Res publica

Хуан Линц

ПРЕЗИДЕНТСКА ИЛИ ПАРЛАМЕНТАРНА ДЕМОКРАЦИЯ

УНИВЕРСИТЕТСКО ИЗДАТЕЛСТВО
„СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

а именно, че той самият не познава друга, по-добра форма на управление от нея.

Най-същественото обаче е нещо друго. Интервенцията на Хуан Линц по въпроса за формата на управление не е насочена към предизвикване на поредната академична дискусия, а е направена тогава, когато в преломен момент на историята се вземат фундаменталните политически решения. Затова неговият принос не може да се забравя и изоставя, затворен в дебелите книги по прашните лавици на библиотеките, а трябва да се припомня отвреме навреме за поука на следващите поколения.

Проф. д-р Георги Близнашки

Хуан Линц

ПРЕЗИДЕНТСКА ИЛИ ПАРЛАМЕНТАРНА ДЕМОКРАЦИЯ
(Аналитично съдържание)

УВОД / 3

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ: ПРИНЦИПИ И РЕАЛНОСТИ / 7
Двойна демократична легитимност / 9
Избор за определен срок: „сковаността“ на президенциализма / 13
Разпознаваемост и отговорност / 17
Победителят взема всичко / 24
Невъзможността за преизбиране и нейните последствия / 27
Политическият стил в президентската и в парламентарната демокрация / 31

ЕКСКУРС: КАКВО ЩЕШЕ ДА ПРОМЕНИ ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМЪТ В ИСПАНСКИЯ ПРЕХОД КЪМ ДЕМОКРАЦИЯ? / 39

Двусмислиците около президентството / 42
Изборът на „аутсайдер“ / 46
Плебисцитно лидерство: делегираща демокрация / 51
Дали президентските управления са стабилни, а парламентарните – нестабилни? / 53
Президенти и вицепрезиденти / 57
Партийна система и президенциализъм / 59
Президенциализъм с видоизменения / 63
Митовете за президентско лидерство и за безлидерна парламентарна демокрация / 69
Президенциализъм, федерализъм и многоетнически общества / 74
Президенциализмът и военните / 78
Държавният глава при парламентарните режими / 80
Отговори на критиката срещу президенциализма / 83

ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКИ ИЛИ ПОЛУПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМИ, ИЛИ ДВУПОЛЮСНАТА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ / 84

ЕКСКУРС: ПРЕЗИДЕНТЪТ В ИСПАНСКАТА РЕПУБЛИКА, 1931–1936 ГОДИНА / 98
Двойната изпълнителна Власт и Военните / 100
Защо са привлекателни полупрезидентските и полупарламентарните решения? / 104
Президенциализъм под „прикритието" на президентски министър-председател / 106

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ, ПАРЛАМЕНТАРИЗЪМ И ДЕМОКРАТИЧНА СТАБИЛНОСТ / 109
Парламентаризъм и партийна система / 110
Управление при парламентарни режими / 112
Парламентарно управление: премиерско управление / 118
Трудният преход от президенциализъм към парламентаризъм / 120

ЗАКЛЮЧЕНИЕ / 122

ПРИЛОЖЕНИЕ: Някои съображения относно количествения анализ на стабилността на парламентарни и президентски демокрации / 125

УВОД

През последните десетилетия се активизираха опитите да се изследва и изясни разнообразието от политически демокрации, но повечето анализи се насочват към моделите на политическите конфликти и по-конкретно към партийните системи и образуването на коалиции, за разлика от интереса на редица класически автори към институционалните схеми.[1] Ако се изключи обемистата литература за въздействието на избирателните системи върху оформянето на политическите системи, възникваща с ранните произведения на Фердинанд Херменс и класическата работа на Морис Дюверже, следвани от трудовете на Дъглас Рей и Джовани Сартори, Рейн Таагепера, Матю Шугарт и други, политолозите почти не обръщат внимание върху ролята на политическите институции, освен когато изследват отделни страни.[2] Споровете за монархия и република, парламентарни и президентски режими, унитарна и федерална държава изпадат в забвение и нямат място в съвременните дебати за функционирането на демократичните институции и демократичната практика – включително тяхното въздействие върху партийните системи. Когато група държави се заемат да напишат или пренапишат своите конституции, някои от поставените въпроси отново стават актуални и стават част от онова, което Сартори нарича „полити-

---

[1] Относно институционалната и в частност правно-конституционната перспектива вж. по-подробно **Shugard, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge (USA). 1992.

[2] Вж. **Hermens, F. A.** Democracy or Anarchy: A Study of Proportional Representation. Notre Dame. 1941; **Duverger, M.** Les parties politiques. Paris, 1951; **Rae, D.** The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, 1967; **Taagepera, R.** and **Shugard, M. S.** Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, 1989, както и **Sartori, G.** The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method. – In: Electoral Laws and Their Political Consequences (Ed. by B. Grofman and A. Lijphard). New York, 1986.

ческо инженерство", в усилие да се положат основите за едно демократично консолидиране и стабилност.

Несъмнено, конституционните нововъведения в следвоенния период – германският конструктивен вот на недоверие и конституцията на Петата френска република, чийто полупрезидентски режим укрепва изпълнителната власт, предвид да се противодейства срещу слабостите на парламентаризма на Националното събрание, привличат както подражателите, така и вниманието на изследователите. Липсва, обаче, по-системно и поведенческо изследване относно последиците от въздействието на различните институции върху политическия процес, върху което могат да се опрат някои от протичащите понастоящем дебати за институционалната и конституционната реформа. Ако оставим настрана забележителните изключения, каквито представляват книгата на Вернер Калтефлайтер, където се анализират примерите за двуполюсна изпълнителна власт като Ваймарската република и Петата френска република, а също статията на Стефано Бартолини[3] за прякото избиране на държавните глави в Европа, трудовете на Морис Дюверже и новата книга на Матю Соберг Шугарт и Джон М. Кери[4], различията между парламентарни, президентски и полупрезидентски режими не вълнуват особено политолозите. Върху тях се спират бегло две от най-новите сравнителни изследвания на съвременното демократично устройство, онези на Бингъм Пауъл и Аренд Лийпхарт[5],

[3] Вж. **Kaltefleiter, W.** Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie. Cologne, 1970. **Bartolini, S.** Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello stato in Europa. – In: Rivista italiana di scienza politica, 1984, № 2, p. 209–222.

[4] Вж. **Shugard, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Срв. **Moulin, R.** Le présidentialisme et la classification des régimes politiques. Paris, 1978.

[5] Вж. **Powell, B. G.** Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence. Cambridge (USA), 1982. **Lijphart, A.** Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven, 1984.

който, от друга страна, написа отличен текст върху влиянието на президентските режими.

Пренебрегването на темата се дължи до голяма степен на факта, че, ако изключим яркия пример на Съединените щати, повечето стабилни демокрации в Европа и Британската общност са парламентарни режими, и само няколко са полупрезидентски и полупарламентарни системи, докато повечето държави с президентско устройство се оказват нестабилни демокрации или авторитарни режими, и затова не се включват в сравнителните изследвания на демокрацията. Понеже анализът на кризата и разпада на демокрацията в тези страни откроява като водещи редица социални, икономически, културни и политически фактори, почти не се споменава ролята на институционалните фактори в кризата. Само в случая с Чили, когато се анализира крахът на демокрацията, донякъде се говори за конфликта между президента Салвадор Алиенде и Конгреса. Може би е случайност, а може би не, че голям брой страни с президентски режими се сблъскват с големи трудности при изграждането на стабилна демокрация, но така или иначе връзката между двата основни типа демократични политически институции видимо заслужава повече внимание, отколкото е получила досега. Би било интересно да се обърнем към ранните дебати на конституционалисти и интелектуалци – особено в Латинска Америка – по въпросите за президенциализма и парламентаризма.[6] Но те едва ли ще ни помогнат кой знае колко при сегашните ни затруднения, защото, от една страна, биха отразили възхищението от великата американска демократична република и нейното президентско управление, пренебрегвайки донякъде онова, което Уудроу Уилсън описва като „конгресно управление", а от друга страна, биха съдържали остри критики от латиноамериканската правна литература срещу френския парламентаризъм.

[6] Вж. **Mainwaring, S.** Presidentialism in Latin America: A Review Essay. – In: Latin American Research Review. Vol. 25, 1990, № 1, както и **Valenzuela, A.** The Breakdown of Democratic Regimes: Chile. Baltimore. 1978.

В моя труд относно разпадането на демократичните режими, на етапа на коректурите, бях поразен, препрочитайки анализа на Гилермо О'Донел за невъзможната игра в следперонистка Аржентина, от огромните трудности да се приобщят или да се изолират перонистите – за разлика от италианските комунисти, които, въпреки всички изпитания за италианската демокрация, никога не са довеждали до подобни последици. Тъкмо поради това написах един кратък екскурс върху политическите последствия на президенциализма и парламентаризма, който впоследствие разширих като основна тема на настоящата студия.[7] Идеите, които възнамерявам да развия, изискват по-нататъшно изследване въз основа на емпиричен материал от различни страни, най-вече от Латинска Америка, но също от Филипините, Южна Корея, Нигерия и евентуално Ливан. [...] Бъдещата работа по проблема би наложила да се изследват възприятията за президентите и законодателните органи при тези режими – както от страна на политическите елити, така също от широката общественост.

Поразително е, че повечето обсъждания на президентското управление в класическите трудове относно демократичната политика се ограничават до Съединените щати и сравнения между тази страна и Великобритания. Практически няма препратки към дългия опит с президентските режими в Латинска Америка.[8] Тази празнота в литературата неизбежно отслабва и моя анализ. Тя следва да се приеме като стимул за по-нататъшни и по-системни размишления и изследвания.

[7] Вж. **Linz, J.** Crisis, Breakdown and Reequilibration. – In: The Breakdown of Democratic Regimes (Ed. by J. Linz and A. Stepan). Baltimore, 1978, Vol. 1.

[8] Вж. **King, A.** Executives. – In: Handbook of Political Science (Ed. by F. Greenstein and N. Polsby). Reading (USA), Vol. 5.

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ: ПРИНЦИПИ И РЕАЛНОСТИ

За понятията „президенциализъм" и „парламентаризъм" се твърди, че всяко от тях обхваща широк кръг политически институционални формули, като разнообразието от такива формули е толкова голямо, че всяко обобщение е подвеждащо. Дори две „чисти" президентски системи, като Съединените щати и Аржентина, въпреки влиянието на Конституцията на САЩ върху приетата през 1853 година аржентинска конституция, силно се различават от правна гледна точка, а още повече – в практически план. Ето защо, Карлос Ниньо противопоставя хиперпрезиденциализма в своята родина и по-уравновесеното разделение на властите в Съединените щати.[9] Същото важи може би с още по-голяма сила за парламентарните системи, когато сравняваме „управлението на Събранието" при Третата и Четвъртата френска република с „канцлерската демокрация" във Федерална република Германия.[10] При обсъжданията на двете системи човек се изкушава да потърси крайните и, поради тази причина, по-спорни аргументи за или против достойнствата на всяка от тях. Както ще покажа, в съвременните демокрации (дори оставяйки настрана така наречените полупрезидентски и полупарламентарни хибриди) има сближавания в практиката на президенциализма при конфликтни многопартийни системи (случаят с Боливия) и парламентарни системи с персонализация на властта или лидерството, подобни на президенциализма, при които една партия има абсолютно мнозинство, или какъвто е случаят в Германия с „рационализирания парламентаризъм" на Основния закон.

[9] Вж. **Nino, C. S.** El presidencialismo y la justificacion, estabilidad y eficienia de la democracia. – In: Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina. Buenos Aires, 1991.

[10] Вж. **Beyme, K.** Die parlamentarischen Regierungssyteme in Europa. München, 1970.

Това обаче не бива да замъглява коренните различия между двете системи. Всички президентски и всички парламентарни системи имат обща същност, която позволява диференциация между тях и известни системни сравнения. Освен това, повечето президентски демокрации вероятно имат повече сходства помежду си, отколкото по правило си приличат парламентарните – отчасти защото всички президентски демокрации се вдъхновяват от модела на САЩ, а отчасти понеже обществата с такива системи (освен Съединените щати като забележително изключение) имат някои общи черти. При парламентарните системи, единствената демократично легитимирана институция е парламентът, а правителството извлича своята власт от доверието на парламента – било от парламентарните мнозинства, било от парламентарната търпимост към правителства на малцинствата – при това само дотогава, докато законодателното тяло има готовност да го подкрепя между изборите и, по изключение, докато парламентът не е в състояние да излъчи алтернативно правителство.

Президентската система се основава върху противоположния принцип. Като ръководител на изпълнителната власт със значителни правомощия по конституция и обичайно с пълен контрол над състава на своя кабинет и администрацията, президентът се избира от народа (пряко или от една образувана за целта избирателна колегия) за определен срок, без да зависи от формален вот на доверие от демократично избраните народни представители в парламента. Той не само че държи в ръцете си изпълнителната власт, но е и символен държавен глава, който не може да бъде уволнен между изборите – освен в редки случаи на отстраняване от длъжност.

Изпъкват две особености на президентските системи:

1. Както президентът, който контролира изпълнителната власт и е пряко избран от народа (или от избирателна колегия, избрана за целта от народа), така и избраното законодателно тяло (еднокамарно или двукамарно) се радват на демократична легитимност. Това е система на „двойна демократична легитимност".

2. Както президентът, така също парламентът се избират за определен срок, като мандатът на президента не зависи от парламентарния, а оцеляването на законодателния орган не зависи от президента. Това води до явлението, което наричаме „сковаността" на президентската система.

Повечето от особеностите и проблемите на президентските системи произтичат от тези две съществени черти. Някои други второстепенни характеристики на президенциализма също често се свързват с него и са разгледани по-долу, например мандатност или невъзможност за преизбиране, автоматично поемане на длъжността от вицепрезидента, свобода да назначава и (дори още повече) да уволнява кабинета, сливане на фигурите държавен глава и правителствен ръководител. Една характеристика, толкова обичайна, че често се включва в определението, е едноличното ръководство на президентската институция. Досега е имало само два случая на пряко избрани „многолични президентства" – кипърската администрация от двама човека (1960–1963) и уругвайската Колегия (която управлява два пъти: 1918–1933 и 1952–1967).[11]

ДВОЙНА ДЕМОКРАТИЧНА ЛЕГИТИМНОСТ

Основната черта на президенциализма е пълното основание на президента да претендира за демократична легитимност. Много често тя има силно изразени плебисцитни елементи, макар понякога да се основава върху по-малък брой гласове на избирателите, отколкото получават при парламентарните системи редица министър-председатели, които оглавяват кабинети на малцинството, възприемани от електората като слабо легитимирани. Ето само един пример: Алиенде с 36.2 % мнозинство, получено от една разнородна коалиция (1973), със сигурност същест-

[11] Вж. **Shugard, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies, p. 94–105.

вено се различава от Адолфо Суарес с 35.1 % от гласовете (1979), също както техните опоненти Алесандри – с 34.9 %, и Фелипе Гонсалес – с 30.5 %, следвани от по-неуспешно представилите се съперници Томич с 27.8 %, Фрага и Карильо съответно с 6.1 и 10.8 %. Една президентска система придава на заемащия длъжността, който съчетава качествата на държавен глава, т.е. представител на нацията, с правомощията на изпълнителната власт, съвсем различен ореол, създава му друг образ и поражда твърде различни народни очаквания от онези, свързани с който и да е министър-председател, независимо от неговата популярност, при равен брой гласове.

Най-впечатляващият факт е, че при президентска система законодателите, особено когато представляват добре организирани и дисциплинирани партии, които съставляват един реален идеологически и политически избор за избирателите, също така се радват на демократична легитимност, като е възможно парламентарното мнозинство в такова едно законодателно тяло да представлява различен политически избор от онзи на поддържащите президента. Кой има, при такова положение, по-голяма легитимност, върху основата на демократичните принципи, да говори от името на народа – дали президентът или парламентарното мнозинство, което се противопоставя на неговата политика? И в двата случая властта произтича от волята на народа при свободно състезание между ясно определени алтернативи; поради тази причина винаги има скрит конфликт, който понякога може да изригва и драматично. Няма демократичен принцип за неговото разрешаване, а механизмите, които биха могли да съществуват в конституцията, обикновено са сложни, подчертано технически и следователно със съмнителна демократична легитимност в очите на избирателя. Ето защо, не е случайно, че в някои от тези ситуации военните се намесват като „уравновесяваща сила".

Може да се твърди, че подобни конфликти са обичайни в Съединените щати, като не водят до тежка криза.[12] Извън пределите на този труд е въпросът за своеобразието на американските политически институции и практики, ограничили въздействието на конфликтите, включително особеностите на американските политически партии, довели ред политолози в САЩ до извода, че е необходима по-отговорна и идеологически дисциплинирана партийна система. Според мен, развитието на модерните политически партии, за разлика от американския тип партии, най-вече в социално или идеологически поляризирани общества, би могло да направи тези конфликти особено сложни и застрашителни.

Без да навлизаме в сложното взаимоотношение между изпълнителната и законодателната власт при различни президентски режими,[13] относителната опасност от превес на едната или другата власт и възможността да се наложи вето или да се протакат законодателните решения, несъмнено е, че президентските режими се основават върху двойна демократична легитимност и че няма демократичен принцип, въз основа на който да се определи, кой представлява волята на народа. На практика, и особено при развиващи се страни с големи регионални диспропорции в модернизацията, има вероятност политическият и социалният състав на законодателното тяло да се различава от онзи на поддържащите президента. Териториалният принцип на представителство, понякога засилен от неравнопоставености при избирателното районiране или от наличието на сенат във федералните републики, обичайно придава по-голяма тежест в законодателната власт на представители на селските райони и малките провинциални градчета, за сметка на големите градове. И е лесно да се претендира, че демократичният

[12] Вж. **Riggs, F. W.** The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices. – In: International Political Science Review. Vol. 9, 1988, № 4. Срв. **Beyme, K.** America as a Model. The Impact of American Democracy in the World. Aldershot, 1987.

[13] Вж. **Shugard, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies, p. 106–149.

вено се различава от Адолфо Суарес с 35.1 % от гласовете (1979), също както техните опоненти Алесандри – с 34.5 %, и Фелипе Гонсалес – с 30.5 %, следвани от по-неуспешно представилите се съперници Томич с 27.8 %, Фрага и Карильо съответно с 6.1 и 10.8 %. Една президентска система придава на заемащия длъжността, който съчетава качествата на държавен глава, т.е. представител на нацията, с правомощията на изпълнителната власт, един различен ореол, създава му друг образ и поражда твърде различни народни очаквания от онези, свързани с който и да е министър-председател, независимо от неговата популярност, при равен брой гласове.

Най-впечатляващият факт е, че при президентска система законодателите, особено когато представляват добре организирани и дисциплинирани партии, които съставляват един реален идеологически и политически избор за избирателите, също така се радват на демократична легитимност, като е възможно парламентарното мнозинство в такова едно законодателно тяло да представлява различен политически избор от онзи на поддържащите президента. Кой има, при такова положение, по-голяма легитимност, върху основата на демократичните принципи, да говори от името на народа – дали президентът или парламентарното мнозинство, което се противопоставя на неговата политика? И в двата случая властта произтича от вота на народа при свободно състезание между ясно определени алтернативи; поради тази причина всеки от тях има скрит конфликт, който понякога може да изригва и драматично. Няма демократичен принцип за неговото разрешаване, а механизмите, които биха могли да съществуват в конституцията, обикновено са сложни, подчертано технически и следователно със съмнителна демократична легитимност в очите на избирателя. Ето защо, не е случайно, че в някои от тези ситуации военните се намесват като „уравновесяваща сила".

Нека да се твърди, че подобни конфликти са обичайни в Съединените щати, като не водят до тежка криза.[12] Повод предметите на този труд е въпросът за своеобразието на американските политически институции и практики, ограничили въздействието на конфликтите, включително особеностите на американските политически партии. Редица водещи ред политолози в САЩ до извода, че е необходима по-отговорна и идеологически дисциплинирана партийна система. Според мен, развитието на модерните политически партии, за разлика от американския тип партии, най-вече в социално или идеологически поляризирани общества, би могло да направи тези конфликти особено сериозни и застрашителни.

Ще да навлизаме в сложното взаимоотношение между изпълнителната и законодателната власт при различни президентски режими,[13] относителната опасност от преврат на едната или другата власт и възможността да се осуети вето или да се протакат законодателните решения, не е необходимо е, че президентските режими се основават върху двойна демократична легитимност и че няма демократичен принцип, въз основа на който да се определи, кой представлява волята на народа. На практика, и особено при развиващи се страни с големи регионални диспропорции в модернизацията, има вероятност политическият и социалният състав на законодателното тяло да се различава от онзи на поддържащите президента. Териториалният принцип на представителство, понякога резултат от неравнопоставености при избирателното райониране или от наличието на сенат във федералните държави, обичайно придава по-голяма тежест в законодателната власт на представители на селските райони и малките провинциални градчета, за сметка на големите градове. И е лесно да се претендира, че демократичният

1 Riggs, F. W. The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices. – In: International Political Science Review. Vol. 9, 1988, No 4. Cf. Beyme, K. America as a Model. The Impact of American Democracy in the World. Aldershot, 1987.

2 Shugart, M. S., Carey, J. M. Presidents and Assemblies, p. 106–149.

кредит за представителите на изостаналите области е съмнителен и че те са местни олигарси, избрани благодарение на техните клиентелистки влияния, на тяхната социална и икономическа мощ. Колкото и да е истиннно това твърдение и независимо от степента, до която една демокрация би дисквалифицирала онези избиратели, които, вместо да бъдат повлиявани от синдикати, местни сдружения и партийни апарати, остават верни на местни първенци, племенни водачи, свещеници или дори престъпни босове, прогресивните градски елити са изкушени да поставят под въпрос представителността на техните избраници. В такъв контекст, ако един президент срещне от законодателите съпротива срещу своята програма, той лесно може да мобилизира народа против олигарсите, да претендира за една истинска демократична легитимност, отричайки я на своите опоненти, и да застане срещу тях със своята способност да мобилизира поддръжниците си на масови протести.[14]

Допустимо е, в някои общества президентът би могъл да представлява и по-традиционни, провинциални електорати, че би могъл да използва тяхната подкрепа, за да постави под въпрос правото на по-изявено градските и модерни елементи от малцинството да се противопоставят на неговата политика. При липсата на какъвто и да било логически принцип, който да определи, кой има демократична легитимност, изкушаващо е да се използват идеологически формули, предвид да се легитимира президентският компонент на системата и да се делегитимират неговите противници, преобразувайки онова, което първоначално е институционален конфликт, в тежки обществени и политически конфликти.

Различните „легитимности" на избрани от народа президент и парламент са добре описани още в следния текст, датиращ от 1852 година: „Докато гласовете на цяла Франция се разкъсват между 750-те члена на Националното събрание, в този случай те, напротив, се

[14] Вж. **Stepan, A.** Political Leadership and Regime Breakdown. – In: Breakdown of Democratic Regimes, p. 119–137.

концентрират върху една личност. Докато всеки отделен депутат представлява само една или друга партия, един или друг град, един или друг пункт или дори просто необходимостта да бъде избран който и да е от 750-те депутати, без при това да се проявява особен интерес към неговата личност и към самите избори – президентът е избраник на нацията и неговият избор е големият коз, който суверенният народ разиграва един път всеки четири години. Избраното Национално събрание е метафизически свързано с нацията, а избраният президент е свързан с нея лично. Наистина, Националното събрание отразява в лицето на отделните си представители многообразните страни на националния дух, но в президента националният дух се въплъщава. В сравнение с Националното събрание, президентът е носител на своего рода божествено право: той е повелител по народна милост".

Между другото, това не е анализ от някой институционалист (или политически психолог), а от „социолога" Карл Маркс в неговия труд „Осемнадесети брюмер на Луи Бонапарт".[15]

ИЗБОР ЗА ОПРЕДЕЛЕН СРОК: „СКОВАНОСТТА" НА ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМА

Втората основна институционална характеристика на президентските системи е изборът на президента за определен срок, който при обичайни обстоятелства не може да бъде променян: нито се съкращава, нито, понякога, се удължава – в случаите, когато действат разпореждания, забраняващи преизбирането. Следователно политическият процес се накъсва на обособени периоди със строго определени рамки – без възможности за непрекъснато приспособяване според повелята на политически, социални и икономически събития. Така обаче времетраенето на президентския мандат става един съществен

[15] Вж. **Маркс, К.** Осемнадесети брюмер на Луи Бонапарт [1852]. – Маркс, К., Енгелс, Ф. Съчинения, т. 8, С., 1960, с. 130–131.

политически фактор, с който всички участници в политическия процес трябва да се съобразяват, а това има редица важни последици.

Ако трябва да обобщя основните разлики между президентска и парламентарна системи, бих посочил сковаността, която президенциализмът привнася в политическия процес и далеч по-голямата гъвкавост на този процес при парламентарните системи. Застъпниците на президенциализма възприемат сковаността като предимство понеже тя отчасти намалява несигурността и непредсказуемостта, присъщи на парламентаризма, тъй като при тази система много по-голям брой субекти – партии, лидери и дори редови законодатели, включително народните представители, сменящи политическата си група – по всяко време между изборите могат да внасят значителни промени, да се пренастройват, и най-вече да сменят ръководителя на изпълнителната власт, т.е. министър-председателя. Като че ли стремежът към силна власт и предсказуемост предпочита президенциализма, но колкото и да е парадоксално, някакво неочаквано събитие – от смъртта на заемащия длъжността до дълбоко погрешни преценки, особено при промени в обстановката – прави президентското управление по-непредсказуемо, често дори по-слабо от онова на един министър-председател, който винаги може да подсили своите власт и демократична легитимност, като поиска вот на доверие.

Несигурностите при прехода от един към друг режим и първоначалното му укрепване засилват, без съмнение, проблемите със сковаността на една президентска уредба – за разлика от парламентарната система, която позволява по-гъвкава реакция на промени в ситуацията.

Едно от предполагаемите предимства на президентския режим е, че гарантира стабилността на изпълнителната власт. То се противопоставя на нестабилността на редица парламентарни правителства, които преживяват чести кризи и смени на министър-председателя, особено при европейските многопартийни демокрации. Изглежда, че представата за нестабилно правителство

във Франция от Третата и Четвъртата републики, в днешна Италия и наскоро в Португалия допринася за оформянето на отрицателен образ на парламентаризма при мнозина учени, най-вече в Латинска Америка, и за тяхненията им към президенциализъм. При това сравнение често се забравя, че парламентарните демокрации притежават способността да образуват стабилни правителства. Зад привидната им нестабилност често се забравят неща като приемствеността на партиите във властта, пренасочването на членове на кабинета, запазването на коалиционното управление при един и същ премиер и обичайното дълго заемане на ключови министерски кресла, въпреки правителствените кризи[16]. Не се обръща внимание също и това, че парламентарната система позволява да се отстрани министър-председателят, който е загубил контрол над своята партия или се е забъркал в скандал и по-нататъшното му ръководство на кабинета може да доведе до тежка политическа криза. Тогава той може да бъде сменен от своята партия или чрез сформиране на нова коалиция, или чрез оттегляне подкрепата на партиите, които до момента са поддържали правителство на малцинството, без да се стигне до голяма конституционна криза. Освен тогава, когато парламентарните съотношения на силите правят формирането на правителство върху демократична основа невъзможно, един парламент би трябвало да успее – кога по-лесно, кога по-трудно, кога по-бързо, кога по-бавно, – да излъчи нов министър-председател. При по-тежки кризи винаги е налице алтернативата за насрочване на нови избори, макар че те често пъти не само не решават проблема, но дори го задълбочават, както се случи през 30-те години на XX век в Германия.

За разлика от парламентарната система обаче, президентите се избират за определен срок. През този период са изключени промени от типа на онези, които водят до правителствени кризи и смяната на един ръководи-

[16] Вж. Pathways to Power. Selecting Rulers in Pluralist Democracies (Ed. by M. Dogan). Boulder (USA), 1989.

