

## **Тема 5.**

# **Конституционный дизайн**

**Формы правления и  
территориального  
устройства, партийные и  
избирательные системы**

# План лекции

- **Формы правления**
- **Разновидности территориального распределения государственной власти**
- **Партии и партийные системы**
- **Выборы и избирательные системы**

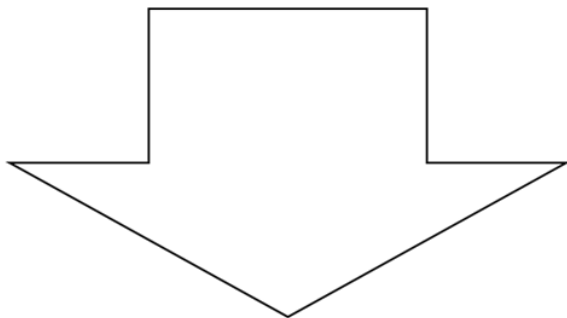
# Некоторые проблемы конституционного дизайна

- Конституционный дизайн – общие принципы организации центральных политических институтов
- Ключевые сферы – организация форм правления и территориального устройства государства, партийные и избирательные системы
- Влияние исторических, социальных, политических, персональных и иных факторов

## **Вопрос:**

какие требования разумно  
предъявлять к организации  
центральных органов власти?

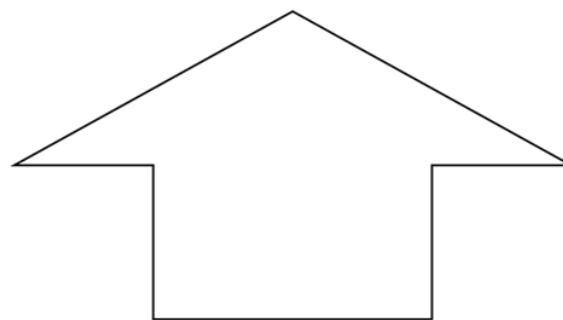
# Дилеммы демократического конституционного дизайна



Репрезентативность и  
распределение  
полномочий →  
*консенсусная модель*

Управляемость и концентрация  
полномочий\* → *конкурентная  
модель*

\* в либеральных демократиях - под  
ограничением верховенства закона



# Дилеммы демократического конституционного дизайна

Акцент на подотчетности  
и управляемости

Парламентская форма правления  
(парламентское большинство  
"слито" с правительством)

Мажоритарная избирательная  
система

Унитарное устройство

Акцент на ограничении  
власти и  
репрезентативности

Классическая президентская форма  
правления (система сдержек и  
противовесов)

Пропорциональная избирательная  
система

Федеративное устройство

# Структура бюрократии при разных формах правления

(Strom K. Delegation and accountability in parliamentary democracies)

## I. Parliamentary Government



## II. Presidential Government

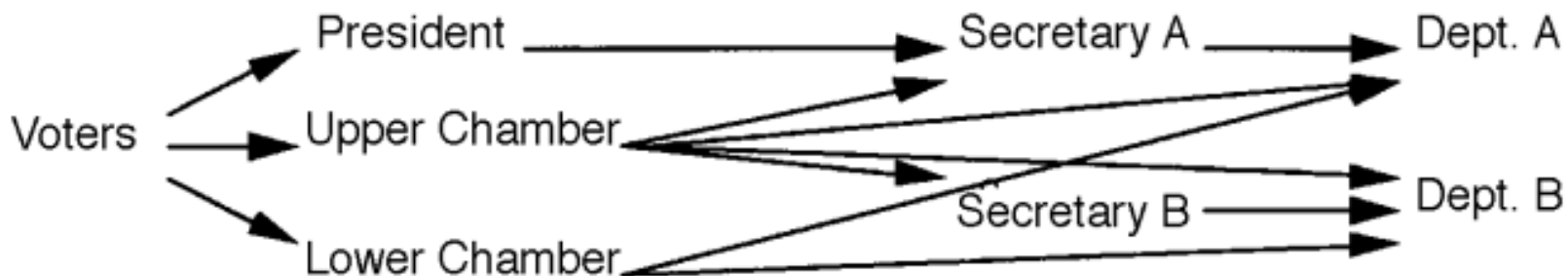


Figure 1. Delegation and accountability under parliamentary and presidential government.

# Фундаментальные дилеммы

- Каковы требования к центральным политическим институтам?
- Ограничение власти – vs. – обеспечение управляемости
- Консенсусная модель – vs. – конкурентная модель
- Вето-игроки (**Дж. Цебелис**) – индивидуальный или коллективный актер, согласие которого необходимо для принятия решения
  - Число вето-игроков
  - Расстояния между предпочтениями вето-игроков
  - Внутреннее единство вето-игроков



# **1. ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ**

# Какими бывают формы правления?



# Две базовые формы правления



# Парламентская система: основные признаки

- Парламент формирует правительство
- Парламент в любой момент может распустить правительство посредством вотума недоверия
- Глава правительства не избирается всенародно
- «Ослабленный» глава государства и «сильный» глава правительства

