

ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

# ЦЕНТР СИЛЫ И СТРУКТУРООБРА- ЗУЮЩИЙ ФАКТОР

Функция, структура, работа парламентских фракций на примере Германского бундестага

**Михаэль Шефер [Michael Schäfer]**  
Февраль 2020



Для того, чтобы парламентская демократия была успешной, фракции должны занять сильную позицию в парламентской системе. Без фракций парламенты – это бесцельное скопление громогласно заявляющих свои мнения индивидуалистов, которые не в состоянии генерировать политические решения.



Фракции структурируют парламентский процесс, выступают в качестве посредников и точки стыка для самых разнообразных общественных интересов, организуют процессы парламентского волеобразования и поиска решений.



Данный текст анализирует на примере парламентской практики в Германском бундестаге вопрос о том, какие предпосылки необходимы для того, чтобы фракции могли с максимальной эффективностью исполнять свою ключевую роль.



# Содержание

<b>1.</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	2
<b>2.</b>	<b>ФРАКЦИИ И ПАРЛАМЕНТСКАЯ ПРАКТИКА: ПРАВА, ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ</b>	4
2.1	Избирательное право и формирование фракций .....	4
2.2	Правовой статус фракций.....	4
2.3	Фракции как точка стыка и посредник политических интересов .....	5
2.4	Соотношение между партиями и фракциями: программная работа и законотворчество .....	6
2.5	Финансирование деятельности фракций .....	7
<b>3.</b>	<b>ВНУТРЕННЯЯ СТРУКТУРА ФРАКЦИИ: ОРГАНИЗАЦИЯ, ПРОЦЕДУРЫ, СТРУКТУРА</b>	8
3.1	Организационная структура.....	8
3.2	Права и обязанности членов фракции .....	9
3.3	Процедуры волеобразования и поиска решений .....	10
<b>4.</b>	<b>МЕЖФРАКЦИОННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНИРОВАНИЕ</b>	13
4.1	Сотрудничество между правительственными фракциями ..	13
4.2	Сотрудничество между оппозиционными фракциями.....	13
4.3	Сотрудничество между правительственными и оппозиционными фракциями .....	14
<b>5.</b>	<b>РЕЗЮМЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ К ДЕЙСТВИЯМ</b>	17

## 1

## ВВЕДЕНИЕ

В общественном восприятии парламенты, прежде всего, являются ареной для политического спора, для соревнования за наилучшие аргументы и наиболее убедительные идеи и концепции. В центре парламентских дебатов стоит отдельный депутат. Его ораторский талант и риторические способности решающим образом определяют качество, драматургию и действенность парламентской борьбы. Звездными часами парламентаризма называются, как правило, дебаты, отмеченные особо блестящими речами и знаковыми выступлениями, которые надолго запоминаются и подчас даже пишут историю.

Парламенты, вместе с тем, отнюдь не только и даже далеко не в первую очередь являются ареной – одновременно они представляют собой производственную площадку для законодательства и контрольную инстанцию. Самыми важными задачами, возложенными на парламенты в демократическом государстве, являются законотворчество, а также парламентское сопровождение и надзор за действиями правительства. Максимально целесообразное и эффективное решение обеих задач невозможно без высоких организационных затрат. Обе задачи требуют систематических и структурированных действий, изощренных процедур и процессов. Цель качественного законодательства заключается в устойчивом решении проблем. Оно должно обеспечивать выравнивание и баланс различных интересов. В процессе законотворчества необходимо привлекать экспертов и заслушивать заинтересованных лиц. Кроме того, надо предусматривать достаточное пространство и время для критики и возражений. Эффективный контроль над правительством невозможен без детального урегулирования прав оппозиции и обязательных процедурных договоренностей.

Все эти вопросы не могут решаться в рамках вольной игры с участием десятков или сотен депутатов, действующих на индивидуальных началах. В этой точке очень практическим образом к игре подключаются парламентские фракции, которые исполняют чрезвычайно важную роль в связи с

внутренней организацией парламентских будней. Парламентские фракции решающим образом структурируют парламентский процесс, формируя из меньшего или большего числа индивидуалистов, громогласно заявляющих свои мнения, обозримое число политических группировок. Внутри этих групп происходят предварительные согласования рабочих вопросов, благодаря которым политические споры приобретают более конкретные очертания, а спектр политических мнений становится для внешних наблюдателей более понятным. В идеале эти группы могут определить конкретное оформление парламентских процедур, отвечающее вышеуказанным требованиям к качественному законотворчеству.

Предметом настоящей работы являются предпосылки, необходимые для того, чтобы фракции могли выполнять свои задачи в парламентском процессе.

В последующем роль и функции фракций в парламентском процессе будут рассматриваться и анализироваться, прежде всего, на примере Германского бундестага. Межпарламентский союз – всемирное объединение национальных парламентов – на сегодня насчитывает 179 членов. Такое же количество национальных парламентов можно было бы использовать в качестве ориентира и масштаба для сравнения. Даже не зная каждый из этих парламентов в отдельности, можно с уверенностью предположить, что среди них не найдется близнецов. Как общества организуют свои парламенты и как парламенты, в свою очередь, организуют свою работу, зависит от целого ряда различных факторов – от политической системы, исторических корней, структуры населения, политической географии и многоного другого. Для успешного парламентаризма не существует единой кальки. Вместе с тем, есть факторы успеха, помогающие обеспечивать целенаправленность и эффективность парламентской работы. Эта работа должна соответствовать ответственности перед гражданами, которые адресуют членам парламента, избранным ими, обоснованные требования и ожидания. Эти факторы также будут рассмотрены в

настоящей работе.

То, что действует по отношению к парламентам в целом, естественно, в остальном действует и по отношению к парламентским фракциям: как они организуются, как в деталях выполняют свои задачи, как интегрируются в парламентскую работу – в этом плане между разными странами налицо отчасти существенные расхождения. И для фракций не существует обязательной единой схемы, в равной мере применимой к любой политической системе.

Следовательно, цель настоящего анализа не заключается в выработке обязательных стандартов и руководств к действиям. Вместе с тем, от настоящего анализа роли, функций и внутренней структуры фракций на примере Германского бундестага можно ожидать некоторых основополагающих тезисов и рекомендаций, которые могут послужить предложениями и ориентиром, в частности, для более молодых, проходящих становление парламентов и фракций на их пути к устойчивому демократическому парламентаризму. Вот в чем заключается наша цель.

## 2

## ФРАКЦИИ И ПАРЛАМЕНТСКАЯ ПРАКТИКА: ПРАВА, ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ

### 2.1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ФОРМИРОВАНИЕ ФРАКЦИЙ

Согласно закону, Германский бундестаг насчитывает 598 депутатов. Половина этих мандатов распределяется по результатам выборов, которые проводятся раз в четыре года, между кандидатами, победившими остальных конкурентов в одном из насчитывающихся в целом 299 региональных избирательных округов. Наряду с этими 299 прямыми кандидатами в Бундестаг проходят еще 299 депутатов по партийным спискам. Эти места распределяются в соответствии с долями голосов между партиями, которые смогли набрать более пяти процентов голосов.

Как при выдвижении прямых кандидатов в избирательных округах, так и при формировании избирательных списков политическим партиям отводится выдающаяся роль, причем совершенно сознательно. В германском государственном устройстве партии возведены в конституционный ранг. Статья 21 германской Конституции – Основного закона [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland] – определяет, что они должны содействовать формированию политической воли народа, а также, что их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам; только в таком случае они будут признаваться как партии со всеми вытекающими из этого правами. Порядок исполнения партиями своих задач, вопросы их внутренней организации, процесс выдвижения кандидатов подробно урегулированы в отдельном Законе о партиях [Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)], а также в Законе о выборах [Bundeswahlgesetz].