тел на изпълнителната власт с друг. Но това довежда до сковаване на политическия процес, което прави приспособяването към динамични ситуации изключително трудно. Не може да бъде сменен лидер, който е загубил доверието на своята партия или на партиите, съгласили се с неговия избор. Той не може да бъде изместен от някой по-способен да постигне компромис с опозицията, когато поляризацията е достигнала степен, вещаеща насилие и незаконна смяна на властта. Крайната мярка отстраняване от длъжност, предвидена в конституционните разпоредби, се осъществява много по-трудно, отколкото един вот на недоверие. Един готов за битка президент е изкушен, а разполага също и с възможност, да използва своите правомощия по такъв начин, че неговите опоненти да не желаят да изчакат до края на неговия мандат, за да го свалят. Но няма механизми да го отстранят, без да нарушат конституцията – освен ако той сам не пожелае да подаде оставка.

Една доброволна оставка под натиска на партийните водачи и на общественото мнение може да се окаже пътят да се избегнат последствията от сковаността на президентския мандат без грохот на танкове или насилие по улиците. Но подобна развръзка е малко вероятна, вземайки предвид психологията на политиците. Нещо повече, при президентската система, особено когато няма възможност за преизбиране, действащият президент не може да се защити в очите на избирателите. За досегашните му поддръжници е трудно да го подтикнат да направи такава крачка, особено когато някои смятат вицепрезидента, който автоматично би го наследил, за още по-неприемлив от действащия президент (както се случи при кризата с Фернанду Колор де Мело в Бразилия в средата на 90-те години на миналия век). След две години и десет месеца на поста, при пълен провал на неговата администрация, президентът Ернан Силес Суасо подаде оставка, предотвратявайки нов срив в гражданското управление. Натискът на опозиционните партии Национално революционно движение (MNR) и Демократичен

национален съюз (ADN), които имаха мнозинство в парламента, враждебността на повечето организации на деловите кръгове, както и слуховете за възможен преврат, съкратиха мандата му до малко повече от една година. Това беше едно изключение в боливийската политика, защото вместо до преврат, кризата доведе през юли 1985 г. до избори, при които ADN спечели 28.57 % от гласовете, а MNR – 26.42 % (избори, в които синдикалното движение и радикалната левица застъпваха идеята за неучастие или пускане на недействителна бюлетина). Виктор Пас Естенсоро от MNR беше избран тогава за президент и започна период на демократична стабилност. Днес, оставката на Силес Суасо нашироко се признава като патриотичен акт.

Дори „доброволната" оставка под натиск може да породи тежка политическа криза, понеже избирателите, довели президента на власт, биха могли да се почувстват излъгани заради своя избор и публично да се обявят в подкрепа на действащия президент. Трудно можем да си представим как политическите лидери биха разрешили проблема, без да въвлекат народа в дебатите и без да използват заплахата с недемократични институции като съдилищата или по-често – с политическа намеса на въоръжените сили. Острият конфликт, който лежи в основата на такива кризи, не може да се потуши в коридорите и задимените кабинети на легислатурата, както може да се случи при вота на недоверие (или по-често при заканите за вот на недоверие) към един министър-председател или към един партиен водач.

РАЗПОЗНАВАЕМОСТ И ОТГОВОРНОСТ

Една от положителните черти, които се приписват на президенциализма, е отговорността и разпознаваемостта. Когато пуска бюлетината, избирателят знае за кого гласува, както и кой ще управлява, ако кандидатът спечели. Хората, които гласуват за представители на една партия в парламентарната система, предполага

се, не знаят, кого партията ще подкрепя за министър-председател, а при многопартийна система, в която партията не може да очаква, че ще спечели абсолютно мнозинство, избирателят не знае, кои партии ще създадат управляваща коалиция.

В действителност, нито едно от тези твърдения не е вярно, нито съставлява цялата истина, от която гласоподавателят се нуждае, за да направи „разумен" избор.

При президентските избори избирателят може да знае много по-малко, кой ще управлява, отколкото гласоподавателите на дадена партия в повечето парламентарни системи. Няма защо кандидатите за президент да имат предишен опит като политически ръководители, и често пъти нямат такъв опит. Може да не се отъждествяват с партия, идеология, програма или платформа, информацията за хората, които биха могли да станат членове на кабинета може да е оскъдна. Изборът се основава често върху мнението за един човек, личност, обещания и – нека бъдем честни! – върху представяния от кандидата образ, а той може да бъде избиран от съветниците (които не са непременно политици). Това е още по-вярно в нашата епоха на „видеополитика".[17]

Може да се твърди, че избирателите на PASOK (Общогръцко социалистическо движение) гласуваха за Папандреу, също, че британските консерватори гласуваха за г-жа Тачър, че PSOE (Испанската социалистическа работническа партия) гласува за Фелипе Гонсалес и така нататък, въпреки че някои може би са гласували за тези партии въпреки техните водачи, или обратното. Една персонализация на ръководството не се отнася единствено до президентската политика. Все пак разлика има: при парламентарните системи е малко вероятно лидерите да се предлагат на гласоподавателите, без да са спечелили и, понякога, задържали години наред ръководството на своята партия – независимо дали тя е

[17] Вж. **Sartori, G.** Video-Power. – In: Government and Opposition, Winter 1989, както и Television, Politics and the Transition to Democracy in Latin America (Ed. by T. Skidmore). Washington D. C., 1993.

на власт или в опозиция (което нещо съвсем не е лесно в пълния със съперничества свят на политиката). Водачите представляват партиите. Освен това избирателят знае, че в кабинета ще влязат хора, които идват от средите на партията, и при това, в повечето случаи, са добре известни партийни водачи, натрупали опит в политиката. Днес един министър-председател има голяма свобода да подбере членовете на своето правителство, обаче със сигурност не е дотам свободен в своя избор, както са повечето президенти.

Доводът за това, че в една парламентарна система избирателят не знае кой ще управлява, в повечето случаи е неверен, понеже партиите са отъждествявани със своите познати водачи; тези водачи пряко се обръщат към избирателите и кампаниите все повече се съсредоточават върху онзи, който се стреми да бъде министър-председател или канцлер. Никой гласоподавател на консерваторите не може да пренебрегне факта, че гласува за г-жа Тачър, никой поддръжник на PSOE – че пуска бюлетината си за Фелипе Гонсалес, както и всеки гласоподавател за CDU (Християндемократически съюз) знае, че Хелмут Кол ще състави правителството. Може да се твърди, че парламентарната група на партията или партийните първенци могат да отстранят избраните водачи, че онези, които гласуваха за госпожа Тачър например, трябваше да приемат до края на парламентарния мандат Джон Мейджър като министър-председател. Защо обаче партията ще сменя своите ръководители, след като в изграждането им е вложено толкова много, освен ако не е налице едно усещане, че те са се оказали неадекватни? В крайна сметка парламентаристите и водачите на партиите имат много какво да загубят заради неодобрението на избирателите – от тях може да се потърси отговорност.

Що се отнася до неяснотата кой ще управлява, когато при многопартийните системи трябва да се образуват коалиции, то това, с някои изключения, също не е вярно. Партиите се ангажират със съюзи от рода на CDU-CSU-FDP (Християндемократически съюз, Християнсоциален

съюз, Свободна демократическа партия) преди изборите и гласоподавателят на която и да било от тези партии знае, че канцлер ще стане конкретен човек, а също така че освен ако някоя от партиите не спечели абсолютно мнозинство (а дори тогава), правителството ще включва представители на всички партии в коалицията. Положението е особено интересно за онези, които искат някой малък коалиционен партньор, примерно FDP, да има влияние. Избирателите не знаят точния състав на коалиционното правителство – как ще се разпределят министерските постове между партиите и лидерите, – но знаят далеч повече по този въпрос, отколкото гласуващите за президент в САЩ или Бразилия. Партиите в парламентарните системи често образуват добре известен кабинет в сянка, докато избраният президент започва да посочва членовете на кабинета си чак след изборите. Разпознаваемостта в президенциализма се ограничава до една личност. При една парламентарна система тя почти винаги обхваща група хора, като често тук попадат известен брой добре известни фигури около лидера.

Нека да допуснем хипотезата за една многопартийна система без абсолютно мнозинство, без предизборно коалиционно споразумение. Въпреки това избирателят знае, че министър-председател ще бъде водачът (или някой от водачите) на най-голямата партия. Той знае също кои са евентуалните коалиционни партньори на тези партия. Може да не харесва една или друга от партиите, техните водачи или позиции, но най-вероятно знае повече за възможния кабинет, отколкото гласуващите за повечето президенти. Онези, които гласуват за някоя голяма партия, се надяват, че тя би могла да управлява самостоятелно. Които гласуват за по-малка партия (способна да влезе в коалиция), знаят, че тя и нейният водач няма да управляват самостоятелно, но се надяват, че партията ще има достатъчно гласове, за да получи по-голям дял от властта. Възможни са в края на краищата само ограничен брой коалиции – прекалено пъстрите коалиции са рядкост. Един каталонски националист, който гласува в

испанските парламентарни избори за CiU (Сближаване и единство), добре знае, че партията му няма да сформира правителство, но знае също, че ако никоя партия няма абсолютно мнозинство, представителите на CiU ще могат да повлияят върху създаването на правителството, и дори биха могли да влязат в него. Избирателят със сигурност знае повече за кого и за какво да гласува, отколкото ако има избор само между двама кандидат-президенти. Ако неговият представител на CiU се присъедини към коалиция, която избирателят не одобрява, партията има по-голяма отговорност от партията на президент, който би разочаровал каталонските тежнения, въпреки че може да им е допадал.

Предполага се, че отговорността пред избирателите за представянето в изборите се засилва от факта, че пряка и лична отговорност за политиката носи президентът, а не кабинетът, коалицията или партийните водачи, заемали един след друг министър-председателското кресло. През целия мандат само един човек се разпознава еднозначно като управляващ. Няма размиване или споделяне на отговорността. Или поне така се твърди.

Нека анализираме този аргумент. Първо, няма как да бъде държан отговорен президент, който не може да бъде преизбиран. Такъв президент не може нито да бъде наказан с поражение, нито може да бъде възнаграден от избирателите заради своя успех с едно успешно преизбиране със същия или дори по-голям брой гласове, отколкото при предишните избори. Един президент, който не може да бъде преизбран, е „неотговорен".

Такъв е случаят при тринадесет президентски системи (тук се включват също формите, които предвиждат един или два междинни мандата) за разлика от шест системи, които не предвиждат ограничения в преизбирането или не повече от два мандата. Можем да добавим полупрезидентските (или премиерско-президентските) системи във Франция и във Финландия, които не ограни-

чеав преизбирането, както и Португалия с ограничение до два мандата.[18]

Може да се твърди, че при невъзможност за преизбиране, партията, подкрепила избрания президент, ще бъде държана отговорна, но всъщност отговорен е новият ѝ кандидат-президент. Той ще се опита да се отъждестви със своя успял предшественик, или напротив, да се разграничи от него при провал. При персонализирани избори това може да се окаже по-лесно, отколкото когато избирателят подкрепя партия, която не си е сменила ръководството, или пък го е сторила със закъснение. Освен това, донякъде е непочтено да се наказва една партия заради действията на един президент, който след изборите може да управлява независимо от нейното доверие.

Когато е възможно преизбиране, действащият президент, когото възприемат отрицателно, може да опита, повече или по-малко успешно, да стовари вината, макар че звучи парадоксално, върху парламента – особено ако там надмощие има неговата опозиция, а дори и при мнозинство на собствената му партия. Малко преди изборите президентът може да предложи законопроекти, които парламентът отхвърля, и да претендира, че ако неговите предложения биха били приети, той би успял. Един министър-председател, който има мнозинство, не може да играе такава игра. Ето как, следователно, разделението на властите може да осигури едно алиби за провала. Парламентът, дори самата президентска партия в него, може обаче да играе една подобна игра, като обвинява изпълнителната власт, че не привежда в действие одобрената от него политика, или че не предприема мерките, необходими за справяне с проблемите.

В заключение, не е лесно да бъде потърсена отговорност при разделението на властите. При една парламентарна система, партията на мнозинството, или дори една стабилна коалиция от партии, лесно могат да бъдат държани отговорни от избирателите, тъй като те

[18] Вж. **Shugard, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies, p. 87–91.

не изключват по принцип възможността да гласуват за опозицията.

Възражението, че в парламента от партиите, техните водачи и министър-председателите, които те подкрепят, не може да бъде търсена отговорност, важи само при определени условия: когато има поредица от нестабилни правителства или променливи (дори спорни) коалиции, както и когато нито една партия не играе водеща роля в процеса по образуване на коалицията.

Така навярно са стоели нещата при Третата република във Франция и при правителствата на „третата сила" от Четвъртата република. Даже в такава разпокъсана парламентарна система като италианската, предполагам, че доскоро избирателите не са имали особени съмнения за това, че християндемокрацията е отговорна за управлението, и че би могло да ѝ се търси отговорност, ако достатъчен брой гласоподаватели бяха обмислили потенциални алтернативни коалиции (вероятно невъзможни без участието на комунистите). Освен това, в случая с коалициите малките партии могат да бъдат държани отговорни заради своето участие или неучастие в тях, докато големите – заради включването или невключването на малките партии.

При множество парламентарни системи обаче, партиите могат да бъдат държани отговорни в пълна степен. Така е в мажоритарни демокрации от британски тип, особено след оформянето на двупартийна система, а също така при многопартийни системи с коалиционни правителства или правителства на малцинството. В такива случаи избирателите гласуват за партии, ангажирали се да създадат определена коалиция. Партиите водят предизборната борба предвид този ангажимент, макар че в процеса по формиране на политиката избирателите могат да дадат по-голяма или по-малка тежест на един или друг член на коалицията (навярно за да предотвратят хегемония на една от партиите). Това е случаят с Федерална република Германия. Нещо повече, при следващите избори от партиите може да се потърси

отговорност, тъкмо което и се случва. Очевидно някоя партия може да се отдели от коалицията, или дори да премине на другата страна предвид следващите избори, но избирателите могат да я накажат или, напротив, да я възнаградят за нейното поведение.

Не бива да се пренебрегва още един проблем на президентските системи: дори и в случай на възможност за преизбиране избирателите ще трябва да изчакат края на президентския мандат, за да му потърсят отговорност. На един министър-председател може да му се търси отговорност от парламента и от неговата партия чрез вот на недоверие по всяко време. На една партия може да ѝ се потърси отговорност от избирателите в края на мандата или дори по-рано, ако възникне управленска криза в парламента или партията на власт и се стигне до предсрочни избори.

ПОБЕДИТЕЛЯТ ВЗЕМА ВСИЧКО

В президентските избори, независимо от извоюваното мнозинство, победилият кандидат поема цялата изпълнителна власт, докато кандидатът за министър-председател, чиято партия печели под 51 % от местата в парламента, може да бъде принуден да дели властта с друга партия или да състави правителство на малинството. При около 30 % от местата в парламента той не би могъл да състави еднопартийно правителство, докато президент със същия вот би могъл (колкото и да му бъде трудно да убеждава парламента да подкрепя неговата политика). Контролът над изпълнителната власт при президентски системи се основава върху принципа „победителят взема всичко".

Освен това при неуспелите кандидат-президенти „победеният губи всичко": след изборите те може да не заемат никаква държавна длъжност и дори да пропилеят своя политически ресурс, ако нямат силни позиции като партийни водачи. Къде са днес Майкъл Дукакис и Варгас Льоса? Победеният губи всичко.

По този въпрос Адам Пшеворски пише: „Линц привежда през 1984 г. ред доводи в полза на парламентарната система за разлика от президентската. Особено ме убеждава неговото наблюдение, че президентските системи пораждат игра с нулев сбор, докато парламентарните увеличават наградата. Ето и причините. При президентски системи победителят печели всичко. Той може да образува правителство, без да включва в коалицията победените. Всъщност загубилият кандидат няма политически статут, както при парламентарните системи, където става лидер на опозицията. Оттук, предвид на представения по-горе модел, при равни други условия (при които W + L = T е една и съща величина в двете системи) стойността на победата – W, – е по-голяма, а стойността на загубата – L, – е по-малка при президентската, отколкото при повечето парламентарни системи. Нека приемем, че политическите субекти сконтират бъдещето с годишен коефициент r. При президентската система мандатът има определен срок (t = pres), като очакваната стойност на следващия кръг r^{pres} е (pW + (1 – p)L). При парламентарната система победителят управлява само дотогава, докогато може да разчита на достатъчна подкрепа в парламента, примерно за периода t = parl, и затова очакваната стойност на следващия кръг r^{parl} е (pW + (1 – p)L). Тогава, както показва елементарната алгебра, освен ако очакваното времетраене на мандата при парламентаризма е значително по-голямо, отколкото при президенциализма, победеният има по-голям стимул да остане в демократичната игра при парламентаризма."[19]

Моите критици обаче са прави, че при разделението на властите един успял в изборите кандидат-президент може и да не „спечели всичко", понеже неговата партия би могла да бъде малинство в парламента. Те също така са напълно прави, че когато при парламентарна система една дисциплинирана партия спечели мнозинство или най-голям брой депутатски места, ситуацията наисти-

[19] Вж. **Przeworski, A.** Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge (USA), 1991.

на може да се опише като „победителят печели всичко". Това е по-вероятно при парламентарните системи от британски тип, в които едномандатните избирателни райони могат да осигурят на дадена партия в културно еднородна страна непропорционален брой места. По думите на Мейнуеъринг и Шугарт, най-чистите примери за явлението, което Липхарт нарича „мажоритарна демокрация", където „победителят взема всичко", са по-скоро парламентарни, отколкото президентски демокрации.[20] Това обаче се случва само тогава, когато партията успява да спечели абсолютно мнозинство от депутатските места, а то не е много често.

Дори когато една партия в парламентарна демокрация получи абсолютно мнозинство – ситуацията „победителят взема всичко" (което е по-вероятно в британски тип демокрация), партийният водач или премиерът може да не е в същото положение като президента. За да остане на власт, министър-председателят трябва да обръща внимание на своите поддръжници в парламентарната група. Бунт на редови депутати или на партийни барони може и да сложи край на неговото пребиваване на поста. Тук образцов пример е участта на такъв мощен и навремето популярен водач като госпожа Тачър: нейната партия, вече предвождана от Джон Мейджър, можа да спечели следващите избори. Нищо подобно не можа се случи в Перу, когато провалът на Алан Гарсия стана очевиден, и APRA (Американски революционен народен съюз) трябваше да плати цената в изборите.

Един възможен резултат от президентски избори е победеният кандидат да загуби всичко. Това е вероятно и може би желателно за претендент „аматьор" без партийна подкрепа. Но дори при двупартийна надпревара може да се случи същото. Независимо от броя получе-

[20] Вж. **Horowitz, D.** Comparing Democratic Systems. – In: Journal of Democracy, Vol. 1, 1990, № 4, както и **Mainwaring, S., Shugart, M. S.** Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. – In: Politics, Society and Democracy: Latin America (Ed. by A. Valenzuela). Boulder, 1994.

ни гласове, загубилият кандидат едва ли ще се смята за подходящ при следващите президентски избори, затова навярно дотогава ще е загубил партийното водачество. Дори понякога победената партия остава без водач, докато не се излъчи кандидат за следващите избори. Само в силно идеологични и добре структурирани партии, или в някои многопартийни ситуации, загубилите битката кандидати за президент запазват лидерска позиция. При парламентарни системи обаче, партийните водачи практически винаги получават депутатско място и понякога придобиват статуса „лидер на лоялната опозиция" (макар че нарастващата персонализация в кампаниите може да доведе също и до оставката им от лидерския пост в партията).

НЕВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ПРЕИЗБИРАНЕ И НЕЙНИТЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Принципът за непреизбиране или непреизбиране за последователни мандати, не е определяща характеристика на президенциализма, но явно е преобладаващ модел. Шугарт и Къри изброяват осем страни (някои от тях – съмнително демократични), които не допускат преизбиране, четири без последователни мандати и една, – Венецуела, – където преизбиране е възможно след два междинни мандата. Сред държавите, допускащи възможността президентът да бъде преизбиран за последователни мандати, пет ограничават президентските пълномощия до два мандата, а шест нямат ограничения в броя на мандатите (включвайки две полупрезидентски, или – според тяхната терминология – премиерско-президентски системи).[21]

Значението на принципа за непреизбираемост личи от текста на Договор за мир и дружба, подписан на 7 февруари 1927 г. във Вашингтон от всички централноамерикански правителства: „Договарящите страни се задъл-

[21] Вж. **Mainwaring, S.** Presidentialism in Latin America: A Review Essay, p. 167–171.

жават да поддържат в своите конституции принципа за непреизбираемост на президента и вицепрезидента на републиката, а онези, чиито конституции предвиждат преизбираемост, се задължават да извършат конституционна реформа в този смисъл на законодателната сесия след нотификацията на настоящия Договор".

В редица страни принципът на непреизбираемост е придобил голямо символично значение. Споменете за пожизненото управление на недемократични управници, каудильо или диктатори, водят до искания за един мандат, като например Мадеро срещу управлението на Порфирио Диас в Мексико. Опитите да се изменят конституционните разпоредби, забраняващи преизбирането, усилията да се гарантира онова, което латиноамериканците наричат *continuismo* (приемственост), мобилизират общественото мнение, водят до бунтове и преврати не само в Латинска Америка, но също в Южна Корея. Перспективата действащият президент да бъде преизбран в играта „победителят взема всичко", често обединява устремили се към президентския пост кандидати със съвсем различни идеологически позиции, както когато група могъщи бразилски губернатори се опълчиха срещу Гуларт.

Неотклонната подкрепа на електората за определена партия в една дълга поредица избори, която се наблюдава в голям брой парламентарни демокрации (Скандинавия, Великобритания, Италия, Индия и Япония) понякога осигурява постоянство на министър-председателския пост. Тя обаче не поражда искания за ограничена мандатност и никога не води до протести с насилие и кризи в режима, сравними с предизвиканите от латиноамериканските усилия за приемственост. Това ни казва нещо за различните политически култури, пораждани от президенциализма и от парламентаризма. На теория залозите са различни, макар че на практика парламентаризмът може да доведе до по-голяма приемственост в длъжността, заемана от уважавани партийни водачи.

Демокрацията по определение е управление за ограничен срок, при което избирателите редовно могат да

търсят отговорност от властимащите и да налагат промяна.[22] Да се определи пределът във времето за мандата на правителството между изборите вероятно е най-силната гаранция за противодействие срещу Всевластието и злоупотребата с власт, и последна надежда за онези, които са в малцинство. Но изискването за периодични избори по принцип не изключва възможността управляващите пак да получат доверието на избирателите. Смяната във Властта може да доведе до сътресения, понеже никое правителство няма достатъчно време да изпълни обещанията си, да прокара между изборите големи програми за социални промени, да постигне необратими изменения в обществото. Това важи още повече при ограничена мандатност, както е при ред президентски системи. А всички правителства – демократични и недемократични – биха искали да си осигурят приемственост за по-дълъг период от време.

При повечето президентски режими, съсредоточаването на власт в ръцете на президента води до опити да се ограничат президентските пълномощия до един или най-много два мандата. Такива разпоредби обезсърчават амбициозни лидери, изкушени да си осигурят по законов път пребъдване във Властта. Дори да нямат подобни амбиции, съзнанието, че времето е много кратко да изпълнят програма, която да бъде запомнена с тяхното име, би трябвало да има въздействие върху политическия стил на президентските режими. Страхът от скъсване с водената политика, както и недоверието към евентуалния приемник пораждат чувство за необходимост да се бърза, или, както се изразява Алберт Хиршман, „желанието да се приключва"[23], което може да доведе до недообмислена политика, припряно изпълнение, нетърпимост спрямо опозицията и разходи, които иначе биха се разпределили за по-дълъг период, или политика, която може да допри-

[22] Вж. **Linz, J.** Il fattore tempo nei mutamenti de regime. – In: Teoria politica, Vol. 2, 1986, № 1.

[23] Вж. **Hirschman, A. O.** Journey toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America. Garden City, 1965.

несе за политическо напрежение или понякога за неефективност. Един президент иска да е сигурен, че преди да изтече мандатът му той ще може официално да открие новата си столица Бразилиа, да изпълни програмата си за национализация и така нататък. Един министър-председател обаче, който може да очаква неговата партия или коалицията, която го поддържа, да спечели следващите избори, едва ли е подложен на същия натиск. Видели сме министър-председатели, оставали на поста си в няколко последователни легислатури, без да възниква страх от диктатура, понеже всеки миг могат да бъдат отстранени, без да се прибягва до неконституционни средства. Мандатността и принципът за непреизбиране, чиято ценност не може да се поставя под въпрос, означават, че политическата система трябва периодично да излъчва способен и популярен лидер, а също че натрупаният от един успешен водач политически капитал не може да бъде използван отвъд пределите на неговия мандат.

Всяко едно политическо лидерство е застрашено от амбициите на второстепенни лидери, от окопаването им в удобни позиции за заемане на властта, а понякога и от техните интриги. Неизбежно е обаче перспективата за излъчване на наследник към края на президентския мандат да засили тези настроения и да породи подозрения у действащия президент. От друга страна, желанието за приемственост го кара да търси наследник, който няма да е заплаха за него до края на мандата. Това не е непременно най-способният и най-привлекателен лидер. Неизбежната смяна също така създава отчетливо напрежение между бившия президент и неговия приемник, който ще бъде изкушен да отстоява своята независимост и различията си със своя предходник, дори когато те са съпартийци – процес, който може силно да застраши единството на партията. Онзи, който е бил президент, с властта, с престижа и с фанфарите, съпътстващи тази длъжност, винаги трудно ще приеме мисълта да се откаже от властта и да бъде изключен от перспективата да си я възвърне, в случай, че неговият приемник се провали.

Това раздразнение може да доведе до важни политически последици, като опити да се упражнява задкулисна власт, да се повлияе върху политическото наследство чрез подкрепа за кандидатура, алтернативна спрямо фаворита на действащия президент, и така нататък.

Когато президентът по закон не може да бъде преизбран веднага, но след определен срок може да се кандидатира отново, какъвто е случаят във Венецуела, има вероятност от конфликт между действащия президент и неговия предшественик от същата партия. Тук веднага наум идва яркият пример с Карлос Андрес Перес и президента Хайме Лусинчи, който Майкъл Копидж разглежда в своята студия.

Със сигурност подобни проблеми възникват също и при парламентарните системи, когато някой виден лидер напуска премиерското кресло, но се смята за способен и изпълнен с желание да се върне на власт. Вероятно обаче потребността да се запази партийното единство, и почитта, с която ще се отнасят към него другите водачи на неговата партия, а също неговият приемник, както и осъзнаването от последния, че има необходимост от сътрудничеството на силен лидер извън правителството, могат да улеснят размяната на позициите на двамата водачи в партията. Онзи, който напуска поста, знае, че по всяко време може да бъде извикан отново, приемникът му също знае, че такава възможност съществува. Така разбирането на лидерите, че един сблъсък между тях може да навреди и на двамата, често пъти ги подтиква към поделяне на властта.

ПОЛИТИЧЕСКИЯТ СТИЛ В ПРЕЗИДЕНТСКАТА И В ПАРЛАМЕНТАРНАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Дотук се съсредоточихме върху институционалните измерения на изследвания проблем. Посочихме част от разпоредбите в президентските конституции и някои неписани правила, които разграничават типовете демокрация. Други аспекти, които ще трябва да бъдат раз-

гледани, са начинът за структуриране на политическата конкуренция в система, при която хората избират президента пряко, стилът за упражняване на власт и авторитет, отношенията между президента, политическата класа и обществото, а и начинът, по който вероятно ще бъде упражнявана властта и ще бъдат решавани конфликтите. Нашето допускане е, че институционалните характеристики, които засегнахме, пряко или косвено оформят политическия процес и начина на управление.

