая коалиция — явление умеренной политики, что также имеет позитивное значение в ракурсе влияния на стабильность политического процесса.

Ключевые слова: «большая коалиция», политический процесс, политическая коалиция, стабильность, политическая партия, правительство, ФРГ, СДПГ, ХДС/ХСС.

Одной из причин создания большой коалиции является невозможность создания малой коалиции. Создание большой коалиции не является заранее желаемым результатом для обоих партнеров, входящих в коалицию. Это — необходимость, обусловленная различными течениями внутривнутриполитического процесса.

Объединение народных партий в большую коалицию являет собой неординарный феномен политической жизни, обладающий как позитивным, так и негативным влиянием. В данной статье большая коалиция рассматривается прежде всего с точки зрения ее воздействия на стабильность политического процесса в качестве антикризисного инструмента на примере Федеративной Республики Германии.

Стоит отметить, что антикризисный потенциал больших коалиций не является лишь немецким явлением. Так, например, концепция «исторического компромисса» (*compromesso storico*), поддержанная двумя политическими оппонентами — лидером христианских демократов Альдо Моро (Aldo Moro), с одной стороны, и лидером итальянской коммунистической партии Энрико Берлингером (Enrico Berlinguer), с другой стороны, была предложена в Италии именно в годы экономического кризиса и политических неудач. Таким образом, идея антикризисного потенциала больших коалиций универсальна.

Что касается Федеративной Республики Германии, то большая коалиция является исключительным явлением в ее политической жизни как на национальном (федеральном) уровне, так и на региональном (земельном) уровне. Нормальным функционированием государственной власти и, в частности, правительств явля-

* Статья подготовлена в рамках Федеральной Целевой Программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 гг. Министерства образования и науки РФ. Проект: Политическая стабильность Российской Федерации: методика и концепция анализа, прогнозирования и моделирования.

ется создание классических малых коалиций в двух альтернативных составах — Христианско-демократического союза (ХДС), Христианско-социального союза (ХСС) и Свободной демократической партии (СВДП), с одной стороны, и Социал-демократической партии Германии (СДПГ) и Зеленых, с другой стороны. Когда происходит блокирование политического процесса на федеральном уровне, выражающееся в невозможности создания коалиционного правительства на основе соглашения между одной народной и одной из небольших партий, которое в современной партийной системе ФРГ вызвано многопартийностью и, как следствие, отсутствием возможности получения такими коалициями в результате очередных выборов абсолютного большинства парламентских мандатов, необходимого для обеспечения стабильности правительства, то большая коалиция является одним из инструментов, позволяющих вывести политический процесс из такого тупика.

Таким образом, большая коалиция является антикризисным инструментом. Тем не менее это лишь одно из антикризисных средств, пригодных для таких ситуаций. Так, при невозможности функционирования основных органов государственной власти на федеральном уровне в обычной форме, то есть посредством создания малой коалиции, существуют (с теоретической точки зрения) три политико-юридических инструмента, позволяющих разрешить такой политический кризис.

Во-первых, речь может идти о создании правительства меньшинства. Тем не менее, на федеральном уровне власти правительства меньшинства являются исключением (1) и, в отличие от других стран, в ФРГ являются временным явлением, существующим в переходные периоды политической жизни, предвещающие либо очередные парламентские выборы, либо образование новой коалиции, располагающей абсолютным большинством парламентских мандатов. Стоит отметить, что в отличие от правительств меньшинства на федеральном уровне, являющихся исключением и не отличающихся стабильностью и долговременностью, в ФРГ существуют правительства меньшинства на региональном (земельном) уровне, которые в связи с их стабильностью могут быть квалифицированы как эффективные инструменты антикризисной политики (2).

В свою очередь, на федеральном уровне правительства меньшинства не могут быть квалифицированы как инструменты, позволяющие эффективно разрешить политический кризис, так как сами по себе они не представляют стабильности, необходимой для эффективного правительственного управления, и приводят к необходимости использовать такие антикризисные инструменты, как внеочередные выборы или образование альтернативной коалиции. Более того, создание правительства меньшинства предполагает наличие таких условий, как: наличие количества мандатов Бундестага, близкого по количеству к абсолютному большинству, наличие симпатизирующих сил в парламенте и др. В противном случае стабильность правительства меньшинства не может быть гарантирована, что и доказали, в свою очередь, оба примера правительств меньшинства, существовавших на федеральном уровне в ФРГ.

Во-вторых, при невозможности функционирования основных органов государственной власти на федеральном уровне в обычной форме, то есть в форме

малой правительственной коалиции, может быть использован такой политико-юридический инструмент, как внеочередные федеральные выборы в Бундестаг. Тем не менее, если во время первой большой коалиции использование внеочередных выборов с политической точки зрения было осуществимым, так как предшествующие выборы состоялись более чем за год до политического кризиса 1966 г. (3), приведшего к необходимости создания большой коалиции, то с теоретической и практической точки зрения это бы был бессмысленный ход. Так как тогда партийная система насчитывала лишь три партии, представленных в Бундестаге, и так как ни одна из народных партий не смогла образовать коалицию с СВДП, то антикризисное действие внеочередных выборов могло бы иметь место лишь в случае получения абсолютного большинства мандатов парламента одной из (народных) партий, что, в свою очередь, было бы маловероятным явлением в ФРГ даже в ту эпоху. В связи с этим и было выбрано другое решение, а именно создание большой коалиции.

