



Как в федеративных странах происходит выбор органов власти

Многообразие почти безгранично, однако определенные модели существуют

ЛУИ МЭССИКОТТ

Правительства федеративных государствах могут достаточно отличаться друг от друга. Возьмем, к примеру, два дня в четырех столицах федеративных стран. В Вашингтоне, округ Колумбия, 2 февраля 2005 г. президент США Джордж У. Буш выступил со своим ежегодным обращением к нации на совместном заседании обеих палат Конгресса. В тот же день в Оттаве премьер-министр Пол Мартин и его кабинет-министров отвечали на сессии парламента на острые вопросы парламентариев от оппозиции. В Дели 25 февраля 2005 г. индийский парламент столкнулся с давлением при прохождении законопроекта, который гарантировал бы 33%-ное представительство женщин в нижней палате или Лок Сабхе. В тот же день в Берлине федеральный министр юстиции Бригитте Циприс защищала предназначенные для граждан интернетсайты своего министерства от нападков оппозиционных парламентариев, утверждавших, что в управляемой коалиционным правительством консерваторов Австрии, на сайтах министерства юстиции размещено гораздо больше информации.



Бундестаг, Берлин

Тот факт, что страна имеет федеральное правительство, отнюдь не означает, что можно с уверенностью предсказать модель ее политической системы — или какие изменения можно было бы в ней произвести. Однако несколько вполне определенных моделей все же просматриваются. К федеративным государствам относятся страны с президентской формой правления, такие как США, а также парламентские системы по Вестминстерскому образцу, такие как Канада, Австралия и Индия, плюс парламентские системы, как в Германии и Австрии, где у власти обычно находятся коалиции. Швейцария представляет один из немногих примеров системы власти, где законодательный орган выбирает кабинет министров.

Если одни федерации существуют давно и в условиях стабильной демократии, то другие колеблются между демократией и авторитаризмом. В число федеративных стран входят республики (Германия), парламентские монархии (Бельгия), монархии, в которых власть находится в руках генерал-губернатора (Австралия), а также более или менее абсолютные монархии (Объединенные Арабские Эмираты). Ни одна из избирательных систем не превалирует в федеративных государствах, дающих нам примеры практически каждого типа избирательной системы. И если наличие двухпалатного парламента часто приводится как отличительная черта федерации, то в Микронезии, Венесуэле и Сент-Киттсе и Невисе — парламента однопалатный.

Самый главный выбор, который должна сделать федеративная страна, состоит в том, будет ли она иметь

президентскую форму правления — с разделением законодательной и исполнительной власти — или парламентскую, в рамках которой премьер-министр и кабинет министров должны иметь большинство своих сторонников в парламенте.

Президентская форма правления

В федеративных государствах с президентской формой правления законодательная и исполнительная ветви власти существуют отдельно. Исполнительная власть находится в руках одного лица, президента, избираемого на всенародных выборах. Соединенные Штаты утверждают, что путь избрания президента отражает федеративный характер государственного устройства страны. Говоря техническим языком, глава страны избирается коллегией выборщиков, составленной из делегатов, избранных на всеобщих выборах в каждом штате, который в свою очередь имеет право голоса в коллегии выборщиков. Число делегатов от каждого штата пропорционально числу мест, который штат имеет в палате представителей (это число варьируется в зависимости от численности населения штата). Кроме того, каждый штат имеет двух представителей в Сенате. В результате демографический фактор влияет на представительство более малочисленных штатов в коллегии выборщиков.

На сегодня 33 наиболее малочисленных штата с округом Колумбия имеют вместе 198 голосов. Четыре наиболее населенных штата (Калифорния, Техас, Нью-Йорк и Флорида) с общей численностью населения, эквивалентной 34 более мелким субъектам федерации, имеют лишь 147 голосов. Кандидат, претендующий на пост президента, никогда не победит на выборах, если он или она систематически не побеждает в небольших штатах — это было продемонстрировано на выборах президента Буша в 2000 г., когда его соперник Альберт Гор в ходе выборной кампании набрал большее число голосов. Еще одним признаком того, что отцы-основатели хотели учесть интересы небольших штатов, является тот факт, что если ни один из кандидатов на пост президента не получит абсолютного большинства голосов в коллегии выборщиков, палата представителей изберет президента из трех лидирующих кандидатов, причем каждый штат будет иметь лишь один голос вне зависимости от численности населения.

В Швейцарии каждые четыре года обе палаты Федеральной Ассамблеи проводят совместную сессию и выбирают семь членов федерального Совета, кабинета министров страны. В этом случае также предусмотрено некоторое преимущество в пользу небольших субъектов федерации, швейцарских кантонов. Если 200 мест в Национальном Совете представляют все население страны, то в 46-местном Совете кантонов каждый кантон имеет по два места (и каждый из шести полукантонов по одному месту). Однако швейцарские депутаты избираются по партийным спискам, а не от кантонов, которые они представляют.

Луи Мэссикотт — профессор политических наук Монреальского университета. Совместно с Андре Блэ и Антуаном Йошинка написал книгу «Установление правил игры. Избирательное законодательство в демократических обществах» (2003), соредатор книги «Взгляд на 150-летнюю историю канадской системы управления» (1999).