Може би най-важната последица от президенциализма е въвеждането в демократичния политически живот на силен елемент на игра с нулев сбор с правила, които клонят към принципа „победителят взема всичко". Едни парламентарни избори могат да дадат абсолютно мнозинство за дадена партия, но по-често осигуряват представителство на повече партии. Някоя от тях вероятно печели повече гласове, отколкото останалите, и тогава стават необходими преговорите и подялбата на властта, за да се получи подкрепа от едно мнозинство за министър-председателя или търпимост към правителство на малцинството. Това означава, че министър-председателят ще е много по-добре запознат с исканията на различни групи и ще бъде много повече загрижен да запази тяхната подкрепа. Съответно, партиите не губят надеждите си да участват във властта, способността да контролират, а също възможността да извоюват облаги за своите поддръжници.

Чувството, че притежава независима власт, мандат от народа, чувството за самостоятелност по време на мандата, дори ако останалите, включително членовете на избралата го коалиция, оттеглят своята подкрепа, често вдъхва у президента усещане за власт и призвание, което може да не съответства на малкия брой гласове, донесли му победата в изборите. Това, на свой ред, може да направи съпротивата, която среща от страна на политическата система и на обществото, по-затормозяваща, по-деморализираща и по-дразнеща, отколкото е обичайната съпротива срещу един министър-председател, който отнапред знае, колко зависи от подкрепата на своята партия, на други партии, други лидери, парламента. Освен ако министър-председателят няма абсолютно мнозинство, системата неизбежно включва някои елементи, които са се институционализирали при явлението, понякога наричано „консенсус", а понякога „демокрация на съжителството".

Естествено, при президентски системи също е имало и има многопартийни коалиционни правителства, основани върху потребността от „национално единство", но те са изключение, като нерядко не удовлетворяват участниците. За една партия, която се присъединява към други, за да спаси изпадналия в беда президент, цената е висока. Ако усилията се увенчаят с успех, лаврите са за президента, а при провал вината се поема от партията; освен това, президентът винаги има властта да отстрани министрите, без да бъде формално отговорен за своето решение. Тези съображения ръководят избора на Фернанду Енрике Кардозу да не приеме през 1992 година пост в кабинета на президента Колор.

В такъв един контекст е важно да се отбележи, че когато в две латиноамерикански държави с президентски устройства демокрацията беше възстановена при трудни обстоятелства, политическите водачи на основните партии се насочиха към споразумения от консенсусен тип, за да избегнат някои последствия от предоставянето на цялата свързана с президентството власт само на една партия и последиците от играта с нулев сбор – за изгубилите изборната надпревара. Но трудностите да се образуват истински коалиционни правителства при президентски режими водят до по-формализирани и твърди договорености. Така, колумбийската консенсусна формула „Съгласие", макар демократично легитимирана чрез споразумението между политиците, изгражда система, която обсебва правото на гласоподавателите да изберат управляваща партия. Предвид да бъдат избегнати присъщите за играта с нулев сбор последици от президенциализма, от които политиците се страхуват,

се избра система със съмнителна демократична легитимност. Същата цел преследва венецуелският „Pacto de Punto Fijo"*, без строгата конституционализация на колумбийското решение.[24]

Нулевият сбор в политическата игра при президентските режими се засилва от факта, че победители и победени се определят за срока на президентския мандат – години, през които няма надежда за промени в съюзите, разширяване на базата за подкрепа чрез големите коалиции на националното единство или при извънредни ситуации, кризисни положения, които могат да водят до разпускане на парламента, нови избори и така нататък.[25] Загубилите трябва да изчакат 4–5 години без достъп до изпълнителната власт, а чрез това – до дял в съставянето на кабинетите, без достъп до покровителство. Играта с нулев сбор покачва залозите за победители и победени при президентските избори, като неизбежно засилва напрежението и поляризацията.

Предимство на президентските избори е, че допускат гражданите пряко да избират човека, който ще ги управлява за даден срок. Ред многопартийни системи с парламентарни институции остават решението на политиците. Както се предполага, президентският мандат произтича пряко от народа. Ако за избора не се изисква минимално мнозинство, и ако кандидатите се състезават в един тур, избраният може да има малка преднина.

* *Pacto de Punto Fijo* (исп.): „Пунто Фихо" се нарича домът на Рафаел Калдера в Каракас, където през 1958 г. водачите на основните политически партии във Венецуела подписват споразумение за признаването на резултатите от предстоящите тогава президентски избори. То задължава участниците да следват политика по създаване правителства на националното единство, поканвайки в управлението (независимо от това, кой излъчва президента) представители на другите партии въз основата на управленска програма със споделени приоритети. Този подход гарантира крехката демокрация в страната след диктатурата на генерал Перес Хименес (1952–1958). – бел. ред.

[24] Вж. **Levine, D.** Conflict and Political Change in Venezuela. Princeton (USA), 1973.

[25] Вж. **Lijphart, A.** Democracy in Plural Societies. New Haven, 1977.

Разликата между победителя и подгласника може да бъде прекалено малка, за да оправдае усещането за плебисцитна народна подкрепа, което спечелилият и неговите поддръжници искрено да изпитват. За да премахнат този елемент на случайност, избирателните закони понякога изискват минимално мнозинство за победителя, както и процедура за избор, когато никой претендент не достигне прага.[26] Подобни изисквания може да подразнят поддръжниците на най-добре представилия се кандидат. По-често се среща моделът, при който изборите се превръщат в сблъсък между двама водещи кандидати на първия или втория тур. При определени условия, такъв избор може да породи значителна поляризация. Една от последиците от конфронтацията между двама перспективни кандидати е вероятността преди изборите в многопартийните системи да се образуват широки коалиции, в които коалиции екстремистките партии с известни позиции не може да се пренебрегват, понеже не е изключено успехът да зависи дори от техните малобройни гласове. Една партийна система, при която значителен брой избиратели се отъждествяват с такива партии, придава на тези гласоподаватели диспропорционално голяма тежест сред поддръжниците на кандидатите. За опонента ще е лесно да изтъква опасното влияние на екстремистите, а те на свой ред са в състояние да шантажират умерения кандидат. Ако няма силен центристки кандидат, който, привличайки широка подкрепа против съюзилите се с крайните елементи на политическия спектър, да се опре върху центъра, като очертава по-ясно обособените алтернативи, едни президентски избори могат да насърчат центробежните и поляризиращите тенденции сред такъв електорат.

Когато съществува голям страх от поляризация, политиците може да се съгласят за един компромисен кандидат, когото уважават и който не предизвиква антагонизъм. Такъв кандидат може да бъде избран повече заради своите лични качества, отколкото заради онази полити-

[26] Вж. **Shugard, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies, p. 208–225.

ка, която застъпва, и по-вероятно е да води малка, а не голяма партия. Такава опция може да служи на целта да се осигури един плавен преход към демокрация, с присъщото за нея съперничество между партии и политици, или на задачата да се уравновеси една преживяваща криза система. Много съмнително е обаче дали подобна *ad hoc* коалиция на политици би желала или би могла да даде на президента, за чието избиране е спомогнала, пълната подкрепа да управлява, да взема трудни решения, които отблъскват мнозина иначе убедени поддръжници и са в разрез с техните идеологически ангажираности. Този проблем би бил особено сериозен през последните години от мандата. Ето защо, такъв компромисен президент може да се окаже слаб лидер и да загуби подкрепа в парламента. Мнозина от бившите му поддръжници може да се разграничат от него (без да платят цената на правителствената криза, както се случва при парламентарната система), предвид да се подготвят за парламентарните избори, а и за следващите президентски избори.

Може да се твърди, че в общество, където повечето избиратели се отъждествяват с центъра на политическия спектър, споделяйки по принцип умерени позиции, съгласни са екстремистите да бъдат изключени и не се различават много помежду си като лявоцентристи и дясноцентристи, потенциално отрицателните последици от съперничеството за президентство са малковероятни. При един електорат с предимно умерени центристки убеждения, малко вероятно е да спечели който и да било, съюзил се с крайните елементи, или пък заел позиция, която изглежда да клони към крайност – както установиха Голдуотър и Макгавърн в нощта на изборите. Но все пак, повечето общества, изправени пред тежки социални и икономически проблеми, не се вписват, вероятно, в модела на президентски избори в САЩ. Вместо това те се разделят в становищата си за един авторитарен режим, който в определен момент е имал значителна подкрепа, и създават добре организирани партии, които се възприемат като екстремистки и силно импонират.

При избори в един тур, никой от водещите кандидати в донякъде поляризирано общество, чийто електорат е колеблив, не може да пренебрегне силите, с които иначе не би сътрудничил, без да си навлече огромния риск да не събере достатъчно гласове. Нека запазим за нашия анализ потенциала за поляризация и трудността да се изолират политически крайните алтернативи, които значими елити или сегменти от електората категорично отхвърлят.

Избори в два кръга с балотаж между водещите кандидати намаляват несигурността и затова могат да допринесат за по-рационално пресметнат резултат – и за кандидата, и за избирателите. Кандидатите могат да изтъкват силните си страни, а също и да преценят, доколко техните съюзи могат да допринесат за една печеливша коалиция, докато клонящите повече към крайностите осъзнават пределите на своята сила. Това донякъде би се доближило до процеса по образуване на коалиции в парламента, когато се търси подходящ министър-председател.

По принцип, балотажът изглежда добро решение за многопартийни президентски системи, при които кандидатите могат да извоюват само малка преднина и при които системи, противно на „разумните" очаквания, не се формират по-широки коалиции, за да се спечели мнозинство. При балотажа, когато до участие във втория тур се допускат само двамата водещи кандидати, единият от тях неизбежно получава абсолютно мнозинство.

От този метод на избиране, обаче, произтичат редица неблагоприятни последици:

1. При една силно разпокъсана система, между двамата водещи кандидати и другите кандидати може да има малка разлика в гласовете и те биха могли да представляват позиции в един и същ сегмент от политическия спектър.

2. Един от президентските кандидати би могъл да бъде аутсайдер спрямо партийната система, без силна опора в парламентарно представена партия.

3. Онова „мнозинство", което се получава, може да не представлява един повече или по-малко еднороден в политическо отношение електорат, или реална партийна коалиция.

4. Победителят, макар първоначално избран от малък процент от електората, може да си внуши, че представлява едно „истинско и плебисцитно" мнозинство.

5. Очакванията за балотаж насърчават участието в надпреварата на първия тур, било с надеждата за класиране сред първите двама, било за спечелване на удобна позиция при пазарлъци предвид подкрепа в балотажа на един от двамата водещи съперници. Следователно вместо да улеснява обединяването на партиите зад един кандидат, системата води до още по-голяма разпокъсаност.

ЕКСКУРС: КАКВО ЩЕШЕ ДА ПРОМЕНИ ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМЪТ В ИСПАНСКИЯ ПРЕХОД КЪМ ДЕМОКРАЦИЯ?

Като илюстрация на аргумента, нека допуснем, че през 1977 година в Испания първите свободни избори след режима на Франко бяха президентски, а не парламентарни. Разбира се, един референдум за политическата реформа всъщност беше предпочел парламентарна монархия и изборите се произведоха за учредителен парламент.[27] Но какви биха могли да бъдат последиците от едни президентски избори в този момент?

Първо, при липсата на официални данни относно разпределението на предпочитанията на електората, въпреки обилната информация от социологически проучвания, която политиците биха били склонни да пренебрегнат, преобладаващата несигурност щеше да затрудни образуването на коалиции. А потенциалните водачи положително щяха да се окажат принудени да формират нещо повече от печеливши коалиции. Нека допуснем, че демократичната опозиция срещу Франко беше се обединила зад единен кандидат – Фелипе Гонсалес, – което тогава никак не беше сигурно; той нямаше да успее да се състезава самостоятелно, както в парламентарните избори – предвид преобладаващите очаквания за силата на комунистите и около 10-те процента от избирателите, които те реално представляваха. Образът на Народния фронт щеше да властва над изборната кампания и вероятно щеше да заличи своеобразието на различните политически сили – от крайната левица до християндемократическия център и умерените регионални партии. Както се оказа, тези сили успяха да запазят своята физиономия

[27] Вж. **Linz, J.** Innovative Leadership in the Spanish Transition. – In: Innovative Leadership in International Politics (Ed. by G. Sheffer). Albany (USA). 1993.

в повечето избирателни райони, като изключим няколко примера за избор на сенатори.

Проблемът би бил още по-остър за дясноцентристките сили, които подкрепиха реформата, особено *reforma pactada* за излизането от авторитарния режим. Въпреки голямата популярност на Адолфо Суарес, министър-председателя на прехода, не е сигурно, че той би успял да обедини или би поискал да обедини всички вдясно от социалистите. Тогава мнозина християндемократи, дори онези, които участваха в листата на UCD (Съюз на демократичния център) при изборите през 1979 г., не биха желали да изоставят политическите си приятели от годините на опозицията срещу Франко. От друга страна, за Адолфо Суарес би било трудно да се представи пред избирателите като кандидат, подкрепян от Alianza Popular (Народния съюз), който изглеждаше като един вид приемник на Франко, воден от бивш член на франкисткото правителство, нито би изглеждало логично Народният съюз да подкрепи един лидер, готов да узакони комунистическата партия.

Ако се изключи възможността кандидатът на десницата да беше Мануел Фрага Ирибарне, по-късно признат водач на опозицията, в една президентска кампания за Суарес би било трудно да удържи своята отличителна позиция като алтернатива спрямо всяка мисъл за приемственост с режима на Франко. Всъщност кампанията на UCD през 1977 г. бе насочена колкото срещу АР, толкова и срещу социалистите; вземайки предвид несигурността за силата на Народния съюз, също страховете и враждебността, които той пораждаше у левицата, кампанията се съсредоточи предимно върху водача на АР – Фрага Ирибарне. С това се намали потенциалната поляризация между отдавнашните демократи „отколе", и новопосветените демократи, които съставляваха значителна част от UCD. При президентски избори, кандидатът на десния център и десницата неизбежно би насочил атаката си към опасните поддръжници на левия демократичен кандидат, към ролята на комунистите и на периферните

националисти сред неговите поддръжници, а също компромисите, които той би трябвало да направи с тях. На свой ред, кандидатът на левия център и демократичната левица неизбежно би изтъквал връзката на опонента си с режима на Франко, значимостта на нереформираните франкисти сред неговите поддръжници, и отсъствието между коалиционните му партньори на демократи дори от умерения център – които след изборите през 1977 г., в годините, когато се създаваше конституцията и, след изборите през 1979 г., първото конституционно правителство, щяха да изиграят значима роля при подкрепата за правителствата на Суарес, като например умерените каталунски националисти.

Няма спор, едни президентски избори през 1977 г. биха били много по-силно поляризирани от реално проведените на 15 юни парламентарни избори. Ако министър-председателят Суарес беше отхвърлил една договореност с АР, или ако Фрага беше отклонил съюза със суаристите, основавайки се върху преувеличените си очаквания и представите си за естествено мнозинство на десницата и двупартийна система, резултатът би бил крайно несигурен или, по-вероятно, щеше да има превес на левия кандидат. Ляв президент с народна подкрепа, дори при различен резултат от парламентарните избори, би се чувствал легитимиран да пристъпи към създаването на конституция с по-ясно изразен партиен облик, а също така да предприеме радикални промени в политическата система и в обществото. Той щеше, вероятно, да извърши повече промени, отколкото предприе през 1982 г. социалистическият министър-председател Фелипе Гонсалес. Гонсалес вече беше тогава от пет години депутат, а неговата партия имаше опит в управлението на общините. Утопичното ляво крило в неговата партия PSOE вече беше победено на конгрес, като главната цел на кампанията през 1982 г. беше да се привлекат гласове от центъра, където, както го показаха предишните избори, се разполагаше мнозинството от електората. Според мен, не може да има съмнение, че процесът на преход и консолидиране

на демокрацията в Испания би бил твърде различен и вероятно по-труден при победа на социалистите през 1977 година. Коментарите на Фелипе Гонсалес за това, какво би означавала една победа на неговата партия дори през 1979 г., го потвърждават.

Трябва да направя уговорката, че някои от отрицателните последици на поляризацията, съдържаща се в една президентска надпревара, нито са вътрешно присъщи за такава система, нито са неизбежни. Те могат да се избегнат, когато огромното мнозинство от хората подкрепят умерени позиции вляво и вдясно от центъра и когато ограничената тежест на крайните елементи е толкова видима, че никой не е особено заинтересуван от съюзяване с тях. Подобно положение е вероятно, когато има консенсус да бъдат изолирани крайните или когато те сами предпочетат да се кандидатират самостоятелно, за да водят своята пропаганда и да привлекат внимание. Съмнявам се, обаче, дали такива условия биха могли да бъдат открити в много общества, преживяващи процес на демократизация и укрепване на демокрацията.

ДВУСМИСЛИЦИТЕ ОКОЛО ПРЕЗИДЕНТСТВОТО

Вече посочих някои от последиците на президенциализма за изборния процес. Някои биха могли да сметнат, че изборите са едно, а онова, което действащият президент прави след като бъде избран, с всички правомощия, предоставени му от конституцията, е друго. Защо да няма готовност да преодолее поляризацията от предизборната кампания, да излекува отворените рани, да предложи на победения възможност да си сътрудничат, да пренебрегне и изолира съюзниците на крайните елементи, и да стане президент на целия народ? Такава политика и такъв управленски стил не се изключват, но дали ще бъдат избрани, това зависи от личните качества на президента и опонентите. Преди изборите никой не може да бъде сигурен, че това ще бъде изборът на новия президент, а процесът на политическа мобилизация в плебисцитна обстановка едва ли би улеснил такъв обрат. Нещо повече, такава позиция би отслабила, вместо да укрепи, новия президент, тъй като рискува да отчужди по-крайните елементи от неговата коалиция, които все още си съперничат с преобладаващата по-умерена партия от парламентарния съюз, както също с други форуми за подкрепа от избирателите. Възможността крайните да го обвинят в предателство затруднява задачата техните искания да бъдат пренебрегнати. И в допълнение, ако победените кандидати не му отвърнат със същия жест, позициите на действащия президент могат да отслабнат. При публично отправено предложение, един отказ може да го доведе дотам да втвърди отношението си дори към умерените опоненти, които ще отъждествява с най-слабо легитимните членове на коалицията, подкрепила неговия опонент, засилвайки по такъв начин оформения по време на кампанията начин на говорене.

Някои от най-важните последици на една президентска система за политическия стил произтичат от естеството на самата длъжност, свързаните с нея правомощия и ограниченията, наложени върху нея, особено породените от необходимостта за сътрудничество с парламента, чийто партиен състав може да е различен от победилата президентска коалиция, и преди всичко от чувството за времето, което едно избиране за броени години, и без право на приемственост, често налага на президентите.

По природата си президентската длъжност е двуизмерна и в някакъв смисъл двузначна, понеже президентът е представител на ясен политически избор, партиен такъв, и на електората, като понякога освен това представлява и своята партия в коалицията, която го довежда на власт. Но президентът е същевременно и държавен глава.

Символното и почитателно измерение на властта – онези аспекти на авторитета, които Уолтър Бейджхот[28] е виждал като олицетворени от монархията и, понякога, успешно въплътени в президенти при парламентарни ре-

[28] Вж. **Bagehot, W.** The English Constitution [1867]. London, 1981.

жими (както беше наскоро със Сандро Пертини в Италия, или с Теодор Хойс в ранните години на ФРГ) – трудно се съчетава с ролята на партиен политик, борещ се да осъществява своята програма. Невинаги е лесно да бъдеш едновременно президент на всички чилийци и президентът на работниците, елегантен и изискан президент в „Ла Монеда" и оратор-демагог на масови митинги по стадионите. Мнозина гласоподаватели и водещи елити са склонни да приемат втората роля като предателство спрямо ролята на държавен глава, който, някак си надпартиен, е символ на свързаната с президентството приемственост в държавата и нацията. Една президентска система, сравнявана с една парламентарна монархия или република с министър-председател и държавен глава, не допуска разграничаване на двете роли.

Може би най-важната последица от пряката връзка между президента и избирателите, от липсата на каквато и да било зависимост от политиците (за възобновяване на веднъж спечелената власт при заплахи с вот на недоверие или за търсене вот на доверие), е чувството на всенароден избраник и оттам – склонността народът да се отъждествява със собствения електорат и да се пренебрегват гласоподавателите за неговите опоненти. Вътрешно присъщият плебисцитен компонент на президентската власт често пъти определя политиката му като отражение на народната воля, а политиката на опонентите като представителство на отхвърлени от народа тесни интереси. Чувството за тъждественост между лидера и народа, което поощрява или засилва известен популизъм, може да бъде източник на мощ и власт, но може също така да доведе до несъобразяване с ограничения мандат за изпълнение на която и да е програма, даден от мнозинството от гласовете, още повече когато има само най-голям брой спечелени гласове в сравнение с опонентите. Така се развива известно пренебрежение, понякога неуважение и дори враждебност към опозицията. За разлика от президента, министър-председателят обикновено е депутат, който макар и от страната на правителството, все пак е член на по-голяма формация, където е принуден да взаимодейства донякъде като равен с други политици и с водачи на други партии, най-вече ако зависи от тяхната подкрепа като ръководител на коалиционно правителство или правителство на малцинството. Президентът, вземайки предвид особеното му положение като държавен глава, не е принуден да поддържа такива отношения. Той сам решава, дали да приеме опонентите си и то винаги в контекста на официалния му статут в президентския дворец.

Достатъчно е да се вгледаме в размяната на реплики между министър-председателя и водачите на опозицията в Камарата на общините, от една страна, и речта на президента пред Конгреса – от друга. Всеки свидетел на паметната сесия, на която госпожа Тачър подаде оставка, ще признае разликата. Дори при критично или враждебно отношение на парламента президентът не може да изпадне в подобно положение.

Освен това при президентската форма на управление победеният опонент и лидерите на опозицията заемат неоднозначни позиции. Макар в очите на обществеността да са водачи, те не заемат длъжност, дори може да не са парламентаристи и не се съотнасят към президента както лидера на опозицията в британския парламент спрямо министър-председателя.

Липсата на монарх или на президент на републиката, който може символично да действа като умерена сила, в известна степен лишава президентската система от гъвкавост и от механизми за ограничаване на властта. Монархът или някоя друг символен водач може понякога да изиграе умиротворяваща роля в кризисна ситуация и като неутрална власт може дори да улесни парламентарния бунт против министър-председателя и да поддържа връзка с различни сили, на първо място въоръжените сили, готови да поставят под въпрос ръководството на министър-председателя. Даже председателят на законодателния орган, който в междупартийните сблъсъци в парламента може донякъде да ги обуздава, няма та-

кава власт над президента. За разлика от президента, министър-председателят седи на скамейката на правителството, докато председателят на парламента ръководи заседанието.

На фона на неизбежната институционалната и структурна позиция на президента, хората, тоест хората, които го подкрепят и се отъждествяват с него, обикновено смятат, че той притежава една по-голяма власт, отколкото всъщност има или трябва да има, и му възлагат свръхочаквания. Нещо повече, те може да изразят тези чувства, ако президентът ги манипулира или ги мобилизира против опозицията. Взаимодействието между популярен президент и възторжена тълпа привърженици може да породи политически климат на напрежение и страх у неговите опоненти. Същото може да се каже за възможната пряка връзка между консервативен президент или президент с военна кариера в миналото и въоръжените сили в качеството му на главнокомандващ. Президентът разполага с многобройни възможности да поддържа контакти с ръководството на армията, без да бъде обременен от присъствието на министър-председателя или министъра на отбраната, единият от които по правило присъства в парламентарната монархия или република.

ИЗБОРЪТ НА „АУТСАЙДЕР"

Персонализацията в президентските избори създава условия за достъп до властта на „аутсайдери", особено когато липсва силна партийна система. Понятието е употребено в смисъл на кандидати, които не се отъждествяват с нито една политическа партия и нямат партийна подкрепа. Случва се те да нямат управленски и дори политически опит и се издигат на основата на популистки призиви, нерядко насочени враждебно към партиите и „политиците". Кандидатурите на такива личности може да изглеждат неочаквани и да трупат капитал от раздразнението на избирателите и техния стремеж към „спасител". Тези кандидати нямат подкрепа в парламента или постоянна институционализирана приемственост (поради принципа на мандатността) и следователно им е трудно да изградят партийна организация. Личности като Фухимори или Колор де Мело имат място единствено в една президентска система. Същото важи за военни като Хинденбург, Манерхайм, Айзенхауер и Еаниш, въпреки че техният успех зависеше от подкрепата на политически партии. Скот Мейнуеъринг отбелязва, че и при четирите президентски избора в Бразилия в периода от 1945 до 1960 г. единият или и двамата най-успешно представили се кандидати са военни от кариерата без дотогавашни партийни ангажименти.

„Аутсайдерът", президентският кандидат без партийна подкрепа, дори против партиите, все едно дали става дума за Алберто Фухимори, Станислав Тимински (който спечели 23.2 % от гласовете срещу 40 % за Лех Валенса), Жан-Бертран Аристид, Рос Перо или Чун Жу Юнг (основателят на „Хюндай") в Южна Корея не е просто следствие от конкретна кризисна ситуация или лични амбиции. Зад такива кандидатури стоят и структурни причини.

Ако целта на президентските избори е да бъде избран „най-добрият" и всеки гласоподавател ще трябва да направи своя избор, защо да мисли за партии? Когато избирателите имат или смятат, че имат, достатъчно информация, за да преценят „личните" качества и позиции на кандидатите, логично е да се признае правотата им да гласуват за кандидат, независимо от партийната му обвързаност. Избирателите смятат, че не им е нужна партия, която да им казва как да гласуват.

В миналото това беше трудно, понеже нямаше кандидат, дори най-упоритият в предизборното „кръстосване на страната", който да достигне до всеки гласоподавател. Днес в повечето страни телевизията достига до всекиго. „Посредничеството" на партиите чрез представяне, утвърждаване и подкрепяне на кандидата и чрез организиране и финансиране на кампанията, изглежда като досадна намеса във връзката между кандидата и из-

бирателя. В някои държави институционалните промени отчитат това обстоятелство – отворените първични избори, регистрирането на кандидати, а не на партии, равнопоставеността в достъпа до медиите (по закон или със съгласието на ръководството на средството за масово осведомяване) намаляват значението на партиите в президентските избори. Ако освен това хората могат свободно да влагат собствени средства, за да подкрепят един или друг кандидат – а защо да бъдат лишени от това право, ако парите не идват от престъпни източници? – всеки може да се опита да убеди гражданството в личните си качества, които го правят достоен за длъжността. В края на краищата от нас се очаква да гласуваме за един човек и неговата програма или позиция. Защо да се поддаваме на внушенията на политиците, начело на партиите, ако ние, „суверенният" народ, можем да гласуваме за своя кандидат пряко?

В днешния свят, където, по причини, излизащи извън предмета на настоящата разработка – политиците и партиите са предмет на безмилостна критика, кога справедлива, кога несправедлива, доверието в тях е ниско, а аутсайдерите-аматьори са предпочитани. Всъщност никак не е малко изкушението да се кандидатираш „против" партиите, които в качеството си на устойчиви организации с контрол върху законодателната и изпълнителната власт могат лесно да бъдат обвинени за решимите и нерешимите проблеми на обществото.

Трябва да добавим, че кризата, или дори краят на идеологическата безапелационност и пристрастност, изчезването на традиционното отъждествяване с партиите посредством класова и религиозна принадлежност в динамично и все по-еднородно от социална и културна гледна точка общество размиват лоялността към партиите и отслабват връзките между групите с обособени интереси, дори когато са добре организирани като синдикатите, и партиите. Появата на кандидати-„аутсайдери" не бива да ни учудва.

Според някои, кандидатурата на аутсайдер без партийна подкрепа и без досегашен политически опит е латиноамериканско явление, което едва ли може да се наблюдава в страна с утвърдени традиционни партии, където дори аутсайдерът трябва да бъде издигнат от голяма партия, колкото и да е възможно първичните избори да излъчат сравнително непознато лице. Всъщност кандидатите извън двете водещи партии в САЩ обикновено имат подкрепата на отцепници от основните партии. Все пак, кандидатурата на Рос Перо през 1992 г. разкри, че в условията на недоволство от партиите, непрекъснати критики срещу Конгреса и умора от първичните избори аутсайдерът може да повлияе пряко на електората. В ерата на телевизията един богат и популярен кандидат в президентската система може да се обърне направо към избирателите, без са изгражда партия, както се налага в парламентарната система.