В 2005 г. использование внеочередных выборов для возможности образования малой коалиции и, как следствие, для нормального функционирования государственной власти на федеральном уровне было бы невозможным (в первую очередь) по политическим причинам. Кризисная ситуация, выразившаяся в невозможности создания классических малых коалиций (ХДС/ХСС + СВДП или СДПГ + Зеленые), была спровоцирована федеральными выборами в Бундестаг. Именно досрочные выборы 2005 г. привели к невозможности создания классической (малой) коалиции и к необходимости создания большой коалиции, что свидетельствует о том, что досрочные выборы не являются универсальным антикризисным инструментом. Объясняется это тем, что использование досрочных выборов для разрешения кризиса общественного недоверия правящей коалиции того времени (СДПГ и Зеленые) привело к кризису формирования коалиции по итогам выборов 2005 г., положить конец которому позволило лишь создание второй большой коалиции.

Наконец, стоит отметить, что осуществление внеочередных выборов осложнено в ФРГ и с юридической точки зрения, что свидетельствует о том, что использование данного инструмента в качестве антикризисного средства не является довольно привлекательным для участников политического процесса. Действительно, внеочередные выборы, обязательными условиями которых является инициирование процедуры конструктивного вотума недоверия и роспуск парламента, были инициированы всего 6 раз за всю историю существования современного немецкого государства и состоялись всего три раза [1. S. 80].

Сложность применения процедуры, позволяющей инициировать внеочередные выборы, и практическая невозможность осуществления новых внеочередных выборов в 2005 г. объясняется позицией Федерального конституционного суда по данному вопросу. Действительно, применение процедуры статьи 69 Основного закона, в соответствии с которой Федеральный канцлер ставит перед Бундестагом вопрос о доверии Федеральному правительству, отказ в котором позволяет прибегнуть к роспуску парламента и внеочередным выборам, не является процедурой, в рамках которой канцлер обладает абсолютной (дискреционной) властью. Федеральный конституционный суд ФРГ отметил, что использование

процедуры статьи 69 Основного закона предполагает, что данная процедура не может применяться в определенные моменты и предполагает наличие настоящего (*echte*) правительственного кризиса [3].

В итоге можно отметить, что использование внеочередных федеральных выборов в Бундестаг не является эффективным средством борьбы с кризисными ситуациями, а также не блещет простотой в реализации, вследствие чего на практике довольно ограничено.

Наконец, в случае блокирования процедуры создания классической (малой) коалиции, необходимой для нормального функционирования государственных органов ФРГ и, в первую очередь, для нормального функционирования Федерального правительства, может быть создана большая коалиция. По отношению к внеочередным выборам решение о создании большой коалиции не ограничено юридическими элементами, а по отношению к созданию правительства меньшинства большая коалиция обладает явным преимуществом — большей стабильностью.

Стоит отметить, что создание большой коалиции является более сложным делом, чем создание правительства меньшинства, так как она предполагает, в любом случае, наличие консенсуса между партнерами по коалиции. Тем не менее большая коалиция является менее сложным в реализации решением, чем применение процедуры роспуска Бундестага и организации внеочередных выборов. Более того, как мы отметили, правительство меньшинства вообще не является эффективным решением в политической системе ФРГ.

В итоге, создание большой коалиции является одним из оптимальных решений в рамках политического кризиса и является прекрасным инструментом для его разрешения, как показали на практике примеры первой большой коалиции (1966—1969 гг.) и второй большой коалиции (2005—2009 гг.).

Уход в 1967 г. СВДП из коалиции с ХДС/ХСС по сути дела де-факто привел к существованию правительства меньшинства во главе с представителем ХДС/ХСС Л. Эрхардом. Инициирование процедуры согласно статьи 68 Основного закона представителями СДПГ не позволило им добиться внеочередных выборов — иначе говоря, разрешение политического кризиса посредством конституционных инструментов не позволило выйти из тупикового положения.

В свою очередь, правительство меньшинства, возглавляемое и поддерживаемое исключительно представителями союза ХДС/ХСС, рассматривалось как нежелательное и, во всяком случае, временное явление, которому необходимо было положить конец как можно быстрее. Свидетельством этому служит внутрипартийный кризис ХДС/ХСС, который привел к уходу Эрхарда 10 ноября 1966 г. и его замене Кизингером, который был избран Федеральным канцлером уже 1 декабря 1966 г., получив поддержку представителей обеих партий, входящих в большую коалицию [4. S. 173—177].

Использование такого антикризисного решения, как создание большой коалиции, конечно же, объясняется безвыходной ситуацией, в которой единственно возможным коалиционным образованием являлась большая коалиция, но тем не менее приоритет большой коалиции как антикризисного инструмента по отноше-

нию к таким антикризисным инструментам, как правительство меньшинства или внеочередные выборы, очевиден и в данном случае.