# Президентская форма правления: основные признаки

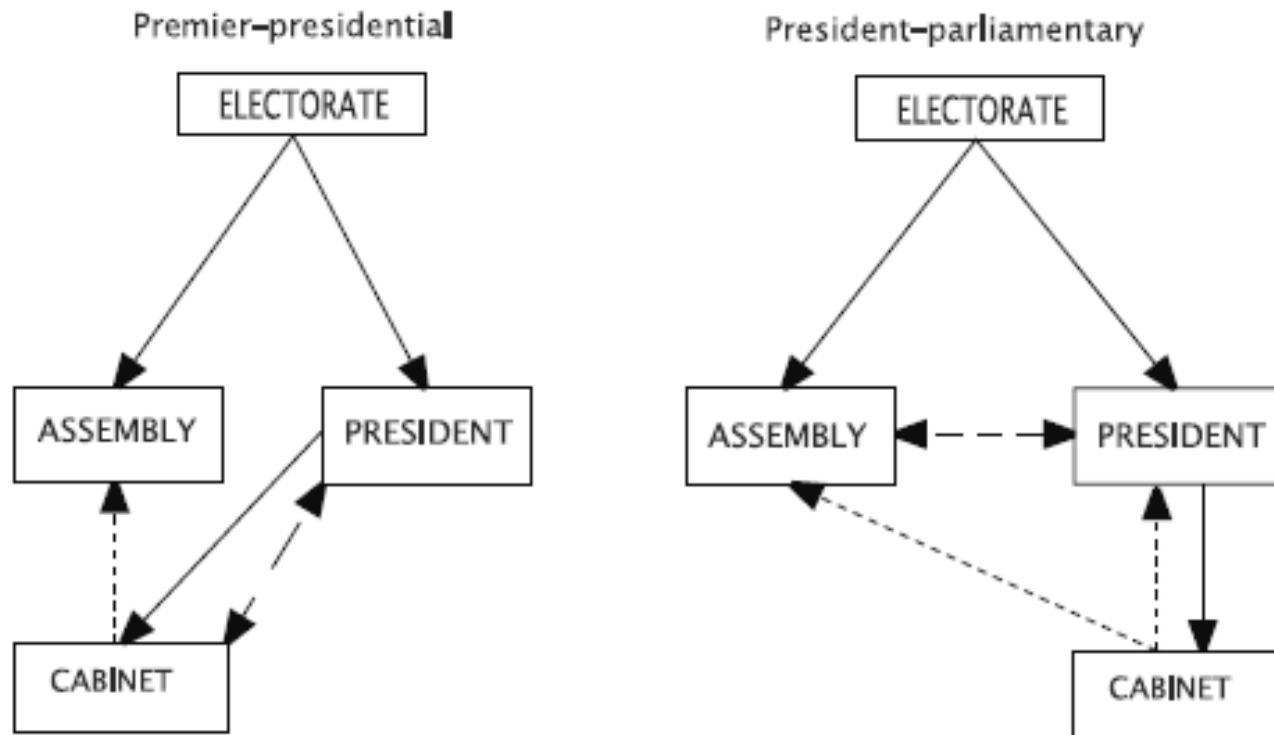
- Всенародное избрание главы государства (президента) и парламента
- Президент de facto является главой правительства
- Парламент не может распустить правительство (однако есть процедура импичмента)
- *Классическая президентская система:*  
независимость парламента от президента

# Смешанные формы правления

- Есть всенародно избранный президент (*общая черта с президентской формой правления*)
- Есть отдельный глава правительства (премьер-министр), правительство подотчетно парламенту и может быть им распущено посредством вотума недоверия (*общая черта с парламентской системой*)
- Президентско-парламентская система: правительство подотчетно и президенту, и парламенту (*e.g.: Веймарская Германия, Австрия*)
- Премьерско-президентская система: правительство подотчетно только парламенту (*e.g.: Франция, Португалия, Польша*)

# Различия между двумя видами смешанных систем

Источник: Shugart M. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed-Authority Patterns // French Politics, 2005. P. 332



**Solid lines** indicate hierarchical relationship, with arrow indicating selection of agent by principal.

**Dotted lines** indicate hierarchical relationship, with arrow indicating accountability of agent to principal who may terminate delegated authority.

**Dashed lines with two-headed arrows** indicate transactional relationship.

**Figure 3** Hierarchical and transactional relationships in the two main forms of semi-presidential systems.

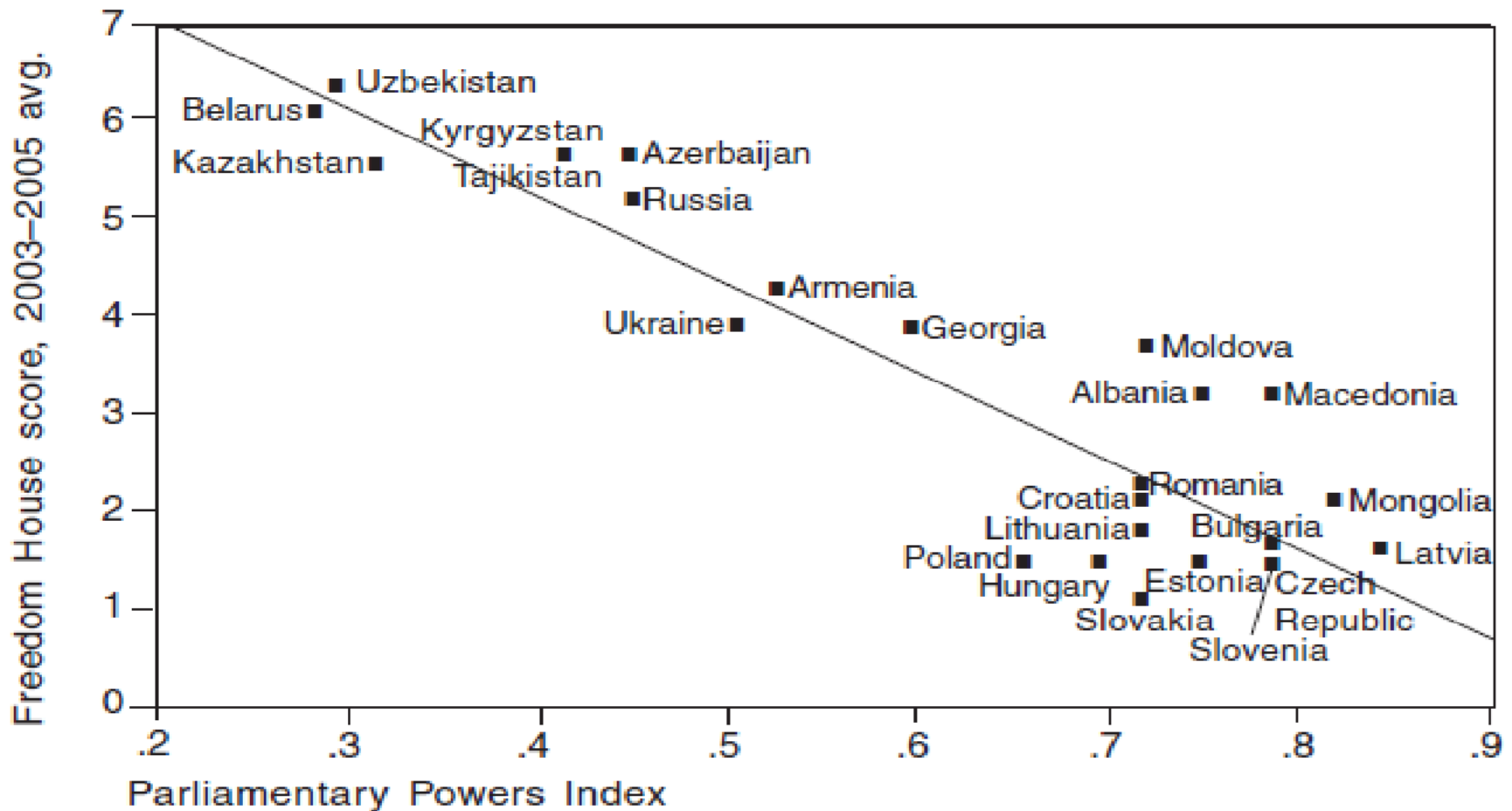
# Недостатки президентской системы (по Х. Линцу)