Бившият вицепрезидент на САЩ Уолтър Мондейл изтъква разликата между президентската и парламентарната форма на управление в подбора на лидери: „За разлика от парламентарната система, където водачите се избират от равни на тях, които ги познават, ние сме разработили система на самоиздигане, при която почти всеки амбициозен човек може да се кандидатира за президент. Не е нужно кандидатът да премине някакъв изпит, не му е нужна организационна база за подкрепа, дори не е нужно да е заемал изборна длъжност преди това". Проблемът на тези модели е погрешното изходно допускане, че „най-добрият" обитател на президентския кабинет, дори да притежава по-голяма от реалната президентска власт, може да управлява без поддръжка в парламента, без обкръжение с политически опит, без подкрепата на политиците, които се отъждествяват с неговата позиция по една или друга тема. Ако можем да приемем предположенията за безпартийни президентски избори, защо същият принцип (особено при едномандатни избирателни райони, където печели събралият най-много гласове) да не се приложи към всички висши изборни длъжности? В

такъв случай ще се озовем в парламент, пълен с нови лица без предварително поети ангажименти (освен пред избирателите), които след изборите трябва да обединят позициите си в стройна управленска формация. Така ще се върнем в парламента, характерен за XIX век, в който избраните депутати тепърва трябва да се сближават по кафенета и клубове и постепенно да преоткрият политическата партия като явление.

Ако безпартийните избори изглеждат несигурен начин за осигуряване на добро управление, можем да се запитаме кои са благоприятните и неблагоприятните институционални фактори за тях. Според мен президенциализмът ги улеснява, а парламентаризмът пречи на тяхното утвърждаване.

Институционализираната партийна система пречи на аутсайдерите да влязат в президентската надпревара и още повече да я спечелят. Отслабената институционализация на партиите след авторитарните режими в Бразилия, Перу и Еквадор, за разлика от Колумбия, Венецуела, Уругвай, Аржентина и Чили, потвърждава този извод. Може обче да се твърди също така, че възможността и стимулът за навлизането на аутсайдери в президентската надпревара допринесоха за прекратяването или унищожаването на зараждащата се институционализация в Бразилия и най-вече в Перу.[29] През септември 1988 г., когато Алан Гарсиа вече беше непоправимо дискредитиран, ако APRA го беше заменила с друг лидер (както постъпиха британските консерватори с Маргарет Тачър), вътрешнопартийната криза може би щеше да бъде по-малка. Набралата скорост институционализация на партиите в Боливия и сътрудничеството между тях от началото на процеса на връщане към демокрация може да бъдат изправени пред опасност в близко бъдеще от антипартийната кандидатура на аутсайдера Макс Фернандес.

[29] Вж. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America (Ed. by S. Mainwaring and T. Scully). Stanford, 1996.

ПЛЕБИСЦИТНО ЛИДЕРСТВО: ДЕЛЕГИРАЩА ДЕМОКРАЦИЯ

Гилермо О'Донъл отбелязва, че президентските избори, особено когато се вписват в неговия модел на „делегираща демокрация", са подчертано индивидуалистични, но по-скоро по Хобс, отколкото по Лок: независимо от своите особености или убеждения, гласоподавателите според очакванията трябва да изберат личността, която е най-пригодна да поеме съдбините на страната в ръцете си. В своя труд „Делегиращата демокрация" той изтъква: „Делегиращите демокрации се основават на една-единствена изходна позиция: който спечели мнозинство в президентските избори (делегиращите демокрации не нямат слабост към парламентарните системи) има възможност да управлява страната, както намери за добре в степента, която позволяват съществуващите властови отношения през неговия мандат".

Плебисцитният характер на редица президентски избори, поляризацията и емоционалността около тях, призивите *отвъд* и понякога *над* партиите, изричаните от време на време необуздани обещания, често пъти водят до изключително високи равнища на одобрение сред електората. Рейтингът може да стигне чак до 70 и дори 80 процента. Той почти никога не се случва в парламентарните системи, при които избирателите се отъждествяват с опозиционните партии, а водачът на опозицията продължава да заема ръководна позиция. За разлика от него, победеният кандидат-президент нерядко се превръща в обикновено частно лице. Началните рейтинги на мнозина президенти и министър-председатели потвърждават модела.

Същевременно неуспехът и загубата на подкрепа за президента не се омекотяват от партийна лоялност. Той носи лична отговорност и следователно ставаме свидетели на истински срив в одобрението на по-ниски равнища, отколкото при повечето министър-председатели по пътя на провала. Президентите страдат от

най-лудешките люшкания на популярността, както пише О'Донъл: „Един ден ги приветстват като изпратени от провидението, на следващия ги проклинат, както се проклинат падналите богове."

Можем да приведем някои примери за динамиката на общественото мнение за президентите, когато са изправени пред трудни предизвикателства от рода на икономическите кризи в Латинска Америка (инфлация, задлъжнялост и така нататък) като аржентинския президент Алфонсин и перуанския Алан Гарсиа. През май 1984 г. 82 % от градското население изразява положително отношение към Алфонсин. Към август 1987 г. рейтингът му спада до 54 %, а през април 1989 г., непосредствено преди майските президентски избори, рухва до 36 %. Дори при това положение, президентът неизменно е по-силно одобряван от правителството, чийто рейтинг се срива от 45 % през май 1984 г. на 27 % през август 1987 г., и до 9 % през април 1989 година. При встъпването си в длъжност през септември 1985 г. Гарсиа се радва на 90 % одобрение. Една година по-късно, през септември 1986 г. рейтингът му е 70 %, през октомври 1987 г. е 44 %, през октомври 1988 г. – 16 %, а през януари 1989 г. пада до най-ниското си равнище – 9 %.[30]

За разлика от тях, подкрепата за министър-председателя Адолфо Суарес така и не достига толкова високи равнища, въпреки ролята му в прехода към демокрация, но и не спада така шеметно. На върха през април 1977 г., когато преходът към демокрация изглежда сигурен, одобрението за него е 79 %, а преди първите свободни избори през юни 1977 г. е 67 %, въпреки че рейтингът на партията му UCD е само 34.7 %. Към октомври 1978 г. го одобряват 50 %, през декември 1979 г. – 35 %. Към юни 1980 г. рейтингът му пада на 26 процента. Сривът отразява вътрешната криза в UCD, отзвука от баския тероризъм и икономическата криза. В крайна сметка, Суарес подава оставка през февруари 1981 г.

[30] Вж. **Catterberg, E.** Argentina Confronts Politics. Political Culture and Public Opinion in the Argentine Transition to Democracy. Boulder, 1991.

Одобрението за канцлера Конрад Аденауер започва през последното тримесечие на 1949 година с 33 процента. Към края на 1950 г. е 24 процента. После тръгва нагоре през 1951 и 1952 г., вдига се рязко през 1953 г. и достига 57 % през последното тримесечие, пада през 1954 г., през 1955 г. отново се повишава на 55 %, а през следващите години кръжи малко над 40 % (през 1960 г. най-ниското равнище е 41 процента). Основателят на Федерална република Германия никога не успява да достигне масовата подкрепа за латиноамериканските президенти, но не преживява и техните сривове, макар че условията за него са по-благоприятни.

Въпреки несъмнената си харизма, генерал Дьо Гол през периода от юли 1956 г. до оставката му през април 1969 г. така и не достига характерното за латиноамериканските президенти равнище на одобрение. Само няколко пъти провежданите практически всеки месец от ИФОП проучвания на общественото мнение разкриват положителни отговори над 70 % (максимумът от 74 % е достигнат през 1960 година). Най-често рейтингът му е над 50 %, и доста често над 60 процента. През 1960 г. неколкократно пада между 43 и 48 процента. През май 1968 г. е 54 %, докато към момента на оставката му е 53 процента.

ДАЛИ ПРЕЗИДЕНТСКИТЕ УПРАВЛЕНИЯ СА СТАБИЛНИ, А ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ – НЕСТАБИЛНИ?

В огромното мнозинство от президентски системи президентът назначава своя кабинет без участието на парламента. Същото важи за отстраняването на членове на правителството.[31] Ролята на Конгреса на САЩ „да съветва и да дава съгласие" ограничава президента в подбора, но в крайна сметка именно той, а не Конгресът прави своя избор. Президентът може и да не назначи най-желания от него кандидат, но със сигурност ще иска назначените. От 1987 г. насам в Корея министър-председателят се предлага от президента и се утвърждава от

[31] Вж. **Shugart, M. S., Carey, J. M.** Presidents and Assemblies, p. 106–130.

законодателния орган. След това той назначава министрите, но не се избира от парламента и следователно не се нуждае от неговото доверие. Той си остава президентският премиер. Във Филипините предложените членове на кабинета се утвърждават от парламентарната комисия по назначенията, в която влизат председателят на Сената и по дванадесет членове от всяка камара, избрани пропорционално на партийното представителство.

Правомощието да утвърждава в тези случаи по никакъв начин не прехвърля отговорността за назначенията върху законодателното тяло, но му дава възможност да пречи на президента. Ролята на Конгреса на САЩ „да съветва и да дава съгласие" е по-скоро изключение, отколкото правило. Корея (след 1987 г.), Нигерия и Филипините също се отклоняват от преобладаващия модел. Има значение обстоятелството, че две от посочените страни са под силното влияние на САЩ. Но дори тогава, тъй като единствено президентът има право да отстранява членове на кабинета, системата се доближава повече до президенциализма, отколкото до полупрезидентската, полупарламентарна система.

Свободата на президента да избира своите сътрудници, възможността да ги отстранява, когато техните съвети станат нежелани и тяхната неспособност в такъв случай да се върнат в парламента със самостоятелна властова опора често пъти възпира свободомислещите, независими мъже и жени да приемат назначение в кабинета и да се ангажират с политиката. При парламентарната форма на управление напусналите правителството могат да се възползват от парламентарните си позиции, за да поставят под въпрос политиката на министър-председателя в политическата група, в парламентарните комисии и в пленарната зала. Президентът може да защити министрите си от критика в много по-голяма степен, отколкото министър-председателя, чиито министри трябва да се изправят пред парламентарни питания, интерпелации, цензуриране, когато принципът на разделението на властите е доведен до логичния си завършек. И още нещо, практиката и съотношението на силите между парламента и президентството при конституционната система може да видоизмени тези дълбоко вкоренени модели, също както съвременните министър-председатели и техните правителства се държат все повече като президентите и техните кабинети при президентските режими.

Често се казва, че свободата на президента да назначава кабинета, без да се съобразява с исканията на коалиционни партии и дори влиятелни личности или фактически лидери в собствените им партии, придава по-голяма стабилност на правителството. Нека обаче не забравяме написаното от Жан Блондел: „САЩ имат една прилика с другите конституционни президентски страни, въпреки че те по принцип не винаги са живели непрекъснато при такъв режим. Министрите в Америка не се задържат дълго на поста си – сред атлантическите страни само Финландия, Португалия и Гърция имат по-кратка средна продължителност в сравнение със САЩ, където от друга страна с малко над тригодишен мандат министрите се задържат минимално по-дълго, отколкото в повечето латиноамерикански страни, и почти толкова, колкото в Коста Рика. Следователно дори при ефикасно и гладко функциониране президенциализмът не задържа министрите дълго на техните постове, ако средната продължителност на министерстването е под четири години в Аржентина, Доминиканската република, Боливия, Еквадор, Чили и Перу, под три години и половина във Венецуела и едва-едва над две години в Колумбия, като последните две страни имат натрупан опит в президенциализма още от края на 50-те години на XX век. Средната продължителност на министерския мандат в Чили от 1945 г. до края на президентството на Фрей през 1970 г. е само година и половина, макар тогава в страната да има непрекъсната поредица редовно избрани конституционни президенти".[32]

[32] Вж. **Blondel, J.** Government Ministers in the Contemporary World. Beverly Hills (USA), 1985.

Трябва да се отбележи, че не са малко парламентарните режими, при които министър-председателят или канцлерът също е свободен да назначи членовете на кабинета, без правителството като цяло или отделните му членове да подлежат на утвърждаване, самият министър-председател се назначава пръв и впоследствие той формира кабинета. Но тук личи разликата от президентската система – парламентът може да откаже инвеститура или доверие на министър-председателя, ако не одобрява неговия кабинет. Естествено, в коалиционните правителства партньорите имат решаващ глас при съставянето на кабинета.

Може да се твърди, че играта на „музикални столчета" сред министрите в някои парламентарни правителства, „почетното проклятие" в администрацията, увенчаващо с министерско назначение, не гарантира опит и компетентност, но изглежда крайно съмнително почти пълното обновяване на кабинета с нови лица от всеки нов президент да е по-сполучлив избор. В САЩ от 1945 г. насам, ако се изключи Линдън Джонсън, който запази правителството след убийството на Кенеди, само двама членове на кабинета са служили при двама президенти и този факт е поразителен, вероятно без да представлява изключение при президентската форма на управление. Освен това повечето президентски системи не разполагат с добре обучена и независима администрация. Те трябва да се опрат на правителство, съставено от „аматьори", които не разполагат с време да се запознаят с държавния апарат или с действащата политика и нейното изпълнение. Нещо повече, натрупаният в работата им опит не е на разположение на техните наследници.

Освен това общо-взето по-колективният начин на вземане на решения в парламентарните кабинети запознава министрите с широк кръг теми, така че когато накрая някой от тях стане министър-председател, той не може да е невежа по редица въпроси. Един щатски губернатор, който печели президентските избори, няма никаква причина да е натрупал опит примерно във външната политика.

Положението на министрите в парламентарните правителства е съвсем различно от положението на техните колеги в президентските режими. Някои тенденции обаче водят до сближаване между двете системи, които по принцип се различават. Имам предвид парламентарните системи с много дисциплинирани партии и министър-председател с абсолютно мнозинство или последователите на „канцлерската демокрация", при която министър-председателят свободно избира своя кабинет без последващо утвърждаване от парламента. Всички тези прояви заедно със склонността да се персонализира властта в съвременната политика (най-вече благодарение на телевизията) намаляват чувството за колективна отговорност и колегиалния характер на правителството, както и индивидуалната отговорност на министрите. Но при парламентарните системи, когато министър-председателят зависи от партийни коалиции или ръководи правителство на малцинството с одобрението на парламента, взаимоотношенията му с правителството силно се различават в повечето случаи от онези на президента с кабинета.

ПРЕЗИДЕНТИ И ВИЦЕПРЕЗИДЕНТИ

Сред характеристиките, второстепенни за една президентска система, но срещащи се при редица президентски системи, е длъжността вицепрезидент.

Един от по-сложните въпроси, свързани с вицепрезидентството, е предвижданото автоматично наследяване при смърт или недееспособност на президента, което се усложнява понякога от факта, че автоматичният наследник се избира отделно и може да представлява политическа опция, коалиция или партия, различни от онези на президента. Възможно е също той да бъде наложен от кандидат-президента като подгласник, без оглед на неговите качества да упражнява изпълнителната власт и да печели плебисцитната подкрепа, която президентът имал при своето избиране. Пример за първата ситуация

ни предоставя бразилската история, когато неотдавна Жозе Сарней наследи президентството след Танкреду Невеш, а Аржентина, когато Хуан Перон беше наследен от своята съпруга Мария Естела Мартинес де Перон, илюстрира втората ситуация. Един президенциализъм води до персонализация на властта, обаче наследяването на поста между изборите може да издигне до висшата длъжност човек, комуто нито избирателите, нито партийните водачи, нито политическият елит биха поверили, при нормални обстоятелства, президентството.

Между президенти и вицепрезиденти нерядко има конфликти. Нека само да си спомним Жанио Каудрос и Жоао Гуларт, Артуро Фрондизи и Алехандро Гомес, а също Раул Алфонсин и Виктор Мартинес, както и от по-скорошната история Корасон Акино и Салвадор Лаурел (който стигна чак до заговор срещу президента Акино).

Същата сковаността, която отбелязахме при мандатността на президентите, се наблюдава и при смърт или недееспособност на действащия президент. Във втория случай се появява изкушението недееспособността да се прикрива до края на мандата (същото изкушение, впрочем, е възможно понякога също и в парламентарни демокрации). При смърт или оставка на президента, по една или друга причина, се предполага, че вицепрезидентът автоматично наследява поста – без да се стига до вакуум във Властта или междуцарствие. Понякога обаче наследяването от вицепрезидент, довършващ мандата относително гладко, каквито примери има в най-новата история на САЩ, създава сериозни проблеми. Те стават особено тежки, когато конституцията допуска отделно кандидатиране на президента и вицепрезидента. Вместо да е от същата партия и по презумпция със същите политически идеи като президента, вицепрезидентът би могъл да бъде кандидат на друга политическа партия или коалиция. Тогава поддържащите президента биха могли да сметнат, че наследникът не представлява техния избор и няма необходимата за този пост демократична легитимност. Алтернативата, днес по-вероятна, е президентът и вицепрезидентът да се посочват съгласувано, също оставя открит въпроса относно критериите при посочването на кандидата за вицепрезидент. Несъмнено понякога кандидатурата на вицепрезидента е издигната, за да се уравновеси изборната листа и следователно изразява прекъсване на приемствеността. При други случаи, президентът налага слаб кандидат, така че вицепрезидентът да не би могъл да представлява потенциално предизвикателство за неговата власт. Има също и случаи, при които президентът прави подчертано личен избор – например, своята съпруга. Нищо при президентската система не гарантира, че избирателите или политическото ръководство на страната, при възможност, биха избрали вицепрезидента да упражнява Властта, която са искали да дадат на президента. Следователно приемствеността, която автоматичното наследяване при президентски системи изглежда да осигурява, понякога е по-скоро привидна, отколкото действителна. Ако липсва вицепрезидент с правото да наследи поста президент, има възможност да бъде образувано служебно правителство до следващите избори, които, както се предполага, трябва да бъдат произведени във възможно най-кратки срокове. Никак не е сигурно обаче дали тежката криза, която може да е породила необходимостта от наследяване на президента от вицепрезидента, би била най-подходящият момент за произвеждане на нови президентски избори.

ПАРТИЙНА СИСТЕМА И ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ

Мнозина автори са отбелязвали, че най-стабилните президентски демокрации клонят към двупартийната система според индекса на Лааксо-Таагепера[33], докато редица стабилни парламентарни системи са многопартийни. Те привеждат също убедителни аргументи за това, че прези-

[33] Вж. **Laakso, M., Taagepera, R.** Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe. – In: Comparative Political Studies, Vol. 12, 1979, № 1.

дентството работи по-добре при двупартийна, отколкото при многопартийна система, като описват напрежението между многопартийността и президенциализма.[34]

Тъй като, ако изключим САЩ, Коста Рика, Венецуела, Аржентина, Колумбия и, някога, Уругвай, повечето (поне девет) президентски демокрации в Северна и Южна Америка са многопартийни системи, може да се твърди, че няма обвързване между институциите и партийната система. Може да се твърди, че тези държави могат или следва да се придвижат към двупартийна система чрез „политическо инженерство", например с избирателния закон или други норми, но това изглежда съмнително. Макар че бразилският военен режим се опита да наложи двупартийна рамка, той беше принуден да се откаже от идеята. Същия замисъл имаше избирателният закон, прокаран от Пиночет в края на неговата власт. В Южна Корея парламентарните партии бяха три-четири, а на първите свободни президентски избори основните кандидати бяха трима, но впоследствие страната възприе двупартийна система чрез сливане през 1990 г. на Демократичната партия на справедливостта (DJP), начело с Ро Тае Ву, опозиционната Демократична партия на обединението (RDP), предвождана от Ким Йон Сам, и Новата демократична републиканска партия на Ким Йон Пилм (въпреки че скритата цел беше да се утвърди система с господстваща партия, подобна на японската). Стои под въпрос, дали система, в която една от две големи партии получава голямо мнозинство и със сигурност печели президентството, гарантира стабилност. Опозиционното малцинство в лицето на PPD (Партия за мир и демокрация), начело с Ким Де Юнг, почти няма шансове да сподели властта с друга партия или да се редува с нея като управляваща. Можем да се запитаме, дали една силно поляризирана политическа система да обезсърчи опозицията, да разклати стабилността на политиката и да създаде възможности за корупция в господстващата партия.

[34] Вж. **Mainwaring, S.** Presidentialism, Multipartism and Democracy. The Difficult Combination. – In: Comparative Political Studies, Vol. 26, 1993, № 2.

Положението в Република Корея (където кандидатите на DJP и RDP спечелиха общо 64.6 % от гласовете при президентските избори през 1987 година) се различава от онова в САЩ, Коста Рика, както и Венецуела, където президентската партия контролира средно между 45.8 % (в САЩ) и 50.9 % (в Коста Рика) от местата в долната камара на парламента. На 18 декември 1992 г. обаче Ким Йон Сам бе избран за президент с 42 % от гласовете. Опонентът му Ким Де Юнг, който спечели 34 %, обяви, че се оттегля от политиката. Чун Ю Юнг, милиардер и основател на промишлената група „Хюндай", събра около 16 процента. Очерта се двупартийна система.

Един от парадоксите на президентските режими в ред латиноамерикански демокрации (също и във Филипините) е оплакването, че партиите са слаби и недисциплинирани, а техните представители се държат местнически и егоистично. Казвам „парадокс", тъй като тези черти на партиите и техните представители правят възможно функционирането на президентството (най-вече) в многопартийни системи. Ако един президент при условията на многопартийност, с идеологически ориентирани и дисциплинирани партии, няма ясно мнозинство, той ще бъде затруднен да управлява – още повече, ако парламентарното мнозинство е опозиционно. Именно възможността да бъдат убеждавани отделни законодатели, да се разцепват партиите, да се разпределя „баницата" и да се създават местни клиентелистки съюзи прави президента способен да управлява, съответно – да прокарва своята програма, без да има мнозинство. Идеята за по-дисциплинирана или по-„отговорна" партийна система структурно противоречи на чистия президенциализъм, или дори е несъвместима с него (естествено, не с премиерския президенциализъм или с френския полупрезиденциализъм или полупарламентаризъм).

Президентите трябва да предпочитат слаби партии (макар че биха искали да разполагат със собствена силна партия, ако е осигурено нейното парламентарно мнозинство). Ето защо следователно, слабостта на партиите

при ред латиноамерикански демокрации не е несвързана с президентската система, а по-скоро представлява нейна последица.

Може да се спори, дали партиите са същностни за функционирането на демокрациите, но историята на демократизацията определено е свързана с развитието на партиите и тяхното легитимиране. Вярно е също, че недемократичните режими са основани върху враждебност към многопартийността – било чрез установяване монопола или хегемонната „водеща роля" на една партия, било чрез опити за създаване на други видове представителство, било направо чрез прекратяване или забрана на партийната дейност. При парламентарните демокрации, дори движенията, насочени срещу партиите, са принудени да се преобразуват в партии, предвид да получат достъп до властта или да участват в нея – понякога, както NSDAP (Националсоциалистическа германска работническа партия), за да унищожат демокрацията, понякога обаче – за да участват в парламентарния процес и, накрая, в управляващи коалиции, както част от „зелените" във федералните провинции в Германия. Антипартийните позиции на някои латиноамерикански президенти биха се оказали доста безплодни без изграждането на партия и търсенето на подкрепа дори отвъд партийните редици. В Бразилия, президентите постоянно подчертават, че са независими от партиите и че са надпартийни; те сформират правителства с министри, произлизащи от други партии, не от тяхната, дори когато цялата им политическа кариера е протекла само в една партия. При парламентарна система, никой лидер не може да дойде на власт с думите на Жанио Куадрос: „Нямам ангажименти към партиите, които ме подкрепят – идеите, които отстоявам в кампанията, са само мои". Дори Хитлер постоянно подчертава ангажимента си към „движението". Когато един кандидат за президент може да каже: „Професионалните политици не правят нищо друго, освен да объркват живота в Бразилия", как да очакваме едно бавно и неотклонно изграждане на демократични партии? Кого

ще изненадат безкрайните смени на партийна принадлежност при бразилските депутати, когато президентите (като Сарней) преминават от едни партии в други или пренебрегват своите връзки с партиите, които са ги подкрепили, за да бъдат избрани?

В отличния си анализ на бразилския случай, Мейнуеъринг заключава: „Въпросът е защо президентите се насочват към надпартийна или антипартийна тактика. Отговорът, отчасти, може да се крие в техния самобитен стил или в антиорганизационната политическа култура на Бразилия. Тук обаче съществения аргумент е, че съчетанието от президенциализъм, разпокъсана многопартийна система, и недисциплинирани партии, затруднява президентите да действат по обичайните партийни канали и насърчава антипартийни действия. Не само личностите и политическата култура, но също така политическите структури обясняват защо президентите се противопоставят на партиите".[35]

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ С ВИДОИЗМЕНЕНИЯ

Трудностите, породени от чистия модел на президенциализъм, са довели при редица латиноамерикански държави до конституционни норми, политическа практики, а също така до съглашения между политици и партии, които пренебрегват или дълбоко видоизменят принципите на президенциализма. В някои случаи, както ще покажа по-нататък, този подход повишава управляемостта и предотвратява тежки кризи или срив на демокрацията. Обаче, понякога той нарушава духа на президентското управление, потъпква или осуетява желанията на избирателите и става откровено недемократичен (макар съгласуван между демократично избрани политици) чрез ограничаване избора на гласоподавателите. Такива образци допринасят за размиването на отговорността, която

[35] Вж. **Mainwaring, S.** Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil. Notre Dame, 1992.

обикновено свързваме с демокрацията, особено отговорността на политическите партии. Те също така дават своя принос за цинизма на избирателите спрямо партиите и политиците, ако не и за тяхното отчуждение и склонност към радикализация встрани от главната линия на изборната политика (както е в Колумбия).

Многопартийността или тежненията към нея в редица страни с президентски системи могат да предизвикат две реакции: (1) политика на изключване на външни субекти, при която двете основни партии се стремят да изолират останалите от властта и да видоизменят правилата на играта, както се случи в Колумбия; или (2) конституционни реформи, насочени към „съвместно участие" или квазипарламентаризъм, като например в Уругвай и Боливия.

В Уругвай сложната политическа система доведе, след завръщането към демокрацията, до такава практика, която Мария Естер Мансебо описва като „преход от съвместно участие към коалиране". Тези практики допринесоха да се оформи онова, което може да се нарече „непрезидентски" стил на политиката. Обаче те не бива да се смесват с понятието „коалиционно правителство" при парламентарните системи.

Гилермо О'Донъл, по свой път и изхождайки от съвсем различни проблеми, отбелязва, че уругвайският политически стил се отличава от аржентинския или бразилския[36]. Той пита: „Защо уругвайското правителство не приема свой собствен „Пакет", особено сред еуфорията през първите етапи на *Аустрал* и *Крузадо*. Дали защото президентът Сангинети и неговите сътрудници са по-интелигентни, по-добри икономисти или по-добре осведомени от техните колеги в Аржентина, Бразилия и Перу? Изпълнен с това любопитство, заминах за Уругвай. Там открих, с доста голямо учудване, че някои висши представители на изпълнителната власт се оплакват горчиво от ограниченията, наложени от Конгреса върху свободата, която биха искали да имат в различни области, включително икономическата политика! Така се случва, че при редемократизацията, Конгресът, макар далеч от това да бъде съвършената институция, каквато няма никъде, ефикасно заработва още от момента на демократичното му създаване. Просто, поради конституционните ограничения и исторически вкоренената практика, президентът няма правомощия едностранно да налага такива неща като например „пакетите" при съседните страни. Предвид валидността на ред от политиките, съдържащи се в тях, президентът на Уругвай трябва да мине през Конгреса. Иначе казано, елементите на изненада и тайнственост, толкова характерни за „пакетите", фактически са отстранени. Нещо повече, едно минаване през Конгреса означава да се водят преговори относно тези политики – не само с партии и законодатели, но също така с представители на различни организирани интереси. Ето защо, противно на видимите предпочитания на някои членове на изпълнителната власт, икономическата политика на уругвайското правителство е „осъдена" да бъде постъпателна, по-скоро непоследователна и ограничена до доста скромни цели, примерно да се постигнат личните резултати, които видяхме, не героичните цели, прогласени от (първите) „пакети".