Решение о создании второй большой коалиции также пришлось на период политического кризиса, но он состоял не столько в отсутствии общественного доверия к коалиции того времени (СДПГ и Зеленые) и, как следствие, в необходимости проведения внеочередных выборов в 2005 г., сколько в ситуации невозможности образования малой классической коалиции, которая не образовалась по итогам этих выборов. Создание большой коалиции в таких условиях явилось естественным решением, так как разрешение такой тупиковой ситуации посредством проведения еще одних внеочередных выборов было невозможным по политическим (и даже юридическим) причинам, а создание правительства меньшинства вообще не является эффективным и стабильным решением в немецкой политике на федеральном уровне.

Таким образом, большая коалиция является эффективным средством для разрешения политического кризиса, так как в отличие от других средств она представляет долгосрочное и стабильное решение, а также в связи с тем, что ее создание и существование не обременено юридическими сложностями и предполагает лишь наличие политического согласия между партнерами по коалиции.

Еще одним позитивным моментом большой коалиции в ракурсе влияния на стабильность политического процесса является проведение умеренной политики. Действительно, при переходе федеральной власти от одного политического лагеря к другому политический курс федеральной, да и любой другой власти, закономерно изменяется.

Данный феномен имеет как позитивные, так и негативные аспекты. Его позитивный момент состоит в том, что возможность перехода власти от одной политической партии (или коалиции партий) к другой является показателем демократичности политической системы, а также позволяет при переходе власти имплементировать альтернативные политические решения. Тем не менее негативный момент смены политического лагеря состоит в непостоянстве политических решений и сложности реализации важных проектов, предусмотренных на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Большая коалиция, не отрицая демократичного характера политической системы, возможности перехода власти от одного политического лагеря к другому и имплементации политических решений, в то же время позволяет сократить негативные моменты нормальной политической жизни демократического государства. Флуктуация политических программ и решений по тому или иному вопросу, которая происходит при переходе государственной власти от одного политического лагеря к другому, радикализирует политические решения и отрицательно сказывается на эффективности государственной власти. В свою очередь, большая коалиция реализует то, что можно назвать «средним арифметическим» политических программ (народных) партий умеренного толка. Программа, реализуемая большой коалицией, является программой общего консенсуса, она не приносит кардинальных изменений в политические линии предстоящих правительств и не будет сильно отличаться от последующих, что объясняется тем, что как в предыдущих, так

и последующих правительствах решения будут приниматься как минимум одной из партий, входящих в большую коалицию.

Таким образом, большая коалиция помимо своей функции антикризисного инструмента является по своей сущности явлением умеренной политики, что также является позитивным моментом этого политического феномена.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Примером может служить правительство меньшинства во главе с Людвигом Эрхардом (*Ludwig Erhard*), образованное в ноябре 1966 г., а также правительство меньшинства во главе с Хельмутом Шмитом (*Helmut Schmidt*), образованное в сентябре 1982 г.
- (2) На земельном уровне в ФРГ существуют правительства меньшинства, для которых в немецкой политической науке существует особое наименование — Магдебургская модель (*Magdeburger Modell*). Так, например, правительство меньшинства, возглавленное СДПГ в земле Саксония-Анхальт (1994—1998 гг.), было правительством меньшинства, которое неформально поддерживалось ПДС, что позволяло ему удерживаться у власти на протяжении практически всей легислатуры этой земли [5. S. 31—46].
- (3) Выборы состоялись 19 сентября 1965 г. [2].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Deißner S.* Vertrauensfragen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. — VDM Verlag, 2009.
- [2] *Der Spiegel*, 39/1965 vom 22. — September 1965.
- [3] Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.8.2005 zu Vertrauensfrage und Neuwahlen 2005, BVerfG, 2 BvE 4/05 vom 25.8.2005.
- [4] *Görtemaker M.* Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Verlag C.H. Beck. — München, 2002.
- [5] *Wollkopf-Dittmann E.* Das “Magdeburger Modell“. Zwischen parlamentarischem Alltag und öffentlicher Darstellung, in К.-В. Roy (Hg.), Wahlen 2002 in Sachsen-Anhalt. Ausgangsbedingungen, Handlungsrahmen, Entscheidungsalternativen. — Leske + Budrich, Opladen 2002.

“THE GREAT COALITION” IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AS A COUNTER-CRISIS TOOL AND ITS INFLUENCE ON STABILITY OF POLITICAL PROCESS

I.S. Amiantova, R.A. Pashenskaya

The Department of Political Science
People’s Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article describes anti-crisis potential of the Great Coalition in Germany in context of its influence on political process. Being extraordinary phenomenon of political life the Great Coalition possesses effective tool to solve political crisis, as it’s a long-term and stable decision provided by political agreement between partners in the coalition. The Great Coalition is a phenomenon of moderate policy, and it has positive sense from the perspective of stability of the political process.

Key words: “The Great Coalition”, political process, political coalition, stability, political party, government, Federal Republic of Germany, SPD, CDU/CSU.