- «Победитель получает все» → высокие ставки в политической игре → опасность конфликтов
- Двойной статус президента: представитель всего общества и представитель одной партии → как примирить?
- Двойная легитимность президента и парламента → что если между ними возникнут конфликты?
- Президент имеет фиксированный срок полномочий → большая ригидность, а что если с президентом что-то не так?
- Ограниченность президентских сроков → почва для непродуманных решений



# Президентская и парламентская системы - и авторитаризм (по С. Фишу)

FIGURE 1—DEMOCRATIZATION AND PARLIAMENTARY POWERS

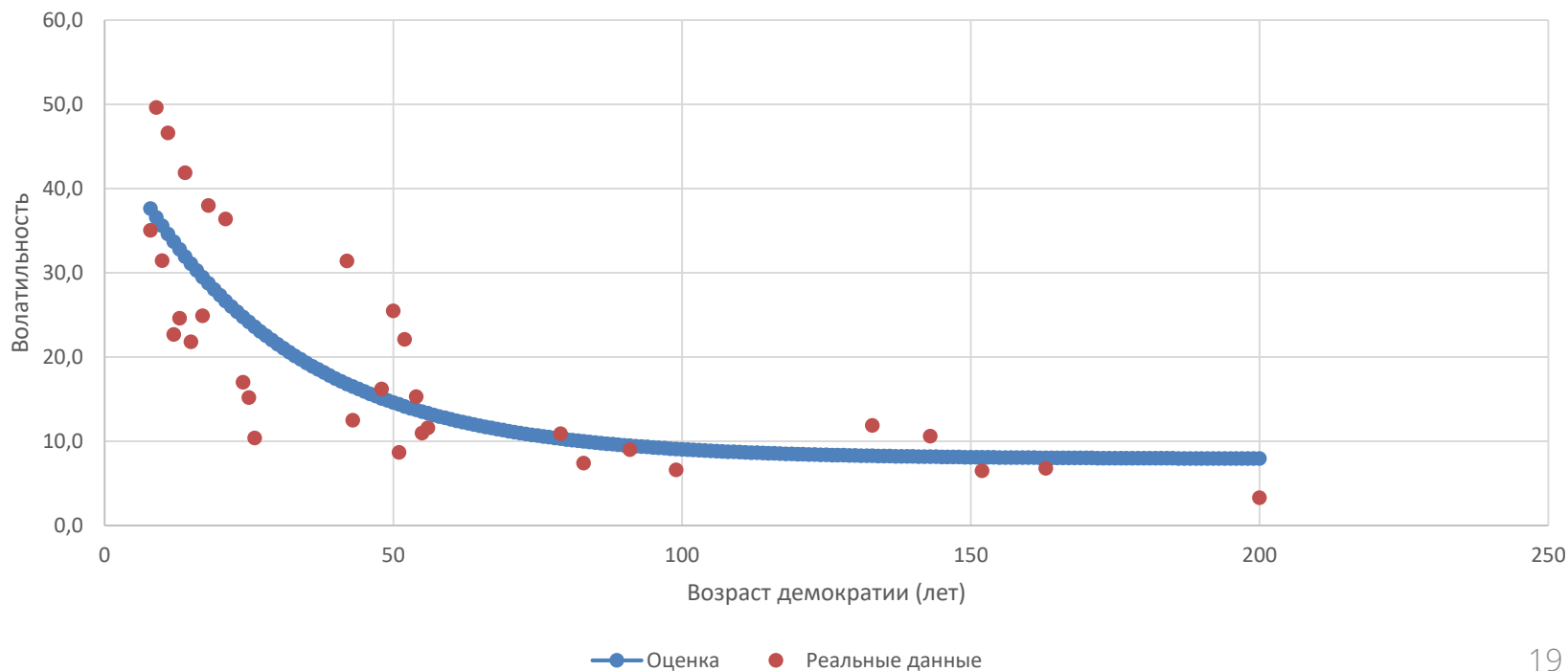


# Критика аргументов Х. Линца

- Выводы Линца сделаны в основном на почве латиноамериканского опыта → важность локальных контекстуальных факторов
- Двойной статус президента: вопрос способа его избрания
- Насколько широки (законодательные) президентские полномочия и его влияние на парламент?
- В ригидности сроков, ограниченности их количества и в принципе «победитель получает все» есть свои преимущества:
  - Подотчетность
  - Взаимные ограничения ветвей власти
  - Четкая вертикаль исполнительной власти
  - Наличие в политической системе «высшего арбитра»

# Недостатки парламентской системы

- Подверженность правительственным кризисам из-за трудностей с формированием коалиции, неустойчивость правительства
- Молодые демократии с парламентской системой особенно подвержены политическим кризисам



# Comparative Constitutions Project

- <https://www.constituteproject.org/countries?lang=en>
- <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/#indices>
- [https://constituteproject.org/content/indices\\_data](https://constituteproject.org/content/indices_data)

# **Индекс парламентских полномочий Фиша и Кренига**

<https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Fish-17-1.pdf>

## **2. ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА**

## 2. Разновидности территориального распределения государственной власти



# Унитарное устройство

- **Unitas** (лат.) – единство
- Централизованное государственное управление «сверху-вниз»
- Унитарное устройство с единым центром верховной власти характерно для большинства современных государств
- Деволюция – передача полномочий центральный власти на местный уровень в рамках унитарной системы



# Конфедерация

- **Confoederatio** (позднелат.) – союз, объединение
- Добровольное объединение ради достижения некоторых общих целей при сохранении суверенности и основной части государственных прерогатив
- Передача координирующим органам части предметов ведения (например, дипломатии и обороны).
- Члены конфедерации имеют равный статус и право выхода из ее состава
- Неустойчивость и тенденции к распаду