Президент Мексики Винсенте Фокс приветствует премьер-министра Канады Пола Мартина

США сегодня — единственная федеративная страна, где коллегия выборщиков выбирает президента. В Аргентине, Бразилии, Мексике, Венесуэле и Нигерии, а также в России (с полупрезидентской системой и Австрии (парламентская система) президент избирается на прямых всеобщих выборах, и побеждает тот или та,

кто набрал наибольшее число голосов по стране, вне зависимости от ее географического деления.

Практика двух избирательных бюллетеней — для первого и второго тура — на выборах президента используется в каждой федеративной стране с президентской формой правления, за исключением Мексики и США. В Мексике все еще существует одномандатная избирательная система. В Соединенных Штатах избирательная система позволяет кандидату одержать победу, получив наибольшее число голосов в каждом штате, но для победы в коллегии выборщиков ему необходимо получить там абсолютное большинство голосов.

В парламентских системах исполнительная власть принадлежит Кабинету или Совету министров, члены которых назначаются из числа избранных депутатов.

Когда страной управляет парламент

Вторым по важности моментом для каждой федеративной страны является процедура избрания органа законодательной власти. В федерациях, бывших под британским или американским колониальным управлением, часто используется одномандатная система выборов — по одному кандидату от каждого избирательного округа (Канада, Индия, Малайзия, Сент-Киттс и Невис) или система выборов на альтернативной основе (Австралия). Система пропорционального представительства по партийным спискам используется в ЮАР, Бельгии и Австрии. Германия имеет смешанную избирательную систему как одномандатного, так и пропорционального представительства по партийным спискам. Ее примеру последовали Венесуэла и Мексика. До недавнего времени Российская Федерация имела схожую систему смешанных выборов, однако с 2007 г. одномандатная система выборов упраздняется. Все депутаты будут избираться по системе пропорционального представительства при условии, что каждая партия должна набрать не менее 7% голосов.

Выбирая для себя единую национальную избирательную систему, Россия дифференцировалась от других федеративных стран, в которых депутаты избираются внутри небольших территориальных округов по одномандатной схеме в рамках провинций или штатов (Канада, Австралия) или более крупных округов, выходящих за рамки субъектов федерации (Бразилия, Аргентина). В этих странах налицо тенденция по защите более мелких субъектов федерации. В Канаде, например, ни одна из провинций не может иметь меньше мест в палате общин, чем она имеет в Сенате. Это позволяет небольшой провинции Острова Принца Эдуарда с населением в 187 тысяч человек иметь четыре вместо одного места в 308-местной Палате общин.

Никто не выигрывает

Ни одна из избирательных систем не свободна от противоречий. Ряд канадских обозревателей считает, что плюралистическая система искусственно увеличивает диспаритет среди регионов, потому что небольшие партии в каждом регионе

недостаточно представлены в палате общин. В 1980 г., например, Либеральная партия получила 20% голосов на западе Канады, однако имела лишь два места из 78 мест в регионе, тогда как консерваторы получили одно место из 75 мест в Квебеке, где они набрали лишь 12% голосов. Канадские традиции, по которым каждая провинция представлена по меньшей мере одним человеком в федеральном кабинете министров, трудно применимы в том случае, когда правящая партия не получает ни одного места в нескольких провинциях. Для решения этой проблемы несколько сенаторов из этих провинций были назначены в кабинет министров. Но поскольку канадские сенаторы были назначены правительством, а не избраны, они имеют очень небольшой политический вес. Различные формы избрания представителей исполнительной власти в странах с парламентской или президентской формой правления представлены в книге и буклете, изданных в серии по федерализму Глобального диалога Форума «Законодательные и исполнительные органы власти в демократических федерациях».

Избирательные системы

Одномандатная избирательная система: кандидат, набравший большее число голосов, побеждает на выборах. Если законодатели избираются по такому признаку, то они обычно баллотируются в одномандатных округах. Есть примеры того, когда кандидаты одерживали победу, набрав лишь 25% или даже 21% голосов.

Мажоритарная система: по одному из ее вариантов кандидату необходимо получить более 50% голосов для победы в первом туре. Если ни одному из кандидатов не удастся добиться этого, через неделю или две проводится второй тур выборов между двумя лидирующими кандидатами. В Австралии обходятся без второго тура, поскольку избирателей просят выстроить кандидатов в избирательном бюлете в ряд по мере предпочтения (предпочтительное голосование). Избранным будет тот кандидат, который наберет в первом туре свыше 50% голосов. Если этого не происходит, из списка исключается кандидат, набравший меньшее число голосов. А оставшиеся кандидаты передвигаются в этом списке вверх. Это повторяется до тех пор, пока один из оставшихся кандидатов получает абсолютное большинство.

Пропорциональное представительство: каждая партия получает столько мест в законодательном органе власти, сколько она получила голосов на выборах в процентном соотношении. В отличие от одномандатной и мажоритарной систем, пропорциональное представительство всегда подразумевает наличие многочисленных избирательных округов. Победители обычно выбираются из списка кандидатов от каждой политической партии.

Смешанные системы: им присущи принципы плюрализма или мажоритарности в сочетании с пропорциональным представительством. Наиболее совершенный вариант смешанной системы представлен в Германии, где 299 из 598 членов Бундестага избираются в одномандатных округах — такая система гарантирует территориальное представительство. 299 других мест разделены на основе партийной принадлежности в каждой из земель. Таким образом общее число депутатов от каждой партии пропорционально числу собранных ею голосов избирателей.