К выборам также принципиально допускаются индивидуальные кандидаты, если они смогут набрать достаточное количество сторонников. Вместе с тем, за семидесятилетнюю историю Германского

бундестага лишь очень небольшой ряд кандидатов смог пройти в парламент без поддержки со стороны какой-либо партии.

### 2.2. ПРАВОВОЙ СТАТУС ФРАКЦИЙ

Следовательно, депутаты Бундестага, как правило, всегда уже соотносятся с определенной партией, когда они проходят в парламент. В результате этого образование фракций происходит с определенным автоматизмом: фракция – это прежде всего не меньше и не больше, чем объединение депутатов одной из представленных в Германском бундестаге партий.

Членство во фракции, однако, не является принудительным в силу закона. Депутаты, избранные путем свободных выборов, принципиально сами решают вопрос о том, желают ли они сформировать фракцию. Фракции не являются элементом публичной администрации (парламента). Кроме того, они, в отличие от партий и в отличие от отдельных депутатов, которые в германской Конституции (статья 38 Основного закона) определяются как «представители всего народа», не закреплены в Основном законе. Для фракций не предусмотрено постоянное место в конституционном государственном устройстве. Они являются свободными объединениями независимых членов Германского бундестага. Вместе с тем, одновременно они – нечто большее, чем чисто частная и неформальная группировка. Выдающийся статус фракций вытекает из их прав и обязанностей, определяемых Законом о депутатах [Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)], который в первую очередь регулирует правовой статус отдельных депутатов, и Регламентом Германского бундестага [Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages].

Закон о депутатах, состоящий из небольшого числа

кратких параграфов, регулирует лишь некоторые общие принципы и рамки для работы фракций. Закон прежде всего определяет, что фракции являются объединениями членов Германского бундестага. Их размер соответствует барьеру для выборов в Германский бундестаг: для образования фракции требуется не менее пяти процентов членов парламента.

Пятипроцентный барьер для выборов в Бундестаг и установленный законом минимальный размер фракций обеспечивают наличие обозримых и действенных структур, которые являются условием для эффективности работоспособности Бундестага. Они успешно противодействуют дроблению парламента на многочисленные микрогруппировки. Одновременно этот барьер обеспечивает соразмерное представительство существующих общественно значимых политических сил. Кроме того, благодаря ему новые политические движения имеют реальный шанс пройти в Бундестаг, если они располагают сколько-нибудь существенной поддержкой и резонансом среди населения.

В Законе о депутатах также сформулирована центральная задача фракций: они «участвуют в выполнении задач Бундестага». Из этого вытекает также зафиксированное в данном законе право на получение финансовых средств из федерального бюджета для выполнения этих задач, которому корреспондирует урегулированная там же строгая подотчетность фракций.

Этим, собственно, и исчерпываются общие законодательные установки Закона о депутатах. Многочисленные подробные же регулирования, имеющие высокое значение для фракций, содержатся в Регламенте Бундестага, который обеспечивает фракции инструментами, необходимыми для выполнения их задач. Со статусом фракции сопряжен целый ряд элементарно важных парламентских прав. Так, например, только фракции (или пять процентов членов Бундестага) вправе вносить в Бундестаг инициативы, то есть собственные законопроекты и предложения (заявления, ходатайства). Следовательно, отдельные депутаты, преследующие конкретную цель, отсылаются к своим фракциям, без поддержки которых они не смогут добиться парламентского рассмотрения поднимаемого ими вопроса. С одной стороны, это регулирование чувствительно ограничивает возможности отдельного депутата. Но, с другой стороны, оно обеспечивает, что парламент не захлестывается индивидуальными, несогласованными и незрелыми инициативами – парламентом рассматриваются только такие инициативы, которые уже набрали определенное количество сторонников и прошли процесс предварительного согласования в рамках фракции.

Далее, фракции наделены важными правами для парламентского контроля над исполнительной властью. Они могут обращаться к правительству с формальными запросами. Они вправе краткосрочно вносить в повестку дня пленума вопросы особой актуальной важности («актуальный час»). Они могут требовать поименного голосования по отдельным обсуждаемым вопросам, а также установления кворума парламента. И, кроме того, они вправе – что особенно важно для оппозиции – требовать по истечении определенных сроков пленарного обсуждения законопроектов и других инициатив, которые представляют собой альтернативу по отношению к политике, проводимой правительством.

Задачи фракций, однако, не исчерпываются этими формально закрепленными правами. С одной стороны, Бундестаг располагает очень обширным Регламентом, состоящим из 128 параграфов и ряда приложений и детально регулирующим многочисленные вопросы. Но, с другой стороны, существенные элементы парламентских будней в Бундестаге решаются вне этого Регламента путем межфракционного согласования. Это касается, например, числа и размера формируемых профильных комитетов, продолжительности и распределения выступлений в пленарных дебатах, согласования недельной повестки (расписания). Это межфракционное взаимодействие, на котором мы ниже остановимся еще более подробно, образует один из центральных элементов работы Бундестага и обосновывает особую позицию фракций как центров силы и управления в парламентском механизме.

### **2.3. ФРАКЦИИ КАК ТОЧКА СТЫКА И ПОСРЕДНИК ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ**

Фракции являются структурообразующим фактором, они противодействуют раздробленности и концентрируют интересы, причем во многих отношениях. В процессе формирования мнений и поиска парламентских решений фракции исполняют функцию уникального посредника. Фракции являются средоточиями влияния, оказываемого многочисленными и разнообразными источниками. Как представители своих избирательных округов депутаты являются рупорами для многообразных региональных интересов. Граждане в избирательных округах имеют в лице своих местных депутатов возможность высказаться на политические темы, которые в особой форме затрагивают их личные интересы. Для представителей гражданского общества депутаты, которые являются экспертами в определенных областях – от медицинского снабжения и транспортной инфраструктуры до вопросов, связанных с правами человека –, исполняют роль контактных лиц. Ассоциации по

интересам, от союза сельхозпроизводителей до объединения высших учебных заведений, ищут контакт с членами соответствующего компетентного комитета Бундестага. А бизнес и профессиональные союзы не только состоят в постоянном обмене с фракциями – они отчасти представлены в Бундестаге собственными функционерами, которые редуцируют или приостанавливают свою профессиональную деятельность на срок членства в Бундестаге.

Все эти взаимодействия должны учитываться и взвешиваться в процессе формирования мнения в рамках фракций. Они отражаются в обсуждении законопроектов, которые в парламентской процедуре очень часто подвергаются обширным изменениям. Или они влияются в решения и предложения фракции, призывающие Федеральное правительство к конкретным действиям в связи с самыми разнообразными вопросами. Но фракции и их депутаты выступают в качестве посредников не только тогда, когда они интегрируют озвученные в их адрес интересы и потребности в процессе политического волеообразования и поиска решений. В обратном направлении они также исполняют центральную роль в связи с разъяснением и транслированием политических решений перед представителями интересов ассоциаций, гражданского общества и, не в последнюю очередь, избирателями в избирательных округах. Информирование общественности о парламентской работе образует одну из центральных задач фракций.

