

***Мэттью Соберг Шугарт и Джон М.
Кэри***

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ СИСТЕМЫ

(Из книги: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* by Matthew Soberg Shugart and John M. Carey. Copyright © 1992 by Cambridge University Press)

Определение режимов с выборными президентами

Чтобы детально проанализировать президентские системы, необходимо прежде всего установить, какие системы относятся к данной категории. В нашем случае это особенно важно, поскольку ниже нам предстоит рассмотреть несколько разновидностей институционального устройства, присущего президентской форме правления, а также пока не проверенные на практике предложения по его улучшению.

Задачи настоящей главы, таким образом, следующие: сначала мы, опираясь на теоретическое наследие «Федералиста», дадим определение президентской системы и покажем отличия предлагаемого определения от других институциональных дефиниций; затем мы определим премьер-президентскую систему как отличную от чисто президентской,¹ далее будут обсуждены некоторые гибридные режимы, сочетающие в себе черты президентской и премьер-президентской систем; наконец, будет предложена простая типология режимов, основанная на двух измерениях: (1) степень разделения властей; (2) тип правительственного кабинета.

Президентская система по замыслу ее основателей:

раздельные источники формирования и поддержания

Начиная с «Федералиста», основной определяющей чертой президентской системы считалось разделение исполнительной и законодательной властей. Действительно, обсуждение этой

проблематики исторически предшествовало появлению идеи президентской формы правления. В своей вере в разделение властей авторы «Федералиста» во многом отталкивались от доводов Монтескье о необходимости законодательного контроля над королевскими министрами. Позднее идея президентской системы как разделения властей в условиях *республики* получила ясное выражение в «Федералисте», и именно она положена в основу нашего определения.

И все же выражение «разделение властей» само по себе не очень содержательно. Даже в Соединенных Штатах законодательная и исполнительная власти не являются совершенно «раздельными». Президентское вето представляет собой явное вмешательство исполнительной власти в законодательный процесс; в то же время конституционное требование ратификации Сенатом международных договоров позволяет законодательному органу влиять на закрепленную за исполнительной властью сферу внешней политики. По существу, без такого пересечения полномочий трудно было бы представить, каким образом ветви власти контролировали бы действия друг друга. А между тем идея сдержек и противовесов чрезвычайно важна для выдвинутой в «Федералисте» концепции президентского правления.²

Если бы мы определили президентскую систему как абсолютное разделение исполнительной и законодательной властей, то предоставление президенту права вето, для преодоления которого требуется решение квалифицированного большинства законодательного органа, следовало бы расценить как отклонение от президентской системы. По нашему мнению, это было бы неправильно. Власти в условиях президентской системы не только не являются абсолютно раздельными, но и не замышлялись как таковые. На деле, Дж. Мэдисон в «Федералисте» выступал лишь за то, чтобы разделение источников *формирования* и *поддержания* исполнительной и законодательной властей позволяло бы каждой из ветвей контролировать другую, не ставя тем самым под удар собственную независимость. Таким образом, в каком-то смысле разделение властей служит укреплению их взаимозависимости и взаимоконтроля.

Необходимо четко различать установления, относящиеся к источникам формирования и поддержания властей, с одной стороны, и к действиям этих властей — с другой. Что касается источников формирования и поддержания, то здесь для президентской системы характерна максимальная степень раздельности. Что касается же действий, президентская система стремится к обеспечению взаимного контроля, а это требует существенного пересечения сфер

компетенции властей.

Современные определения: институциональные критерии

Используемое в настоящей работе определение президентской формы правления (или «чисто» президентской системы) включает в себя следующие положения:

- 1) всенародное избрание носителя верховной исполнительной власти;
- 2) сроки полномочий носителя верховной исполнительной власти и законодательного органа — фиксированы и не зависят от доверия сторон друг к другу;
- 3) выборная исполнительная власть назначает правительство и определяет его состав.

Данная трехчленная дефиниция, наряду с констатацией того, что президент должен избираться либо непосредственно гражданами, либо избираемой гражданами специальной коллегией выборщиков, указывает на раздельность источников формирования и поддержания правительства (исполнительной власти) и законодательной ассамблеи. Можно выделить также четвертый критерий, логически вытекающий из предыдущих:

- 4) президент имеет известные, определенные конституцией права в законодательной сфере.

Четвертый критерий не затрагивает способы формирования и раздельного функционирования властей. Но если бы президенты не имели законодательных полномочий (вроде права вето), то им пришлось бы довольствоваться ролью «исполнительной власти» в самом буквальном смысле слова — просто исполнять решения законодателей, на которых они никак не могли бы повлиять. Предоставление президенту законодательных полномочий — это гарантия того, что программа, получившая народное одобрение на президентских выборах, будет переведена в практическую политику. Имеется лишь одна страна, в которой президентский режим отвечает первым трем критериям, но не четвертому — Венесуэла.

Исходя из сформулированного выше рабочего определения президентской системы, рассмотрим вкратце другие определения, предлагаемые современными авторами, а также их отличия от нашего. В 1959 г. Д. Верни разработал список из *одинадцати* критериев, по которым предлагалось отличать президентские системы от парламентских, равно как и от систем, который Верни назвал «ассамблейным правлением».³ Но эти критерии не вполне ясны и пересекаются между собой. Кроме того, Верни не

устанавливает, какой из них — главный. По мнению А.Лейпхарта, выраженному в его книге «Демократии» (Lijphart, 1984b: 66-71), для определения президентской системы принципиально важны два критерия, а все остальные характеристики (в том числе и некоторые из выделенных Верни), хотя и связаны с данной системой, не являются ее имманентными свойствами. Названные два критерия заключаются в том, что верховный носитель исполнительной власти должен:

- 1) не зависеть от доверия законодательного собрания, а иметь фиксированный срок полномочий;
- 2) избираться всенародно.⁴

В недавно вышедшей статье Лейпхарта (Lijphart, 1989) выделен третий критерий, который тоже рассматривается как принципиально важный:

