

06 — Семеро из Берна — коллегиальная демократия как замковый камень

В первой статье этого выпуска я отсылал к 七つ道具 — семи инструментам Бэнкэя, монаха-воина, защищавшего мост с семью различными видами оружия. В этой заключительной статье я отсылаю к семи другим людям. Не семи оружием одного человека, но семи людям, вместе управляющим одной страной. Это **Федеральные советники Швейцарии**, избираемые на четыре года парламентом, каждый со своим собственным департаментом, с президентством, **ежегодно переходящим по ротации** между ними.

Тот, кто помещает этих семерых рядом с семьёю Бэнкэя, видит не просто литературную параллель. Он видит решение того, что все предыдущие статьи этого выпуска обнажили.

Американская ошибка проектирования

В 1787 году Отцы-основатели в Филадельфии разработали конституцию, передовую для своего времени. Разделение властей, двухпалатная законодательная власть, косвенные выборы президента через коллегию выборщиков, независимая судебная власть. Но в одном пункте они сделали выбор, плохо выдержавший испытание временем: они сосредоточили исполнительную власть в **одном человеке**, избираемом на **четыре года**, с постоянной реальной властью над огромным аппаратом.

Сами Основатели осознавали риски. Джеймс Мэдисон в «Записке федералиста № 10» прямо предупреждал о том, что он называл *фракциями* — группировками, способными дать своим краткосрочным интересам доминировать над общественным благом. Чего он не мог предвидеть — это что масс-медийная демократия XX века сделает с этой концентрацией: один человек побеждает на выборах популярности по одной-двум доминирующим темам и затем четыре года осуществляет исполнительную власть над всеми темами одновременно. Избиратель, входящий в кабинку для голосования с мыслями о миграции или снижении налогов, тем самым молчаливо даёт своё согласие на решения по политике полупроводников, инфраструктуре, монетарному курсу и внешней торговле — вопросам, по которым его не спрашивали и по которым он, как правило, не может сформировать суждение.

Это именно та ошибка приоритетов, которую я описал в статье 03 — «Забывтый порядок», — теперь на высшем уровне политического проектирования. Один голос популярности умножается на все порядки одновременно. Озабоченность третьего порядка возводит человека в лицо, принимающее решения первого порядка.

Швейцарская поправка 1848 года

В 1848 году конституционная комиссия Швейцарии заседала в Берне. Они смотрели на американскую конституцию как на образец. Многие из неё они

перенесли: федеральное устройство, двухпалатный парламент, разделение властей, основополагающие права. Но в вопросе исполнительной власти они сознательно отступили.

Там, где Америка учредила одного президента, Швейцария избрала **семь Федеральных советников** — *коллегиальный* исполнительный орган. Каждый член руководит одним из семи федеральных департаментов. Президентство — швейцарский *Bundespräsident* — ежегодно переходит между семью по принципу старшинства. Никто не накапливает личную власть. Никто не становится харизматическим лидером. *Bundespräsident* буквально является *primus inter pares* — первым среди равных — в течение одного года, а затем отступает.

Поверх этого швейцарцы встроили ещё одну поправку. Там, где американцы установили фильтр между народом и президентом через ступенчатое избирательное право, швейцарцы избрали противоположное: **прямую демократию по конкретным вопросам**. Три-четыре раза в год швейцарские граждане получают конкретное предложение — закон, конституционную поправку, международный договор — и голосуют «за» или «против». Никакой маскировки политических предпочтений через личность. Никакого карт-бланша. Один предмет за раз, чётко сформулированный, один голос.

Эффект этих двух проектных решений состоит в том, что в Швейцарии ошибку приоритетов крайне трудно совершить. Тот, кто хочет, чтобы решение первого порядка было принято путём голосования третьего порядка, сначала должен убедить семь Федеральных советников из разных партий, затем две парламентские палаты, и, возможно, затем — референдум, на котором гражданин голосует не за человека, а по существу вопроса. Система имеет встроенный фильтр, отделяющий третий порядок от первого.