## 2.4. СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУ ПАРТИЯМИ И ФРАКЦИЯМИ: ПРОГРАММНАЯ РАБОТА И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Фракции являются точкой стыка и посредниками для самых разных общественных, экономических, социальных и многообразных иных интересов. Они представляют собой пространство, где могут артикулироваться различные уровни политической деятельности – от муниципальных образований до Европейского союза. Можно было бы предположить, что этот широкий спектр используется не только в интересах практической парламентской работы, но и для основополагающей программной работы. Программная работа, однако, не отнесена к задачам фракций в Бундестаге, она является исключительной прерогативой политических партий. Функция фракций ограничивается участием в выполнении задач Германского бундестага. Закон в прямой форме даже запрещает использовать в партийных целях финансовые ресурсы, выделяемые фракциям для выполнения парламентских задач. С одной стороны, это является вопросом равенства шансов по отношению к партиям, которые не представлены в Бундестаге и, следовательно, не имеют доступа к соответствующим ресурсам. С другой стороны, это – вопрос эффективного разделения труда. Бундестаг в первую очередь является фабрикой законодательства. Для качественного законотворчества необходимы время и концентрация. Цель фракций заключается в трансформации основополагающих политических установок в конкретные правила и в общее действующее право. Сопряжение этого конкретного законотворчества с разработкой основополагающих политических установок неизбежно привело бы к тому, что законотворчество затерялось бы в принципиальных дебатах и утратило значительную

Изображение 1  
Фракции как посредники



часть своей эффективности. Разделение этих двух сфер является важным вкладом в обеспечение работоспособности германской политической системы.

## 2.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФРАКЦИЙ

Как уже отмечалось, фракциям Германского бундестага для выполнения ими своих задач выделяются средства из федерального бюджета. Финансирование фракций состоит из трех элементов: каждой фракции ежемесячно предоставляется единая фиксированная сумма, которая не зависит от ее размера. Далее, фракциям выделяется определенная сумма за каждого депутата. Фракциям, которые не входят в правительственный коалицию, дополнительно выделяется сумма в размере пятнадцати процентов от фиксированной суммы и десяти процентов от суммы за каждого депутата. Эта так называемая оппозиционная надбавка служит для усиления тех фракций, основная задача которых заключается в осуществлении контроля над правительством. Это, в свою очередь, представляет собой один из центральных элементов парламентской работы. В законодательном процессе фракции правительенной коалиции часто могут использовать профильную экспертизу министерств. Этот путь для оппозиции, как правило, закрыт. В целях обеспечения общего равенства и равенства шансов этот структурный дефицит оппозиционных фракций компенсируется дополнительными финансовыми ресурсами.

Преобладающую часть государственных денег, а именно около 75 процентов, фракции расходуют на персонал. Работу фракций в Германском бундестаге обеспечивают около 1,2 тыс. сотрудников, в том числе многочисленные научные референты, а также офисный и технический персонал. Задача сотрудников – обеспечивать работу фракций. Использование этого персонала в партийных целях, например, в рамках предвыборной борьбы, строго запрещено, равно как и его использование в целях обеспечения работы депутатов в избирательных округах.

Другая значительная часть фракционных средств расходуется на работу по связям с общественностью. В число урегулированных законом задач фракций входит информирование общественности об их работе. В этих целях могут использоваться мероприятия, публикации или социальные медиа. В данной связи также надлежит следить за тем, чтобы работа по связям с общественностью не переходила в недопустимую партийную рекламу. Материалы

работы фракций по связям с общественностью не могут использоваться в целях предвыборной борьбы, чтобы, как уже отмечалось, не создавать для представленных в Бундестаге партий конкурентного преимущества перед партиями, которые в парламенте не представлены.

За соблюдением этих правил следует Федеральная счетная палата [Bundesrechnungshof] – независимый контрольный орган, наделенный масштабными правами в части ознакомления с документами и регулярно проверяющий надлежащее и рачительное расходование средств не только фракциями, но и федеральными министерствами. Если фракция нарушает запрет на использование фракционных средств в целях предвыборной борьбы, ее ожидают чувствительные штрафы в трехкратном размере суммы, израсходованной в нарушение закона.

Размер выделяемых фракциям средств определяет бюджетный законодатель, то есть сам Бундестаг. Раз в год Президент Бундестага публикует отчет с рекомендацией, следует ли, а если следует, то в каком объеме, адаптировать фракционные финансы. Эта рекомендация учитывает рост цен и тарифные соглашения, а при необходимости также новые требования, актуально, например, в области кибербезопасности, на которые невозможно реагировать без дополнительных финансовых средств. На первый взгляд может показаться странным, что парламент сам решает вопрос об объеме выделяемых ему денег. В данной связи, однако, необходимо принимать во внимание, что Федеральная счетная палата следит за тем, чтобы государственные средства не тратились расточительно и неэкономно. Тем более странным было бы, если бы именно вопросы финансирования парламента решались не законодателем, но, например, правительством, которое таким образом определяло бы, какими средствами будет располагать его самая важная контрольная инстанция. Следовательно, отнесение решения вопроса о парламентских финансах к компетенции парламента как бюджетного законодателя не вызывает каких-либо сомнений – оно напрямую связано с пониманием ролей этих различных акторов и самосознанием парламента.

## 3

## ВНУТРЕННЯЯ СТРУКТУРА ФРАКЦИИ: ОРГАНИЗАЦИЯ, ПРОЦЕДУРЫ, СТРУКТУРА

Для того, чтобы в рамках внутрифракционного волеобразования озвучивались и учитывались региональные, социальные, экономические и многочисленные другие интересы, представляемые входящими в соответствующую фракцию депутатами, в первую очередь надо иметь четко урегулированные структуры и процедуры.

Необходимые в этих целях правовые рамки определяет уже упоминавшийся нами Закон о депутатах, обязывающий фракции «строить свою организацию и порядок работы, ориентируясь на принципы парламентской демократии». Это также включает, что фракции должны вырабатывать письменные регламенты. Регламенты фракций в Германском бундестаге очень похожи друг на друга в деталях. В основном они регулируют три вопроса: во-первых, организационную структуру фракции; во-вторых, права и обязанности членов; и, в-третьих, процедуры внутреннего волеобразования, включая внутрифракционные выборы носителей функций.

### 3.1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

Руководство фракций в Германском бундестаге осуществляется одним или несколькими председателями фракции. Через двойное руководство, каковое актуально налицо в двух из шести фракций Бундестага, может обеспечиваться половой паритет в руководстве фракции. Кроме того, оно позволяет представлять в руководстве различные политические крылья в рамках одной и той же фракции, благодаря чему могут избегаться разнонаправленные решения в связи с выборами руководства фракции.

Под уровнем председателя фракции во всех фракциях существует ряд заместителей председателя фракции, число которых варьирует от фракции к фракции. Заместители председателя фракции курируют определенные комплексные области политики и координируют политику в сферах своей компетенции.

В состав более узкого руководства также входит ряд парламентских директоров (управляющих делами), число которых тоже варьирует от фракции к фракции. Их главная задача заключается в управлении фракцией на пленарных заседаниях Бундестага, то есть в обеспечении согласованного поведения на голосовании, корректной очередности выступлений от фракции и т. п. Кроме того, они частично отвечают за внутреннюю организацию фракции, например, за вопросы, связанные с персоналом, фракционными финансами, оснащением информационной техникой. Выдающуюся позицию занимает первый парламентский директор (управляющий делами). Он несет общую ответственность за бесперебойную работу фракции, координирует работу в органах фракции, управляет фракцией в рамках парламентских дебатов, представляет фракцию на регулярных встречах с первыми парламентскими директорами других фракций.

