



М.А. Петрова*

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СОЮЗНОГО СОВЕТА ШВЕЙЦАРИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей порядка формирования Союзного Совета Швейцарии. Автор обращает внимание на целый ряд факторов, влияющих на процесс формирования Совета. При этом центральное место в статье занимает рассмотрение особого механизма распределения мест в Совете среди самых влиятельных политических партий, обозначаемого как «магическая формула». Детальному анализу подвергаются различные точки зрения на причины, приведшие к партийной неоднородности правительства. Автор отмечает, что образованию «Большой коалиции» предшествовал длительный и многогранный процесс выстраивания сотрудничества между основными политическими силами в стране. Подчеркивается высокая степень гетерогенности Союзного Совета Швейцарии, в основе которой, помимо партийной разобщенности, лежат языковые, конфессиональные и гендерные различия среди советников. Ограничению негативного влияния политической неоднородности правительства, по мнению автора, способствуют как особенности механизма выборов членов Совета, так и взаимный процесс сближения между ними в процессе дальнейшей работы.

Ключевые слова: Союзный Совет, Магическая формула, правительство, коалиция, формирование правительства, избрание советников, политический конфликт, оппозиция, референдум, Швейцарская Конфедерация.

Носителем верховной руководящей и высшей исполнительной власти в Швейцарской Конфедерации является Союзный Совет (ст. 174 Конституции¹; ч. 1 ст. 1 Закона об организации правительства и администрации²). Союзный Совет Швейцарии как целое — не только правительственный орган, но и одновременно фактический коллективный глава государства. Заявляемые преимущества коллегиальности высшего органа федеральной исполнительной власти — обмен знаниями, опытом, стабильность власти и непрерывность ее осуществления — напрямую зависят от механизма формирования Союзного Совета и личности самих советников, отбор которых отягощен целым рядом условий и особенностей.

Союзный Совет Швейцарии состоит из семи членов. Это число остается неизменным с 1848 г. Члены Союзного Совета избираются

на четырехлетний срок из числа швейцарских граждан, имеющих право быть избранными в Национальный совет (ч. 3 ст. 175 Конституции). В течение всего срока полномочий они не могут быть отстранены от власти в результате парламентского вотума недоверия или импичмента. Срок полномочий возобновим. Членов Совета, выразивших соответствующее желание, обычно переизбирают; с 1848 г. известно лишь четыре исключения (Ульрих Оксенбейн в 1854 г., Жан-Жак Шалле-Венель в 1872 г., Рут Метцлер-Арнольд в 2003 г. и Кристоф Блохер в 2007 г.). На практике члены Союзного Совета в среднем находятся в его составе по 10–12 лет. Известны и, своего рода, рекорды: К. Сшенк находился в составе Совета 32 года (1864–1895 гг.), Г. Мотта — 28 лет (1912–1940 гг.), Ф. Этгер — 26 лет (1934–1959 гг.)³.

Члены Союзного Совета избираются Объединенным Союзным Собранием, то есть на объединенном заседании обеих палат парламента, после общего обновления Национального Совета (ст. 168, ч. 2 ст. 175 Конституции). Процедура выборов установлена Законом о Со-

¹ Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. // Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2013). SR. 101.

² Закон об организации правительства и администрации от 21 марта 1997 г. // Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997. SR 172.010.

³ Index of Federal Councillors since 1848 // URL: www.admin.ch

© Петрова Марина Александровна

* Аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [gore_lukovoe@list.ru]

123286, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9.



юзном Собрании (ст. 130–134⁴). Выборы происходят при тайном голосовании. Они проводятся отдельно по каждой вакансии, начиная с должностных лиц, выдвинутых на переизбрание в порядке их старшинства при исполнении служебных обязанностей. Таким образом, проводится семь отдельных выборов, в результате чего депутаты от каждой из партий вынуждены действовать осторожно, опасаясь отрицательных ответов от других фракций. Попытки изменить эту устоявшуюся и довольно специфическую систему формирования высшего органа исполнительной власти до настоящего времени терпели неудачу.