# Федерации: ключевые признаки

- Два или более уровня власти, прямо взаимодействующих с населением и располагающих собственными ресурсами (в том числе имеющих собственное финансирование)
- Закреплённость федеративного устройства в конституции с разграничением полномочий между разными уровнями власти
- Невозможность изменить конституционные нормы без согласия представителей субъектов федерации
- Наличие органов власти, на федеральном уровне представляющих интересы субъектов федерации

# Федерации: некоторые различия

- Симметричные – vs. – асимметричные федерации
- Широта полномочий верхней палаты парламента
- Широта полномочий субъектов федерации
- Разные принципы формирования верхней палаты парламента: равенство субъектов федерации – vs. – равенство избирателей

**Table 2. A Continuum of the Upper Chamber's Constitutional Prerogatives to Constrain a Majority at the Center**

*Least Constraining* ←-----→ *Most Constraining*

<i>India</i>	<i>Spain</i>	<i>Germany</i>	<i>United States</i>	<i>Brazil</i>
<p>The territorial chamber has no constitutional powers to protect subunit autonomy against a 60-day central intervention. Upper chamber has capacity to review or deny "President's Rule" only after 60 days.</p> <p>Largely a revisionary chamber.</p>	<p>Major power is granted by Article 155 of the Constitution, which precludes intervention by the center unless it has received approval by an absolute majority of the upper house. Plays no role in constructive vote of no confidence or normal legislation.</p> <p>Largely a revisionary chamber.</p>	<p>Plays no role in constructive vote of no confidence. Can play a potential veto role only in that part of the legislative agenda that directly relates to center subunit issues. Power has grown somewhat over the last 20 years. Conflicts between the two chambers are resolved in closed-door meetings.</p>	<p>Extensive capacity to block a democratic majority. Senate has the same voting rights on all legislation as the "one person-one vote" chamber. Has exclusive competence to confirm or deny all major judicial and administrative appointments. A committee chairman alone can at times block important nominations.</p>	<p>Excessive for the efficacious and legitimate functioning of democratic government. The extremely disproportional upper chamber must approve all legislation. The Senate has 12 areas of exclusive lawmaking prerogatives. Senators representing 13 percent of the total electorate can block ordinary legislation supported by senators representing 87 percent of the population.</p>

Table 3. The Degree to Which Policy Making is Constitutionally Allocated to Subunits of the Federation

Least ←-----→ Most

<i>India</i>	<i>Germany</i>	<i>Spain</i>	<i>United States</i>	<i>Brazil</i>
<p>Does not constrain <i>demos</i>.</p> <p>Capacity to respond to minority desires by redrawing the boundaries of states.</p> <p>Probably should constrain the ease with which the majority can intervene in states.</p> <p>Since 1994 Supreme Court decisions give somewhat more protection to subunits from imposition of "President's Rule" from the center.</p>	<p>Federal Law explicitly given precedent over Land Law.</p> <p>Wide areas where lawmaking powers are either explicitly given to the center or are concurrent responsibilities. More tax money is spent by the <i>Länder</i> than by the center. Many federal programs are decentralized so as to be administered by the <i>Länder</i>, while lawmaking and policy oversight remains the prerogative of the center.</p>	<p>Major constraints on majority at the center derives from the statutes of autonomy.</p> <p>Occasional bargaining process if center needs votes of regional party during process of government formation.</p>	<p>Constitution is extremely difficult to amend but is parsimonious, so the vast majority of legislation can be passed as ordinary legislation.</p> <p>Power is horizontally shared at the center between three branches. Power is vertically devolved and shared in "marble-cake" federalism between the federal and the state governments.</p>	<p>1988 Constitution is so detailed about states' rights that much ordinary legislation can only be passed by exceptional majorities.</p> <p>States and municipalities had such extreme control over export taxes and banking that central government's fiscal and trade policy in 1989-96 was impeded. Some centralization of tax and bank policies in 1996-97 but extremely costly to the center.</p>
Residual power with center.	Most powers are concurrent	Residual power with center.	Residual power with states.	Residual power with states.

# **3. ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ**

# 3. Партии и партийные системы

- Исторические предшественники партий – «фракции» и клиентелы (Античный мир и Средневековье)
- Современные политические партии – с первой половины XIX в.
- Рождение и развитие **идеи** представительства
  - Образ монарха в Средние века
  - Сословные представительные органы
  - Представительство интересов в условиях «большого» государства
- Общие проблемы **института** представительства
  - Связь между представителем и представляемым
  - Существует ли подотчетность? Какая?
  - Проблема компетентности

# Признаки и функции современных политических партий

- **Признаки:**

- Формальная организационная структура
- Участие в политической конкуренции за власть через электоральный процесс
- Идеология и программа
- Юридический статус

- **Функции:**

- Агрегация и артикуляция интересов
- Формирование и пополнение элит, рекрутирование новых потенциальных лидеров
- Легитимация политического курса
- Мобилизация электората
- Кооптация потенциальной оппозиции
- Формирование политической повестки



# Партийные системы

- Беспартийные государства (Королевство Бахрейн, Королевство Свазиленд, Уганда в 1986-1995 гг.) существуют, но это все же исключения
- Партийная система – структура взаимоотношений между партиями
  - Количество партий
  - Условия партийной деятельности
  - Тип электоральной системы
  - Реальные возможности доступа к власти

# Типологии партийных систем

- Различные типологии по разным основаниям
- **Дж. Сартори (1976):**
  - Однопартийные (СССР, Куба)
  - Партии-гегемоны (КНР, ГДР)
  - Доминирующая партия (Япония, Индия)
  - Двухпартийная (США, Великобритания)
  - Умеренный плюрализм – 3-5 партий (Франция, Бельгия)
  - Крайний плюрализм – 6-8 партий (Нидерланды, Финляндия)
  - «Атомизированные» системы – свыше 8 (Малайзия)
- **Г. Алмонд et. al:**
  - Состязательные партийные системы (мажоритарные и многопартийные)
  - Авторитарные партийные системы (эксклюзивные и инклюзивные)

# Социально-политические расколы по Липсету и Роккану

(из *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*)