Председатель фракции, заместители председателя фракции и парламентские директора образуют, как правило, более узкое руководство фракций – исполнительное правление фракции. Наряду с этим более узким руководящим органом в более крупных фракциях также еще существует расширенное правление фракции, в состав которого входят члены правления и ряд других избранных членов. При назначении кандидатов уделяется внимание тому, чтобы были представлены широкий спектр профильных политиков, а также различные региональные группы. Таким образом, правление фракции является репрезентативным отображением фракции в целом. В силу этого особого состава правление исполняет важную функцию системы раннего оповещения: намечающиеся тематические конфликты внутри фракции заблаговременно прорисовываются в правлении фракции, в результате чего они могут превентивно разрешаться, не выходя на уровень фракции как таковой.

Члены одной фракции в профильном комитете Бундестага образуют соответствующую профильную рабочую группу. Члены профильной рабочей группы



избирают из своего круга спикера, который представляет фракцию в соответствующем комитете как спикер или уполномоченный. Кроме того, некоторые фракции создают дополнительные рабочие группы по определенным сквозным темам и назначают уполномоченных, которые должны уделять определенным темам или целевым группам особое внимание.

Все эти должности и функции распределяются в соответствии с принципом обеспечения демократической структуры путем внутрифракционных выборов. Каждый отдельный носитель функции обладает собственной демократической легитимацией фракции в целом, которая уполномочивает его на внешнее представительство фракции в соответствующей области.

Наряду с формальной структурой, урегулированной в соответствующих регламентах, во всех фракциях налицо различные неформальные структуры, имеющие решающее значение для политического волеобразования. В частности, в более крупных фракциях важную роль играют земляческие объединения, так называемые земельные группы, которые формируются по принципу общего происхождения депутатов из одной из шестнадцати федеральных земель Германии. Кроме того, во всех фракциях присутствуют более или менее сплоченные крылья, занимающие определенно левые, определенно консервативные или pragmatically центристские позиции. Не является

безосновательным предположение, что такие крылья и группировки несут в себе семя раскола фракции. Конфликты между крыльями могут оказаться очень тяжелым бременем для фракции. С другой стороны, практика показывает, что наличие крыльев позволяет объединить под сенью одной фракции широкий спектр различных позиций, если налицо стабильные, объединяющие рамки. Роль объединяющего фактора в данной связи играют исповедуемые членами фракции общие ценности, которые выражаются через членство в соответствующей партии.

### 3.2. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЧЛЕНОВ ФРАКЦИИ

Германская Конституция (статья 38 Основного закона) наделяет депутатов Бундестага мощным мандатом и масштабной независимостью. Конституция определяет, что они являются «представителями всего народа, не связанными наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести».

Через членство во фракции депутаты вступают в определенное самообязательство, которое может в известном смысле противоречить их независимости, гарантированной Конституцией. Только членство во фракции – в силу эксклюзивных прав фракций в парламентском процессе – открывает для отдельного депутата определенные возможности в

части политического влияния и политической работы. С другой стороны, фракция, то есть совокупность всех других отдельных депутатов, ожидает, что все члены будут придерживаться определенных правил, без которых фракция не может выступать сообща и действенно.

Первое место в рамках взаимного обязательства всех депутатов занимает обязательность решений, принимаемых общим собранием фракции. Для обеспечения фракционных позиций необходимым парламентским большинством обязательно требуется, чтобы фракция голосовала в пленуме Бундестага единогласно. Особое голосование считается недопустимым. Исключение существует лишь для узко ограниченной категории решений: в связи с принципиальными этическими вопросами, например, вопросом о законодательном урегулировании эвтаназии или донорства органов и тканей, не согласовывается общая и обязательная позиция фракции, а голосование проводится в свободном режиме, то есть временно приостанавливается обязанность проголосовать в соответствии с установленной линией фракции.

Кроме того, большинство регламентов фракций в Бундестаге содержит регулирования об обязательном присутствии депутатов на голосованиях. К числу рутинных обязанностей также отнесены активное участие в работе комитетов и участие в заседаниях органов фракции.

Наряду с этими скорее формальными обязанностями сплоченность и политическая действенность фракции также зависит отряда скорее неформальных самообязательств, которые лишь отчасти зафиксированы в регламентах фракций. К их числу можно было бы отнести, например, взаимное обязательство соблюдать открытую, демократическую культуру дебатов, которая допускает особые, отклоняющиеся мнения и требует уважительного отношения к позициям меньшинств. В данной связи также регулярно звучат убедительные призывы о необходимости соблюдать конфиденциальность закрытых обсуждений (которая, к сожалению, не менее регулярно нарушается). К добровольным неформальным правилам относится и то, что выступление члена фракции в пленуме Бундестага всегда должно представлять позицию фракции, а фракция должна выступать в общественности сплоченно и как единое целое.

Вместе тем, налицо отсутствие непосредственного и действенного механизма санкций, который можно было использовать в случае нарушения этих правил. Такой механизм противоречил бы гарантуемой Конституцией свободе мандата. Конечно же, постоянное нарушение правил, например, неоднократное особое голосование, рано или поздно

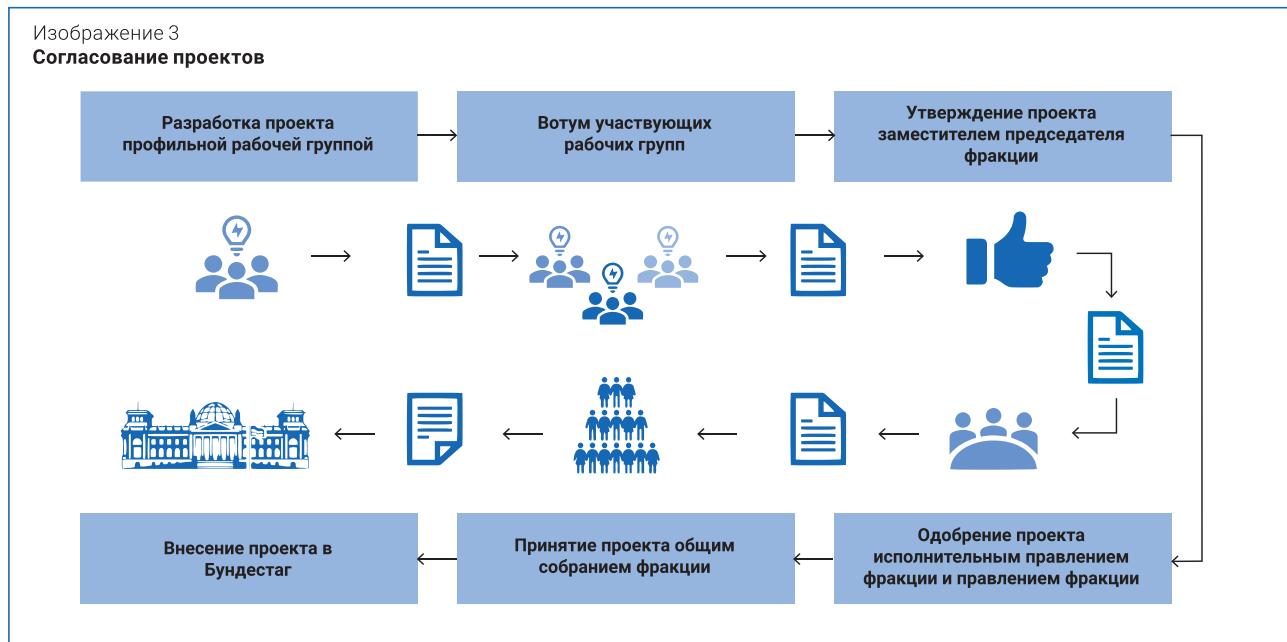
приводит к социальному ostrакизму со стороны других членов фракции, которые придерживаются, причем нередко вопреки собственным убеждениям, общего кодекса, ибо они понимают, что общий успех зависит от дисциплины и сплоченности. Если же определенный депутат своим поведением причиняет фракции тяжелый ущерб, например, если фракция терпит поражение на важных голосованиях в результате особого голосования, его может ожидать процедура исключения из фракции. Почти все регламенты предусматривают такую процедуру. Препятствия для нее высоки, на практике исключение происходит лишь крайне редко. Но в качестве ultima ratio такой вариант возможен.