3) верховная исполнительная власть принадлежит одному человеку. По-другому эту мысль можно выразить так: число мест, распределяемых в округе при выборе носителя исполнительной власти (Rae, 1967), равно единице ($M=1$), причем округ имеет общенациональный характер. Основное из выдвинутых Лейпхартом критических замечаний в адрес президентской системы состоит в том, что она по своей природе мажоритарна и не обеспечивает должного представительства меньшинств. При $M=1$ диспропорциональность результатов выборов непомерно велика, если, конечно, лидирующий кандидат не получает практически всех голосов. Но *определение* президентской системы, отталкивающееся от величины округа и выводящее отсюда ее мажоритарную природу, затушевывает тот факт, что мажоритарность есть следствие электоральной формулы, и мало что добавляет к нашему пониманию президентской формы правления. Принимая такое определение, мы должны были бы отнести к отдельному классификационному типу системы, подобные уругвайской (1952-67 гг.) и кипрской (1960-63 гг.) в которых всенародно избранные носители верховной исполнительной власти были коллегиальными органами, но при этом сохранялись разделение властей и система сдержек и противовесов. Однако, как нам кажется, режимы, обладающие такими характеристиками, следовало бы классифицировать как президентские независимо от того, единоличным или коллегиальным является выборный носитель верховной исполнительной власти.

Кроме того, определение президентской системы по ее наиболее мажоритарной характеристике полностью противоречит духу двух других критериев, выдвинутых Лейпхартом. Оба они подчеркивают относительную взаимозависимость законодательной и

исполнительной властей. Как нам предстоит убедиться, такая взаимозависимость принципиально важна для поддержания взаимных сдержек в условиях президентской системы, и это — явно не мажоритарная черта. Иными словами, даже если отвлечься от эмпирической проблемы коллегиального исполнительного органа, определение президентской системы, исходя из единоличного характера власти, представляется теоретически несостоятельным.

Вполне возможно, что несогласие по поводу числа лиц, обладающих верховной исполнительной властью, лишь отражает внутреннюю непоследовательность самой системы. Это можно обосновать ссылкой на противоречия между мэдисоновской и гамильтоновской концепциями демократии, отчетливо проступающие на страницах «Федералиста».⁵ На некоторых из институциональных несогласованностей — или даже противоречий — в разнообразных президентских системах нам еще предстоит остановиться. Но определение требует как последовательности, так и всеобщности, и именно поэтому мы предпочитаем мэдисоновскую концепцию гамильтоновской.⁶ По нашему мнению, при разработке конституции президентской системы в США возобладала именно первая. Кроме того, мэдисоновский подход более ярко высвечивает идеи разделения властей, сдержек и противовесов, которые, как мы убеждены, принципиально важны для президентской системы независимо от ее конкретных модификаций.

Еще одна попытка определить институциональную природу президентской системы была предпринята Дж.Сартори (Sartori, 1992), который задает следующий критерий: *президент возглавляет назначаемый им кабинет*.

Поскольку кабинет назначает не законодательное собрание, а именно президент, данный критерий предполагает, что исполнительная власть — область исключительных полномочий президента, перед которым она несет полную ответственность. Мы полагаем, что это — необходимая характеристика президентской системы, ибо без нее не было бы последовательного проведения в жизнь принципа, согласно которому исполнительная власть не должна зависеть от законодательной ни по источникам формирования, ни по средствам поддержания.⁷

Три выделенных нами ранее критерия фактически содержат полное описание данного принципа в институциональных терминах. Сами по себе, однако, эти критерии не дают исчерпывающего определения президентской системы. Как мы говорили, отдельные источники формирования и поддержания властей необходимы для обеспечения взаимных сдержек. Так, Мэдисон в первую очередь стремился к ограничению весьма обширных законодательных полномочий

ассамблеи. Но независимая исполнительная власть, лишенная законодательных полномочий, никак не могла бы воспрепятствовать полновластию парламента. Стало быть, определение президентской системы должно включать в себя критерий наличия таких полномочий у выборной исполнительной власти. Мы не даем более конкретного описания этих полномочий, потому что, как нам предстоит убедиться, полномочия исполнительной власти в различных президентских системах весьма разнообразны; нет такого полномочия, которое можно было бы приписать исполнительной власти во всех без исключения случаях. Более того, когда исполнительная власть и законодательное собрание придерживаются разных политических ориентации, пересечение их полномочий может завести законодательный процесс в тупик. Критика в адрес президентской системы обычно имеет в виду как раз подобные тупиковые ситуации, особенно когда они приобретают хроническую форму.

Мы предпочитаем предложенное в начале раздела определение именно потому, что оно выделяет наиболее существенную характеристику, отличающую президентскую систему как от других режимов со всенародно избранными президентами, так и от парламентаризма — отдельные источники формирования и поддержания властей. Помимо всего прочего, данное определение отчетливо высвечивает то обстоятельство, что ответственность за исполнительную ветвь власти в условиях президентской системы возлагается на президента (отсюда и термин — *президентская система*), в то время как парламентаризм характеризуется ответственностью парламента за состав исполнительных органов. Обратимся теперь к определению другой важной для данного анализа системы, премьер-президентской.

Премьер-президентская система

Как подсказывает само название, премьер-президентский режим — это режим, предполагающий наличие и премьера (премьер-министра), как при парламентской системе, и всенародно избранного президента. Честь (которая, впрочем, может оказаться сомнительной) первого описания некоторых подобных режимов в качестве «полупрезидентских» и выделения их институциональных характеристик принадлежит М.Дюверже.⁸ Первоочередной интерес для Дюверже представляли природа и функционирование Пятой республики во Франции. Исследователь видит в данном режиме не промежуточную форму между президентским и парламентским режимами, но систему, в которой — в зависимости от того,

поддерживает ли парламентское большинство действующего президента или нет, — чередуются президентские и парламентские фазы. Пятая республика, с точки зрения Дюверже, не была ни чисто президентской, ни чисто парламентской, в какой бы фазе она ни находилась; концепция чередования фаз, строго говоря, привлекается именно для выделения специфики режима во Франции. Однако сам термин «полупрезидентский режим» все же подразумевает, что режим находится в промежуточном положении между двумя крайностями — президентской системой, с одной стороны, и парламентской — с другой. Такое предположение представляется нам ложным, ибо названный режим обладает собственными, специфическими характеристиками. В других рассмотренных ученым европейских режимах не просматривается столь отчетливого чередования фаз, как во Франции (хотя сам Дюверже не останавливался специально на этом вопросе). Как мы уже сказали, мы не считаем подобные режимы ни промежуточными, ни основанными на чередовании фаз. Поэтому мы и называем премьер-президентской системой то, что Дюверже именовал «полупрезидентским режимом».