Что говорят цифры

Эффект этого проектного различия видим в холодных цифрах. Швейцария — маленькая страна без природных ресурсов, без морского порта, с четырьмя официальными языками и сложными внутренними противоречиями — находится в тройке лидеров практически по всем показателям благосостояния. ВВП на душу населения в 2024 году составляет около **106 000 долларов** — более чем в полтора раза выше нидерландского (65 000) и более чем вдвое выше немецкого (52 000). Производительность в расчёте на отработанный час — 98,5 доллара (ППС) — сопоставима с Сингапуром и превышает любое государство — член ЕС.

Важнее этих отдельных цифр закономерность, проявляющаяся при сравнении **НЕРК** (НЕПК — Нетто внешнее производительное ядро; термин, введённый автором) Швейцарии с другими странами. НЕПК — *Нетто Внешнее Производительное Ядро* — это показатель, который я разработал в

более ранних работах, чтобы смотреть сквозь ВВП и видеть то, что страна реально *сама производит и сохраняет для своих граждан*, в отрыве от транзита, финансовых теневых расчётов и иностранного владения производительными средствами.

Что показывает график — не случайность. В верхних строчках стоят две страны: **Сингапур** и **Швейцария**. Обе встроили защиту приоритетов в свои системы управления — Сингапур через доминантно-партийную технократию с явной легитимацией долгосрочной экономической политики, Швейцария через коллегиальную власть и прямую демократию по существу вопросов. Два противоположных пути, один результат: производительное ядро большое и стабильно растущее.

В верхней середине стоят Тайвань, Южная Корея и — показательно — Китай, все три с зелёными дельта-показателями, свидетельствующими о ещё растущем производительном ядре, выстроенном на японской дисциплине качества, обсуждавшейся в первой статье.

Примечательны также два европейских аутсайдера, которые на деле аутсайдерами не оказываются. **Польша** с показателем 8,5 % находится наравне с Австралией, но со значительно большим ежегодным ростом +0,4 процентного пункта — наибольшим во всём Европейском союзе. Польша с 2004 года систематически выстраивала свою обрабатывающую промышленность в тесном взаимодействии с немецкой промышленной цепочкой и тем самым стала тихим победителем европейского перераспределения. **Эстония** — маленькая страна с населением лишь 1,3 миллиона человек — демонстрирует сопоставимый рост +0,2 на более низком уровне, выстроенный через цифровую экономику (e-residency, цифровое правительство, экспорт, ориентированный на ИКТ). Польша и Эстония — две европейские страны, которые в последние пять лет сознательно проводили дисциплину приоритетов в сфере производительности, и цифры показывают результат.

Остальные европейские аутсайдеры — Германия, Франция, Италия, Великобритания, Нидерланды, Мальта, Португалия — показывают оранжевые и красные цвета. Не только Нидерланды теряют производительное ядро; почти вся Европа делает это. Но Нидерланды с **4,2 %** стоят в авангарде нижней половины, со вторым по величине ежегодным падением в **0,4 процентного пункта в год**. Только Южная Африка — страна, терзаемая промышленной нестабильностью и политической турбулентностью — падает быстрее.

Латвия с 4,5 % и стабильной дельтой стоит чуть выше Нидерландов — прибалтийская страна без спада и потому структурно показывающая лучший результат, чем наша страна в 2026 году. Примечателен и **Ирландия**: при ВВП на душу населения значительно выше нидерландского, по НЕПК она показывает скромный результат (6,5 %), потому что значительная часть ирландского производства — это транзит транснациональных компаний,

не становящийся устойчивой покупательной способностью для ирландских граждан.

Это не рейтинг, которым можно гордиться. Это предупреждение.