### 3.3. ПРОЦЕДУРЫ ВОЛЕОБРАЗОВАНИЯ И ПОИСКА РЕШЕНИЙ

Готовность подчиниться своду общих правил, который может потребовать от депутата голосования с большинством фракции наперекор собственным убеждениям, очень сильно зависит от того, каким образом состоялось соответствующее решение большинства. Была ли депутату предоставлена достаточная возможность для изложения своей позиции? Были ли изложенные аргументы разумно оценены и взвешены? Были ли соответствующие вопросы достаточно подробно обсуждены во фракции? Только в случае утвердительного ответа на эти вопросы будет налицо готовность отодвинуть свои позиции на второе место, а на первое поставить интересы фракции.

Итак, каким же образом происходит внутрифракционное волеобразование? И как простой депутат может объединить фракцию для поддержки предложения, которое он инициировал?

Содержательное позиционирование берет исход, как правило, в профильных рабочих группах, состоящих из членов одной фракции в одном из профильных комитетов Бундестага, актуальное число которых составляет 24. Эти профильные рабочие группы являются самыми маленькими профильными подразделениями фракций. Так как небольшие фракции часто могут направлять в комитеты всего лишь по два или три депутата, нередко из нескольких рабочих групп создаются рабочие секции. Эти рабочие группы или секции являются тем местом, гдерабатываются и обсуждаются политические инициативы фракции, в первую очередь собственные законопроекты или предложения (заявления, ходатайства) для пленарного заседания. В большинстве случаев какой-либо проект решения, например, по экономической или образовательной политике, будет затрагивать не только одну профильную сферу. Например, если определенный вопрос касается дополнительных расходов за счет



государственного бюджета, бюджетные политики фракции всегда будут требовать участия в его рассмотрении. Разработанный профильной рабочей группой текст решения сначала будет направлен на рассмотрение в другие рабочие группы, если проект может затронуть сферу их компетенции. Затем рабочие группы, участвующие в обсуждении, представляют свой вотум, основу которого образует их профильная позиция. Ответственная рабочая группа собирает вотумы и руководствуется соответствующими рекомендациями, если ониозвучны ее точке зрения. Этот процесс обсуждения проекта вполне может продолжаться несколько недель. Чтобы прийти к общему проекту, при необходимости также может сформироваться экспертная группа из компетентных специалистов от нескольких рабочих групп. Такой подход, как правило, используется в связи с более масштабными реформными проектами.

Проект, окончательно согласованный между всеми профильными секторами, затем представляется в органы правления. Исполнительноеправление фракции и правление фракции рассматривают его текст и решают вопрос о его вынесении на рассмотрение на общем собрании фракции. Если в одном из этих органов намечается конфликт, проект возвращается в ответственную рабочую группу для дальнейшего обсуждения. Если органы правления одобряют проект, инициатива вносится в повестку дня очередного общего собрания фракции, где она озвучивается, обсуждается и формально принимается. Только через такое формальное решение проект получает официальное благословение фракции, открывающее ему дорогу в пленум Бундестага.

Примерно таким же образом происходит обсуждение законопроектов и других проектов Федерального

правительства, представляемых на рассмотрение Бундестага. Такие документы – как правило, после первого чтения в пленарном заседании – направляются в один из профильных комитетов, который выполняет функцию ответственного, и в дальнейшие комитеты, которые участвуют в его обсуждении. Ответственный комитет рассматривает законопроект и в конце обсуждения формулирует рекомендацию решения, в которой учтены вотумы других комитетов, участвующих в обсуждении. Реакция фракций в соответствующих профильных комитетах на проект правительства заранее согласовывается в профильных рабочих группах фракции. Голосование фракций в комитетах и затем на заключительном обсуждении и принятии решения в пленарном заседании также согласовывается на общем собрании фракции; при необходимости оно тоже определяется путем формального голосования.

Из этих рабочих схем с некоторой неизбежностью вытекает регулярная цикличность заседаний соответствующих органов и согласовательных процедур:

- Проекты, принимаемые фракцией и подлежащие, при необходимости, обсуждению на пленарном заседании, должны представляться органам правления на предшествующей неделе.
- В начале пленарной недели – по понедельникам – заседают органы правления. Они определяют, какие проекты будут представлены на рассмотрение фракции.
- В первой половине вторника заседают профильные рабочие группы, готовящие заседания комитетов, которые проводятся, как правило, по средам.
- Во второй половине вторника проводится общее собрание фракции. В начале собрания председатель обычно выступает с докладом по

общей политической обстановке, который затем обсуждается. После этого озвучиваются, обсуждаются и принимаются решения по проектам профильных рабочих групп, выносимым на рассмотрение фракции. В заключение рассматриваются повестки дня для предстоящих пленарных заседаний и согласовывается голосование фракции по каждому отдельному пункту.

- В течение среды заседают 24 профильных комитета, которые голосуют по рекомендациям решений и вотумам комитетов, участвующих в обсуждении.
- Со второй половины среды до второй половины пятницы проводятся пленарные заседания.

Это расписание повторяется из недели в неделю. Благодаря ему фракции заступают в сессионную неделю с тщательно согласованными собственными инициативами, сплоченно и единообразно действуют в межфракционных органах – сначала в комитетах, а затем и на пленарном заседании.

Для парламентских процессов в Германском бундестаге характерен ярко выраженный антагонизм

**4**

## **МЕЖФРАКЦИОННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНИРОВАНИЕ**

между правительственные и оппозиционными фракциями. Германия является парламентской демократией. В первую очередь это означает, что глава правительства избирается парламентом. Описанное выше персонализированное пропорциональное избирательное право, которое используется для выборов в Бундестаг и в корне предусматривает пропорциональное распределение мандатов в соответствии с долями голосов, поданных за соответствующие партии, в прошлом всегда (за одним исключением) приводило к результатам, не позволявшим сформировать однопартийное правительство.