Несмотря на такую разницу в подходе, мы признаем, что предложенное Дюверже определение было четким и поддающимся обобщению Премьер-президентская система характеризуется тем, что:

- 1) президент избирается всенародно;
- 2) президент наделен существенными полномочиями;
- 3) одновременно с президентом существуют и выполняют функции исполнительной власти премьер-министр и кабинет, ответственные перед законодательным собранием (Duverger, 1980: 161).

Первый критерий предполагает наличие всенародно избранного носителя исполнительной власти, но, в отличие от президентской системы, президент не является обязательно «верховным» носителем этой власти, а должен сосуществовать с премьером — главой правительства. Относительные объемы полномочий сторон могут существенным образом варьировать в зависимости от страны, а также от конкретных обстоятельств в рамках одной и той же страны.

Второй критерий — наличие у президента неких политических полномочий. Отличие от президентской системы состоит в данном случае в том, что в условиях премьер-президентского режима эти полномочия не обязательно должны быть законодательными. Они могут включать, к примеру, возможность вынести законопроект на референдум или оспорить его в судебном порядке. Предоставление президенту иных законодательных полномочий, таких как право

вето или право издавать указы, легко может привести к конфликту между ним и другой частью исполнительной власти, зависящей от доверия законодательного собрания. Однако в некоторых премьер-президентских системах президент наделялся и наделяется подобными полномочиями. Более типичны — и более соответствуют характеру рассматриваемого режима — полномочия, связанные с формированием правительства: например, право выдвигать кандидатуры министров и делать назначения на неправительственные должности. В премьер-президентских системах президенты обычно располагают также правом распускать парламент. Важно отметить, что данная система не обеспечивает президенту возможность контролировать правительство или ассамблею законодательными средствами. Чертой, при пересечении которой режим перестает быть премьер-президентским, является предоставление президенту права единолично решать вопрос о смещении министров. Наличие такого права противоречило бы третьему из выделенных нами критериев — зависимости кабинета от законодательного собрания.

Другие типы режимов

Мы определили два идеальных типа режимов с всенародно избранными президентами. Реально существующие режимы представляют собой различные вариации и оттенки описанных типов. Было бы бессмысленно рассматривать каждый из имеющихся оттенков в качестве отдельного типа, ибо невозможно зафиксировать в классификации все многообразие способов разделения властей и объемов президентских полномочий. И все же есть случаи существенных отклонений от выделенных выше критериев. Наиболее распространенное из них — закрепление полномочий по формированию кабинета как за президентом, так и за парламентом. Если президент имеет право назначать и смещать министров, но при этом министры зависят от доверия законодательного собрания, можно говорить об особом режиме. Такие режимы, представленные в мировой практике несколькими примерами, мы будем называть *президентско-парламентскими*. Подобно тому как термины «президентская» и «парламентская система» указывают на то, какой выборный институт уполномочен определять состав правительства, а термин «премьер-президентская система» фиксирует ведущую роль премьер-министра при наличии президента, наделенного существенными полномочиями, предложенный нами термин схватывает сущностную характеристику президентско-парламентских систем — главенство

президента в сочетании с зависимостью кабинета от парламента. Отсюда вытекает определение режима:

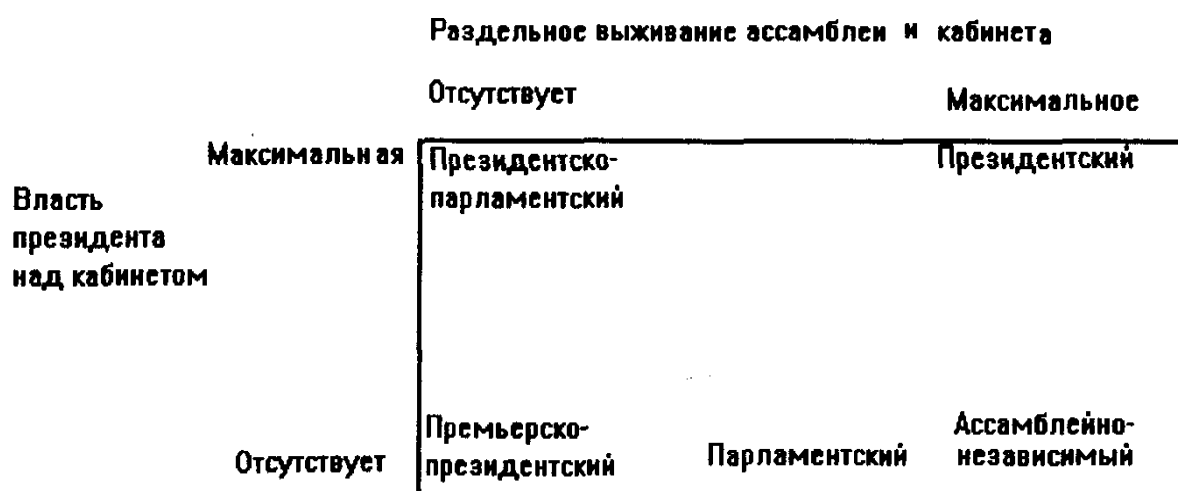
- 1) наличие всенародно избранного президента;
- 2) президент назначает и смещает членов кабинета;
- 3) члены кабинета должны пользоваться доверием парламента;
- 4) президент имеет право распустить парламент (законодательную ветвь власти в целом).