Для избрания в Совет требуется получение абсолютного большинства голосов. В первых двух турах голосования на избирательном бюллетене может быть написано имя любого лица, обладающего правом быть избранным в Союзный Совет. В третьем туре можно голосовать только за кандидатов, которые ранее получили, по крайней мере, десять голосов; получившие наименьшее число голосов исключаются из списка претендентов. При равенстве голосов проводится повторное голосование, если и оно не дает никаких результатов, вопрос решается жребием. В случае появления вакансии в Союзном Совете до истечения срока его полномочий, она замещается на ближайшем заседании Союзного Собрания на оставшийся срок.

Прежде закон запрещал избрание в Совет двух представителей одного кантона. В 1999 г. это положение было отменено. Часть 4 ст. 175 Конституции предусматривает, что различные области и языковые группы должны быть равномерно представлены в Союзном Совете. Кантоны Цюрих, Берн почти всегда имеют по одному представителю в Совете, а в отношении остальных действует принцип ротации. Принадлежность к кантону определяется местом рождения, однако сегодня многие швейцарцы не имеют прочной связи с кантоном, в котором родились. В состав Совета входят, по крайней мере, два, а чаще три представителя от меньшинства не из немецкоязычных регионов.

Члены Союзного Совета не могут одновременно быть членами одной из палат парламента или судьями Союзного Суда. Равно как они не могут занимать любой пост на федеральном или кантональном уровне или осуществлять любую другую оплачиваемую деятельность (ст. 144 Конституции).

Места в Совете долгое время распределялись в соответствии с неписаным соглашением. Этот принцип, не будучи закреплен в Кон-

ституции, выработан сложившейся практикой, в результате которой наиболее влиятельные политические партии совместно формируют правительство таким образом, что их представители становятся членами Союзного Совета в устоявшейся годами пропорции. Начиная с 1959 г., партийный состав Союзного Совета оставался неизменным. Четыре партии: Либералы, Христианские Демократы, Социал-демократы и Швейцарская Народная партия, делили и продолжают делить места в Союзном Совете. В среднем эти четыре коалиционные партии могли рассчитывать на поддержку 83% парламентариев в Национальном Совете, причем уровень этой поддержки никогда не опускался ниже 74% (в 1991 г.). Даже формула, согласно которой семь правительственных кресел распределялись среди указанных партий, оставалась неизменной с 1959 по 2003 гг.: Либералы, Христианские Демократы и Социал-демократы имели по два места, в то время как Швейцарскую Народную партию представлял один советник. В литературе такой особый механизм распределения обозначается как «магическая формула» — магическая, так как Парламент не изменял указанную формулу на протяжении сорока четырех лет, что само по себе является исключительным явлением для современных демократических государств. И только в связи с последствиями парламентских выборов 2003 г. один из действующих членов Союзного Совета, член партии Христианских Демократов Р. Мецлер, была смещена со своего поста. Вместо своего переизбрания Р. Мецлер была вынуждена уступить свое место К. Блохеру, номинальному главе Швейцарской Народной партии.

Такая партийная кооперация возникла не внезапно, а постепенно складывалась в течение десятилетий. В период 1848–1891 гг. у власти твердо стояли победители гражданской войны, либералы. Это движение (позднее политическая партия) взяла на себя функции правящей партии, опираясь на прочное большинство в парламенте. В конце девятнадцатого столетия, однако, их основные конкуренты, католические консерваторы (впоследствии христианские демократы), выступили против либералов, используя механизмы прямой демократии. Проведение референдума и победы на выборах, в частности, в период 1874–1884 гг., привели к блокированию принятия либералами политических решений, что было, однако, преодолено в процессе сближения между правящей элитой и оппозицией⁵. В конце концов, формально соглашение между ними было достигнуто

⁴ Закон о Союзном Собрании от 13 декабря 2002 г. (в ред. от 1 января 2012 г.) // Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2012). SR.171.10.

⁵ См.: Bolliger C., Zürcher R. «Deblockierung durch Kooperation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891» Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 10 (4). 2004. 65ff.