Три европейских аутсайдера

Что, кроме того, показывает график и что никогда не представляется в нидерландской прессе именно так — это то, что три крупнейшие европейские экономики с наиболее тяжёлыми централистскими структурами управления — Франция, Великобритания и Нидерланды — все три находятся в нижней половине и все три падают. Общее у них — не размер и не географическое положение. Общее у них — сильно персонифицированная система управления с доминирующими исполнительными лидерами: французский президент, британский премьер-министр, нидерландский премьер-министр, — каждый из которых повторяет американскую ошибку проектирования в собственном варианте.

Германия стоит несколько выше благодаря своему федерализму — ослабленному варианту того, что Швейцария провела в крайней форме. Но и Германия теряет — 0,3 процентного пункта в год. Это не случайность. С 2018 года Германия активно подрывала своё производительное ядро через энергетическую политику, регулирование и перенос промышленных мощностей в Польшу и Чехию. Федеральный канцлер — немецкий вариант персонифицированного лидера — принимал при этом решения по вопросам, которые не поднимались в его предвыборной кампании. Коллегиальное швейцарское проектирование не позволило бы таким решениям быть принятыми столь легко.

Поставленные рядом, два проекта управления являются почти полной противоположностью друг другу по всем параметрам. Нидерланды проектируют ради компромисса: формирование коалиции, занимающее месяцы, коалиционное соглашение как наименьший общий знаменатель, премьер-министр как хранитель компромиссов, кабинет, падающий при каждом кризисе или вынужденный заключать новые компромиссы. Швейцария проектирует ради решения: фиксированный ключ распределения по партийному весу, коллегиальный Федеральный совет, где достаточно большинства из четырёх, и — раз принятое — все семь стоят за ним. Разница — не в людях. Она — в проектировании.

Что это могло бы значить для Нидерландов

Перенять швейцарское проектирование без изменений для Нидерландов неосуществимо. История Нидерландов иная, население привыкло к иным структурам, а европейский контекст вынуждает к определённым выборам, которые Швейцария может избежать, не являясь государством — членом ЕС. Но **элементы** швейцарского проектирования вполне поддаются переносу, и по этим элементам Нидерланды в течение одного поколения могут избрать принципиально иной курс.

Три конкретных элемента, в порядке осуществимости:

Первое — Независимые технократические институты с явной доменно-привязанной легитимацией. У Нидерландов их уже несколько:

Нидерландский банк, Центральное плановое бюро, Счётная палата. Они работают на удалении от политической конъюнктуры. То, что в Швейцарии является нормой и что в Нидерландах могло бы быть расширено: больше доменов, в которых независимый институт, вдали от голосований по популярности, охраняет приоритеты первого порядка. Независимый образовательный институт. Независимый орган по ИКТ. Независимый орган по азоту и климату — не как разработчик политики, а как страж приоритетов, способный обязать кабинет к явной ответственности, когда политика позволяет фактору третьего порядка доминировать.

Второе — Прямая демократия по конкретным вопросам. Не как замена парламентской системы, а как поправка, когда вопросы первого порядка рискуют быть увлечены в решения третьего порядка бонусом популярности политиков. Обязывающий корректирующий референдум — отменённый в 2018 году — стал бы первым шагом. Вторым могло бы стать: для каждого закона выше определённого порога постоянного воздействия — обязательные консультации с гражданами по конкретному содержанию, а не по партии.

Третье — Коллегиальное премьерство. Это самый тяжёлый шаг, но и самый чистый. Нидерландский кабинет формально уже состоит из коллегиально работающих министров — но на практике премьер-министр стал доминирующим. Проектный выбор — передавать по ротации, по швейцарскому образцу, **ежегодно** председательство между партиями коалиции — структурно сломал бы персонификацию власти. Никакой доктрины Рютте, никакого курса Схуфа — только кабинет в целом, равноправно, и председательство ротируется.