Данное определение показывает, что выделенный режим отличается от основных идеальных типов — президентской и премьер-президентской систем — в двух отношениях. Во-первых, если в условиях президентской и премьер-президентской систем и президент, и законодательное собрание могут играть определенную роль в формировании кабинета путем выдвижения или утверждения кандидатов на министерские посты, но лишь одна из ветвей власти уполномочена смещать министров, то президентско-парламентские режимы предоставляют президенту и парламенту равные полномочия по смещению членов кабинета. Во-вторых, несмотря на значительный объем власти президента над кабинетом, при президентско-парламентской системе законодательная и исполнительная ветви власти не имеют отдельных источников поддержания. При президентском режиме максимальное разделение источников формирования и поддержания властей является нормой. При президентско-парламентской системе наличие у парламента полномочий по формированию правительства означает, что исполнительная власть лишена независимых источников поддержания. То же самое безусловно относится и к премьер-президентской системе, но за существенной разницей: здесь право формировать новое правительство остается за парламентом, невзирая на то, что большинство кандидатур выдвигается президентом. При президентско-парламентской системе правительство заново формируется президентом, хотя парламент может опять выразить ему недоверие. Более того, во многих таких системах за президентом, в дополнение к его полномочиям по формированию правительства, закреплено право распускать законодательное собрание. А это и означает, что раздельное поддержание властей отсутствует.

Существует возможность ранжировать все режимы по объемам президентских полномочий и степени раздельности источников поддержания. В данный момент мы, однако, ограничимся тем, что представим режимы различных типов в рамках двухмерной схемы (Схема 1). Первая ее ось характеризует объем президентских полномочий по определению состава правительства, вторая — степень раздельности источников поддержания законодательной и

исполнительной ветвей власти. В правом верхнем углу схемы расположен идеальный тип президентской системы, характеризующийся максимальными полномочиями президента по формированию правительства и максимально раздельными источниками поддержания. Левый нижний угол занимает премьер-президентская система, где полномочия президента ограничены правом объявлять новые выборы, призванные определить состав парламента, что, в свою очередь, может привести к изменениям в составе правительства. Небольшие отклонения от этих крайних позиций не дают оснований рассматривать реально существующие режимы в качестве отдельных типов. Например, как мы уже говорили, режимы, где президент имеет несколько большую свободу действий в плане выдвижения кандидатуры на пост премьер-министра или где налагаются ограничения на его право распускать парламент, остаются премьер-президентскими. Точно так же режим, который предполагает одобрение парламентом сделанных президентом правительственных назначений, не перестает быть президентским.

Схема 1. Двухмерная типология демократических режимов



Более серьезные отклонения от основных типов присущи режимам, занимающим верхний левый угол схемы. Режим с минимально раздельными источниками поддержания властей при максимальных полномочиях президента по определению состава правительства представляет собой отдельный тип. Многие режимы данного типа часто оказывались в состоянии кризиса по поводу разграничения полномочий парламента и президента.

Следует вкратце остановиться и на нижнем правом углу схемы. Режим, где максимально раздельные источники поддержания властей сочетаются с отсутствием президентских полномочий по

определению состава правительства, близок к тому, который сложился в Швейцарии. В Швейцарии исполнительная власть назначается парламентом, но не может быть им смещена. Правда, в стране нет должности выборного президента — главы государства, но если бы такая должность была, то ее носитель не имел бы возможности определять состав правительства, и в этой гипотетической ситуации мы имели бы все основания расположить данный режим в правом нижнем углу схемы. Мы предлагаем называть такие режимы *ассамблейно-независимыми*, что позволяет указать как на источник исполнительной власти, так и отсутствие необходимости во взаимном доверии законодательной ассамблеи и исполнительной власти.

В предложенной схеме находится место даже парламентским режимам. Обычно парламентскую систему противопоставляют президентской на том основании, что для первой характерны взаимозависимые источники поддержания законодательного собрания и исполнительной власти. Но нужно учитывать, что в условиях парламентской системы должность президента, или, по крайней мере, президента с реальными полномочиями, отсутствует. Стало быть, законодательному собранию не от кого *отделиться*, если не считать кабинета, которому в большинстве парламентских систем (хотя и не во всех) предоставлено право распускать парламент. Однако кабинет — это, прежде всего, доверенное лицо парламента. Таким образом, в отличие от ассамблейно-независимых систем, в условиях парламентаризма сохранение законодательного собрания и кабинета в промежутках между регулярными выборами отнюдь не гарантировано. В то же время, ни один институт, кроме самой ассамблеи, не может сократить срок ее полномочий, как это имеет место при премьер-президентской системе. Поэтому парламентские режимы занимают среднее место по шкале отдельности источников поддержания.

* * *

Выше даны четкие определения президентской и премьер-президентской систем — двух типов режимов, которым преимущественно и посвящена настоящая работа. Более того, обсуждение этих режимов позволило нам представить их в виде схемы, охватывающей также смешанные системы, а также парламентаризм. Выработка определений была важна в плане уточнения терминологии, но теперь нам предстоит перейти к более сложной и более интересной задаче — оценке функционирования различных типов режимов.

Критика президентской системы и контраргументы

Определение президентской системы и других режимов со всенародно избранными президентами позволяет нам обратиться к научным дискуссиям по поводу достоинств президентских режимов. При этом будет рассматриваться преимущественно идеальный тип президентской системы, выделенный в предыдущей части настоящей работы. Мы рассмотрим критику этого режима и выдвинем ряд контраргументов. Задача состоит в том, чтобы определить, является ли выбор президентской системы сколько-нибудь оправданным для демократических стран и, в особенности, для новых демократий. Ведь если ученые, подобные Дж. Ди Палме (Di Palma, 1990), правы в том, что режимы с выборными президентами «опасны» вообще и, прежде всего, для новых демократий, рассуждать о возможных преимуществах таких режимов было бы бессмысленно. Сразу же кратко заметим, что мы не считаем неуязвимой одностороннюю критику президентской системы, которая до сих пор преобладала в дискуссиях по проблеме. Предложив ряд контраргументов, касающихся чистого типа президентской формы правления, мы обратимся к обсуждению того, насколько справедлива была бы аналогичная критика по отношению к премьер-президентской системе. Возможно, именно последняя открывает пути преодоления некоторых наиболее сомнительных свойств президентского режима.

Аргументы против президентской системы

Бесчисленные аргументы против президентской системы получили развитие и были сведены воедино (хотя и в разных комбинациях) в нескольких недавно опубликованных критических очерках.⁹ С нашей точки зрения, все описанные в современной литературе недостатки президентской формой правления распадаются на три основные категории и состоят в следующем:

- 1) отсутствие временной гибкости;
- 2) мажоритарные тенденции;
- 3) двойная демократическая легитимность.