### **4.1. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ФРАКЦИЯМИ**

Поэтому для набора числа голосов, необходимых для выборов Федерального канцлера, требуется несколько фракций, выдвигающих общего кандидата. Для этого в преддверии ведутся интенсивные переговоры о совместной правительственной программе, в которых участвуют соответствующие партии и их фракции. В случае успешных переговоров разрабатывается детальное соглашение, обосновывающее совместную коалицию. Основу коалиционного договора образуют программы участвующих партий, он сочетает в себе их общие программные положения. В течение четырехлетней легислатуры парламента и правительства он служит для коалиции «режиссерским сценарием» и рабочей программой. Наказ для правительства, утверждаемый путем избрания главы правительства в пленуме Бундестага, в основном заключается в отработке договоренностей, зафиксированных в коалиционном договоре. Как во внутренних отношениях фракций, так и в отношениях между правительственными фракциями существуют определенные обязывающие правила и процедуры, которые отчасти зафиксированы в коалиционном договоре. В их число входит обязанность

коалиционных партнеров всегда голосовать сплоченно и сообща, а также, в частности, обязательство не вступать с оппозиционными фракциями в переменное большинство. Парламентские инициативы всегда вносятся в Бундестаг только сообща в форме коалиционных инициатив, что также приводит к увеличению затрат на координирование и согласование. Кроме того, коалиционные договоры, как правило, также определяют процедуры для управления и регулирования разногласий, обычно в форме так называемого коалиционного комитета, в состав которого входят председатели партий и руководящие органы фракций. К нему обращаются тогда, когда предстоит принятие решений принципиального характера, а также, если в связи с исполнением коалиционного договора возникают конфликты, которые невозможно разрешить на уровне соответствующих профильных политиков коалиционных фракций.

### **4.2. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ОППОЗИЦИОННЫМИ ФРАКЦИЯМИ**

В отличие от правительенных фракций, фракции оппозиционные не подлежат такой коалиционной дисциплине. Они принципиально действуют независимо от остальных фракций. Как уже отмечалось, Регламент Бундестага наделяет оппозицию важными правами, которые служат для того, чтобы они могли выполнять свои задачи. Оппозиционным фракциям выделяются дополнительные средства, компенсирующие недостатки в связи с доступом к министерствам и обеспечивающие их ресурсами, необходимыми для выработки альтернатив по отношению к политике правительства.

Вместе с тем, для ряда важных прав оппозиции требуется наличие кворумов, которые превышают минимальное количество в размере пяти процентов депутатов. Это, например, касается назначения

следственных комитетов, которое производится по требованию 25 процентов членов Бундестага. Такой же кворум действует для требования о проведении слушания в профильном комитете. Для подачи иска в Федеральный конституционный суд [Bundesverfassungsgericht] также требуется 25 процентов голосов депутатов. Оппозиционная фракция в одиночку не всегда располагает количеством голосов, необходимым для активизации этих инструментов. Следовательно, в таких случаях требуются согласование и кооперация в рамках оппозиции. Как правило, оппозиционные фракции не сотрудничают друг с другом на постоянной основе. Цель оппозиционных партий состоит в том, чтобы заострить свой профиль и показать, что они являются альтернативой по отношению к действующему правительству; поэтому компромиссы с другими фракциями, в результате которых собственные позиции теряют четкость, являются скорее нецелесообразными. Поэтому, как правило, действует принцип «в рамках оппозиции не может быть коалиции».

### 4.3. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ И ОППОЗИЦИОННЫМИ ФРАКЦИЯМИ

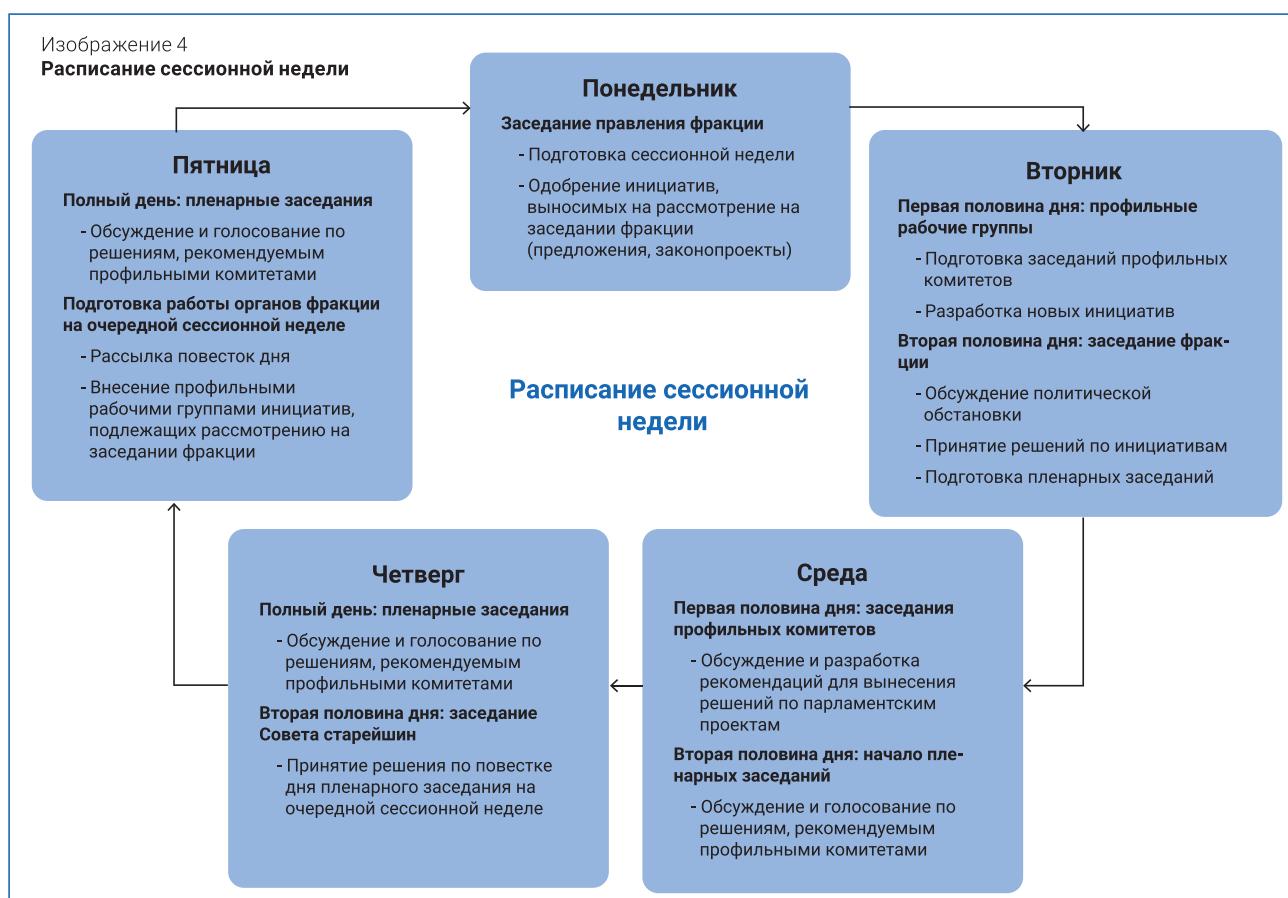
Сотрудничество, однако, имеет место быть не только в рамках коалиции и, от случая к случаю, между

оппозиционными фракциями. Правительство и оппозиция в Германском бундестаге также регулярно и интенсивно сотрудничают друг с другом.

Основополагающим документом, регулирующим парламентскую работу, является Регламент Бундестага. Кроме тех прав, которые мы уже упоминали, он содержит детальные указания для центральных организационных вопросов – от конституирования Бундестага через порядок проведения пленарных заседаний, обсуждения проектов в комитетах до подробных регулирований о работе с петициями граждан.

Однако есть ряд центральных вопросов, который не урегулирован Регламентом детально. Кроме того, некоторые вопросы, регулируемые Регламентом, согласовываются между фракциями неформально и в отклонение о предусмотренной процедуре.