Четвёртое — Привлечение министров из общества, а не из политики. Это наиболее конкретный проектный элемент и наиболее срочный. Сегодня нидерландские министры рекрутируются из Второй палаты, из партийного аппарата или из круга лиц, связавших себя с ними. Их компетентность в сфере руководимого ими департамента, как правило, вторична по отношению к политической лояльности. Следствием является то, что министр при вступлении в должность профессионально зависит от собственных чиновников — он знает о досье меньше, чем его генеральный директор. На практике министр становится тем самым послом аппарата чиновников перед Палатой, а не руководителем с содержательным авторитетом.

Решение — не в лучшей подготовке постфактум. Оно — в самом рекрутинге. **Откажитесь от нормы Балкененде (Balkenende-norm — введённая в 2006 году норма, ограничивающая публичные вознаграждения) и откройте министерский пост как позицию директора компании.** Профильная

процедура отбора с рыночным вознаграждением, способным привлечь управленца из числа топ-менеджеров промышленного предприятия, больницы, инфраструктурной компании или академического учреждения. Назначение на основе доказанного управленческого опыта и доменных знаний, а не политического результата выборов. Министр финансов, руководивший банком или крупной аудиторской фирмой; министр здравоохранения, бывший управленцем больницы; министр образования, руководивший образовательным учреждением; министр климата и зелёного роста, знающий нефтехимию или сетевого оператора изнутри.

Норма Балкененде — введённая в 2006 году для ограничения публичных вознаграждений — была призвана предотвратить злоупотребления, но дала непреднамеренный побочный эффект: нидерландское министерское место стало финансово непривлекательным для топ-менеджеров из частного сектора. Директор, зарабатывающий на нынешней должности в три — пять раз больше максимума по норме Балкененде, не оставит свою профессию на четыре года ради должности, где он финансово вернётся назад и к тому же потеряет профессиональное превосходство над своими чиновниками. Результатом является то, что наша страна структурно получает министров, которые не справляются со своим аппаратом, — которые являются подчинёнными собственного генерального директора, а не его начальником.

В большинстве стран, с которыми мы конкурируем в графике НЕПК, это устроено иначе. Швейцарские Федеральные советники практически всегда приходят из бизнеса, армии или кантональной сферы; в Сингапуре министерская должность — топ-управленческая карьера с топ-управленческим вознаграждением; в Польше и Эстонии министерство — это карьерный шаг, на который заходят с управленческим опытом. Только в Нидерландах — и в горстке аналогичных западноевропейских демократий — министерская должность структурно является политическим вознаграждением, а не профессиональным директоратом. Это не случайно те же страны, которые падают в графике НЕПК.

Это радикальная мысль. Это также именно то, что Швейцария сделала в 1848 году — в то время, когда американская модель считалась самой современной. Швейцария посмотрела на Америку, увидела ошибку проектирования и поступила иначе.

Замковый камень

Выпуск 5 начался с семи Бэнкэя — семи оружий одного человека. Он завершается семью из Берна — семью людьми, вместе управляющими одной страной. Между этими двумя семёрками — вся аргументация этого выпуска: что реальность распределена иерархически, что дисциплина приоритетов определяет разницу между процветанием и упадком, и что даже политико-демократическое проектирование может соблюдать или игнорировать эту дисциплину приоритетов.

Мы её игнорировали. Другие народы её приняли — в двух очень разных формах. Цифры показывают, кто справился лучше.

Это не вина нидерландского избирателя. Избиратель не может иначе, кроме как отдать свой голос за ту систему, которая ему предложена. Вопрос в том, готовы ли мы спроектировать систему заново или продолжим пренебрегать тем, что в Берне работает уже 178 лет.

Источники: Federal Council (Switzerland) — Wikipedia; Swiss National Museum — Switzerland and the USA: sister republics; Library of Congress — Americans and the Swiss Constitution of 1848; Cato Institute — A Nation Worth Emulating; Wikipedia, List of countries by labour productivity; Worldometers GDP per capita 2024; James Madison, Federalist Paper No. 10, 1787; НЕРК-цифры: предварительные оценки автора на основе публичных данных по производительности и экспорту.