Отсутствие временной гибкости. Проблемы первой группы, имеющие отношение к временной негибкости, возникают в связи с продолжительностью полномочий президентов и законодательных собраний. Хотя конституции президентских систем обычно допускают импичмент, реализация этой нормы всегда сопряжена с крайне сложной процедурой, требующей принятия

соответствующего решения квалифицированным парламентским большинством на основе установленных злоупотреблений или превышения полномочий со стороны носителя верховной исполнительной власти. Вообще говоря, президенты избираются на фиксированный срок от четырех до шести лет и не могут быть смещены по политическим соображениям. Хотя творцы президентских конституций рассматривали эту практику как гарантию стабильности исполнительной власти, критики нередко указывают на ее сомнительность с политической точки зрения — и отнюдь не без оснований.

Основная проблема, которой чреват фиксированный срок президентских полномочий, состоит в том, что носитель верховной исполнительной власти может лишиться всякой популярности в народе или отчасти сохранить такую популярность, но вызвать стойкую оппозицию парламентского большинства (Mainwaring, 1992; см. также Linz, 1987). Такой президент едва ли способен начать и практически осуществить какую бы то ни было программу, нуждающуюся в законодательном закреплении, пребывая в состоянии постоянной конфронтации с парламентским большинством, стремящимся к реализации альтернативной программы. Но даже когда президент не встречает никакой поддержки со стороны граждан, он остается главой правительства (и государства) пока не истечет фиксированный срок его полномочий, если, конечно, его не сместят с помощью импичмента или каких-то неконституционных средств. Не предусматривающие вотума недоверия президентские системы лишены институциональных средств смещения непопулярных — а иногда и некомпетентных — носителей верховной исполнительной власти.

С другим проявлением той же самой проблемы — мы сталкиваемся тогда, когда по истечении срока полномочий власти лишается весьма популярный и компетентный президент. Там, где конституция запрещает переизбрание на второй срок (по крайней мере сразу же по истечении первого), — а именно так обстоит дело в большинстве латиноамериканских стран, — возникает парадоксальная ситуация, когда надо пожертвовать либо эффективным правительством, либо конституцией. В большинстве президентских систем страна в целом и, более того, каждая из крупнейших партий, сталкивается с необходимостью выдвигать видного лидера общенационального масштаба раз в четыре или пять лет (Linz, 1987: 31). Критики отмечают, что для системы это оказывается не только тяжким, но и излишним бременем.

Проблема временной негибкости не сводится к срокам полномочий исполнительной власти. Законодательные собрания тоже

избираются на фиксированный срок, который не может быть сокращен по политическим соображениям. Все сказанное выше о слабом президенте можно с равным успехом отнести к бескомпромиссному парламенту. В отличие от многих парламентских систем, в условиях президентской формы правления глава государства не имеет возможности распустить парламент и назначить новые выборы даже в тех случаях, когда вновь избранный популярный президент сталкивается с враждебно настроенным большинством старого парламента.

Отсутствие у законодательного собрания права смещать президента, а у президента — права распускать парламент делает кризисы, обусловленные глубинными противоречиями между двумя ветвями власти, практически неразрешимыми. Если же президент вдобавок лишен возможности баллотироваться на второй срок, он оказывается в крайне уязвимом положении чуть ли не с первого дня своих полномочий (Mainwaring, 1992). Всем известно, когда ему предстоит оставить должность. Одного этого знания достаточно, чтобы склонить упрямых парламентариев, не склонных к взаимоприемлемым решениям по вопросам законодательства, к полной бескомпромиссности.

Мажоритарные тенденции. Вторая группа проблем, связанных с президентской формой правления, обусловлена мажоритарными тенденциями, присущими большинству президентских систем. Различные проявления этих тенденций описаны в работах многих авторов (Lijphart, 1989; Lijphart и Rogowski, 1991; Linz, 1987).

На первый взгляд, такая критика может показаться странной — в особенности если учесть, что Мэдисон оправдывал президентскую систему именно тем, что она дает наилучшую защиту от тирании, будь то со стороны меньшинства или большинства.¹⁰ Со своей стороны, критики президентских режимов отмечают крайнюю электоральную диспропорциональность таких режимов, проявляющуюся как при выборах законодательного собрания, так и президента, что подрывает представительность системы и способствует политическому экстремизму. Само слово «мажоритарность» может показаться слишком слабым, когда речь идет о столь колоссальной диспропорциональности представительства взглядов избирателей относительно состава исполнительной власти, которая возникает при голосовании в округах с величиной, равной единице. Приверженцы пропорциональной системы могут заметить, что каким бы большинством не побеждал лидирующий кандидат, ни одни президентские выборы не достигают даже грубого приближения к

пропорциональному представительству предпочтений электората. Поскольку победитель на выборах, где оспаривается всего одно место, по определению получает 100% мест, отклонение от пропорциональности (Loosemore и Hanby, 1971) неизбежно оказывается равным разнице между 100% и долей голосов, полученных победителем. Если же в выборах участвуют несколько кандидатов, отклонение может достигать 60% и более. Но и при наличии лишь двух кандидатов отклонение обычно достигает 40%. Таким образом, глава государства и правительства фактически представляет лишь меньшинство избирателей.

Соотношение избирательских предпочтений искажается уже при выборах президента, когда же происходит формирование правительства это искажение не ослабевает, а еще больше усиливается. В отличие от парламентской и премьер-президентской систем, президентский режим не способствует достижению межпартийных компромиссов с целью формирования правительственных коалиций.¹¹ Да и в самом кабинете президент — отнюдь не первый среди равных, каковым неизбежно является премьер (Lijphart, 1989: 4). Даже в тех немногих случаях, когда для утверждения министров требуется санкция законодательного собрания, сместить их может лишь президент. Чаще всего посты получают члены президентской партии или беспартийные эксперты и лишь крайне редко — сторонники оппозиции. В большинстве президентских систем министры не имеют права совмещать правительственную должность с членством в парламенте, вследствие чего возможности парламентской оппозиции влиять на действия исполнительной власти еще более сокращаются.