Неформальное сотрудничество между фракциями по процедурным и структурным вопросам начинается, как правило, уже в начале легислатуры. В начале каждой новой легислатуры необходимо решить очень формальный, но, вместе с тем, очень важный для последующей работы вопрос, заключающийся в согласовании общей математической процедуры подсчета, с помощью которой определяется количество мест для фракций пропорционально их соответствующей доле мандатов.



Эта согласованная процедура распределения постоянно используется в дальнейшем процессе конституирования Бундестага и его органов. Она обеспечивает, что фракции представлены во всех органах в соответствии со своим размером.

Далее, в начале легислатуры фракции согласовывают размер Президиума Бундестага, в который от каждой фракции направляется не менее одного вице-президента, избираемого Бундестагом.

Еще одно основополагающее структурное решение в начале легислатуры состоит в определении числа и размера учреждаемых профильных комитетов. Несмотря на то, что Регламент предусматривает решение этого вопроса большинством голосов, де-факто же он решается путем межфракционного согласования, которое происходит, как все межфракционные процедурные и структурные договоренности, на уровне первых парламентских директоров. В соответствии с согласованной процедурой подсчета комитеты пропорционально замещаются членами от всех фракций. Места председателей комитетов также распределяются пропорционально. Вопрос о председательстве в комитетах либо согласовывается между первыми парламентскими директорами, либо же решается путем так называемой процедуры обеспечения доступа, когда фракции избирают председателя комитета по очереди в соответствии с очередностью согласно своему размеру.

Самая сложная и комплексная задача в начале легислатуры состоит в согласовании схемы для проведения парламентских дебатов. В этой связи также используется принцип пропорциональности. Доля правительства и оппозиции в пленарных заседаниях должна отвечать соответствующему численному раскладу. Это действует как для права внесения собственных тем в повестку дня пленарного заседания, так и для продолжительности соответствующих выступлений. Регламент предусматривает возможность для решения этих вопросов большинством голосов без участия оппозиции. Вместе с тем, Регламент наделяет все фракции, значит, в том числе и оппозиционные, определенными правами – так называемыми правами внесения. В результате этих регулирований, которые на первый взгляд носят противоречивый характер, возможно отвлечение пленума от его исконной работы бесконечным решением процедурных вопросов. Во избежание такой ситуации проводится межфракционное согласование, в рамках которого регулируется причитающееся каждой фракции окно для дебатов и с точностью до минуты определяется время на выступления от каждой фракции.

Эти договоренности, принимаемые с некоторым трудом и с глубокой детализацией, в прошлом

зарекомендовали себя как очень надежные, устойчивые и стабильные. Возможность сослаться на них в рамках парламентской рутины является значительным облегчением для всех участвующих. Бундестаг заседает в течение 20 – 22 недель в году. На каждую из этих недель необходимо составить расписание, обеспечивающее эффективный процесс законотворчества и одновременно учитывающее права и законные потребности оппозиции.

Расписание (повестка дня) сессионной недели вырабатывается в циклично повторяющихся заседаниях парламентских исполнительных правлений отдельных фракций. Цикл заседаний открывается встречей на рабочем уровне, которая проводится во второй половине среды на предшествующей неделе. Коалиционные фракции согласовывают пункты, которые они предполагают внести в повестку дня очередного пленарного заседания. Оппозиционные фракции озвучивают темы, которые они предполагают обсудить в течение причитающегося им времени. В связи с тематически аналогичными пунктами повестки дня возможна договоренность об общих дебатах. Существует неписаное правило, позволяющее каждой фракции дополнять пункт повестки дня от другой фракции проектами, если этого допускается тематикой. Результатом этого тура согласований на рабочем уровне является первый проект повестки дня, который направляется во фракции. Затем он представляется на рассмотрение Совета старейшин – центрального органа парламентского самоуправления, в котором фракции представлены парламентскими директорами и другими членами. Совет старейшин заседает по четвергам во второй половине дня и принимает решение по расписанию для очередной сессионной недели.

В начале самой сессионной недели проводится встреча первых парламентских директоров, где обсуждаются последние изменения к расписанию на текущую неделю. С повестки дня снимаются законопроекты, по которым не состоялось своевременное окончательное обсуждение. Другие проекты, краткосрочно подготовленные к обсуждению на пленарном заседании, включаются в повестку дня, если все фракции в этом единогласны. Кроме того, на этой встрече заявляются «актуальные часы», уточняется время на выступления, решаются другие вопросы. Расписание для текущей недели готово лишь по завершении обсуждения между первыми парламентскими директорами. Этот цикл перезапускается на следующий день, во второй половине среды.

На первый взгляд может вызвать удивление такое тесное и последовательное сотрудничество между фракциями через границу между коалицией и оппозицией, которое не прекращается даже на этапах особо острой и ожесточенной политической борьбы.

Чтобы это сотрудничество работало, необходимы две предпосылки: с одной стороны, должна быть налицо общая заинтересованность всех или хотя бы четко преобладающего количества фракций в надлежащей работе парламента. С другой стороны, все должны признавать верховенство принципа пропорциональности. В случае единогласия по этим двум принципиальным вопросам процедура межфракционной договоренности одинаково выгодна для всех участвующих – как для правительственныеых, так и для оппозиционных фракций. А для парламента в целом она оборачивается существенным увеличением эффективности и целенаправленности его работы.

## 5

## РЕЗЮМЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ К ДЕЙСТВИЯМ

Мы надеемся, что смогли показать важность хорошо организованных и политически мощных фракций для дееспособности парламентов. Фракции обеспечивают структуру парламентской работы, олицетворяют политические позиции и конфликтные линии, организуют процессы парламентского волеобразования и поиска решений, превращая, таким образом, парламенты в то, чем им надлежит быть: производственные площадки для решения политических вызовов и проблем.

Поэтому в смысле функционирующего парламентаризма целесообразно и необходимо целенаправленно содействовать образованию фракций. Это возможно различными путями:

- Наделение фракций определенными эксклюзивными парламентскими правами является важным стимулом для формирования однородных политических групп, выполняющих требуемый кворум. Сопряжение права на внесение парламентских инициатив с определенным минимальным количеством сторонников в остальном содействует не только образованию фракций. С одной стороны, оно ограничивает возможности для внесения инициатив отдельными депутатами, но, с другой стороны, оно препятствует захлестыванию парламента индивидуальными инициативами, которые могут парализовать его работу.
- Наделение фракций правом на внесение собственных инициатив в повестку пленарного заседания автоматически превращает их в акторов, решающим образом определяющих парламентские процедуры, что также является важным стимулом для отдельных депутатов, чтобы объединяться во фракции.
- И, в конце концов, сказанное не в последнюю очередь действует в отношении сопряжения важных прав меньшинств и оппозиции с кворумом фракции. Если действенный и эффективный контроль над правительством возможен только в такой форме, то тогда для оппозиционных депутатов налицо важная мотивация к формированию фракций.
- Чтобы фракции могли выполнять вытекающие из

их прав задачи, рекомендуется сформулировать правовые рамки, обеспечивающие их работу:

- Закон о фракциях, который формулирует предпосылки для образования фракций, определяет их минимальный размер, требует от них соблюдения определенных принципов внутренней организации, определяет их правовой статус и, прежде всего, обеспечивает их необходимыми ресурсами, а также является важным инструментом для того, чтобы отвести фракциям собственное место в комплексе государственных институтов.
- Целесообразное выполнение разнообразных задач парламентской фракции невозможно без обеспечения ее собственными финансовыми средствами. Фракции никогда не смогут работать на равных с крупными министерскими аппаратами. Но они должны быть в состоянии привносить в парламентский процесс собственную экспертизу. Решение о размере государственного финансового обеспечения должно приниматься самим парламентом. В целях профилактики возможных злоупотреблений необходимо установить систему отчетности и независимого финансового контроля. Вопрос о финансировании парламента ни в коем случае не должен быть прерогативой правительства, потому что именно контролем над этим правительством образует одну из центральных задач парламентской деятельности.