Трябва да кажа, че тъкмо в Уругвай осмислих разликата между наличието и отсъствието на мрежа от институционализирани власти, които придават облик на процеса по създаването на политиката. С други думи, разликата между представителна и делегираща демокрация".

Уругвайските „Национална интонация" и „Национално съвпадение" са отгласи на факта, че спечелилата президентските избори партия няма мнозинство в двете камари на парламента. През 1984 г. „цветните" имат 41 % от гласовете и 42 % от депутатските места, а през 1987 г. „белите" – 39 и 40 процента. Тази ситуация е вероятна при всяка многопартийна система, чиято избирателна система не облагодетелства непропорционално най-голямата партия. Двамата президенти Хулио Сангинети и Луис

[36] Вж. **O'Donnell, G.** Delegative Democracy (Working paper). Budapest, 1990.

Лакаийе ще отговорят на тази ситуация така, както би сторил всеки лидер на парламентарна партия – разширявайки „парламентарната опора" на своето правителство – въпреки че стратегиите им съществено се различават, главно понеже политическите контексти са различни (фаза на преход и фаза на консолидация). Разликата от типично парламентарно коалиционно правителство е, че членовете на кабинета не са водачи на партиите и че никой от лидерите, които са „адресати" на „разбирателството" не се отказва от правото си да действа като „отговорна опозиция". При президентска система двамата са оправомощени да го направят, без да се предизвикат падането на правителството. Тези кабинети, естествено, не получават изрично одобрение в парламента. При провеждането на политиката президентът Сангинети често е трябвало да използва своето право на вето.

Боливия е друга една страна, в която чистият модел на президенциализъм на практика бива видоизменен по начини, които са по-съзвучни с парламентаризма.[37] Една президентска система опуска, че кандидатът или партията привлича широка подкрепа, за предпочитане мнозинство от гласуващите. „Полезното гласуване" следва да отстрани или да отслаби второстепенните кандидатури. Преди изборите по-слабите партии би трябвало да създадат широки коалиции, за да подобрят шансовете на кандидата, най-близък до техните виждания, и в крайна сметка стигат до двупартийния формат. Не стоят така нещата при редица държави с президентска система. Боливия изпъква с неравномерни резултати в президентските избори, като водещите кандидати печелят под 30 % от гласовете. Верността към партиите и лидерите на историческа, идейна, класова и регионална основа вероятно е по-значима за този модел, отколкото решенията на Конгреса за избор между трите водещи кандидати. Така се стига до задънена улица в подбора на президент и

[37] Вж. **Whitehead, L.** Bolivia's Failed Democratization 1977–1980. – In: Transitions from Authoritarian Rule, Latin America (Ed. by G. O'Donnell, P. Schmitter and L. Whitehead). Baltimore, 1986.

до невъзможността му да управлява, без да влиза в съюзи. Това допринася за обърквање и значими люшкания на гласоподавателите, и би могло в близко бъдеще да улесни появата на кандидат-популист, кандидатиращ се против партиите. (Такъв кандидат обаче може да бъде блокиран от партиите със силно влияние в парламента.)

След последните два избора не кандидатът, който е спечелил най-голям брой гласове, става президент. При предпоследните избори е предпочетен класиралият се на второ място Виктор Пас Естенсоро от MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario – Националистично революционно движение), а през 1988 г. побеждава третият в надпреварата Хайме Пас Замора от MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario – Движение на революционната левица), подкрепен от заелия второто място в надпреварата Уго Бансер. Това става въз основа на член 90 от Конституцията от 1967 г., който разпорежда: „Ако никой от кандидатите за президент или вицепрезидент не получи абсолютно мнозинство от гласовете, Конгресът разглежда кандидатурите на трите с най-голям брой гласове за едната или другата длъжност и избира между тях. Ако никой от участващите представители при първия кръг на гласуване не получи мнозинство, следва нов тур между двамата с най-много гласове, докато единият от тях получи абсолютно мнозинство в открито и непрекъснато заседание. Така избраният президент изпълнява длъжността за срок от четири години, като няма право да се кандидатира отново преди изтичането на четири години от края на неговия мандат."

При политическа ситуация, толкова силно отдалечена от идеална президентска система, боливийската политика е действала в ред отношения така, сякаш е парламентарна система: чрез пактове (например Пакта за демокрация), многопартийни правителства, парламентарен „вот на недоверие", довел до оставката на президента Ернан Силес Суасо през 1985 г., макар и без много от характеристиките на работеща парламентарна система. Партиите – двигатели на системата не поемат

изрично отговорност за своите действия и гласоподавателите не могат да им потърсят отговорност по време на избори. Принципът за недопускане на преизбиране води до пренареждане на „коалициите" за или след всеки президентски избори. Например, ADN (Alianza Democratica Nacional – Национален демократичен съюз), начело с Уго Бансер, подкрепя Пакта за демокрация, президента Пас Естенсоро от MNR, както и неговата политика през трудния период на икономически реформи, но след изборите през 1988 г. пренасочва подкрепата си към кандидата на MIR Хайме Пас Замора (това води до Патриотичния пакт), вместо към Гонсало Санчес де Лосада от MNR, създателя на Новата икономическа политика (NPE) по времето на Виктор Пас Естенсоро. Принципът „най-късо разстояние" за образуване на коалиции не сработва.[38]

При президентските избори през юли 1985 г. лидерът на ADN, бившият диктатор генерал Уго Бансер, печели 28.6 % от гласовете. Плътно до него се нарежда историческият водач на MNR Виктор Пас Естенсоро с 26.4 %, следван от кандидатите на MIR с 8.9 % и на MNRI (Movimiento Nacionalista Revolutionario de Izquierda – Националистично движение на революционната левица) с 4.8 процента. Другите кандидати събират 18,4 %, а 12,9 % от бюлетините са празни или недействителни. Понеже никой от кандидатите не печели мнозинство, изборът се пренася в Конгреса, където вторият кандидат Пас Естенсоро печели 94 гласа на депутатите от MNR, MIR, MNRI и PDC (Partido Democrata Cristiano – Християндемократическа партия), докато Уго Бансер получава едва 51 гласа.

На изборите през 1988 г. Гонзало Санчес де Лосада от MNR води с 23.07 % от гласовете, следван от Уго Бансер (ADN) с 22.70 %, Хайме Пас Замора (MIR) с 19.64 %, CONDEPA (Conscientia de Patria – „Съвестта на родината") с 10.98 % и IU (Izquierda Unida – Обединена левица)

[38] Вж. **Gamarra, E. A., Malloy, J. M.** The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia. – In: Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America.

със 7.18 процента. Съюзът между ADN и MIR дава президентството на Пас Замора.

Въпреки че тези два последни президентски избора съгласно член 90 от Конституцията са напълно съзвучни с политиката при парламентарна система, те противоречат на логиката на президенциализма. Но предвид миноритарния вот и малката разлика между кандидатите създаването на „парламентарна" коалиция не е нелогично. Системата остава президентска, понеже президентът, веднъж избран, заема длъжността си до края на мандата, без да зависи от доверието на Конгреса. Въвеждането на възможност за вот на недоверие, за предпочитане конструктивен такъв, за един президент, избиран от парламента, лесно би преобразувало боливийската система в парламентарна, като се запазва възможността за избор на президента от народа, ако някой от кандидатите спечели абсолютно мнозинство.

МИТОВЕТЕ ЗА ПРЕЗИДЕНТСКО ЛИДЕРСТВО И ЗА БЕЗЛИДЕРНА ПАРЛАМЕНТАРНА ДЕМОКРАЦИЯ

Един от силните доводи в полза на президенциализма е, че той бил осигурявал силно, персонализирано лидерство. Този довод обаче пренебрегва обстоятелството, че президентите много често не са силни водачи, а компромисни фигури. Докато длъжността им предоставя значителни правомощия, обструкциите от парламента могат да осуетят тяхното ръководство, а през мандата си те могат да загубят лидерските си способности, както показват ред примери от най-новата история на Латинска Америка. Моят довод е, че силно лидерство може да бъде наблюдавано в множество парламентарни системи.

Няма защо да посочваме примера на Великобритания с нейната двупартийна система, която осигури лидерството на Чърчил и по-наскоро – на Маргарет Тачър. В континенталните многопартийни системи, Конрад Аденауер и Алчиде Де Гаспери придадоха облик на новите демокрации, а Вили Брандт с коалиционно правителство

успя да извърши решителен поврат в западногерманската политика. Нито можем да пренебрегнем възможностите за лидерство на скандинавски министър-председатели като Карл Брантинг, Таге Ерлангер, Улоф Палме в Швеция, Ейнар Герхардсен в Норвегия, или Бруно Крайски в Австрия и Анри Спаак в Белгия – сред социалдемократическите министър-председатели. При новите демокрации в Южна Европа, парламентарната система осигурява лидерството на Адолфо Суарес, Фелипе Гонсалес и дори Леополдо Калво-Сотело след опита за преврат през 1981 г. в Испания, на Караманлис и Папандреу в Гърция и сега (1994) министър-председателството, при абсолютно мнозинство, на Анибал Каваку Силва в Португалия. Това не са безлидерни демокрации, но същевременно неуспехът на Суарес и онзи на Калво-Сотело не застрашиха демократичните институции, нито пък те бяха застрашени, когато консерватори и комунисти се обединиха, за да принудят Папандреу да подаде оставка.

Бих казал, че има известно сближаване между парламентарни и президентски системи, предвид на факта, че в редица демокрации хората все повече гласуват за партиен лидер, способен да управлява. Те насочват подкрепата си към партията, която обещава да задържи своя водач на власт, и я оттеглят от партиите, които не притежават привлекателен лидер, способен да оглави правителството. Отслабването на идеологическата лоялност и скованост, ерозията на „запазените електорати" от по-еднородната класова структура, все по-голямата независимост на високообразованите избиратели и използването на „полезното гласуване" срещу по-малките партии създават условия силните водачи да привличат пряко електората, укрепвайки същевременно позициите на своята партия, а с тях – и парламентарната подкрепа. В съвременната политика навлизането на телевизията, даваща възможност на лидера пряко да се обърне към избирателите, засилва тази тенденция – дори прекалено. При съвременните парламентарни демокрации гласоподавателите все повече гласуват за една или друга партия, чиито водач искат да

състави правителство, и против партията, на чийто лидер нямат доверие. Персонализацията на ръководството доближава модерните парламентарни системи с водачи, които знаят как да я използват, по-скоро до президентските системи, но без някои отрицателни последици, които вече изясних подробно, от президенциализма.

Тя обаче ограничава възможностите на някого без партийна подкрепа да се обърне пряко към електората, както пролича от неуспеха на бившия президент Еаниш и неговата PRD (Партия на демократичната обнова) и от трудностите, с които привлекателният лидер Суарес се сблъска поради липсата на силна партийна подкрепа. При парламентарни системи би било невъзможно да се импровизира лидер чрез лична и масмедийна харизма, както виждаме днес да става в Бразилия. Съвременните парламентарни системи не са неспособни да излъчат лидери и стабилни правителства, но го постигат, без да изгубят гъвкавостта, която изтъкнах като едно тяхно предимство. Всъщност те създават условия, както го показва дългият мандат на министър-председатели при ред парламентарни демокрации, за лидерска приемственост, което принципът за непреизбираемост в немалко президентски системи изключва.

Персонализираното, дори харизматично лидерство не е несъвместимо с парламентарната демокрация, но такъв водач ще трябва да спечели също така доверието на определена партия, на политически кадри, които ще му осигурят членове на кабинета, председатели на парламентарни комисии и постоянно присъствие в обществото чрез официални лица на изборна длъжност като областни управители и кметове. За разлика от лидерите в някои президентски системи той няма да бъде изолиран или обкръжен единствено от лично предани технократи и приятели. Президентът ще бъде едновременно национален и партиен водач, следователно, ще разполага с повече властови ресурси за ефективно управление. Пак подчертавам, че това е само вероятност, но няма система, било то парламентарна или президентска, която да

гарантира излъчването на способно ръководство, което да спечели безусловно подкрепата на партията и народа.

Може би едно от главните предимства на парламентарната система е, че предоставя много по-широк кръг потенциални лидери, отколкото една президентска система, макар това да не е вярно, когато например една-единствена партия заема положението на хегемон, поради своето мнозинство. В многопартийната система, при която лидерите на всички големи партии имат разумни очаквания да станат министър-председатели или да играят ключова роля в кабинета, броят на претендентите за лидерски позиции, които ще влязат в парламента, са далеч по-многобройни, отколкото при повечето президентски системи. Дори нещо повече, при парламентарния процес потенциалните лидери могат да се утвърдят между изборите, освен ако държавният контрол върху медиите не е прекомерен. Най-различни водачи градят име в хода на парламентарните прения, с предложения за цензуриране, вот на недоверие и други публични действия. Парламентът в известен смисъл е люпилня за потенциални лидери. Освен това парламентарната система не изключва лидери, изгубили властта. Много вероятно е те да заемат скамейките на опозицията и да зачакат реда си – което победените кандидати за президент често не могат да сторят. В парламентарната система водачите на опозицията могат да заявят позициите си пред електората без да чакат, както кандидат-президентите, предизборната кампания, която бездруго е сравнително кратка. Избирателите ги разпознават и опознават далеч преди изборите. Неслучайно при президентската система кандидатите често не са депутати, а досегашни щатски губернатори с местна база от клиентелистки връзки и изградена по места репутация. Това обяснява потенциалния недостатък, че кандидатите често нямат почти никакъв опит във външната политика и макроикономическите проблеми и са слабо свързани с парламентите, които трябва да поддържат тяхната програма и политика. Това важи дори за САЩ и вероятно за други федерални държави като Бразилия и Аржентина.

Много изследвания разкриват, че политическите кариери, които водят до важни постове в кабинета и в крайна сметка до длъжността министър-председател, е функция от съчетанието на лоялност и компетентност, както и парламентарен стаж. Редовите депутати могат от време на време да атакуват партийното ръководство, особено министър-председателя и неговото правителство, но твърде честите нападки се санкционират. Дори в парламентарните системи, запазващи принципа за свобода на съвестта на депутатите, малцина парламентаристи сменят партийната си принадлежност – за разлика от бразилския опит напоследък. Макар добре дошли в друга партия, предателите не печелят доверие и е малко вероятно да направят успешна кариера, включително, с някои забележителни изключения, допринесли за разпада на UCD в Испания. Докато структурата на стимулите в парламентарната система насърчава партийната дисциплина и укрепването на партийните организации, президентските системи не насърчават партийната лоялност (освен при добре структурирани идеологически партии). Президентът може да използва персонализирани насърчения за потенциални поддръжници, докато успехът на законодателя зависи не толкова от дейността на неговата партия на власт, колкото от здравината на неговите като цяло клиентелистки контакти в избирателния район. Поради тази причина, Конгресът на САЩ и днес продължава да бъде един от най-силните законодателни органи и членовете му имат голяма независимост, макар че и други фактори допринасят за това – например многото сътрудници и финансови средства, с които Конгресът осигурява своите членове, а също идеологическото разнообразие вътре в партийните редици.

При президентски системи също може да има силни партии, обаче тяхната организация е повече идеологическа, отколкото проправителствена. Често президенциализмът се свързва със слаби, разпокъсани, клиентелистки и персонализирани партии. Нека да си помислим за партиите в Бразилия, Филипините, а напоследък – и

в Южна Корея. Президенциализмът би могъл да доведе до появата на лидери, но е малковероятно те да са партийни водачи, способни да управляват с достатъчна парламентарна подкрепа; много често те се ориентират към безпартийни експертни кабинети, чиято кариера зависи изцяло от тяхната компетентност. Във връзка с това се питам, до каква степен перонистката партия може да бъде удовлетворена от един експертен кабинет. Онези, които се оплакват от слабостта на политическите партии, както и от лошото качество на парламентарните ръководства в някои латиноамерикански държави, би следвало може би да се вгледат по-сериозно във взаимовръзката между тези условия и президентската система.

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ, ФЕДЕРАЛИЗЪМ И МНОГОЕТНИЧЕСКИ ОБЩЕСТВА

Понякога се твърди, че президенциализмът особено подхожда за федерални републики, понеже президентството може да послужи като обединяващ символ, особено при отсъствието на монархия, и да представлява нацията като цяло така, както не е по силите на парламента. На пръв поглед, този довод е основателен и подкрепен от убедителния пример със САЩ, където представеният от влиятелния Сенат федерализъм се съчетава с президентската власт. Но не бива да забравяме многото демокрации с федерална или квазифедерална структура, които имат парламентарна форма на управление, като започнем с Индия – страна с огромна социална и културна разнородност и грамадни мащаби. ФРГ е друг пример за съчетаване на федерализъм и парламентаризъм, и германските провинции с техните министър-председатели са важен източник на кандидати за канцлерския пост в републиката. Канада и Австралия са други две огромни федерални държави с парламентарна система. Различните форми на управление обясняват някои практически разлики между Съединените щати и

Канада, особено съответните им партийни системи.[39] Въпреки напрежението между Квебек и англоезична Канада, парламентарната система вероятно допринася за единството на страната. Швейцария, може би най-федералната, ако не конфедералната, държава в Европа, е избрала система, която не може да бъде наречена „парламентарна" в строгия смисъл на думата с оглед на конституционната си уредба, но не е и президентска. Австрия също е федерална република с парламентарна система, макар че преките президентски избори формално я поставят сред полупрезидентските или полупарламентарните форми. В рамките на парламентарната система се развиват също много квазифедерални режими – държавата на автономиите в Испания, регионализираната държава в Италия и растящият федерализъм в Белгия. В Испания и Белгия монархията със сигурност е изпълнила някои от приписваните на президентството интегриращи функции. Същото може да се каже за генерал-губернаторите в доминионите, като непряко избраните президенти във ФРГ и в Италия нерядко изпълняват същата функция, без правомощията, обикновено приписвани на президента при президентски режими.

В някои латиноамерикански държави тежкото демографско бреме и още по-голямата политическа тежест на някои големи щати с милионни градове могат да означават, че един пряко избран президент не е непременно представител на цялата федерация, както би било при страна с по-равномерно регионално разпределение на населението и ресурсите. Следователно не може да се твърди, че президентските системи обслужват националната интеграция по-добре, отколкото парламентарните.

Един от отрицателните аспекти на латиноамериканския президенциализъм е използване на властта за намеса във федералните щати, отстраняване или изместване на различни органи и назначаване на пълноправен наместник.

[39] Вж. **Lipset, S. M.** Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada. New York, 1990.

Тази практика не е вътрешно присъща на президенциализма, а по-скоро резултат от определени конституционни разпоредби и тяхното тълкуване. Несъмнено централното управление – президентско или парламентарно – трябва да има определени правомощия да предотвратява действия на щатските власти, които са противоконституционни или представляват заплаха за обществения ред. Както се вижда от историята на Аржентина обаче, видимо е опасно да се остави един човек да взема решенията да се намеси без възможност (освен с отстраняване от длъжност) да бъде държан отговорен пред някакъв представителен орган. Тази практика допринася много за слабия федерализъм при редица латиноамерикански държави. Една практика, която го отслабва още повече обаче, е назначаването на губернатори от президента. Такава процедура противоречи на всяка идея за федерализъм.

Прекият избор на губернаторите и тяхната еднолична власт са косвена последица, отново не задължителна, но вероятна, на президенциализма. Такава система поражда неравнопоставеност в представителството, понеже при многобройни кандидати за длъжността тя може да отнеме на мнозинството граждани всеки шанс да участват в изпълнителната власт на щата, а самата изпълнителна власт да не бъде пряко отговорна пред щатския парламент.

Начините, по които демократичните процеси допринасят за разрешаване или влошаване на етнически, културни, религиозно-общностни и езикови конфликти, ще стават все по-значима тема в дискусиите за демокрацията. Тук не му е мястото да се занимаваме сериозно с този изключително сложен проблем. Нито можем да дадем еднозначен отговор на въпроса „президенциализъм или парламентаризъм" при такива конфликти. Ние затова сме затруднени, защото президенциализмът се е наложил в сравнително еднородни по своя етнически състав общества, където посочените проблеми още не са избухнали. За малкото на брой примери, когато президенциализмът е бил приложен при условията на многоетнически общества, каквито са Нигерия и Шри Ланка, опитът е краткотраен.

Застъпници на президенциализма твърдят, че един президент, който е избран от всички избиратели в страната, може да символизира интеграцията, вместо етническото разделение. Очевидно успехът на такава една символика зависи до голяма степен от метода на избиране. Не върши работа избори на един тур, спечелени от кандидата с най-голям брой гласове, което може да осигури хегемония на най-голямата етническа група. Нигерийците се опитаха да решат проблема в своята конституция, разделяйки страната на относително големи, етнически еднородни щати, като установиха и изискването кандидат-президентът да спечели поне 25 % от гласовете в две трети от щатите на цялата федерация, за да не представлява отделна етническа група или тясна коалиция. Ето защо, кандидатът трябва да търси подкрепа в цялата страна. Съюз на всеки две от трите най-големи групи, застанали зад един кандидат, не е достатъчен, за да стигне до изискванията праг. Формулата за разпределение предполага териториална концентрация на групите, това ще рече, определена еднородност в даден район, но разнородност между районите. Хороуиц обяснява уникалността на нигерийската ситуация и трудностите при прилагането на нигерийските конституционни разпоредби другаде, особено в Южна Африка, а също необходимите промени в избора за законодателно събрание, които допълват разпоредбите, свързани с избора на президента.

Може да се възрази, че каквато и процедура да се приложи в изборите, в крайна сметка трябва да се оформи еднолична изпълнителна власт от една от етническите групи и Властта ще се отъждествява именно с тази група. Във всички конфликти, в които е въвлечена групата, за президента ще бъде трудно да убеди своите опоненти, че стои над етническите интереси (или че ще застане над пристрастията). Ако това се случи и той не успее да реши проблема, сковаността на президентската длъжност поради фиксирания мандат още повече затруднява замяната на президента или преобразуването на подкре-

пящите го коалиции. Ако президентът, независимо от метода на своето избиране, реши да състави кабинет, пренебрегващ интересите на малцинствата или е смятан за незачитащ тези интереси, ситуацията не може да се промени (освен когато е налице премиерско-президентска или президентско-парламентарна система, при който случай също има проблеми, подлежащи на обсъждане).

При многоетнически общества без абсолютно господстващо положение на някоя група, която подкрепя една партия и получава абсолютно мнозинство, една парламентарна система би предлагала възможности за формиране на коалиции и съглашения от типа „съжителство", които биха осигурили гъвкава реакция на един етнически конфликт. Стимулите за преговори, компромиси и подялба на властта биха могли да идват не само от коалиционни правителства, но и от външната подкрепа за министър-председателите от малцинствата. Би било възможно да се кооптират лидерите на етническия протест. Ако политическото ръководство се ангажира не с оцеляването на многоетническата държава, а с нейното разрушаване или с утвърждаване хегемонията на една група с всякакви средства, никои демократични институции, естествено, било парламентарни, било президентски, не биха могли да функционират. Тогава гласовете стават излишни и започват да командват клубовете.

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМЪТ И ВОЕННИТЕ

Довод, използван в полза на президенциализма, е, че той дава на политическата система персонализиран лидер, с когото въоръжените сили могат да се отъждествят като техен върховен главнокомандващ; за тях е по-трудно да се отъждествят с министър-председателя. Такава пряка взаимовръзка исторически е съществувала между въоръжените сили и монарха, като все още намираме следи от нея в европейските монархии – дори след демократизацията на континента през годините между двете световни войни и сега в Испания. В някои случаи, тази връзка

е опасна за демокрацията, както беше например в Гърция, но когато монархът, както в случая с испанския крал Хуан Карлос I, е ангажиран с демокрацията, такава връзка може да благоприятства нейната стабилност. В президентски и полупрезидентски системи, президентите са били възприемани като продължители на традиционното взаимоотношение между държавни глави и въоръжени сили. Това понякога значи силна тенденция да се избират за президенти генерали – не само в Латинска Америка, но също в някои европейски държави през годините между двете световни войни: като Финландия, Полша, Ваймарската република в Германия с Хинденбург, Португалия – и преди, и след Estado Novo („Новата държава") на Салазар.

Невинаги е ясно, доколко такава пряка връзка на въоръжените сили с президента, особено когато самият той е армейски офицер, отслабва гражданското политическо лидерство и политическите партии. За ред учени, политическата практика на Ваймарската република, когато в един полупрезидентски, полупарламентарен режим висшето командване на армията има пряк достъп до президента без посредничеството на кабинета, не може да се разглежда като фактор, който допринася за стабилността на германската демокрация. В Португалия, една подобна практика доведе до своеобразното двувластие на парламента и Военните, родено от пакта между партиите и MFA (Движение на въоръжените сили). Началният процес по създаване на конституция, ограничил правомощията на парламента, а също и ролята на умерените военни в преодоляване на революционните заплахи, даде на Военните място, каквото не им е отредено в повечето демократични конституции. Това положение се промени едва с неотдавнашните конституционни реформи. На този фон пряко избраният президент, сам военен, имаше да играе важна роля.[40] Не е сигурно обаче, дали гражданският президент при президентска система може да

[40] Вж. **Barroso, J. D.** Les conflits entre le president portugais et la majorité parlementaire de 1979 a 1983. – In: Les régimes semi-présidentiels (Par la dir. de M. Duverger). Paris, 1986.

изиграе ролята на главнокомандващ на въоръжените сили по-добре от шефовете във военната йерархия, които са подчинени на министъра на отбраната, и чрез него – на кабинета и министър-председателя, както е в повечето демокрации.

Несъмнено персонализацията на властта за определен период в лицето на президента, едновременно правителствен ръководител и държавен глава – символен референт за нацията, когато се радва на безспорна легитимност и на широка подкрепа – би могла да бъде съзвучна с ценностната система на една военна организация. Но ако неговата легитимност е под въпрос и ако е заобиколен от противоречия, тази персонализирана връзка може да подтикне военните да предприемат неконституционни действия срещу президента. Недотам драстична реакция ще е по-вероятна при недотам персонализирана пряка и постоянна връзка, каквато е случаят при една парламентарна система, където министърът на отбраната посредничи между въоръжените сили и министър-председателя.

ДЪРЖАВНИЯТ ГЛАВА ПРИ ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ РЕЖИМИ

Когато анализират парламентарни режими, политолозите са склонни да подценяват (освен в биографични и журналистически писания) ролята на държавния глава: монарха, генерал-губернатора в страните от Британската общност и президента в републиките.[41] Ролята на държавния глава не е несвързана с основната ни тема, защото в президентски демокрации тези роля не е отделена от онази на ръководител на изпълнителната власт. Само когато държавният глава при парламентарните режими се възприема като декоративна фигура, отсъствието на

[41] Вж. **Kaltefleiter, W.** Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, както и **Aragon, M.** La monarquia parlamentaria. – In: La constitucion española de 1978 (Dir. A. Predieri ed G. de Enterria). Madrid, 1980.

разделение между двете роли при президенциализма губи своето значение. Вече отбелязахме някои напрежения, породени от обърквaнето на ролята на държавен глава (достолепната част от президентската роля) и ролята на ръководител на изпълнителната власт, а често също на партиен лидер – предмет на законни спорове и нападки от опозицията.

Без да изпадаме в една функционалистка телеология, – мисълта относно това, че всичко трябва да има функция, че монарсите и техните „наследници", а това ще рече, президентите при парламентарните републики, не могат да бъдат просто отживелица от миналото, – все пак изглежда основателно да се запитаме за тяхната роля. Има доказателства, че в някои случаи един крал може да изиграе важна, може би решаваща роля, както например испанският крал Хуан Карлос при опита за преврат на 23 февруари 1981 година. Не е изключено да се възрази, че кралят беше значим само защото испанската демокрация тогава все още не беше укрепнала и монархията представляваше „ретроспективно легитимиране", произтичащо от наследството на Франко. Но подозирам, че ставаше дума за нещо по-значимо. Не бива да забравяме, че ред конституционни парламентарни монархии в Европа надживяха кризата на демокрацията през 20-те и 30-те години на XX век. И ако президентите в чистите парламентарни републики наистина нямаха никакво значение, тогава не би имало никакъв смисъл политиците да влагат толкова усилия да бъде избран предпочитаният от тях кандидат.