Наконец, как отмечают А.Лейпхарт и Р.Роговски (Lijphart и Rogowski, 1991), представительство меньшинств в президентских кабинетах имеет символический характер. Чернокожие, латиноамериканцы и женщины, которым доводилось входить в состав американских правительств, обычно не были горячими поборниками политических целей тех меньшинств, к которым объективно принадлежали. Скорее наоборот, они придерживались в целом умеренных позиций и всегда были готовы поддержать программу назначившего их президента.¹² Преобладающая роль президента в правительстве и почти неограниченное право определять состав кабинета ведут к тому, что представительство меньшинств в президентских системах — более символическое и менее значимое, чем в условиях парламентаризма.

Лейпхарт считает, что отсутствие значимого представительства меньшинств в правительстве подрывает способность президентской системы разрешать конфликты, основанные на сложных или

глубинных политических расколах, т.е. именно на тех расколах, которые характерны для многосоставных обществ. Ниже мы обсудим препятствия к достижению консенсуса *между* законодательным собранием и президентом в условиях президентской системы. Утверждение же Лейпхарта состоит в том, что диспропорциональное представительство в правительстве снижает вероятность возникновения отношений, основанных на консенсусе, *внутри* исполнительной власти — такие отношения скорее возникнут в условиях парламентской системы, чем при президентском режиме. Важно, однако, отметить, что критика мажоритарных тенденций президентской системы исходит из тезиса о том, что высшая исполнительная власть всегда избирается в округе с величиной, равной единице. Действительно, в большинстве президентских систем так и происходит, но, как уже говорилось, данная черта не является имманентной для президентской формы правления.

Ввиду исключительного и единоличного характера президентских полномочий, завоевание этой должности становится самодовлеющей целью и заслоняет собой все остальные задачи, стоящие перед партиями в условиях президентской системы. В этом и состоит качество, которое Х.Линц (Linz, 1987: 13-15) определяет как «победитель получает все». Высота ставок в сочетании с уверенностью, что контроль над исполнительной властью уже нельзя будет оспорить законным путем до истечения известного срока, определяет особо напряженный характер электоральной борьбы во время президентских выборов. После выборов победители тоже не имеют стимулов договариваться с побежденными соперниками. Главный приз уже получен, и только те, кто внес свой вклад в победу, могут претендовать на вознаграждение, будь то покровительство властей или правительственные должности. Более того, и у побежденных нет причин сотрудничать с победителями. Принимая во внимание исключительность президентских полномочий, такое сотрудничество сулит им мало выгод.

Вдобавок к этим проявлениям мажоритарности при формировании исполнительной власти, в тех случаях, когда парламентские выборы проходят одновременно или сразу после президентских, парламентское представительство партий, проигравших в борьбе за президентство, обычно сокращается. Президентская партия может существенно улучшить свои позиции в парламенте за счет соответствующего графика выборов. Наличие такой закономерности делает предложенную Линцем критику чрезвычайного характера президентских выборов еще более убедительной. Ясно, что

победитель не только получает в свое полное распоряжение исполнительную власть, но и — при благоприятном графике выборов — имеет основания ждать заметного улучшения собственных позиций в парламенте.

Подобная критика воздействия, оказываемого президентской формой правления на исходы парламентских выборов, не является общезначимой. В странах с многочисленными, раздробленными и персонализированными партиями стимул к сотрудничеству перед президентскими выборами может быть более сильным, чем тенденция к фрагментации. И все же для тех, кто вместе с Лейпхартом признает преимущества консенсусного правления над мажоритарным, приведенные аргументы дают серьезные основания не принимать президентский режим. В той мере, в какой институциональные характеристики президентской системы предоставляют президентским партиям возможность занимать доминирующие позиции в законодательных собраниях, эта система мажоритарна. Но даже там, где это невозможно из-за невыгодного для президента графика выборов, единоличность исполнительной власти, характерная для большинства президентских систем, предполагает высокую степень мажоритарности.

Более того, феномен единоличной власти не только искажает представительство, но и способен создать у президента ложное ощущение всенародного мандата (Blondel и Suarez, 1981: 63-5; Suarez, 1982: 137). Хотя президент может быть избран лишь простым большинством голосов — и иногда даже скромным большинством, как Сальвадор Альенде в Чили в 1970 г., — личное доминирование над разнородным по составу кабинетом порождает иллюзию, что президентская программа пользуется всеобщей поддержкой и непременно должна быть проведена в жизнь. Это — и следствие, и одна из причин мажоритарных тенденций президентской системы. Природа выборов и характер организации исполнительной власти развивают ложное ощущение поддержки, а оно, в свою очередь, подрывает возможности сотрудничества и достижения консенсуса между президентом и оппозицией. Так, во всяком случае, утверждают критики.

Двойная демократическая легитимность. Последняя группа аргументов против президентской системы основана на том, что такого рода система дает основания для отдельных друг от друга и соперничающих между собой претензий на демократическую легитимность со стороны законодательного собрания и исполнительной власти. Эти претензии вытекают из первых двух элементов определения президентской системы. Поскольку и

парламент, и президент являются всенародно избранными, каждый из органов может претендовать на уникальный всенародный мандат. Кроме того, поскольку сроки полномочий президента и законодательного собрания не зависят от отношений между ними, потребность в сотрудничестве не очень настоятельна. Важность подобных аргументов тем более велика, что в контексте институтов, в которые не встроены стимулы к сотрудничеству, рассмотренные выше проблемы временной негибкости и мажоритарности становятся практически неразрешимыми (Mainwaring, 1989).

Прежде всего, президенты стран с мультипартийными системами, не пользующиеся поддержкой большинства членов законодательного собрания, не имеют столь сильных стимулов к созданию и поддержанию коалиций, как носители исполнительной власти в условиях парламентаризма. Принятие того или иного закона зависит от успешного создания коалиций. Но для выживания самой исполнительной власти никаких коалиций не требуется. Поэтому во многих президентских режимах в коалиции вступают не партии, а отдельные члены парламента, и предложения о сотрудничестве делаются парламентариям как частным лицам (Stockman, 1985; Birnbaum и Murray 1987; Kaminsky, 1989; Jacobson, 1990; Mainwaring, 1992). Поскольку же президенты, в отличие от премьер-министров, не нуждаются в постоянной поддержке парламентского большинства, у них отсутствуют и стимулы принимать во внимание недовольство парламентариев. В результате возрастает вероятность возникновения политических кризисов.