Ввиду многочисленных различных интересов и политических влияний, действующих во фракциях, фракции обязательно должны договориться об определенном своде обязательных внутренних правил, которые должны соблюдаться всеми членами. Всем парламентским фракциям настоятельно рекомендуется разработать собственный регламент, который должен, как минимум, содержать следующие элементы:

- Систематически структурированную организационную структуру с однозначным распределением задач для всех органов и функций, а также четко урегулированную иерархию.

- Свод прав и обязанностей, обязательный для всех членов фракции. Главным правилом для всех членов в этой связности является обязательность решений, принимаемых общим собранием фракции – без этого не может обеспечиваться сплоченность фракции.
- Не менее важным для всех членов фракции является соблюдение открытой культуры дебатов во внутренних и сплоченное поведение во внешних отношениях. Фракция, которая не будет руководствоваться этими принципами, не сможет сформировать политическую силу, что в конечном итоге даже может привести к ее распаду.
- Ясное регулирование распределения должностей и функций внутри фракции в соответствии с демократическими принципами, то есть, как правило, путем выборов на общем собрании фракции.
- Детальное описание процедур для волеобразования и поиска решений. Важное значение для обеспечения сплоченности фракции имеет то, что после процесса внутрифракционного обсуждения все политические решения должны приниматься общим собранием всех членов фракции.
- Фракция может ожидать и требовать от своих членов лояльности и поддержки только тогда, если принятие решений и распределение должностей происходят путем прозрачных и демократических процедур.
- Даже если это и звучит как нечто само собой разумеющееся, хотелось бы повторить следующее: если фракция предполагает выступать на заседаниях комитетов, слушаниях, пленарных прениях с единых позиций, то тогда ей рекомендуется проводить тщательное предварительное согласование. Поэтому целесообразно и необходимо назначать на начало каждой пленарной недели комплексные заседания фракционных органов для детального определения общей линии.
- Настоятельно рекомендуется обеспечивать четкое разграничение сфер политических партий и фракций. Конечно, между ними существуют тесные точки соприкосновения. И партии, и фракции работают на основе общих политических убеждений. Члены Бундестага нередко также занимают партийные функции. Вместе с тем, четкое разделение работы представляет собой взаимный интерес: фракция, которая наряду со сложной и комплексной законотворческой работой уделяет внимание выработке основополагающих политических целей и установок, не сможет сосредоточенно и эффективно выполнять свои центральные задачи. Партия как площадка для разработки программ, фракция как площадка для разработки законов: такое разделение работы зарекомендовало себя как

целесообразное и производительное.

Чтобы фракции могли обеспечивать свой вклад в успех парламентаризма, они должны быть в состоянии действовать в качестве структурообразующего фактора в парламентском процессе, выступать в качестве адресата и посредника для разнонаправленных общественных интересов, обеспечивать успешную работу парламента как единого целого, которая состоит в том, чтобы принимать тщательно подготовленные, качественно обоснованные, нацеленные на содействие общему благу решения – и контролировать их исполнение соответствующим правительством.

Этому высокому требованию будут соответствовать только те фракции, которые понимают себя и воспринимаются одновременно как центр политической силы и структурообразующий фактор, несущий общую политическую ответственность.

ОБ АВТОРЕ:

**Д-р Михаэль Шефер** – исполнительный директор фракции Социал-демократической партии Германии в Германском Бундестаге. Имеет двадцатилетний опыт работы в качестве сотрудника парламента. Был советником ряда председателей фракции. Кроме того, как бывший сотрудник штабов управления в Федеральном министерстве обороны и Федеральном министерстве иностранных дел Германии он обладает соответствующим опытом в области правительственной работы, а также в области взаимодействия между исполнительной властью и парламентом.

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ:

Фонд им. Фридриха Эберта  
Представительство фонда имени Фридриха Эберта в  
Кыргызской Республике [Friedrich-Ebert-Stiftung in der  
Kirgisischen Republik]  
ул. Раззакова, 33/1 кв.2  
Бишкек, 720040  
Кыргызстан

Ответственный редактор:  
Александр Розенплэнтер [Alexander Rosenpländer],  
региональный директор в Кыргызской Республике и  
Республике Таджикистан

Тел: +996 312 663077, 620016  
[info.bishkek@fes.kg](mailto:info.bishkek@fes.kg)  
[www.fes-centralasia.org](http://www.fes-centralasia.org)

Коммерческое использование всех публикаций  
Фонда им. Фридриха Эберта (ФФЭ) не разрешается  
без письменного согласия ФФЭ.

УДК 328  
ББК 66.2(0)  
Ц38

Ц38

ЦЕНТР СИЛЫ И СТРУКТУРООБРАЗУЮЩИЙ ФАКТОР: Функция, структура, работа  
парламентских фракций на примере Германского бундестага.-Б: 2020. - 24 с.

# ЦЕНТР СИЛЫ И СТРУКТУРООБРАЗУЮЩИЙ ФАКТОР

Функция, структура, работа парламентских фракций на примере  
Германского бундестага



Работоспособные и политически мощные фракции являются обязательным элементом функционирования демократических парламентов. Фракции обеспечивают порядок и структуру парламентского процесса. Лишь их деятельность превращает бесцельное скопление громогласно заявляющих свои мнения индивидуалистов, избранных народными представителями, в эффективный механизм законотворчества и производственную площадку для решения политических вызовов и проблем.

Фракции исполняют роль решающих акторов в связи с самоорганизацией парламента и в связи со всеми формами внутрипарламентских согласований. Они являются организаторами процессов волеобразования и поиска решений как в своих собственных рядах, так и в парламенте в целом. Чтобы они могли выполнять эти



задачи, необходимо обеспечить наличие ряда основополагающих предпосылок:

Наличие детальных, по возможности зафиксированных в виде закона правовых рамок, формулирующих условия и правила для образования фракций и наделяющих их необходимыми правами и компетенциями.

Внутренняя организация фракций должна соответствовать демократическим принципам. Все должности и функции должны замещаться путем выборов. Политические решения должны вырабатываться путем прозрачных процедур с участием всех членов фракции.

Фракциям, желающим успешно действовать на парламентской арене, необходимы открытая культура дебатов во внутренних и сплоченное поведение во внешних отношениях. Основу для этого



образуют обязательный для всех членов кодекс поведения, а также формальные и неформальные правила для поведения членов фракции между собой.

В конце концов и не в последнюю очередь, фракциям требуется адекватное материальное обеспечение и обеспечение персоналом, позволяющие осуществлять парламентский контроль над правительством на равных и обеспечивающие парламентское обсуждение законов и других инициатив максимальной профильной экспертизой.

Фракции, экипированные таким образом, будут соответствовать своей двойной функции структурообразующего фактора и центра политической силы и максимально обеспечивать эффективность и легитимность парламентской работы.