<i>Cleavage</i>	<i>Critical juncture</i>	<i>Issues</i>
Center-Periphery	Reformation– Counter-Reformation: 16th-17th centuries	National vs. supranational religion National language vs. Latin
State-Church	National Revolution: 1789 and after	Secular vs. religious control of mass education
Land-Industry	Industrial Revolution: 19th century	Tariff levels for agricultural products; control vs. freedom for industrial enterprise
Owner-Worker	The Russian Revolution: 1917 and after	Integration into national polity vs. commitment to international revolutionary movement

# Кризис партий и партийного представительства?

- **М. Дюверже:**
  - Кадровые партии («партии знати») – нет постоянного членства, активизация в период выборов для избрания кандидатов
  - Массовые партии (всеобщее избирательное право) – централизованное руководство и членство («индекс членства» – соотношение между числом избирателей и числом членов партии)
- **О. Кирххаймер:** catch-all parties
- **Р. Катц, П. Мэйр** – картельные партии
- Критика тезиса Катца и Мэйра

# Модели отношений между партиями, обществом и государством

(из Katz R., Mair R. Changing Models of Party Organization and Party Democracy)

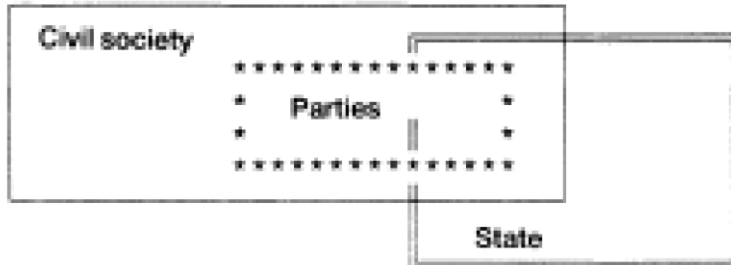


Figure 1. Parties of the cadre or caucus type.



Figure 2. Mass parties act as links between the state and civil society.

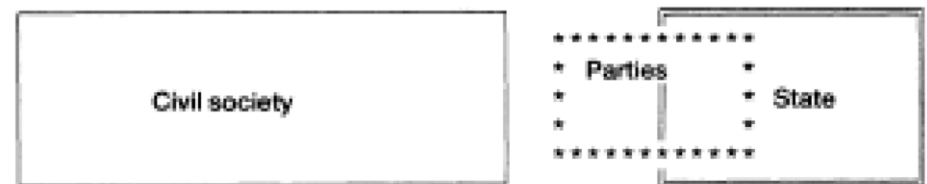


Figure 3. Parties act as brokers between the state and civil society.

# Бернар Манен, «Принципы представительного правления»

Принципы и вариации представительного правления

	Парламентаризм	Партийная демократия	Аудиторная демократия
Выборы представителей	<ul style="list-style-type: none"> <li>– выбор доверенного лица</li> <li>– на основе местных связей</li> <li>– знать</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– лояльность одной партии</li> <li>– на основе принадлежности классу</li> <li>– активист/партийный бюрократ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– выбор доверенного лица</li> <li>– ответ на условия электорального предложения</li> <li>– медийный эксперт</li> </ul>
Частичная автономия представителей	<ul style="list-style-type: none"> <li>– избранник голосует, как подсказывает совесть</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– партийные лидеры могут устанавливать приоритеты в рамках программы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– выборы на основе имиджа</li> </ul>
Свобода общественного мнения	<ul style="list-style-type: none"> <li>– общественное мнение и электоральный выбор не совпадают</li> <li>– глас народа «на пороге парламента»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– общественное мнение и электоральный выбор совпадают</li> <li>– оппозиция</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– общественное мнение и электоральный выбор не совпадают</li> <li>– опросы общественного мнения</li> </ul>
Испытание дискуссией	<ul style="list-style-type: none"> <li>– парламент</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– внутрпартийные дебаты</li> <li>– межпартийные переговоры</li> <li>– неокорпоратизм</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– переговоры между правительством и заинтересованными группами</li> <li>– дебаты в СМИ/колеблющийся избиратель</li> </ul>