Еще более осложняет ситуацию то, что особенности электорального процесса в условиях президентской системы способствуют избранию на высшую должность в государстве «политических аутсайдеров». Данный феномен, особенно бросающийся в глаза в Соединенных Штатах с их системой первичных выборов, проявляется везде, где политические партии не испытывают сильного давления со стороны низовых организаций. Прямые выборы носителей исполнительной власти требуют, чтобы кандидат прежде всего нравился избирателям, пусть даже у него не будет политического опыта. Более того, кандидаты, чья личная популярность не связана с какими-либо партийными или правительственными должностями, могут выходить на президентские выборы при поддержке партий, создаваемых исключительно с целью победы на этих конкретных выборах. Поэтому можно предположить, что президенты уступают премьер-министрам по политическому опыту.¹³

Подобное предположение подтверждается эмпирическими данными, по крайней мере на латиноамериканском материале (Suarez, 1982:

137). Изучение обобщенных данных по главам государств и правительств всего мира с 1940 по 1976 гг. показало, что латиноамериканские президенты в среднем имели гораздо меньший опыт деятельности в качестве министров, чем лидеры стран североатлантического региона. Приверженцы парламентаризма негативно оценивают данную тенденцию не только из-за отсутствия опыта как такового, но и потому, что «политические аутсайдеры» менее других категорий руководителей склонны к созданию парламентских коалиций.

По мнению критиков, двойная демократическая легитимность, присущая президентским системам, не только выдвигает на первый план лидеров, не желающих или не способных сотрудничать с законодательными собраниями, но и лишает парламентариев стимулов к сближению с исполнительной властью. Для представителей всех партий, кроме президентской, логика такого подхода ясна и подобна логике оппозиционеров в условиях парламентаризма: сотрудничать с исполнительной властью просто невыгодно. Но даже члены президентской партии в условиях разделения властей могут постепенно утратить стимулы к сотрудничеству с президентом и перейти в оппозицию.

Как утверждает А.Валенцуэла (Valenzuela, 1989b), именно это обстоятельство способствовало поляризации чилийской партийной системы на уровне парламента. Исследователь указывает, что членам президентской партии было скорее невыгодно, чем выгодно безоговорочно поддерживать президента. Особенно отчетливо данная тенденция прослеживается там, где президент не может быть избран на второй срок. Хотя парламентарии заинтересованы в сохранении президентского поста за собственной партией успех президента не гарантирует такого исхода, а его провал — не исключает полностью. Поэтому сильного стимула поддерживать уходящего президента нет. В то же время отсутствие электоральных перспектив у президента не исключает наличия таковых у парламентариев. В этих условиях любое падение популярности президента может побудить парламентариев к тому, чтобы как можно дальше дистанцироваться от носителя верховной исполнительной власти. Результатом, согласно Валенцуэле, является поляризация ассамблеи, затрагивающая как межпартийные отношения (оппозиционные парламентарии атакуют президента), так и внутрипартийные отношения (члены президентской партии пытаются отделить собственные политические перспективы от перспектив уходящего президента).¹⁴

Тем самым обосновывается мысль о том, что президентские системы порождают слабую — или, по меньшей мере, уязвимую —

исполнительную власть. Подобная постановка вопроса не противоречит лейпхартовской критике мажоритарных тенденций президентского режима. Парадокс системы в том и состоит, что в то время как мажоритарные тенденции ведут к завышенной оценке потенциальной силы президентской власти, противоречащие друг другу стимулы внутри системы не обеспечивают реализации этого потенциала (Мое, 1987; Lijphart, 1990: 76-77; Mainwaring, 1992).

Развивая аргументацию, сочетающую темы временной негибкости и двойной демократической легитимности, Линц высказывает предположение, что истинная проблема президентской формы правления состоит в избытке ответственности перед избирателями. По мнению исследователя, сложность создания коалиций после президентских выборов ведет к тому, что они создаются еще до выборов. Это дает избирателям шанс обеспечить президента парламентским большинством. Но после выборов, согласно Линцу, политические руководители лишены пространства для политического маневра, и им трудно «вступить в сделки, которые трудно оправдать публично, но которые зачастую необходимы» (Linz, 1987: 33).

С точки зрения Линца, желательно было бы ограничить сферу общественного влияния на процесс создания коалиций. Но ту же мысль можно выразить и иначе: желательны тайные сделки между политическими элитами. А подобная позиция не слишком убедительна, принимая во внимание лежащие в ее основе элитизм и отрицание принципа демократической ответственности. Более того, критика президентской формы правления направлена в первую очередь на те системы, где запрещено избрание президента на второй срок. А приверженцы подобного установления обосновывают его как раз тем, что оставляющий пост президент не связан краткосрочными электоральными соображениями при отстаивании национальных интересов. И в самом деле, нет никаких оснований полагать, что в условиях парламентской системы политические лидеры более свободны принимать «необходимые, но с трудом поддающиеся оправданию» меры, чем президент, лишенный права на переизбрание.