посредством кооптации Джозефа Цемпа, представителя католических консерваторов, в Союзный Совет. В 1919 г. христианские демократы получили второе место в Совете. А в 1928 г. место в Совете уже было предоставлено политическим предшественникам Швейцарской народной партии. В 1943 и 1959 гг. социал-демократы получили свои первое и второе места в Союзном Совете, соответственно. Наконец, как упоминалось выше, в 2003 г. Швейцарской народной партии удалось получить одно из кресел в Совете, принадлежавших христианским демократам.

Как считает Л. Найдхарт⁶, правительственную неоднородность с точки зрения ее партийного состава можно рассматривать как результат влияния прямой демократии. Логика этого заявления основана на том, что все политические партии, способные инициировать референдум с положительным для них исходом, были постепенно интегрированы в Союзный Совет. Политическое перемирие, по мнению Л. Найдхарта, стало поэтому прямым следствием стратегии элиты по объединению всех пользующихся значительной поддержкой населения партий в федеральном правительстве с возложением на них в равной степени ответственности за проводимую государственную политику. Однобокость позиции Л. Найдхарта подверглась критике со стороны ряда исследователей, главной претензией которых стала неспособность объяснить с этой точки зрения появление схожих коалиционных процессов в странах, особенно в небольших, где угроза давления посредством референдума отсутствует, например, в Австрии. Несомненно, созданию пропорционально представленных правительств в некоторых небольших европейских странах способствовали и другие факторы, среди которых А. Лийпхарт⁷ отмечает культурные различия, в то время как П. Катценштайн⁸ подчеркивает подверженность малых стран воздействию конкурентной среды на мировых рынках, вынуждая элиты участвовать в коалиционных процессах для сохранения общего политического курса в целях укрепления конкурентных позиций этих стран.

Теория Л. Найдхарта также не учитывает дополнительных ограничений и стимулов, которые доказали свою важность в продолжитель-

ном коалиционном взаимодействии четырех правительственных партий Швейцарии. В частности, интеграция социал-демократов в Союзный Совет не была следствием политического давления через референдум. В 1929 г., под влиянием правительственного опыта социал-демократов в других странах и на кантональных и местных уровнях в Швейцарии, социал-демократы официально отказались от своей жесткой оппозиционной политики. Они приняли и признали статус меньшинства левых политических сил и заявили о своей готовности разделить государственные обязанности и ответственность на федеральном уровне. Однако возможность такого расширения существующей коалиции «влево» была пресечена правительственными партиями, и социал-демократы вернулись к своей агрессивной оппозиционной стратегии, в частности, и с использованием механизмов прямой демократии. Эта стратегия не принесла, однако, никаких результатов; более того, социал-демократы столкнулись с отказом от проведения референдума в 1935 г. В то же время, подъем фашизма, порождавший постоянно растущую угрозу для европейских демократий, явился фактором, смягчающим влияние социал-демократической партийной программы, тем самым делая их стремление к интеграции в Союзный Совет более приемлемым. Однако фактически ситуация не менялась вплоть до переломного этапа во Второй мировой войне зимой 1942/1943 гг., когда немецким войскам было нанесено поражение в Сталинградской битве, что подтолкнуло правительственные партии пересмотреть свою позицию в отношении социал-демократов и, наконец, в 1943 г. предоставить им место в Союзном Совете. Примечательно, что этому способствовал тот факт, что в большинстве других стран, не занятых вооруженными силами держав Оси (например, в Великобритании), власть осуществлялась большой коалицией, в которую входили, в том числе и социал-демократы. После шестилетнего отсутствия в Совете (1953–1959 гг.), социал-демократам было, наконец, предоставлено два места, что и привело к рождению «магической формулы».

Таким образом, продолжительное сотрудничество основных политических сил в федеральном правительстве происходило лишь отчасти по причине возможного воздействия посредством референдума, институциональные ограничения и стимулы играли не менее важную роль. Тем не менее, большая коалиция в Швейцарии не была и результатом автоматических процессов политически-институционального механизма, а возникла, прежде всего, благодаря сознательной стратегии доминирующей политической элиты. Между тем, последствия вхождения в Союзный Совет представителей

⁶ См.: Neidhart L. Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern. Francke. 1970.