Не тук е мястото да се впускаме в пространен анализ на ролята на държавния глава, но можем да набележим някои аспекти – от видимо баналните до политически съществените. Баналната роля включва изпълнението на многобройни „представителни" и церемониални функции в съвременния държавен живот – приемане на акредитивните писма на посланиците, официални посещения в чужди държави, присъствие на важни събития, откриване на сгради. Тези дейности отнемат време, а то е за сметка на управленското време на президентите. Церемониални-

те дейности на краля или държавния глава извън всекидневните политически битки може да сближат режима с групи, които биха се почувствали поласкани или в обратния случай отблъснати – интелектуалци, творци и накрая, но не по значение, военни. Едно от предимствата е, че безпартийната фигура, ако е уважавана, не позволява така лесно обществените събития да се превърнат в повод за протести във връзка с легитимността.

Може би тъкмо защото не са притиснати от ежедневни дела, държавните глави могат да се информират, да поддържат контакти с широк кръг лица, включително водещи политици, да споделят становищата си с министър-председателите в частен разговор, но все пак с авторитета си. От примерите с президента Теодор Хойс и канцлера Конрад Аденауер знаем, всъщност, как такива отношения могат да прераснат в доверие и съветване. Никой в президентската система институционално няма такава роля.

Държавният глава може да изиграе също ролята на съветник или арбитър, като събира партийните ръководители и улеснява обмена на информация между тях. Той е и символ на националното единство в етнически или културно разделени държави, а това би било далеч по-трудно, ако е натоварен с функциите на изпълнителната власт. Тъкмо тази функция има особено голямо значение за монархията в Белгия.

Съчетаването на ролите на неутрален приятел на партиите и техните съревноваващи се за властта лидери и на източник на информация и съвети никак не е лесно и не всички държавни глави се справят със задачата. Освен това не знаем почти нищо как я изпълняват, понеже работата на монарсите и президентите на парламентарните републики е обгърната с дискретност. Но разграничаването на ролята на държавен глава от ролята на министър-председател може да бъде благоприятен фактор за компромиси, преговори и посредничество.

ОТГОВОРИ НА КРИТИКАТА СРЕЩУ ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМА

Отговорите на подразбиращата се критика на президенциализма в моите трудове вървят в четири посоки: (1) признаване на аргументацията, но изтъкване на политическата култура в Латинска Америка и тежестта на традицията; (2) съсредоточаване върху определени аспекти на президентската система, които са несъществени и се поддават на реформа; (3) подкрепа за полупрезидентските, полупарламентарни системи; и (4) търсене на новаторски решения.

Няма никакво съмнение в силата на президентската традиция на Латинска Америка, но призивите за придържане към традицията осуетяват всякакво новаторство. Освен това в немалко страни периодите на демократично президентско управление са кратки в сравнение с авторитарните режими. Повечето президенти фактически са губернатори, получили властта чрез преврат вместо избори или чрез съмнителни избори. Самите народни маси предпочитат познатата система пред непознатото и неразбираемото. Елитите имат задачата да обяснят предишните провали на президенциализма и причините за предпочитанието към друга система. Дори когато виждат провалите на президентската система, както мнозина бразилци днес, хората не са склонни да изберат парламентаризма (както ще могат да го сторят бразилците в плебисцита през 1993), освен ако политическите лидери не се ориентират към него и не го отстояват публично.

Втората група отговори ни помогнаха още по-задълбочено да осмислим президентските системи. Безусловно конкретните конституционни или правни реформи (особено на избирателните закони) могат да усъвършенстват президентските системи и да улеснят управляемостта. Съгласен съм с голяма част от аргументите, особено във връзка с въздействието на изборния цикъл при президентската форма. По-спорни изглеждат други

предложения, като например за балотаж с цел да се избегне – по моему до голяма степен механично – подкрепен от малцинство президент.

В следващия раздел се прави критичен преглед на полупрезидентските, полупарламентарни режими. Що се отнася до новаторските решения на проблемите на президенциализма, не съм въодушевен, макар да признавам, че съм се опитвал да формулирам такива подходи.

ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКИ ИЛИ ПОЛУПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМИ, ИЛИ ДВУПОЛЮСНАТА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ

Успехът на Петата френска република привлича вниманието на учените и политиците и води до предложения за подобни системи като алтернатива както на президенциализма, така и на парламентаризма. В литературата тази система се нарича „двуполюсна изпълнителна власт", „разделена изпълнителна власт", „парламентарна президентска република" „квазипарламентарно" или „полупрезидентско управление", а напоследък Шугарт и Кери предложиха понятието „премиерско-президентска система". Това разнообразие подчертава колко различни могат да бъдат такива системи в теорията и практиката. Доста дълъг е списъкът на страните, създали такива режими или експериментирали с тях. Всички техни изследователи, най-вече Морис Дюверже, са единодушни, че тези режими функционират по различни начини.[42] Всъщност Аренд Лийпхарт твърди, че тези системи не представляват синтез от парламентарната и президентската форма на управление, а редуват президентски и парламентарни фази.

По същество при двойствените системи на изпълнителната власт има президент, избран пряко или непряко от народа, а не излъчен от парламента, и министър-председател, който се нуждае от доверието на парламента.

[42] Вж. **Дюверже, М.** Полупрезидентският режим (Шах на царя). С., 1995.

Ето някои други особености, които не се срещат винаги, но се свързват с двойствените системи: президентът назначава министър-председателя, макар той да се нуждае от парламентарна подкрепа, президентът може да разпусне парламента. Това е съществено отклонение от принципа на разделение на властите. В президентските системи това правомощие откриваме само в чилийската конституция на Пиночет от 1980 г., в Парагвай (където историята на познава демократично управление), в Уругвай (където нормата се прилага само в особени случаи и никога не е използвана на практика) и в перуанската псевдопарламентарната конституция от 1979 г. В двойствените системи на изпълнителната власт, за да може президентът да разпусне парламента, министър-председателят трябва да се съгласи или да приподпише, но тъй като президентът посочва министър-председателя, много вероятно е да си намери съмишленик за разпускането. Именно съчетанието от президентски правомощия за разпускане на Райхстага и свободен избор на канцлер, който да приподпише указа, доведе в края на Ваймарската република до съдбовните избори, в които нацистите набраха сили и накрая до полусвободните избори през март 1933 г., когато те спечелиха мнозинство. Понякога президентът може да заобиколи парламента, да поиска извънредни пълномощия и да призове за референдум. Правомощията на президента и министър-председателя могат да бъдат най-разнообразни по закон и още повече на практика, но за разлика от монарха или президента в парламентарните системи президентът тук не е символична фигура, а притежава потенциална, ако не и реална власт да влияе върху политиката и управленския процес.

Тези системи се оформят при много особени и своеобразни условия в различните държави.[43] Най-голямо внимание се обръща на Петата република, а често се забравя, че една от първите демокрации, експериментирали с модела, е Ваймарската република. Учудващо малко внимание се обръща на начина на действие на тази демокра-

[43] Вж. Les régimes semi-présidentiels (Par la dir. de M. Duverger).

ция в съвременния анализ на двойствените системи на изпълнителната власт. Макс Вебер пръв формулира аргументите за въвеждането на такава система. Авторът на Ваймарската конституция Хуго Пройс следва Вебер с някои различия в акцентите. Днешните двойствени системи на изпълнителната власт не се отличават съществено от характеристиките на Ваймарска Германия. Друг ярък пример за такъв режим е Финландия, докато други три държави – Австрия след 1929 г., Исландия и Ирландия – функционират предимно като парламентарни системи, въпреки че притежават някои от особеностите на полупрезидентските форми според моето определение. Един по-скорошен пример е Португалия, която под влиянието на френския модел прави опит да въведе системата, а полупрезидентските форми са предмет на обсъждане в Латинска Америка в хода на неотдавнашните преходи, макар че така и не се институционализират чрез конституционни реформи. Някои елементи на Ваймарския опит влияят и върху разработването на испанската конституция през 1931 г. Контрастът между Ваймар и Петата република вече доказва, че връзката между този тип система и стабилността на демокрацията никак не е еднозначна. Във всички случаи, когато системата е въведена, практическото ѝ приложение се намира под решителното въздействие на конкретните исторически обстоятелства. Не бива да се забравя, че всички европейски демокрации през 1918 г. са конституционни монархии, с изключение на Швейцария и Франция. По онова време Третата френска република със своя „режим на Националното събрание" не е привлекателен модел и затова Германия след премахването на монархията се ориентира към политическо новаторство. Първоначално целта на Макс Вебер и останалите е да се създаде парламентарна монархия по британски образец. Невъзможността на замисъла и някои особености на германската партийна система, федералното държавно устройство и безпокойството за лидерството на фона на трудното международно положение на Германия водят до пряко избиране на

президента, без изцяло да се изоставя вече създадената парламентарна традиция. За новата демокрация е нужен силен водач, но не се обмисля пълен президенциализъм с разделение на властите, както е в САЩ.

Приетата във Ваймар германска конституция от 1919 г. установява полупрезидентска, полупарламентарна система. Президентът се избира от народа за срок от седем години и може да бъде преизбиран. Той назначава и освобождава от длъжност канцлера, който съставя кабинета, макар канцлерът да се нуждае от доверието на парламента. Президентът може да разпусне Райхстага с подписа на канцлера. Ако канцлерът откаже да се подпише, президентът може да го освободи и да назначи друг, който е готов да се разпусне Райхстагът и да се насрочат нови избори, като управлява до тяхното произвеждане. Естествено, докато е в състояние да осигури мнозинство в подкрепа на правителството, Райхстагът не се разпуска, но ако няма мнозинство, съществуват условия за президентски кабинети и краткотрайни правителства, което води до многократни избори с надеждата да се получи парламентарно мнозинство. Освен това, президентът пряко командва армията и е в състояние да издава „непосредствени заповеди". Съгласно член 48, президентът има също широки правомощия при извънредни ситуации. Всички тези правомощия изиграват важна роля за рухването на Ваймарската демокрация.

Във Финландия, където мнозина от десницата настояват за конституционна монархия, невъзможността тя да бъде постигната и страхът от хегемония на левицата, която не се радва на доверие, води до специфичния компромис, запазил се до наши дни.[44]

В редица случаи, както например във Франция през периода 1958–1962 г., основен фактор за въвеждането на управлението с двойствена изпълнителна власт е недо-

[44] Вж. **Arter, D.** Government in Finland: A „Semipresidential System"? – In: Parliamentary Affairs, 1985, Vol. 38, както и **Nonsiainen, J.** Bureacratic Tradition: Semi-presidential Rule and Parliamentary Government: The Case of Finland. – In: European Journal of Political Research, 1988, Vol. 16.

верието в политическите партии, въпреки че функционирането ѝ в крайна сметка зависи именно от партиите и връзките между президента и партиите и изобщо партийната система. Идеята за неутрална власт, която е арбитър между партиите или стои над тях, силно импонира в страни, където силната партийна поляризация затруднява парламентаризма, както е при конституционната реформа в Австрия от 1929 г., практически изоставена през 1931 година.

Както Бартолини разкрива в големи подробности, двойствените системи на изпълнителната власт са въведени в държави, постигнали своята независимост от друга страна или от господстваща сила, в търсене на символа на новата нация[45]. Такова е положението до известна степен във Финландия, но най-вече в Ирландия и Исландия след независимостта. Необходимо е народно легитимиране, което да даде на президента в новата демокрация или новата държава поне част от достойнството на изчезналия монарх.

Обстоятелствата, довели до двойствена система на изпълнителната власт в Португалия са по-сложни поради несигурността на прехода към демокрация чрез военен преврат. Възможността генерал да стане президент като арбитър между законодателната власт, която представлява политическите партии, и Съвета на революцията, който представлява първо Движението на въоръжените сили (MFA) и после въоръжените сили като цяло, е особеност на португалската система в подражание на френския образец. По-нататъшните конституционни реформи (1982), както и промяната в партийната система (особено когато правителството има подкрепата на мнозинството) води до все по-отчетлива парламентаризация на системата.

Специфичната криза на Четвъртата република, изострена до краен предел от Алжирската война и превратa на 13 май 1953 г., както и уникалната историческа роля на

[45] Вж. **Bartolini, S.** Sistema partitico ed elezione diretta del capo dello stato in Europa.

Шарл дьо Гол водят до създаването на Петата република. Може дори да се твърди, че във Франция и в Португалия едно от съображенията за въвеждането на двуполюсна система е необходимостта от гаранции, че армията ще бъде подчинена на президента, който има особена легитимност за въоръжените сили, какъвто е случаят с дьо Гол и президента Еаниш.

Формалистичният правен и конституционен анализ на тези режими според нас не разкрива истината изцяло и може дори да въведе в заблуждение. Анализът на фактическите партийни конфигурации в парламента и на президентската подкрепа също не е достатъчен. Дълбоките и противоречиви концепции за политическата система, които нерядко водят до изграждането на двуполюсни режими, както и произтичащите от тях неоднозначни резултати и компромиси обясняват защо няма единодушие в тълкуването на конституционните роли и партийните схеми в подкрепа на правомощията на президента или парламента и министър-председателя, както личи от разногласията между юристите-конституционалисти и от актуалността, която придобиват по време на криза в режима. Застъпниците на двуполюсните режими следва да обърнат по-сериозно внимание на сложния (и добре проучен) опит на Ваймарската република.

Системите, най-общо окачествими като двойна изпълнителна власт, разкриват множество значими различия в конституционните правомощия, отреждани на президента. Тези правомощия невинаги съвпадат с реално упражняваните – или поне в определени моменти. Както отбелязва Морис Дюверже в своя анализ на седем примера, при три от тях президентът играе важна роля, при четвъртия би могъл да играе важна роля, а в останалите три ролята му е слаба, но никога силата на президентството не отразява формално определените в конституцията правомощия[46]. Освен това изследването на Ваймарската република от Калтефлайтер и други ав-

[46] Вж. **Duverger, M. A** New Political System Model: Semipresidential Government. – In: European Journal of Political Research, 1980, Vol. 8.

тори разкрива, как една и съща институция работи много различно при различни обстоятелства, по-конкретно, при различни взаимоотношения между президента и партийната система[47]. Същото може да се каже за Петата република, макар и фактът, че за един кратък период (1986–1988) президентът няма мнозинство в парламента, да прави модела по-последователен.

Както при всички други политически институции, невъзможно е да се анализира работата на двуполюсен режим независимо от общата политическа система, особено партийната система и сложната историческа ситуация. Подозирам, че това е по-вярно за двуполюсни режими, отколкото за други видове управление. Твърде опростенческо би било да обясняваме стабилността на Петата република във Франция само с приемането на новата конституция, понеже едновременно с нея се въвежда значима промяна в избирателната система с преход от пропорционално представителство към мажоритарна система с балотаж (1958–1986). След връщането на пропорционалното представителство през 1986 г. се предвижда минимален праг. Силната избирателна система, ако използваме терминологията на Сартори, в съчетание с една президентска система и нейната институционализация под подчертано персонализираното ръководство на дьо Гол, води до коренна промяна в партийната и оттам в политическата система. Не е възможно да се отдели въздействието на конституционната промяна от онова на промяната в избирателната система, но да не забравяме, че Мишел Дебре – геният на конституцията на Петата република – е писал: „избирателната процедура е по-сериозен въпрос от разделението на властите", а също че – за разлика от Ваймарската република, Финландия и Австрия – Франция първоначално се отказва от пропорционалното представителство.

Не бива същевременно да забравяме, че окончателното укрепване на Петата република съвпада с историческата криза на комунизма – миноритарен съюзник и потенциален конкурент на Социалистическата партия. Да добавим още, че веднъж след като Франция преодолява крайния етап на колониалната криза под водачеството на дьо Гол, републиката вече не се сблъсква с подобна по мащаби криза. Когато се сравняват Четвъртата и Петата република, е съвършено справедливо да се напомнят тези факти, а и положението в Европа след Втората световна война със заплахата от една потенциално нелоялна комунистическа опозиция и принципната опозиция на голисткия Сбор на френския народ (RPF) срещу институциите на Четвъртата република.

[47] Вж. **Kaltefleiter, W.** Die Funktionen des Staatoberhauptes, p. 153–167.

Литературата за тези режими води до заключението, че системата може да действа, като се доближава или до президентския, или до парламентарния модел с президент, който упражнява влияние, но не и реална власт. Това само отчасти зависи от институционалното устройство и намеренията на въвелите системата и в далеч по-голяма степен от партийната конфигурация в конкретната обстановка. През 1981 г. Реймон Арон пише: „Президентът на републиката е върховната власт, доколкото има мнозинство в Националното събрание, но трябва да се откаже от реалната власт в полза на министър-председателя, ако парламентарното мнозинство премине в ръцете на друга партия"[48]. Именно това се случва във Франция през 1986 г., в Португалия след 1982 г. и за доста дълги периоди във Финландия. Системата никога не работи като полупрезидентска, полупарламентарна, като президентът и министър-председателят съвместно оглавяват правителството. Вместо да бъде полупрезидентска, Петата република най-често е президентска, и само от време на време – парламентарна. До същото заключение стига Дюверже: Петата република не е синтез от парламентарна и президентска система, тя редува президентски и парламентарни фази. Но застъпниците за обособяването на двата типа режим може да възразят, че парламентарният модус на двуполюсната систе-

[48] Вж. **Aron, R.** Alternation in Government in the Industrialized Countries. – Government and Opposition, Vol. 17, 1981, № 1.

ма (мнозинството в подкрепа на министър-председателя е различно от онова, което избира президента) не се разгръща пълноценно като парламентарна система, защото по конституция президентът има специфични правомощия и задачите могат да се разделят функционално.

Сартори критикува Дюверже, като изтъква, че в случая на съжителство системата не става чисто парламентарна, понеже избраният от народа президент запазва определени правомощия и има самостоятелна легитимност. Президентството се приспособява, но то не се преобразува. Проблемът е следният: ще се приспособи ли или ще тръгне по пътя на конфликта, особено ако възможността за разпускане на парламента и нови избори подкрепят двойствеността?[49]

Би могло да се твърди, че системата може да работи като чисто президентска, при което ролята на парламента е изцяло второстепенна. Такъв би бил случаят, когато един разпокъсан и неефективен парламент е неспособен да подкрепи министър-председателя. При това положение министър-председателят може само да бъде „друго аз" на подкрепяния от парламента президент. Подобна е, донякъде, ситуацията на Брюнинг. Както личи от примера, системата в такива случаи зависи от липсата на напрежение между министър-председателя и президента, което е малко вероятно, когато президентът и неговият антураж, както е било при Хинденбург, преследва цели, влизащи в противоречие с целите на министър-председателя. Системата вече, в такъв случай, не осигурява стабилност на правителството.

Бих подчертал, че една двойна система на изпълнителната власт зависи също толкова или дори повече, колкото чисто президентската, от личността и качествата на президента. Обаче същевременно отговорността се размива и са възможни, дори вероятни, нови конфликти, създавайки ситуации, при които строго определеният мандат само усложнява проблема.

[49] Вж. **Sartori, G.** Seconda Repubblica? Si, ma bene. Milan, 1992.

Важно е да бъдат анализирани в известни подробности ситуациите, при които системата действа добре дори независимо от личността на президента. Калтефлайтер в своя обстоен анализ на президентствата на Еберт и на Хинденбург през неговия първи мандат, както и коментаторите на Петата република, посочват условията за това. Впрочем трябва да се изтъкне, че нито Еберт, нито дьо Гол, когато поемат президентския пост, са избрани пряко от народа. Еберт е издигнат от парламента в непреки избори. Техният начален успех, следователно, не се дължи на един плебисцитен народен избор, довеждащ до онова лидерство, което Макс Вебер има предвид. Изводът на Калтефлайтер е, че влиянието на президента е последствие предимно от подкрепата на неговата партия, а не от подкрепа за неговата длъжност. Системата не отстранява проблемите, свързани с партийните взаимоотношения. Напротив, партийните взаимоотношения определят успеха на системата. В оптималния случай, президентът е също така водачът на своята партия, която има и мнозинство в парламента. Такова е благоприятното стечение на обстоятелствата, сред което се оказват дьо Гол, Жорж Помпиду, в по-малка степен – Адолф Шарф в Австрия, както и, по-наскоро, Франсоа Митеран. Би могло да се твърди, че президентът дьо Гол е успявал да си осигури партийна подкрепа, но е спорно, дали успехът му се дължи на личните качества или на неговата длъжност, и доколко може да се обясни с промяната в избирателната система. Двуполюсни системи работят добре също така и с президент, който има значително влияние върху своята партия, както е било при Шарф в Австрия, но една структурирана партийна система има способността да доведе до образуването на парламент, който подкрепя правителството, както се случва с други австрийски президенти.

Положението е съвсем различно при неструктурираните партийни системи, поляризираната многопартийност и голямата партийна разпокъсаност. Тогава един президент, който е също така водач на важна партия –

както са били Еберт през първия си мандат и Кеконен във Финландия, може да използва своята позиция, за да заработи партията му с останалите и да се образува стабилно правителство. Примерът с Еберт, обаче, показва, че е много вероятно такава политика да подронва властта на президента вътре в партията, защото позициите му неизбежно не са такива на партиен лидер. Той би могъл да запази значително влияние в партията, както Еберт през втория си мандат и повечето финландски президенти. Тогава е възможно да управлява съвместно с министър-председателя. Ситуацията твърде много се усложнява за един президент, който няма особено влияние в своята или изобщо в някоя партия и трябва да подкрепя политика, с която не е съгласен – иначе ще подкопае парламентарното управление. При такива ситуации, когато партийната система е слаба, дори изказването на мнение, съвпадащо с това на опозицията, води до разрастване на кризата. Примерът с Нисето Алкала-Замора в Испания през 30-те години на миналия век добре онагледява тези проблеми. Както се предполага, такава ситуация би могла да бъде разрешена чрез разпускането на парламента, както конституцията на теория позволява, за да се създаде мнозинство, подкрепящо един министър-председател, който може да се сработи с президента. Обаче това не е уместно, ако електоратът върне на власт партията или коалицията, която подкрепя министър-председателя. Тогава президентът може да бъде принуден да подаде оставка или неохотно да се оттегли от властта. Несъвместимостта между президент със значими правомощия и парламент, в който неприемливи за него партия или партии имат мнозинство, може да доведе до тежка безизходица, пораждаща криза на политическата система.

Калтефлайтер описва ситуацията на една партийна система, изпаднала в задънена улица, разпокъсана и неспособна да образува правителство; решаващи в такъв случай стават резервните правомощия на президента. Но системата не става чисто президентска, най-много да се превърне в конституционна диктатура с извънредни правомощия. Такава ситуация, както личи от втория мандат на Хинденбург, съдържа вътрешно присъщи елементи на извънредна нестабилност, защото няма реално разделение на властите и президентът не може да управлява без подкрепата на парламента, който обаче е неспособен да го поддържа. Накрая се стига до най-лошия вариант на истински президентските системи с неефикасен и бунтовнически настроен парламент.

При случая с Ваймарската република, възможността да се потърси опора в правомощията на президента допринася за катастрофалния завършек. Тя улеснява партиите да не поемат своята отговорност за сформирането на парламентарно правителство и води до толериране на Брюнинг от парламента, до поредица от президентски кабинети, когато Хинденбург оттегля подкрепата си за Брюнинг, и до непрестанно търсене на мнозинство за назначените от президента канцлери. Редицата избори в период на икономическа и политическа криза дават възможност на нацистите да станат най-силната партия в парламента и водят накрая Хинденбург дотам да назначи Хитлер за канцлер, надявайки се, че той и неговите съюзници ще успеят да се сдобият с мнозинство, което те накрая получават в полусвободните избори през март 1933 година.[50]

Необходим е внимателен анализ, за да се открият предимствата на двуполюсната система при най-благоприятните условия, които, както казах, са: (1) президентът е водач на една от големите партии или влиятелна фигура в нея; и (2) партията може да образува коалиция с абсолютно мнозинство в парламентарно управление, способно да работи с президента. Какви са предимствата пред едно чисто парламентарното управление? Трудно е те да бъдат определени, без да се навлиза в повече подробности, отколкото мястото тук ни позволява, но се предполага, че двуполюсната система дава възможност на президента да сменя министър-председателя, както

[50] Вж. **Lepsius, R.** From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree. – In: Breakdown of Democratic Regimes, pp. 34–50.

също и да променя политиката, без да поражда криза в системата – или дори в партията, която съставя правителството. Така се случи с Франсоа Митеран при промените в ориентацията на социалистическата партия в парламента от държавна намеса към по-либерална политика. Трудно е да се гадае дали такива промени щяха да настъпят в парламентарната група на партията при липсата на излъчен от нея президент и оттам – наличието на заинтересованост на партията от единство с цел отново да спечели президентството. Някои биха казали, че друго предимство на една двуполюсна система е възможността отговорността за неуспехите да бъде прехвърлена върху министър-председателя, оставяйки президента незасегнат. Тази възможност обаче не допринася за появата на отговорни и споени партии. Част от нейните поддръжници наблягат върху това, че системата на двойна изпълнителна власт отрежда на министър-председателя по-силна роля, когато президентът не е способен ефективно да изпълнява своята. Тук се приема, че президентът не се е вкопчил във властта и няма право да разпуска парламента като средство против министър-председателя, подкрепен от партията, отнеглила своето доверие от президента.

Сюлейман отбелязва, че нестабилност и неефективност се появяват дори тогава, когато президентът и министър-председателят се подкрепят от една и съща партия или коалиция. Президентът неизбежно има свои собствени сътрудници и може да разработва такива политики, които се отклоняват от онези на министър-председателя. Нещо повече, членовете на кабинета, имащи пряк достъп до президента, може да заобиколят министър-председателя и да се обърнат към президента, предвид да попречат на решенията на министър-председателя, който тогава изпада в неловко положение. Резултатът във всички случаи е голямо политиканстване и интриги, които може да затормозят процеса по вземане на решения и да оформят противоречива политика поради борбата между президента и министър-председателя.

Френският опит при Митеран доказва, че системата не гарантира максимална ефективност.

В заключение може да се каже, че една двуполюсна система би могла да работи, но не непременно според замисъла на нейните привърженици. Тя може да работи тогава, когато стане една *de facto* парламентарна система, като в Ирландия, Исландия, Австрия от Втората република или когато партията или партиите, които подкрепят президента, същевременно имат мнозинство в парламента. По изключение това се случва и когато един изключително ловък политик осъзнае, че трябва да позволи на един министър-председател, подкрепян от мнозинството в парламента, да управлява. Надали обаче двуполюсността е ефикасно средство за преодоляване на проблемите на една поляризирана или разпокъсана партийна система, освен ако не се съчетае с други значими обстоятелства, като например промените в избирателната система на Петата република, историческата криза на Френската комунистическа партия или изключителните лидерски качества на Шарл дьо Гол през първите години от Петата република. Пред лицето на една слаба или неефективна партийна система, тя е, противно на надеждите на някои нейни поддръжници, само повърхностна терапия, както казва Калтефлайтер.[51] Тя не може да превъзмогне слабостите на една партийна система.

Другата скрита опасност – едно авторитарно тълкуване на президентските правомощия, намира образцов пример в начина, по който Карл Шмит интерпретира Ваймарската конституция. Той използва своето понятие *Hüter der Verfassung* („пазител на конституцията"), за да изгради образа на лидер, който стои над и против партиите[52]. Това, в крайна сметка, довежда до разрива на *Führerstaat* (лидерската държавност) с демократичната либерална традиция. Такава опасност никак не бива да се изключва, когато президентската длъжност се заема от популистки водач, който олицетворява властта, или от

[51] Вж. **Kaltefleiter, W.** Die Funktionen des Staatoberhauptes, S. 183–197.