# **4. ВЫБОРЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ**

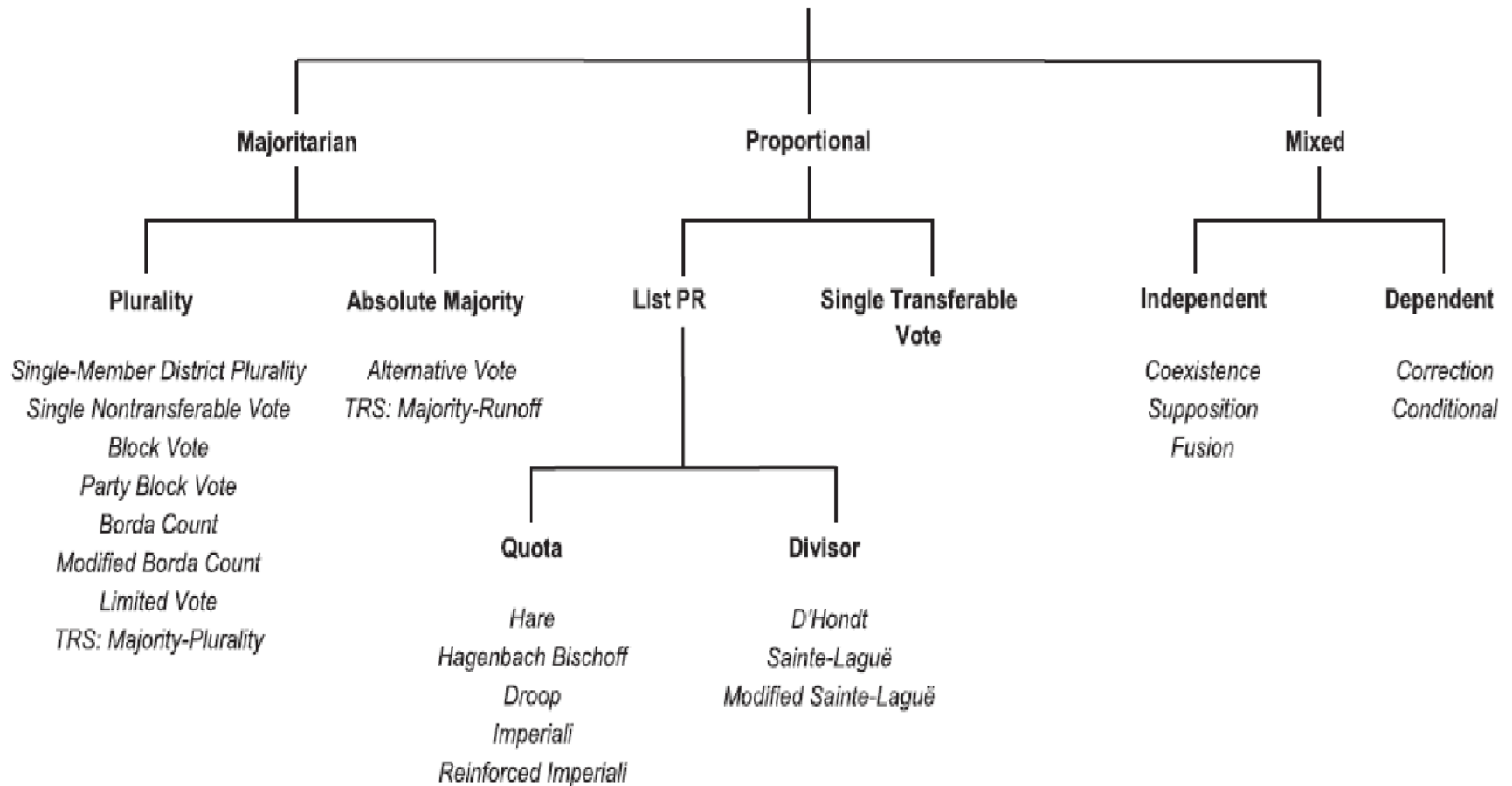
## 4. Выборы и избирательные системы

- Избирательные системы – *«самый специфический манипулятивный инструмент в политике»* (**Дж. Сартори**)
- Огромное разнообразие избирательных систем, некоторые из них очень сложно устроены
- В Афинах – жребий как доминирующий механизм назначения на государственные должности
- Представительство – эволюция идеи и института
- Смысл и значение института выборов в разных системах правления и политических режимах
- Разные мотивации участников голосования



# Разнообразие избирательных систем

Bormann N.-C., Golder M. (2013). Democratic Electoral Systems around the World, 1946-2011 // Electoral Studies. – Vol. 32. – P. 362.



Note: Figure 2 lists those electoral systems used in democratic national-level lower house legislative elections from 1946 through 2011.

# Базовые избирательные системы

- Мажоритарная система простого большинства (с избранием от округа одного кандидата)
- Мажоритарная система абсолютного большинства
- Пропорциональная система партийных списков
- У каждой – свои «плюсы» и «минусы»

# Мажоритарная система простого большинства

- Страна поделена на избирательные округа примерно одинакового размера
- От округа избирается один кандидат
- Избиратели голосуют только за одного кандидата
- Кандидат избирается, если за него проголосовало больше избирателей, чем за других кандидатов

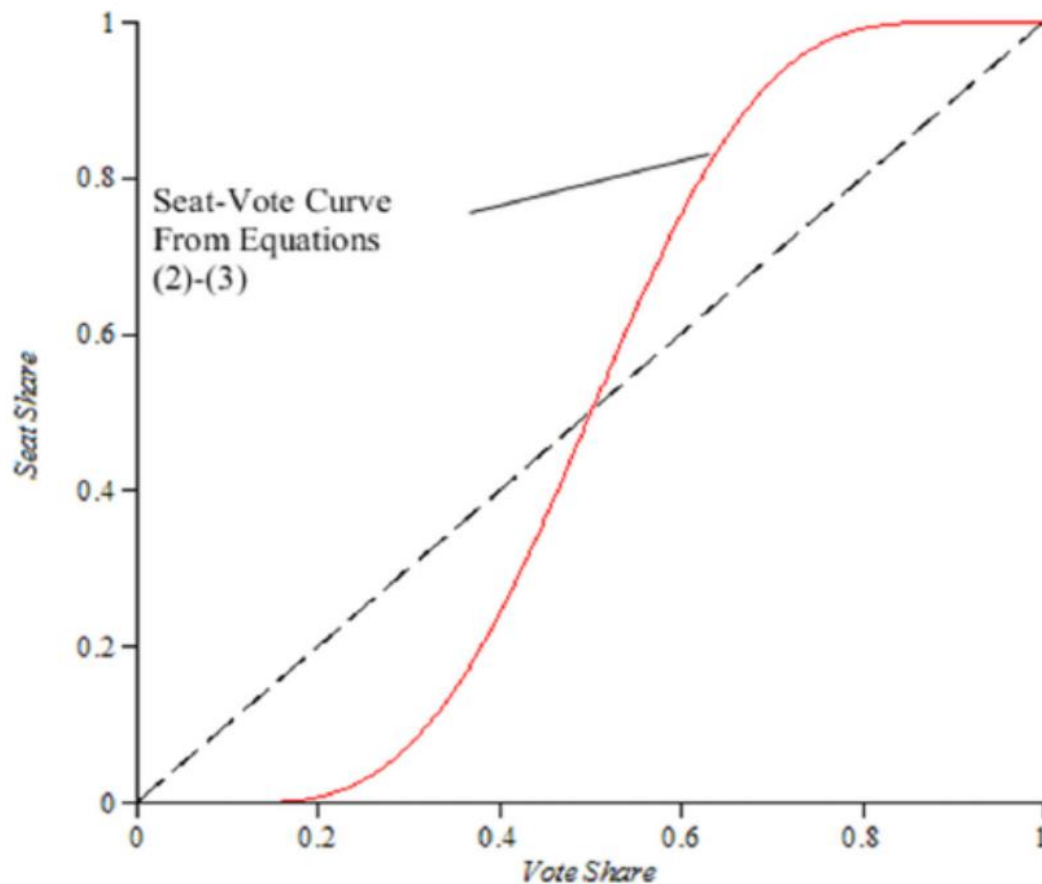
# «Плюсы» и «минусы» мажоритарной системы простого большинства

Преимущества	Недостатки
Наличие устойчивого большинства в парламенте [?] облегчение процессов принятия решений («+» для управляемости)	Многие голоса фактически «пропадают»
Ясная и прямая связь избирателей с округами [?] «+» для подотчетности	Малые партии и партии с размытой по территории поддержкой – в заведомо проигрышном положении
Простота использования и понятность для избирателей	Реальный выбор избирателей сильно ограничен ([?] стратегическое голосование)
	Недопредставленность в парламенте многих партий [?] недостаток с точки зрения репрезентативности и ограничения власти

# Искажения, вызываемые мажоритарной системой простого большинства

Calvo E., Rodden J. (2015). The Achilles Heel of the Plurality Systems: Geography and Representation in Multiparty Democracies // American Journal of Political Science. – Vol. 59, № 4. – P. 794.