⁷ См.: Lijphart A. Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries. New Haven. Yale University Press. 1984; Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in 26 Countries. New Haven. Yale University Press. 1999.

⁸ См.: Katzenstein P. Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry. Ithaca/London. Cornell University Press. 1984.



оппозиционных сил проявлялись постепенно. Так, например, степень конфликтности на выборах между либералами и католическими консерваторами после введения Джозефа Цемпа в Союзный Совет в 1891 г. уменьшилась не сразу. Как показывают С. Боллигер и Р. Цюрхер в своем исследовании, католические консерваторы даже смогли укрепить свои позиции в парламенте за последующие после 1891 г. шесть лет⁹. И только в самом конце девятнадцатого века католические консерваторы отступили от стратегии прямой демократической оппозиции, вызвано это было, однако, лишь отчасти кооптацией 1891 г. Совсем недавно, так называемая, «секторальная оппозиция», поддерживаемая прежде всего социал-демократами и Швейцарской народной партией, также поставила под вопрос способность большой коалиции к нейтрализации политического конфликта¹⁰. Аналогичные выводы сделаны и в исследованиях положения дел на уровне кантонов. Они демонстрируют, что степень согласованности не только не уменьшает частоту проведения референдумов и народных инициатив, но и не укрепляет успех правительственной коалиции на народных голосованиях¹¹.

В дополнение к партийному составу большой коалиции, ряд других социальных и политических аспектов также увеличивают степень гетерогенности Союзного Совета. Во-первых, по крайней мере один из советников всегда должен происходить из франкоязычного или италияязычного кантона. Во-вторых, при формировании Союзного Совета, парламент следует неписаному прави-

лу, согласно которому две основных конфессии, протестантизм и католицизм, должны быть представлены в Совете. В-третьих, три крупнейших кантона (почти) всегда располагают местами в федеральном правительстве. Наконец, хотя представительство женщин не является закрепленным принципом, стало невероятным, чтобы был избран исключительно мужской состав. Начиная с выборов 2007 г., по крайней мере, три из семи членов Совета — женщины.

Два фактора несколько уравновесили эти формальные и неформальные механизмы, регулирующие процесс отбора членов Союзного Совета. Во-первых, каждый советник индивидуально избирается Союзным Собранием, это означает, что каждый советник наделен доверием большинства депутатов. Для того чтобы это стало возможным, стороны должны найти компромисс посредством многосторонних переговоров между парламентскими фракциями. Это также означает, что умеренные кандидаты являются более приемлемыми для парламента, нежели более радикальные представители своих партий, что приводит к меньшему идеологическому разделению Союзного Совета, чем можно было бы ожидать. Во-вторых, из-за низкой текучести среди членов Совета, в сочетании с принципом коллегиальности принятия решений, имеет место взаимный процесс сближения между советниками. Этот процесс способствует возникновению взаимного уважения, солидарности и лояльности среди членов правительства, а также ведет к дальнейшему ограничению негативного влияния политической неоднородности Совета.

Библиография:

1. Bolliger C., Zürcher R. «Deblockierung durch Kooperation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891» Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 10 (4). 2004. 65ff.
2. Germann R. Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern. Haupt, 1995.
3. Katzenstein P. Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry. It-haca/ London. Cornell University Press, 1984.
4. Lijphart A. Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries. New Haven. Yale University Press, 1984.
5. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in 26 Countries. New Haven. Yale University Press, 1999.
6. Linder W. Schweizerische Demokratie. Bern. Haupt, 2012.
7. Neidhart L. Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern. Francke, 1970.

⁹ См.: Bolliger C., Zürcher R. «Deblockierung durch Kooperation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891». Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 10 (4). 2004. 65ff.

¹⁰ См.: Linder W. Schweizerische Demokratie. Bern. Haupt. 2012.

¹¹ См.: Germann R. Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern. Haupt. 1995.

Материал получен редакцией 7 июня 2013 г.