[52] Вж. **Schmitt, C.** Der Hüter der Verfassung [1931]. Berlin, 1996.

военен, който би могъл да използва своето избирателно тяло във въоръжените сили, за да укрепва властта си в противовес на парламента.

Предвид на опита с този тип управление е съмнително да се твърди, че то само по себе си може да поражда демократична стабилност.[53] Някои от условията, които благоприятстват успеха на една двуполюсна система, са донякъде същите като онези, които осигуряват стабилно парламентарно управление, а именно парламент, в който партиите са в състояние да подкрепят министър-председателя, но с допълнителното условие, че той може да се сработи с президента.

ЕКСКУРС: ПРЕЗИДЕНТЪТ В ИСПАНСКАТА РЕПУБЛИКА, 1931–1936 ГОДИНА

Испанската република (1931–1936) не е включена в анализа на полупрезидентските, полупарламентарни режими поради очевидната причина, че президентът не е бил избран пряко от народа, а непряко – от парламента и една специално избрана за целта избирателна колегия. Все пак, Раздел V на конституцията от 1931 г. му дава такива правомощия, които надхвърлят онези на президентите при парламентарните демокрации.[54] Най-важно от тях е необходимостта министър-председателят да има двойното доверие на президента и на еднокамарния парламент. Тежестта на президентското доверие се засилва от факта, че предложенията за вот на недоверие изискват абсолютно мнозинство в камарата. Само президентът може да назначава и да уволнява министър-председателя, което означава, че той може да наложи вето върху политически лидери, които смята за неподходящи – независимо от силата им в парламента, – но парламентът също така има властта да откаже своята подкрепа

[53] Вж. **Linz, J.** Crisis, Breakdown and Reequilibration, p. 74–75.

[54] Вж. **Serrano, N. P.** La constitucion española (9 Dec. 1931). Madrid, 1932, както и **Bar, A.** El presidente del gobierno en España: Encuadre constitucional y prática politica. Madrid, 1983.

на предложения от президента кандидат. Освен това, президентът има правомощието да разпусне парламента два пъти през своя мандат, и да насрочи нови избори – възможност, която Нисето Алкала-Замора използва през 1931 и 1936 година. Той също председателства заседанията на кабинета и участва в разискванията. От друга страна, свиканият след второто разпускане парламент може да вземе решение, дали разпускането е било необходимо, а отрицателният вот на мнозинството депутати би могъл да доведе до отстраняване на президента от длъжност (чл. 81). Тази норма бива приложена през 1936 г., въпреки че разпускането на десния парламент води до избиране на такъв, доминиран от Народния фронт.

Би било твърде сложно и твърде пространно да се изяснява начинът, по който президентът Нисето Алкала-Замора схваща своята длъжност, двусмислията в конституцията, решенията, които президентът взема, неговите сблъсъци с водачите на основните политически партии, конфликтите му с министър-председателя Алехандро Леру-и-Гарсия, президентското вето върху Хосе Мария Хил-Роблес (водач на CEDA – Confederación Española de Derechas Autónomas, Испанска конфедерация за автономни права, най-голямата партия в парламента през периода 1933–1936), президентското правителство от 1935 г., което разпуска Кортесите, опитът да се образува предвождан от Алкала-Замора центристки блок в изборите през февруари 1936 г., както и неговото отстраняване от парламента, доминиран от Народния фронт, на 3 април 1936 година. Макар че има оживени дебати[55] по въпроса, доколко президентският компонент в конституцията и личността на Алкала-Замора допринасят за кризата на републиката, и оттам, в крайна сметка, за гражданската война, не може да има съмнение, че моделът с двойното доверие е фактор, допринесъл за нестабилността на републиката. Доколкото испанската система от онези времена се вписва в премиерско-президентския

[55] Вж. **Villaroya, J. T.** Presidente de la República y Gobierno: Sus Relaciones. – In: Revista de estudios politicos (nueva época), 1983, Vol. 31–32.

модел, тя не оправдава надеждите, които възлагат върху този режим ученията и политиците. Тя поне показва, че такъв модел зависи в много голяма степен от личността на действащия президент (непредвидим фактор), а също че той не може да послужи за решаване на проблемите, произтичащи от една поляризирана многопартийна ситуация. Важно е да се отбележи, че непоклатимостта на президента, който упражнява правото си на вето върху предложенията за парламентарни правителства и е в състояние да разпусне парламента, довежда дотам сред военните да бъде разисквана (към края на 1935) възможността за намеса; Хил-Роблес, водачът на CEDA, би могъл да приеме подобни планове при наличието на консенсус – особено ако Франко, най-видният генерал по онова време, би бил готов да ги подкрепи.

Още при дебатите в Учредителното събрание, Алкала-Замора отбелязва нееднозначността на текста. Той пита: президентът да използва ли „Държавен вестник" или просто да облече фрак? Дали трябва да поставя крайъгълни камъни, или да се остави да го убият с камъни?[56]

ДВОЙНАТА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ И ВОЕННИТЕ

Един свързан с модела на двойната изпълнителна власт конституционен и политически проблем, който заслужава особено внимание, е въпросът, кой има власт над въоръжените сили – дали президентът или неговият министър-председател. Въпросът е особено важен, защото повечето демократични конституции, дори в парламентарни сисдтеми, следвайки традиционното виждане относно монарха като върховен главнокомандващ на въоръжените сили, разглеждат президента като символичен ръководител на военните. Няма спор, че избраният президент при една чисто президентската система е главнокомандващ на въоръжените сили, дори и когато разработването на реалната военна политика е

[56] Вж. Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 3 Nov. 1931, p. 2092.

делегирано на министъра на отбраната, който би могъл да бъде цивилен или не, и когото президентът назначава по свой избор. В чисто парламентарна система, правото да назначава министъра на отбраната или министрите на въоръжените сили е отредено на министър-председателя, който съставя целия кабинет. Но изискванията на модерната война водят до назначаване на министър на отбраната вместо на министри на отделните родове войски, за да се постигне по-добра координация между тях. Тази новост е желана не само от цивилните, но и от най-компетентните военни специалисти – за да се преодолее вътрешното съперничество между родовете войски и липсата на координация. Като един от символите на върховенството на конституционно легитимираната политическа власт в много демокрации се откроява изборът на цивилен министър на отбраната от средите на политическите лидери. Това решение невинаги се възприема като нежелателно от военните, понеже един политик може да представлява интересите на въоръжените сили пред политическото ръководство по-ефективно от техен колега без необходимите политически умения.

В системата на двойната изпълнителна власт, главните действащи лица обикновено са три, често пъти четири: президентът, министър-председателят, министърът на отбраната и, обичайно, началникът на генералния щаб, който непосредствено командва въоръжените сили. Йерархията, толкова значима за военното мислене, се усложнява допълнително. Дали президентът ще действа чрез министъра на отбраната? Дали последният няма да установи пряка връзка с президента, заобикаляйки министър-председателя, и докладвайки пряко на президента, който взема решения, без непременно да уведоми министър-председателя и да получи неговото съгласие?

Такава пряка и проста йерархична взаимовръзка може да бъде приветствана от военните. Тя би символизирала обособеността на военната сфера, а също изтеглянето на военната политика от общополитическите съображения и от парламентарния контрол. Такъв модел би

станал още по-вероятен, ако министър на отбраната е военен, който е лоялен не спрямо политическия екип начело на правителството, а спрямо „надпартийния" президент – върховния главнокомандващ. Един президент, който се приема за надпартиен представител на нацията, е вероятно да установи лични отношения с министъра на отбраната и чрез него – с въоръжените сили, а също, донякъде, да изпълни функцията си да усмирява политически конфликти и чрез това да укрепи режима. Ето как, може би неволно, той изважда военните от гражданския политически контрол.

Този модел често стабилизира длъжността на министъра на отбраната, ако има подкрепата на висшето военно командване, а от друга страна може да укрепи и неговите позиции в кабинета чрез доверието на президента и военните. Надали е случайно, че във Ваймарската република между 1919 и 1933 г. има двадесет кабинета и само четирима министри на отбраната.[57] След като се установи лична връзка между президента, министъра на отбраната и военните ръководители, президентът започва да разглежда всяка една намеса на министър-председателя в тази връзка като нежелана и ревниво да пази самостоятелността на военното командване. Моделът допада особено много на един президент с военна кариера. Такива президенти понякога биват избирани в демокрации, където тяхната подчиненост е основен въпрос или военните могат да се представят като надпартийни – Хинденбург в Германия, Манерхайм във Финландия, Еаниш в Португалия, накрая, но не по значение, дьо Гол във Франция. Всички тези президенти в системите на двойна изпълнителната власт поддържат специални отношения с въоръжените сили.

Да допуснем ситуация, при която министър-председателят представлява различна партия или коалиция в сравнение с президента и е в състояние да наложи своя избор за министерството на отбраната над президентските предпочитания. Да предположим, че министърът на отбраната влиза в конфликт с военното командване. Колко е вероятно при тази ситуация висшите ешелони на военната върхушка, смятайки президента за по-близък до техните гледища, да се възползват от специалните си отношения и да се обърнат към него като главнокомандващ, заобикаляйки министър-председателя и министъра на отбраната? Това би поставило последните в едно много трудно положение, ако президентът се опита да използва своите резервни правомощия предвид да предлага военни политики и офицерски назначения, или да налага вето върху тях.

Оттук, системата съдържа един потенциал за политическа или дори конституционна криза. Нека да отбележа, че дори в една конституционна монархия като Испания, където правомощията на краля са много ясно определени и политическата отговорност за управлението на страната очевидно принадлежи на министър-председателя и на неговия кабинет, включително министъра на отбраната, въпросът се оказва доста деликатен. Настъпва момент, когато военните се обръщат направо към краля, заобикаляйки политическото ръководство. Колко по-често ще се случва това при двойна изпълнителна власт? При този режим конституцията следва ясно да определи правния статут на всеки представител на изпълнителната власт, предвид да не се налага в криза проблемите да се решават от неговата властова база, оставяйки на военната върхушка да избира, коя от двете демократично легитимирани институции е по-благоприятна за нейните интереси. Моделът на двойната изпълнителната власт създава условия за конституционни неясноти относно един от ключовите въпроси в много демокрации, а именно подчинеността на военните на демократично избрани власти с надеждата за гражданско върховенство.

[57] Вж. **Bracher, K. D.** Die Auflösung der Weimarer Republik. Stuttgart, 1957.

ЗАЩО СА ПРИВЛЕКАТЕЛНИ ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКИТЕ И ПОЛУПАРЛАМЕНТАРНИТЕ РЕШЕНИЯ?

Предвид тези съображения бихме могли да се запитаме: защо тази система на двойна изпълнителна власт, полупрезидентско или полупарламентарно правителство, или иначе казано, премиеро-президенциализъм, е привлекателна за мнозина демократи, изправящи се пред кризата и провала на президенциализма, които не желаят да приемат парламентаризма?[58] Несъмнено, видимият успех на Петата република е породил голям интерес към системата, но други случаи, особено Ваймарската република и елементите на смесена, макар не строго полупрезидентска, система на Испанската република между 1931 и 1936 г., не са достатъчно разгледани. В страните от Латинска Америка, със силната им президентска традиция, възприемането на смесена система вероятно изглежда косвен, дори умишлено прикрит тласък към парламентаризма за мнозина, които допускат, че парламентарната практика може да се въведе, като същевременно се запазят символите на президенциализма. Ето защо, смесената система е резултат от едно нежелание смело да се предприеме радикална промяна в конституционната традиция. Личното ми мнение е, че отрицателният опит, свързан с президентските режими, който редица страни са имали, предлага една отлична възможност за конституционно новаторство, но това не е общото мнение сред политиците и конституционалистите в Латинска Америка, макар и да се чуват силни гласове в подкрепа на парламентаризма.

За да опознаем по-добре трудностите и слабостите на модела за двойна изпълнителна власт, нека се вгледаме по-отблизо в онези условия, при които такава система може да бъде преобразувана в парламентарна, което е целта на някои от нейните привърженици, дори те да не биха го признали публично. В края на краищата, примерите с Ирландия, Исландия и Австрия показват, че такава промяна може да се състои. Ще трябва да призная, че според мен тя не е лесна от политическа гледна точка, но не бих изключил възможността да се използва моделът на двойната изпълнителна власт като преходна система, която накрая ще стане парламентарна. Такъв процес изисква определени условия, които, без да са невъзможни, според мен са малковероятни. Те са следните: големите партии да се споразумеят за избирането на президент с консенсус, а президентът да не е силно отъждествяван с никоя партия, и да не е настървен да упражнява своите правомощия. Това би било избор на високо уважавана личност, приемлива за почти всички с изключение на крайните елементи от политическия спектър, човек, който е готов да действа като неутрален арбитър при извънредни обстоятелства, но без амбиции да упражнява реална власт. Според мен, невинаги е лесно да се намери човек, който да отговаря на тези изисквания. Освен това, такова изрично споразумение или мълчаливо разбирателство между партиите може да се окаже неизпълнимо; някоя от големите партии може да го наруши, подкрепяйки някой силен кандидат. При такова споразумение, всички лидери на големи партии, мъжете и жените с амбиции да управляват държавата, биха се насочили към надпревара за места в парламента и биха били готови да потърсят там едно мнозинство, за да образуват правителство, в което те биха могли да станат могъщи парламентарни министър-председатели, като зачитат символния статут и влиянието на президента. Това би било истинска полупарламентарна система под прикритието на полупрезидентска конституция. Не съм сигурен, дали в Латинска Америка партиите и водачите с амбиции да управляват биха проявили желание да изоставят надпреварата за президентския пост, и да се състезават за властта в парламента, за да получат вот на доверие.

Дори ако се постигне такова „джентълменско" споразумение, никой не може да е сигурен, че то ще стане неписано правило. Освен това, един аутсайдер, популистки кандидат, би могъл винаги да го денонсира. Може би пред-

[58] Вж. **Sartori, G.** Le riforme instituzionali. – Tra buone e cattive. – In: Rivista italiana di scienza politica, 1991, Vol. 21.

ложението на един боливийски политик би могло да даде началото на промяната: да се изисква един „надпартиен" кандидат за президент да бъде излъчен от две трети от членовете на парламента. Подобно мнозинство не би било да посочи някого с амбиции да управлява. Но гласоподавателите все пак ще трябва да легитимират избора.

Ако президентският пост се заема от силна личност, водач на голяма партия, то системата надали ще влезе в парламентарен калъп. Ако президентът има подкрепа в парламента, системата най-вероятно ще остане президентска, тоест, система с последиците, които вече посочихме.

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ ПОД „ПРИКРИТИЕТО" НА ПРЕЗИДЕНТСКИ МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

Предвид дискусиите за въвеждането на парламентарни елементи в президентските системи в Латинска Америка трябва да се подчертае, че министър-председателят, който оглавява кабинет и ръководи администрация, бива назначаван и уволняван от президента по негова преценка, като не се нуждае от доверието на парламента, не бива да се смесва с един министър-председател при полупрезидентския, полупарламентарен конституционен модел. Създаването на такава длъжност е само форма за делегиране на президентски правомощия, което би дало на президента възможност да избегне някои критики и да ги прехвърли върху министър-председателя. Обаче правомощията на такъв министър-председател, а също на неговите министри, надали биха били много различни от онези на секретарите в кабинетите при президентските режими, които имат значителна самостоятелност да ръководят своите ресори, или от автономията на един съветник по националната сигурност, вземащ важни решения, както се предполага, прегледани от президента. При такава една система, президентът продължава да бъде единствената и последната инстанция, която взе-

ма решенията, а също така единствен легитимира решенията, взети от други.

Възможността такъв министър-председател и министрите да бъдат членове на парламента не променя положението. Всъщност, при някои парламентарни системи министерската длъжност е несъвместима с членство в парламента. Възможността към тези министри да бъдат отправяни въпроси или питания от парламента също така не променя положението, въпреки че дава повече правомощия на законодателите. В края на краищата, и членовете на кабинета в САЩ постоянно се явяват пред Конгреса. Единствено възможността за цензурен вот, който задължава президента да освободи от длъжност един или друг министър, представлява реално придвижване на властта към парламента. Доколкото обаче президентът е свободен по своя преценка да назначи приемник на уволнения министър, без да се нуждае от доверието на парламента, дотолкова системата остава, като цяло, президентска. Тя би била обаче система, в която парламентарното мнозинство би имало възможността да осуетява президентската политика, и косвено да налага своето вето върху неговите решения, без отговорността да се поема от камарата и партиите на мнозинството, особено когато президентът няма правомощието да разпуска парламента.

Едно президентско правомощие да разпуска парламента би било накърняване на принципа за разделение на властите, и още повече би насърчило президентския абсолютизъм, доколкото мандатът на президента не би бил засегнат, до следващите президентски избори, от отрицателна реакция на избирателите. Ако електоратът подкрепи същата партия или партийна конфигурация, позицията на президента значително ще отслабне, конфликтът между президента и парламента би станал дори още по-видим и дори още по-остър. Само ако президентът позволи, след това, министър-председателят да управлява, системата ще стане полупарламентарна. Един негов отказ да го стори вероятно би предизвикал тежка конституционна криза.

Един президентски кабинет, който би могъл бъде отхвърлен от парламента, без възможност да наложи своя избраник за министър-председател, съчетан с президент, който няма правомощие да разпуска парламента, би бил нетрайно решение, и по-нестабилно от разделението на властите при една президентска система или модела на двойното доверие в повечето полупрезидентски, полупарламентарни системи.

Подобна институционна уредба е готова формула за постоянен, понякога кумулативен конфликт между двете власти, и то без решение. Президентът оцелява, но е атормозен и изпада все по-често в безизходица, обаче парламентът не може да промени неговия политически курс, ако той не е готов да потърси компромис.

Един пример за псевдопарламентаризъм предлага перуанската конституция от 1979 година. Президентът посочва министър-председателя, който оглавява кабинета, и двамата съвместно определят министрите, но парламентът може да отхвърли правителството или отделни министри с обикновено мнозинство. Ако парламентът гласува недоверие на три кабинета, то президентът може да го разпусне, макар само веднъж през своя мандат, при това, не през последната година. Президентът може да бъде отслабен и да възникне процес на конфронтация, обаче той си остава на длъжност за определения мандат и може да продължи да назначава министрите.

Един от начините, по които парламентът може да отслаби президента или да му попречи, без да поема отговорност за политиката (освен в отрицателен смисъл), е като порицава членове на президентския кабинет и предизвиква тяхното освобождаване. Някои от парламентите имат такива правомощия. Режимът остава президентски (за разлика от мнението на Шугарт и Кери), защото президентът назначава приемници на уволнените министри, обаче не може да заплашва парламента с разпускане. Това е формула за постоянен, понякога кумулативен и неразрешим конфликт между двете власти. Макар че оцелява, президентът е атормозен, и същото

се отнася за опозиционното мнозинство в парламента, което не може да промени политическия му курс, ако той не е готов да потърси компромис.

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ, ПАРЛАМЕНТАРИЗЪМ И ДЕМОКРАТИЧНА СТАБИЛНОСТ

Моят анализ на проблемните последици от президенциализма за демокрацията не бива да се възприема като внушение, че никоя президентска демокрация не може да бъде стабилна. Условията в повечето общества обаче не са благоприятни. Той не бива да бъде четен също така, сякаш се твърди, че парламентарните демокрации винаги осигуряват стабилност. Но те създават условия за поголяма гъвкавост в процеса на преход към демокрация и в нейното консолидиране. Този анализ не означава също, че всеки парламентарен режим е добър. Анализът е непълен без изясняване на типа парламентарен режим и конкретните институционни уредби, включително избирателните закони, които най-добре биха могли да постигнат демократична стабилност.

Всички режими обаче зависят от волята на обществото и всички основни обществени сили и институции да допринесат за стабилността. Те зависят също от консенсуса да се легитимира придобитата чрез демократичен процес власт, поне за времето между изборите и вътре в рамките на конституцията. И накрая, всички режими зависят от способностите на политическите лидери да управляват, да вдъхват доверие, да осъзнават пределите на своята власт, както и да постигат минимален консенсус. Нашият аргумент беше, че тези качества са още по-значими при един президентски режим, където те се постигат по-трудно в такива обстоятелства. Една зависимост от качествата на даден политически водач, каквито той в някой особен момент би могъл да има или да няма, съдържа по-големи рискове. Тук моята цел беше да се съживи дискусията за ролята на алтернативните демократични институции при изграждането на стабилни демокрации.

ПАРЛАМЕНТАРИЗЪМ И ПАРТИЙНА СИСТЕМА

Един от основните доводи срещу парламентарните системи е, че те изискват сравнително дисциплинирани партии, известна партийна лоялност, способност на партиите да работят заедно, отсъствие или изолация на антисистемните партии. Няма спор, че политическите партии играят централна роля в парламентарната система, докато в президентскаат система личното лидерство и харизмата на кандидата за президент могат, както се предполага, да засенчат или омаловажат една разпокъсаната и неструктурирана партийна система. Нека кажем, че партийните системи при парламентарните режими са били изключително разнообразни, – тръгвайки от двупартийни, стигайки до поляризирани многопартийни, – и че вероятно типът партийна система е свързан повече с избирателния закон, отколкото с това, президентски или парламентарен е режимът. Твърди се, че една президентска система клони към двупартийност, обаче въпросът е открит, особено вземайки предвид примера с Чили, многопартийната система във Финландия, или дори днешна Франция. Може да се посочи също и Южна Корея след връщането си към демокрацията, въпреки че сливането на партии би могло да се разглежда като движение към двупартиен модел (ако не е стремеж към хегемония). Макар че парламентарните избори през март 1992 г. потвърждават многопартийната система, президентските избори от 18 декември 1992 г., на които Ким Йон Сам печели 42 % от гласовете, опонентът му Ким Де Джун 34 %, а аутсайдерът (президентът на „Хюндай") 16 %, изглежда съответстват на присъщия за президенциализма двупартиен формат.

Като се има предвид колко добре отговаря на президенциализма двупартийната система, може да се допусне, че в страните с двупартийна традиция възстановяването на демокрацията или продължаването на демократичната политика би следвало да утвърждава двупартийността. Обаче невинаги е така: в Колумбия, левият Alianza

Democratica M-19 успява да извоюва 12.5 % от гласовете при президентските избори през април 1990 г. и 26.8 % – в изборите през декември за учредително събрание. В Уругвай, неотдавнашните успехи на Frente Amplio (Широк фронт), включително спечелването на кметското място в Монтевидео, разчупиха двупартийния формат. Освен това, партийната разпокъсаност в Бразилия и в Перу сега е по-голяма, отколкото преди. Вероятно многопартийността ще се запази в Латинска Америка, с изключение на Коста Рика, Венецуела и Аржентина. В страни като Чили тя е добре структурирана и институционализирана; обаче в други, като Бразилия, е подчертано неорганизирана и неустойчива. Няма признаци партийните системи да се приспособяват към президентския институционен формат.

Често се изтъква доводът, че липсата на дисциплинирани партии, тесните местни интереси, представлявани от партиите или от отделни депутати, и непостоянството на партийната лоялност в редица латиноамерикански страни са спънки за въвеждането на парламентаризма. Въпросът е до каква степен този вид партийна система, и типът партии в латиноамериканските парламенти, са резултат от президентска система със слаб парламент, понякога подсилена с пропорционална избирателна система. Бих казал, че тъй като не носят отговорност за стабилността и политиката на правителството, което е задача на президента, партиите най-често съсредоточават усилията си в противопоставяне, критикуване и евентуално финансово притискане на изпълнителната власт, но не за да я подкрепят, да откликнат на политическите ѝ инициативи или да поемат отговорност за тях. Съвсем естествено е след избирането на президента партиите да се върнат към своите чисто партийни цели в парламентарните избори и, дори ако са част от предизборната коалиция на президента, да утвърждават своя облик, като го критикуват. Също толкова естествено е, когато не носят отговорност за националната политика, те да се обърнат към

представителство на групови, частни, корпоративни интереси, на местнически интереси или клиентелистки мрежи в своите избирателни райони. За тях няма причина да се грижат за успеха на президент от друга партия, или да подкрепят непопулярни политики, понеже нямат никаква изгода да правят това и всъщност се излагат на опасността да бъдат наказани от избирателите. Няма никакви стимули за партийна отговорност и дисциплина. На практика, президентът често трябва да подхвърля тлъсти хапки и да развива клиентелистки политики, за да неутрализира опозицията.

Бих твърдял, следователно, че някои от отрицателните черти на партиите в някои латиноамерикански страни, тяхната неструктурираност, както и тяхната недисциплинираност, също идеологическата им твърдост, в случаи като Чили, се засилват от президентската система. От друга страна, вярвам, че парламентаризмът би могъл да промени тези характеристики, въпреки че това може би няма да се постигне и без други институционни промени. Разбира се, новите и различни стимули – за партиите, а също за техните лидери – не биха могли да променят политическата практика изведнъж.

УПРАВЛЕНИЕ ПРИ ПАРЛАМЕНТАРНИ РЕЖИМИ

Институциите карат едни и същи субекти да се държат различно: насърчават или възпират определени модели на поведение. Моето допускане: парламентаризмът би наложил на партиите и лидерите модели, насърчаващи по-голяма отговорност за управлението, по-строга отчетност (освен в условията на крайна разпокъсаност) и, същевременно, потребността от сътрудничество и компромиси (освен ако някоя партия получи абсолютно мнозинство). Също така, парламентаризмът допуска смени на лидери без криза в режима, и приемственост без страховете, свързани при президентските системи със стремежа за увековечаване във власта (*continuismo*).

При парламентарни системи правителствата могат да изискват от партиите (собствените, ако имат мнозинство, или коалиционните партньори) подкрепа при вотовете на доверие, заплашвайки ги, че иначе ще последва, при отсъствие на подкрепа, оставка и, в крайна сметка, разпускане на парламента. Ролята на всяка една партия и дори на всеки отделен депутат ще бъде ясна на избирателите, които надали биха одобрили разрушителните действия на партиите. Партията, която не подкрепи своя министър-председател, ще трябва да си понесе последствията. Испанският опит през последните години показва, как една недисциплинирана партия (UCD), раздирана от фракционни борби, беше сурово наказана от електората. Една от главните причини UCD и комунистите да загубят подкрепа през 1982 г. бе вътрешнопартийната борба пред очите на избирателите, докато социалистическата партия успява да преодолее вътрешното напрежение и да се представи като единна партия, способна да управлява. Това ѝ донесе изборната победа през 1982, 1986 и 1989 година.[59] Логично, собственият интерес на партиите и на законодателите от мнозинството е да осигурят успех и стабилност във властта на техния лидер, или на лидерите в коалицията. Те невинаги постъпват така, но най-често трябва да платят цената за своя избор, освен ако алтернативата е антисистемна партия или партия, възприемана като антисистемна, както се случва при Четвъртата република и в Италия след Втората световна война. Бих твърдял, че в партийната спойка и дисциплинираност, особено ако партията има абсолютно мнозинство, има дори опасности. Единството може да задуши вътрешнопартийната демокрация и дискусия, както беше при партиите в малцинство – като например PSOE в Испания, PASOK в Гърция, британските консерватори под водачеството на Маргарет Тачър.

[59] Вж. **Linz, J.** Change and Continuity in the Nature of Contemporary Democracies. – In: Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset (Ed. by G. Marks and L. Diamond). Newbury Park, 1992.

Въпреки че собственият интерес на партиите и техните депутати може да е основен фактор, гарантиращ, че партиите изпълняват своята главна функция в парламентарната демокрация, модерните парламентарни системи са въвели допълнителни механизми, за да намалят опасността от партийно разпокъсване и от нестабилност на правителството, каквито техните критици приписват на парламентаризма.