**FIGURE 1 Seat-Votes and the Territorial Distribution of the Vote in a Two-Party System**



# Пропорциональная система партийных списков

- Страна может делиться на любое количество избирательных округов (в том числе – вся страна как один округ)
- Избиратели голосуют не за кандидатов, а за партии
- Партия получает число мест, пропорциональное числу полученных голосов
- Может быть установлен барьер, отсекающий малые партии
- Система может подразумевать либо закрытые, либо открытые партийные списки (последние дают возможность поддерживать конкретных кандидатов внутри партии)

# «Плюсы» и «минусы» пропорциональной системы партийных списков

Преимущества	Недостатки
«Понапрасну» расходуется сравнительно небольшое число голосов	Связь между представителями и округами ослаблена
Сравнительно большая репрезентативность парламента (больше шансов для малых партий – но, как правило, есть барьер)	В случае закрытых списков могут избираться персонально непопулярные политики
Понятность для избирателей и простота в использовании	Общественные расколы воспроизводятся в парламенте и партийной системе
	Могут быть сложности при формировании большинства в парламенте ? недостаток для управляемости
	На формирование правительства оказывают влияние кулуарные договоренности ? часто а) непропорциональный вес малых партий, б) снижение влияния избирателей на состав парламентского большинства

# Законы Дюверже

- Мажоритарная система в один тур → две крупные партии
  - На самом деле: очень многое зависит от степени размытости поддержки партии по территории: а) для крупных, популярных партий размытость – преимущество, б) для малых партий размытость – недостаток
- Мажоритарная система в два тура → несколько партий, объединяющихся в две коалиции
- Пропорциональная система → многопартийный парламент



# **5. Конституционные дизайны для разделенных обществ**

# Типы демократий и их институциональное устройство

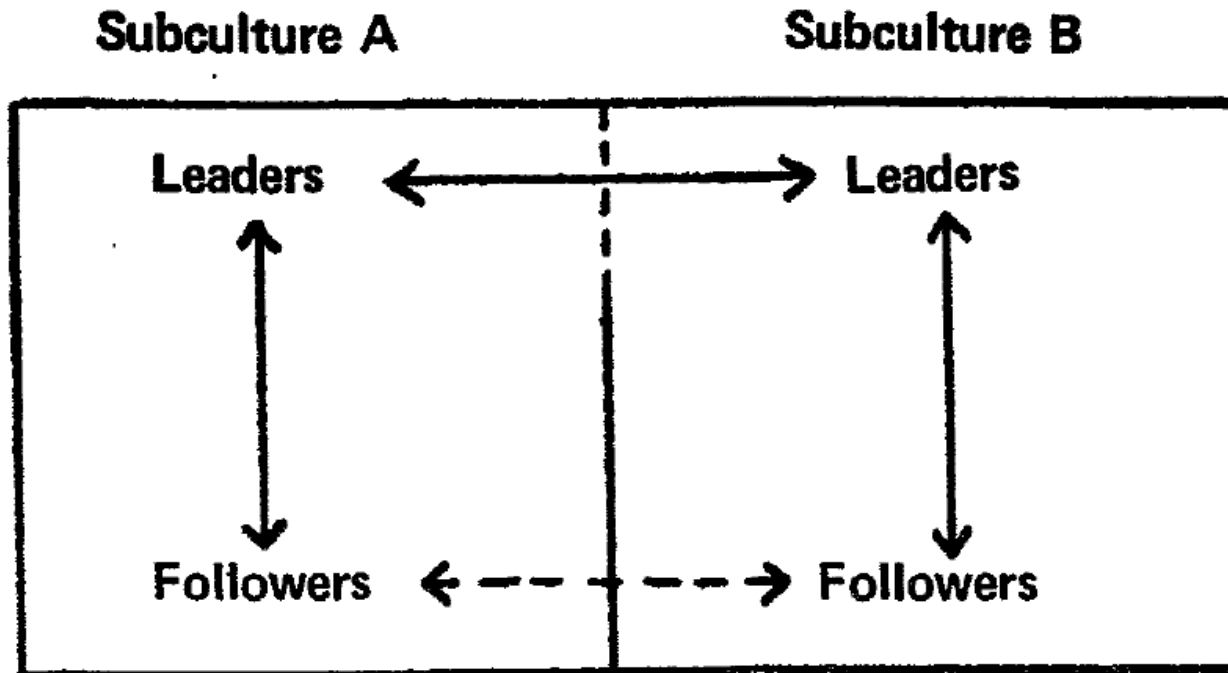
(Andeweg R., Consociational democracy)

**TABLE 1** The characteristics of majoritarian democracy, consensus democracy, and consociational democracy (adapted from Lijphart 1984a, 1989a:40, 1999)

<b>Majoritarian democracy</b>	<b>Consensus democracy</b>	<b>Consociational democracy</b>
1. Minimal winning cabinets	1. Oversized cabinets	1. Segmented society
2. Cabinet dominance over legislature	2. Separation of powers	2. Grand coalition
3. Two-party system	3. Multi-party system	3. Proportionality
4. Plurality system of elections	4. Proportional representation	4. Segmental autonomy
5. Pluralist interest group system	5. Corporatist interest group system	5. Mutual (minority) veto
6. Unicameralism	6. Bicameralism	
7. Unitary, centralized government	7. (Non-)territorial federalism and decentralization	
8. Flexible constitution	8. Entrenched constitution	
9. Parliamentary sovereignty	9. Judicial review	
10. Dependent central bank	10. Independent central bank	

# Консоциативная демократия

(Lijphart A., Typologies of Democratic Systems)



# **Консоциативная демократия (А. Лейпхарт)**

1. Большая коалиция
2. Взаимное вето
3. Пропорциональность
4. Автономия сегментов и федерализм

# Избирательные системы для разделенных обществ

- Подход **А. Лейпхарта**

- Принцип **консоциации** и взаимоограничения – логика power-sharing
- Акцент на **поствыборных** коалициях
- Роль элитных соглашений

- Подход **Д. Горовица**

- Принцип создания стимулов для «умеренной» политики – логика border-crossing
- Vote pooling и акцент на **предвыборных** коалициях

# Типы институтов, ограничивающих власть

	<u>Корпоратистский принцип</u>	<u>Некорпоратистский (либеральный) принцип</u>
<b>Отношения между избирателями и представителями</b>	Пропорциональность с партиями, представляющими сегменты общества	Стимулы на привлечение избирателей за пределами “своего” сегмента
<b>Отношения между элитами</b>	Закрепление властных позиций за представителями отдельных сегментов, квотирование и т.д.	Логика пропорционального разделения властных полномочий, но гибкая
<b>Отношения между сегментами общества</b>	Взаимная изоляция сегментов (федерализм при их точной территориальной проекции)	Гражданские права и свободы без установления институциональных “перегородок” между сегментами

# Типы институтов, ограничивающих власть

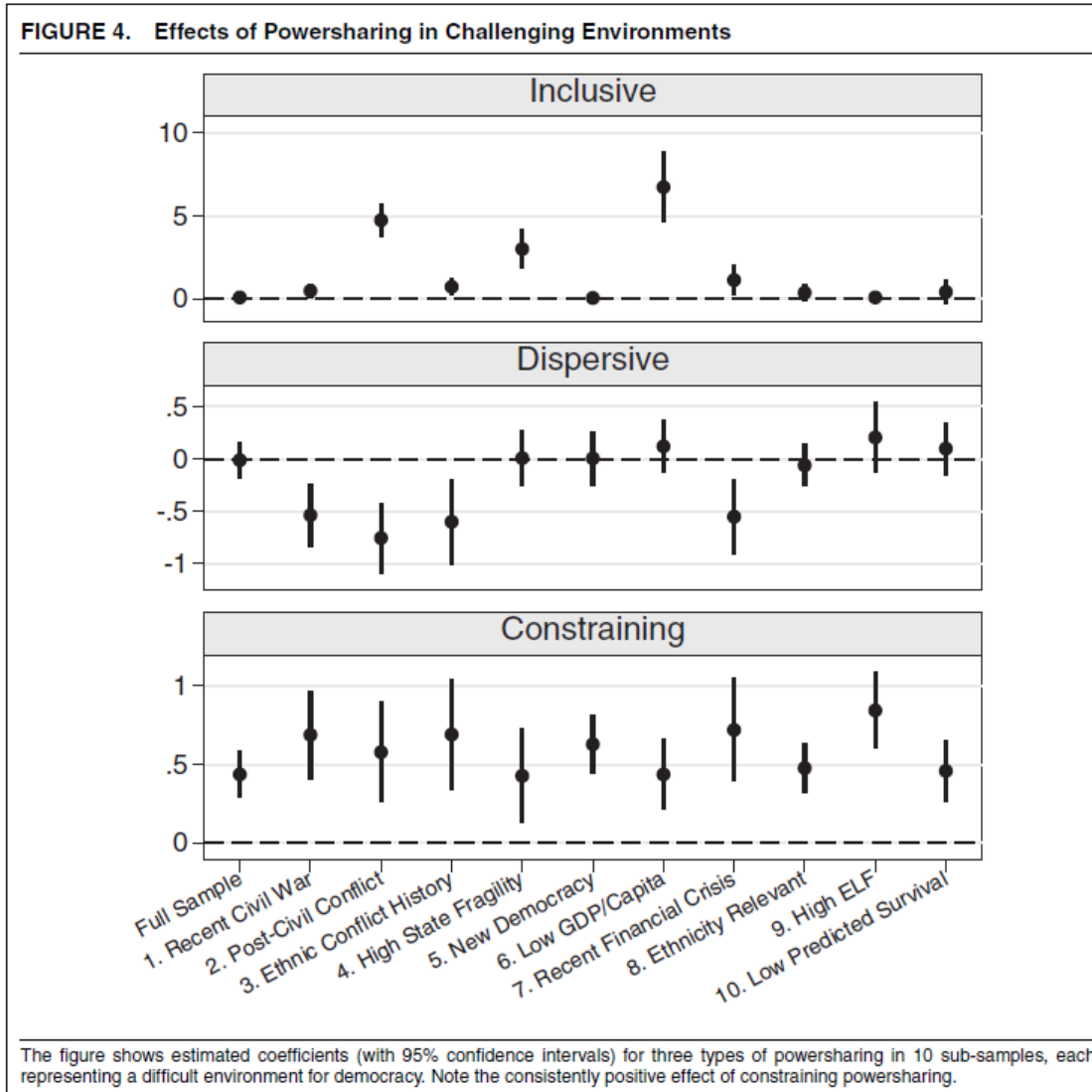
	<u>Корпоратистский принцип</u>	<u>Некорпоратистский (либеральный) принцип</u>
Отношения между избирателями и представителями	Пропорциональность с партиями, представляющими сегменты общества	Стимулы на привлечение избирателей за пределами “своего” сегмента
Отношения между элитами	Закрепление властных позиций за представителями отдельных сегментов, квотирование и т.д.	Логика пропорционального разделения властных полномочий, но гибкая
Отношения между сегментами общества	Взаимная изоляция сегментов (федерализм при их точной территориальной проекции)	Гражданские права и свободы без установления институциональных “перегородок” между сегментами

## Дилемма:

**политические гарантии для сегментов vs закрепление сегментации общества**

# Эмпирические результаты: выживаемость демократии

(Graham B., Miller M., Strom K. Safeguarding Democracy: Powersharing and Democratic Survival)





# Некоторые общие выводы

1. Демократия совместима с расколотыми обществами, но не “по умолчанию”: важны подходящие институты и благоприятные условия
2. Важны реальные политические практики, а не только формальные институты
3. Есть основания полагать, что элиты эффективнее контролируются элитами, чем населением → важность горизонтального ограничения власти
4. Двусмысленные эффекты корпоратистского подхода:
  - a. он может быть желателен при низком уровне взаимного доверия, когда задачи минимальны – достичь мира в краткосрочной/среднесрочной перспективе
  - b. он слабо способствует формированию базового общественного консенсуса и закрепляет и усиливает

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**