Разпокъсаността на партийната система е като цяло функция от структурата на обществото, но една силна избирателна система може значително да я намали. Несъмнено едномандатните избирателни райони, в които едно относително мнозинство осигурява избирането на кандидата, често пъти намаляват броя на парламентарно представените партии, изключвайки случаите, когато етнически или езикови малцинства имат гарантирано представителство в онези райони, където те количествено преобладават. Системата обаче може да носи опасност от поляризация при общества, дълбоко разделени между левицата и десницата. Когато се допускат коалиции, предимството от относителния превес в гласовете може, при поляризирани общества, да доведе до коалиции, в които крайни партии поставят условия и отслабват по-умерени партии. Системата би могла също да изключи от представителство малцинствата в етнически и езикови райони, създавайки впечатление за пълен консенсус по националистическите сепаратистки тенденции. Затова не е случайно, че редица западни демокрации възприемат след Първата световна война пропорционалното представителство.

Обаче пропорционално представителство не означава непременно една съвсем слаба избирателна система, която гарантира депутатски места на малцинствени партии от гледна точка на идеологията или представените интереси, като така засилва нестабилността, както е например във Ваймарската република. Някои системи на пропорционално представителство, а също някои изборни механизми, могат да намалят разпокъсаността. Едно

пропорционално представителство няма защо да води до ситуации като онези в Нидерландия и Израел, където 1 % от гласовете осигурява едно депутатско място. Редица парламентарни демокрации са въвели минимален праг за представителство: определен процент от гласовете, както е във ФРГ, или определен брой спечелени избирателни райони, или съчетание от двете изисквания. Този механизъм създава известни трудности в многоетнични, многоези-кови общества (каквото е Испания) и поради това не е приложим навсякъде. Понякога, той е дори несправедлив – Петата република изисква праг от 12 процента. Някои пропорционални системи, например д'Ондт, която се използва в Испания, Гърция и Чили (от 1925 до 1973), особено в избирателни райони с малко на брой депутати, осигурява непропроционално голямо представителство на големите партии, и води до онова, което в Испания се нарича *voto útil* („полезно гласуване"), т.е. склонността на гласоподавателите да подкрепят партии, имащи изгледи да образуват правителство с лидер.

Изтъква се доводът, че при парламентарните системи много често са нужни коалиционни правителства, понеже е малковероятно някоя отделна партия да спечели абсолютно мнозинство. Но от европейския опит е ясно, че коалиционните правителства могат да бъдат стабилни и че, веднъж щом категорично се наложи партийна дисциплина, те могат да позволят повече демократичност на представителството и при дебатите от някои правителства на мнозинството. Те могат също така да улесняват редуването във Властта, когато две големи партии имат големи и стабилни електорати, както е в Германия, където FDP (Freie Demokratische Partei – Свободна демократична партия) има ролята на балансьор между социалдемократите и християндемократите. Трябва обаче да призная, че правителствената нестабилност е един от силните доводи против парламентаризма и в полза на президенциализма. Но когато се изтъква този довод, се забравя значителната нестабилност на кабинетите при президентските системи, както и обстоятелство-

то, че в многопартийни системи президентските кабинети често също са коалиционни правителства, въпреки недостатъка министрите да бъдат подбирани в лично качество, което невинаги ангажира техните партии да подкрепят тяхната политика. Образът на парламентарното управление, произволно отхвърлящо правителства, скързван с Третата и Четвъртата република във Франция или с италианската демокрация от последните десетилетия, не е правилото при парламентарните системи – дори не и за испаноезичните страни. От 1977 г. досега (1993), Испания е имала само трима министър-председатели, въпреки значителната нестабилност на кабинета при Суарес в периода преди неговото падане от власт. Освен това, би трябвало да се коригира отрицателният образ, свързан с нестабилността на правителството: както се твърди, по време на Четвъртата република във Франция правителствената нестабилност косвено е допринесла за способността на системата да взема важни решения.[60] От друга страна, нестабилността често е по-скоро привидна, отколкото действителна, защото премиерският пост се заема от едни и същи лица дълго време, макар и не непрекъснато, редица министри запазват своите постове и след смяна на кабинета, дори и партиите, които държат един или друг министерски ресор, дълго време остават същите. Има всъщност много повече приемственост, отколкото проличава, когато гледаме статистиката, отбелязваща продължителността на правителствата и честотата на кризите.

Опитът с правителствената нестабилност при Ваймарската република кара законотворците от Бон да въведат важна конституционна новост: конструктивният вот на доверие по член 67, който е преповторен в член 113 на Испанската конституция от 1978 година. Това нововъведение се обсъжда и сред предложенията за конституционна реформа в Португалия. Ще цитирам германския Основен закон:

[60] Вж. **Williams, P.** Politics in Post-War France. Parties and the Constitution in the Fourth Republic. London, 1954.

„Член 67

(1) Бундестагът може да изрази недоверие към федералния канцлер, само като избере негов приемник с гласовете на мнозинството от своите членове и чрез искане до федералния президент да освободи от длъжност федералния канцлер. Федералният президент е задължен да се съобрази с искането и да назначи избрания.

(2) Между искането за вот на недоверие и провеждането на гласуване е необходимо да са изминали четиридесет и осем часа."

„Член 68

(1) Ако искането на федералния канцлер за вот на доверие не се приеме от мнозинството членове на Бундестага, федералният президент може, по предложение на федералния канцлер, в срок от 21 дни да разпусне Бундестага. Правото на разпускане не може да се приложи тогава, когато Бундестагът, с гласовете на мнозинството от своите членове, избере друг федерален канцлер."

Този конституционен текст поставя министър-председателя при парламентарните системи в силна позиция – той не може да бъде свален с чисто отрицателно мнозинство, както се случва във Ваймарската република, когато нацисти и комунисти са правели едно стабилно правителство невъзможно, но са били неспособни да предложат алтернатива. Всъщност нормата е критикувана заради своята строгост, която затруднява редуването на правителства.

Вече би трябвало да е ясно, че съчетанието от реформи в избирателния закон, видоизменящи крайното пропорционално представителство, и нормата за конструктивния вот на недоверие може силно да намали правителствената нестабилност в парламентарните системи. То позволява, същевременно, министър-председателите да се сменят, без да се предизвика конституционна криза или да се прибягва до такива крайни мерки като отстраняване на президента от длъжност. При парламентарните демокрации кризите в ръководството

довеждат до правителствени кризи, а не до кризи на режима, както е при президентските системи.[61]

Едно евентуално предимство на парламентаризма е това, че водачите на партиите, стремящи се да управляват, имат възможност да се запознаят, както в парламентарните комисии, така и при дебатите в пленарната зала, с проблемите, и да си взаимодействат. Става невъзможно да претендираш да управляваш една страна, без да си участвал във всекидневната политика, т.е. да си законодателствал, да си обсъждал бюджета, да си се противопоставял на правителството или на опозицията. При този процес могат да изпъкнат бъдещите лидери на партиите, би могъл да се оформи един кабинет в сянка, а обществеността може постепенно да се запознае с водача на опозицията преди изборите, когато той прави заявка за подкрепа на партията, за да спечели премиерския пост. Макар че някои хора биха могли да не харесват професионалните политици, модерните държави са твърде сложни, за да бъдат управлявани от аматьори. Парламентът може да бъде школа, люпилня за лидери. Членовете на парламента споделят общи преживявания, лични контакти и партийни връзки, които биха улеснили преговорите, постигането на консенсус, договарянето между правителството и опозицията, когато ролите им се сменят.

ПАРЛАМЕНТАРНО УПРАВЛЕНИЕ: ПРЕМИЕРСКО УПРАВЛЕНИЕ

Човек се изкушава да охарактеризира някои от съвременните парламентарни системи като премиерски режими или канцлерски режими.[62] За разлика от класическия *régime d'assemblée* (режим на Националното събрание) от Третата и дори Четвъртата република, те се основават върху

[61] Вж. **Beyme, K.** Die parlementarischen Regierungssysteme in Europa, S. 499–900.

[62] Вж. **Sartori, G.** Neither Presidentialism nor Parliamentarism. – In: The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives (Ed. by J. Linz and A. Valenzuela). Baltimore, 1994.

предоставеното на министър-председателя правомощие „да определя общите насоки на политиката и да отговаря за тях" (както гласи член 65 от германския Основен закон). Освен това, канцлерът има властта да назначава и освобождава от длъжност министрите, които ръководят своите ведомства в съответствие с определените от него общи насоки. Позицията на канцлера зависи от силата на партиите – неговата собствена и партньорите в коалицията, – но по принцип той е повече от primus inter pares („пръв между равни"). Той също така поддържа и пряка връзка с избирателите, понеже партиите влизат в изборната кампания с един лидер, когото те предлагат за министър-председател, и търсят подкрепа за постигането на тази цел. Канцлерът, като водач на партията-победител, олицетворява кампанията. Не във всички парламентарни системи обаче положението е еднакво.

Някои анализатори внушават, че „премиерът", или „председателят на правителството", представлява в канцлерската демокрация известно сближаване с персонализацията на властите при президенциализма. Това е вярно само отчасти, защото в крайна сметка премиерът се нуждае от доверието и подкрепата на своята партия (ако има мнозинство в парламента) или – в случай, че правителството е коалиционно – на своите партньори. При правителство на малцинството, министър-председателят се нуждае от помощта на партиите, които, без да са в правителството, подкрепят или толерират неговата политика. Дори в привилегированото премиерско положение е необходимо постоянно внимание за поддържане на тяхната подкрепа и затова, все пак, можем да говорим за парламентарно или, за да бъдем по-точни, партийно-парламентарно управление.

ТРУДНИЯТ ПРЕХОД ОТ ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗЪМ КЪМ ПАРЛАМЕНТАРИЗЪМ

При процеса на конституционно новаторство в страни, които традиционно са имали президентска конституция, или където един авторитарен режим е наложил такава конституция, преходът към демокрация се осъществява чрез свободното избиране на нов президент, обикновено въз основа на старата конституция, за пълен или съкратен мандат. Това положение коренно се различава от онова, в което се оказаха ред западноевропейски демокрации в момента на преход. В Западна Европа първите избори след диктатурата бяха за парламент, учредителен или обикновен, който беше свободен да създаде новите институции, без да се налага да лишава от легитимност един демократично избран президент. Испанските Кортеси, избрани през 1977 г. в резултат на Закона за политическата реформа, който улеснява прехода, по принцип са свободни да обсъдят всякакви конституционни форми. Те дори разискват, дали Испания да бъде монархия, макар това да е чисто символично, без никакво значение или последици за политическия процес, доколкото въпросът вече е решен чрез Закона за политическата реформа от декември 1976 г., одобрен от референдум.

Спорно е дали едно учредително събрание или един обикновен парламент, които се заемат, без да са избрани за целта, със задачата да творят нови конституционни закони или изменения на действащи такива, може да пренебрегне съществуването на демократично избран президент. Това поставя нов, сложен въпрос – този за сътрудничеството между парламента и президента. Все пак изглежда разумно да се предположи, че един президент, който е бил избран като символ на демократичното обновление, ще сътрудничи с парламента при изграждането на новите политически институции и ще застане с цялата си тежест и авторитет зад новата конституция (особено – ако не може да бъде преизбран). От новия президент няма да се изисква да се откаже от властта,

преди новата конституция да бъде приета според подобаващите процедури. И ако президентът се ангажира да защищава новата конституция, той ще може да довърши до края своя мандат. Да не забравяме, че парламентарните системи имат за държавен глава било монарх, било президент, който обичайно се избира не пряко от народа, а от една представителна избирателна колегия. Един избран от народа президент в подобно положение – като поддръжник и защитник на новата конституция – би имал пълно право да довърши своя мандат, да изпълнява функциите, отредени на президентството според новата конституция. Това важи с особена сила за президента, избран с подкрепата на всички, които желаят преход към напълно демократична политическа система. Такова решение би имало също предимството да осигурява една формална и символна приемственост с предишния правопорядък, като скъсва с авторитарното наследство, що се отнася до онова, което е несъвместимо с новия демократичен режим. Тогава то би могло да се превърне в ценен елемент на онова, което в Испания се нарича „договорена реформа, договорено скъсване с миналото". Президентът, избран според съществуващите конституционни норми отпреди демокрацията, би бил част от процеса „реформа"; новата конституция и новото, подкрепено от парламента правителство, биха били части от процеса „скъсване с миналото", което е довело до разпад или е било, както в Чили, наложено авторитарно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът се съсредоточи върху някои от вътрешно присъщите за президенциализма структурни проблеми: демократичната легитимност едновременно на президента и парламента, Вероятността от поява на конфликти, липсата на очевидни механизми за тяхното преодоляване, президентските избори като „игра с нулев сбор", мажоритарният елемент, който може да доведе до диспропорционалност, оставяща над 60 % от гласоподавателите без представителство, потенциалната поляризация, сковаността на определения мандат и на правилата за недопускане на преизбиране, обикновено свързвани с президенциализма, и така нататък. Бяха посочени също и някои от последиците на президенциализма за политическата култура, за партийната система, за излъчването на парламентарните елити. Искам още веднъж да подчертая, че те не се проявяват във всички случаи. Твърдя само, че са вероятни. Необходими са много по-задълбочени изследвания, за да бъдат доказани систематично, въпреки че примерите за такива модели изобилстват и са документирани. Алфред Степан и Синди Скач правят контрафактически анализ, с всичките му трудности, какво би се случило, ако някои демокрации биха били парламентарни, а не президентски, в тежки кризи (както допуснах за Испания през 1977 г.), какво би произтекло за някои от парламентарните демокрации, ако те биха имали президентски конституции.

Посочих също така огромното разнообразие и нееднозначния характер на така наречените „полупрезидентски" или „полупарламентарни" системи на двойна изпълнителна власт, определяни също като премиерски или президентски парламентаризъм. Както често отбелязват коментаторите, такива системи функционират или като президентски, или като парламентарни, и могат да доведат до конфликтни ситуации или задънена улица, освен ако президентът не прояви изключителни политически умения, когато парламентарното мнозинство се различава от онова, което го е подкрепило в президентските избори. Всъщност във Ваймарската република и Испанската република през 30-те години, системата на двойна изпълнителна власт довежда до съмнителни от конституционна гледна точка решения и решително допринася за подкопаване на демократичните институции. Също така, наблегнах и на особено обезпокоителните последици от тези системи за взаимоотношенията с въоръжените сили.

Накрая анализирах накратко някои основни възражения срещу парламентаризма, отбелязвайки, как при определени обстоятелства те може да са основателни, но как също така съвременните парламентарни демокрации преодоляват част от неблагоприятните последици на крайния парламентаризъм и неговите разпокъсани партийни системи. Изясних доста подробно как парламентарните системи в съвременната политика могат да излъчат силни национални и партийни лидери, способни да управляват с достатъчна подкрепа при критични условия.

Безусловно нито парламентаризмът, нито президенциализмът или смесената система могат да се справят успешно с такива заплетени проблеми, пред каквито днес се изправят Ливан, Кипър, а вероятно също обществата, раздирани от граждански войни или затънали в проблемите на някои африкански страни. Не поставям под въпрос и това, че съществуват изродени форми както на президенциализма, така също на парламентаризма – лесно е да се досетим за примери. Твърдя само, че президенциализмът изглежда поражда по-големи рискове за демократичната политика, отколкото съвременният парламентаризъм.

Специалистите по политически инженеринг, също както инженерите-строители на мостове, следва да планират с оглед на най-неблагоприятните обстоятелства, въпреки че се надяваме те никога да не се реализират. Този подход може да изглежда прекалено разточителен поради допълнителните разходи, които при изграждането на политическите институции се проявяват във формата на новаторство и опълчване срещу традицията. И пак как-

то строителите на мостове никога не могат да бъдат сигурни, че мостът няма да се срути при извънредни обстоятелства, никой конституционалист не може да гарантира, че създадените от него институции ще оцелеят сред всички предизвикателства и опасности и ще укрепят демокрацията. Но натрупаните досега доказателства от опита на президентските системи, особено в Латинска Америка и Азия, както и успехите на съвременните парламентарни демокрации в Западна Европа видимо клонят в полза на парламентарните институции.

Само по себе си новаторството невинаги е благо, но вкопчването в институциите от миналото, които толкова често са се проваляли, и съзнателният отказ от новаторство означава да се пропусне голям исторически шанс. Вероятно съм предубеден като гражданин на Испания, където политическите лидери можаха да постигнат консенсус, да дръзнат да създадат нови институции и по такъв начин да укрепят демократичния парламентарен режим. Все пак смятам, че интелигентното възползване от историческия шанс, след толкова много провали и диктатури, е доказателство, че новаторството е възможно и може да бъде успешно. Никой в Испания между 1975 и 1978 г. не би могъл да бъде сигурен, че експериментът ще успее. Въпреки всичко, опитът на Испания и други европейски демокрации, особено Германия, разкрива, че новаторското лидерство и обмисленото конституционно нормотворчество значително улесняват създаването на условия за стабилна демокрация.

В началото на испанския преход към демокрация, Адолфо Суарес, още преди да стане министър-председателят, който ще ръководи процеса, произнася реч, чието послание е откритост към промяната, и цитира стихотворение от „Велик испански писател". Бих искал и аз да завърша със стиховете на Антонио Мачадо:

Що значи един ден? Вчера говори сурово
За утре, в утре безкрайността диша.
Испанци, миналото живее отново,
А утре и вчера тепърва се пишат.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Някои съображения относно количествения анализ на стабилността на парламентарни и президентски демокрации

Макар че моят анализ на различието в демократична консолидация, институционализация, представяне между президенциализма и парламентаризма първоначално не беше основан върху систематично сравняване на историите на страните с един или друг тип режим, мнозина автори предоставят доказателства за по-голямата или по-малката степен на вероятност за стабилност и сътресения при двата типа режим. Едно системно и количествено сравнение, вземайки предвид проблема по определяне на историческия период, който ще трябва да бъде покрит, страните, които да бъдат включени, и многото променливи величини, които биха могли или не биха могли да се удържат постоянни, се сблъсква с огромни методологични проблеми.

Скот Мейнуеъринг и Метю Шугърт изброяват 24 страни, при които между 1959 и 1989 г. има 30 години непрекъсвана демокрация (включително Индия, въпреки периода на извънредно положение).[1] От тези 24 страни, 18 имат парламентарни режими, 3 са с президентски устройства (САЩ, Коста Рика, Венецуела), 2 са полупрезидентски (Финландия и Франция), а една от тях (Швейцария) има уникална форма на управление.

Алфред Степан и Синди Скач се съсредоточават върху 86 страни, станали независими между 1945 и 1979 г.[2] Сред тях 15 са демократични по 10 поредни години. Степан и

---

[1] Вж. **Mainwaring, S. and Shugart, M.** Juan Linz, Presidentialism and Democracy. – In: Politics, Society, and Democracy: Latin America. Essays in Honor of Juan J. linz. Boulder, 1994.

[2] Вж. **Stepan, A. and Skach, C.** Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation (paper prepared for the Third Meeting of the East-South System Transformations Project. 4–7 January 1992, Toledo, Spain).

Скач набройват 32 страни, които са били парламентарни през първата година от своята независимост, като 15 от тях имат между 1980 и 1989 г. непрекъснати демократични режими. Едно изключване на микродържавите би могло да намали броя на демокрациите (Гамбия, Гренада, Мавриций, Сейшелите, Тувалу). Значи, от 22-те оставащи нови държави с парламентарно управление през първата година от независимостта, между 1980 и 1989 г. 10 биха били постоянни демокрации, нито една – с друг тип режим през първата година.

Метю Шугърт и Джон М. Кари прилагат друг подход, изброявайки 48 страни, които до 1990 г. са провели поне по два демократични избора без провал.[3] Сред тях те посочват 27 чисти парламентарни демокрации (странно, не включват Индия), 12 президентски режима, също и 9 от друг тип (5 премиерско-президентски, 2 президентско-парламентарни, и 2 режима на независими събрания, според тяхната терминология). Тъй като те, формално правилно, класифицират Австрия и Исландия като премиерско-президентски, но тези държави действат като парламентарни, ще ги броя за такива, увеличавайки броя на парламентарните демокрации до 29 и намалявайки до 3 онзи на премиерско-президентските режими. Ако отделим техните 23 страни от „третия свят" (сред тях Аржентина, Уругвай, Турция, заедно със Сенегал, Ботсуана, Папуа Нова Гвинея), 9 са парламентарни, 11 – президентски (всички са латиноамерикански, изключвайки Сенегал) и още 3 са от „друг" тип.

Тяхното включване на „ненаскоро станали независими" страни, особено президентските или видоизменените президентски режими в Латинска Америка, намалява откритата от анализа на Степан и Скач разлика. Фактът, че са включени много малко от микродържавите (които са непропорционално демократични), също така оказва влияние върху сравнението.

[3] Вж. **Shugart, M. and Carey, J.** Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge (UK), 1992, pp. 49–41.

Шугарт и Кари с право посочват, че към 1991 г. е имало 11 страни с президентски режими от „третия свят", които, по техния критерий, са били „демократични", като към тях биха могли да се добавят 3 видоизменени президентски системи, сравнено с 9 парламентарни такива (10, ако броим Индия). Завръщането неотдавна на латиноамериканските страни към демокрацията (включително донякъде съмнителните случаи на Салвадор, Гватемала, може би и Хондурас), обяснява различието между 9-те или 10-те парламентарни демокрации (провели поне по два демократични избора без провали) и 14-те „президентски" демокрации сред 48-те (49 с Индия) страни, които са разгледани.

Обаче питането на Шугарт и Кари, дали има някакво взаимоотношение между типа режим и демократичната стабилност, е основано върху анализ на сривовете на демократичните режими през XX-ти век. Те изреждат общо 40 случая на такъв срив – някои страни са го преживели повече от веднъж: 22 на парламентарни системи, 12 на президентски системи и 6 – на системи от „друг" тип (една премиерско-президентска [Австрия] и пет президентско-парламентарни, сред които включват Ваймарската република, Еквадор [1962], Перу [1968], Южна Корея [1961], Шри Ланка [1982]).

Според техните данни, сриват се 7 парламентарни демокрации (всички те – в Европа) преди Втората световна война, 2 смесени (Германия и Австрия), и една президентска демокрация (Аржентина). Сривът на европейските демокрации е добре документиран, но има значителна неяснота по въпроса, откога и докога латиноамериканските биха или не биха могли да бъдат разглеждани като демократични, а също така дали и кога те се сриват. Това обяснява, защо само Аржентина е включена в този период.

Ако разгледаме периода след Втората световна война, Шугарт и Кари изброяват 14 случая за провал на парламентарни демокрации, като с основание изключват прехода от Четвъртата към Петата република

като възстановяване на равновесието, а също случаи, в които преди срива е нямало редовно проведени избори, за да се отстранят новосъздадените независими държави, които провеждат своите първи избори под зоркото око на една оттегляща се колониална сила, или като демонстрация – за външно потребление. Само един от 14-те срива (в Гърция) се случва в Европа. 14-те срива на парламентарни режими контрастират с 12-те на президентски системи, и с 4-те на системи, които те наричат „президентско-парламентарни". (Обаче изреждането пропуска множеството сривове в една и съща страна; тяхното включване би могло да покачи броя на латиноамериканските сривове.)

Тези цифри биха могли да внушат тезата, че типът режим не е от съществено значение, или дори че парламентарните режими са по-уязвими от чисто президентските такива. За да се потвърди или опровергае такова заключение обаче, е нужна повече информация. Като за начало: колко демокрации – парламентарни и президентски – е имало преди Втората световна война? Латинска Америка наброява 17 държави, като допреди 1945 г. всичките – освен през кратки междинни периоди – са президентски. Колко от тях са, по каквито и да е разумни стандарти, демокрации? И колко, освен Аржентина, са преживели срив?

Когато се обръщаме към Европа между двете световни войни, имаме работа преди всичко с парламентарни демокрации, ако изключим само няколко полупрезидентски режима: Германия и Финландия, а също, в зависимост от използваните критерии, Австрия, Ирландия, или дори Испанската република.[4] От общо 28 страни (като включваме тук Турция и Русия), 25 (или поне 22) са парламентарни режими. Общият брой включва 12 стабилни демокрации и една страна, която преживява срив или крах на демократичната консолидация. От двата режима, които са на-

[4] Вж. Linz, J. La crisis de la democracias. – In: Europa en crisis 1919–1939. (Dir. Cabrera, M. Santos, J. ed Aceña, P.). Madrid, 1991, pp. 231–280; вж. табл. 1 – на p. 235.

истина полупрезидентски, един – Ваймарската република – преживява срив.

Във връзка с това, от 15 „стари държави" (изключвайки империите), които не претърпяват значителни промени на границите, 9 са били стабилни парламентарни демокрации. От 8-те нови държави, 5 изстрадват срив. Без значение от типа режим, демокрацията не се консолидира или не оцелява в четирите победени империи – Русия, Турция, Австро-Унгария, Германия.

В Европа между войните, за разлика от следвоенна Европа (като се изключи Гърция), парламентаризмът не осигурява демократично развитие или стабилност. Може би в ред страни, освен другите фактори, протича процес на научаване [от опита], и конституциите установяват новости, допринасящи за следвоенната стабилност. След войната, от 14 европейски демокрации само една преживява срив. По очевидни причини, не броя страни от съветската зона на влияние, като (след 1948) Чехословакия или Унгария.

През същия период, от демократичните президентски режими в страни, които след 1945 г. придобиват независимост – техният брой е по-трудно да се установи – само САЩ и Коста Рика не са преживели срив. Броят сривове определено е повече от един, ако броим само Аржентина, Чили, Бразилия, Уругвай, Перу, Колумбия и Венецуела, оставяйки настрана по-съмнителни президентски демокрации. Слабите парламентарни режими след Втората световна война са, според Шугарт и Кари, следните. Азия: Бирма, Пакистан (1954–1977), Сингапур (1972), Тайланд (1976), Турция (1980), Шри Ланка (70-те години). Има един в Океания (Фиджи, 1988). В Африка са 4: Кения (1969), Нигерия (1966), Сиера Леоне (1967) и Сомалия (1969). Има също два в Америките: Гвиана (1974–1978) и Суринам (1975). Това прави общо 12 страни със слаби парламентарни режими. Ако добавим към тях и Гърция, то ще имаме общ сбор от 13 срива, съответно 13 стабилни европейски (ако броим Малта) и 13 стабилни неевропейски (включвайки държавите от

Британската общност, но без микродържавите) парламентарни демокрации. Имаме значи 13 срива спрямо 26 повече или по-малко стабилни парламентарни демокрации, (като не броим Четвъртата република във Франция). Това означава 13 срива в 39 страни.

От общия сбор на президентските режими през същия период, имаме САЩ, Коста Рика (след 1953), и Венецуела (след 1958), които не са претърпели срив. Но поне 8 други страни (Аржентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия и Уругвай, плюс Еквадор и Перу – двете тези държави са класифицирани от Шугарт и Кери като президентско-парламентарни режими) преживяват гибелта на демокрацията. Но това би означавало, същевременно, да се пренебрегнат съмнително демократичните президентски режими в Латинска Америка и Филипините (1972), Южна Корея (1972), а също така два президентско-парламентарни режима: Южна Корея (1961) и Шри Ланка (1982).

В резюме: след Втората световна война имаме 13 срива на 39 парламентарни демокрации (които са определени по критериите на Шугарт и Кери, плюс Индия) и поне 10 срива сред 13 президентски демокрации (като някои съмнителни случаи при тях съзнателно са изключени).[5]

Фактът, че от онези 10 страни, които са преживели сривове след 1945 г., към момента, когато се пише тази студия, 9 са демокрации, показва, че демократизация е възможна и в страни с президентска традиция, а също така, че тези 9 страни са президентски демокрации. Може би обществата и водачите в тези президентски демокрации са се поучили от провалите в миналото, и бихме могли да открием в бъдеще президентски системи, също толкова стабилни, колкото са парламентарните демокрации в Европа. Някои трудности обаче, които напоследък преживяват мнозина президентски демокрации, например Перу, Филипините, Венецуела, Хаити, Бразилия, никак не са добър довод в полза на тези демокрации. Ма-

[5] Вж. **Vanhanen, T.** Institutional Strategies and Democratization. Paper presented at the 15th World Congress of the IPSA (International Political Science Association). Buenos Aires, July 1991.

кар че определено и други фактори освен типа режим, са отговорни за трудностите, все пак не е лишено от основания да се твърди, че президенциализмът съчетава трудностите – по причини, съзвучни с нашия анализ.