Так или иначе, критики президентской формы правления правы, когда указывают на то, что трудность создания и поддержания пропрезидентских коалиций в ассамблеях серьезно ограничивает эффективность президентских систем. Принцип разделения законодательной и исполнительной властей, призванный препятствовать злоупотреблениям каждой из них, приносит нежелательные плоды, когда ни одна из властей не способна к эффективному управлению. Отсюда вытекает вопрос — каким

образом сказалось бы на процессе управления отсутствие поддержки президента в парламенте, если бы законодательная инициатива принадлежала прежде всего последнему? Когда создание коалиций перестает быть в первую очередь заботой исполнительной власти, стремящейся координировать действия законодательного собрания, отсутствие стимулов к сотрудничеству между двумя ветвями власти не порождает особых проблем. Это предположение, похоже, подтверждается опытом Соединенных Штатов. После второй мировой войны большинство в Конгрессе в основном принадлежало оппозиции. И хотя Конгресс не был ни слишком влиятельным, ни слишком эффективным органом, его отношения с исполнительной властью не зашли в хронический тупик. Напротив, чилийский Конгресс в течение большей части XX века был одним из наиболее независимых и активных законодательных собраний в Латинской Америке. Но и в этом случае, несмотря на то, что чилийские президенты часто опирались на парламентское меньшинство, законодательный процесс не приостанавливался и не заходил в тупик до 1970-х годов.¹⁵ Разумеется, приведенные доказательства не являются исчерпывающими, но все же представляется, что противникам президентской формы правления лучше было бы сконцентрироваться на проблеме разделения властей, направляя огонь своей критики на те системы, где ассамблеи лишены законодательной инициативы (Mainwaring, 1992). А это привлекло бы внимание к вопросу о том, не ведет ли усиление парламента к повышению мобильности президентской власти. Но надо заметить, что в странах с мультипартийной системой и высоким уровнем идеологической поляризации конфронтации между законодательным собранием и президентом, неизбежно представляющим лишь одну из политических тенденций, действительно могут приобретать хронический характер.

Остановимся, наконец, еще на одном направлении критики президентской формы правления. Утверждается, что хронические конфликты между исполнительной и законодательной властями чреваты гораздо большей опасностью, чем сам тупик — ведь выход из тупика может быть найден на путях подмены законов президентскими декретами (Mainwaring, 1992) или, хуже того, военного переворота.

Утверждение, что приостановка законодательного процесса ведет к управлению посредством декретов, достаточно ясно; оно обосновывается ссылкой на опыт развития Колумбии во время правления Национального фронта и позднее (Hartlyn, 1989: 16-18). Конгресс страны был раздроблен на многочисленные фракции, что, в сочетании с отсутствием парламентской законодательной

инициативы, практически исключало создание коалиций (хотя формально обе основные партии страны поддерживали на президентских выборах единого кандидата от Национального фронта). А поскольку президенты не располагали парламентской поддержкой, необходимой для принятия нужного им законодательства, они и правили посредством декретов в течение всего периода чрезвычайного положения в 1960-х и 1970-х гг. (Vasquez, 1979).

Развивая данную тему, некоторые авторы прямо утверждают, что бездействие президентов, связанное с их неспособностью опереться на устойчивое парламентское большинство, может привести к нестабильности режима и вызвать военный переворот. Р.Скотт (Scott, 1973: 290) указывает, что гражданские политические элиты, столкнувшись с хронической неспособностью к действию как законодательного собрания, так и президента, склонны поощрять и поддерживать вмешательство в политику военных. Более того, как показал анализ данных по глобальному политическому развитию за 1940-е — 1970-е годы, президентские режимы стран Латинской Америки были менее долговечными, чем режимы других развивающихся стран, и гораздо чаще подвергались неконституционным захватам власти (Suarez, 1982). При этом по меньшей мере в трех случаях главной причиной военных переворотов был тупик во взаимоотношениях между исполнительной и законодательной властями. Имеются в виду свержения президентов Белаунде в Перу, Гуларта в Бразилии и Альенде в Чили. Проделанный А.Валенцуэлой (Valenzuela, 1978) анализ политической поляризации и кризиса в Чили при Альенде явно свидетельствует в пользу данного тезиса.

Президентские системы и авторитаризм

Из всех критических замечаний в адрес президентской формы правления наибольшую обеспокоенность у приверженцев парламентской системы вызывает заключение о том, что президентская демократия, ввиду своей неустойчивости, ведет к авторитаризму. Прежде чем высказаться в защиту президентской системы, рассмотрим, каковы логические основания для данного заключения. Особого внимания заслуживают два вопроса:

1. Существует ли разница между формально демократическими президентскими конституциями, которые фактически не работают, и теми, которые устанавливают полномочия президента, исключающее функционирование системы сдержек и противовесов?
2. Действительно ли парламентская демократия, как это утверждают

ее приверженцы, функционирует гораздо лучше президентской? Критика президентской формы правления часто исходит из непонимания разницы между теми президентскими конституциями, которые приняты в условиях авторитаризма, и теми, где полномочия исполнительной власти ограничены. Более обоснованной является критика, касающаяся объема президентской власти и независимости президентов от парламентов и партий. А.Лейпхарт (Lijphart, 1989) высказывается на эту тему особенно ясно, отмечая, что по уровню коллегиальности парламентские кабинеты неизбежно превосходят президентские. Даже премьер-министры, явно доминирующие над другими членами правительства (как Маргарет Тэтчер в Великобритании), в конечном счете несут ответственность перед своими партиями. Хорошей иллюстрацией служит как раз то, что Тэтчер была смещена со своего поста в ноябре 1990 г. Консервативной партией после публичной критики в ее адрес со стороны других членов правительства. В то же время при президентской системе правительство и, в особенности, его глава не подотчетны другим выборным органам.

Даже в условиях авторитаризма формально парламентская конституция может оставить за партией немалую долю власти над главой правительства. Поэтому везде, где партийная организация имеет реальное значение, следует ожидать возникновения парламентских систем. И действительно, коммунистические режимы Восточной Европы и Советского Союза до 1990 г. были в основном парламентскими по форме. О том, что это не было чистой фикцией, свидетельствуют смещения таких лидеров, как Никита Хрущев и Эдвард Терек, их собственными партиями.

Более персонализированные авторитарные режимы, где партии либо вовсе отсутствуют, либо не развиты (вроде Чили при Аугусто Пиночете или Парагвая при Альфредо Стресснере), чаще принимают президентскую форму. В Мексике, правящая партия которой была скорее средством циркуляции власти между несколькими соперничающими вождями, чем массовой партией в ленинском понимании (Craig и Cornelius, 1991), тоже была принята президентская система. Показательно, что когда Михаил Горбачев захотел отстоять свои властные полномочия от той части партии, которая, как он опасался, могла стремиться к его смещению, он пошел на принятие президентской конституции. В каждом из перечисленных случаев президентская форма правления не только защищала исполнительную власть от партии и законодательного собрания, но и предоставляла ей значительные законодательные полномочия.

Последнее обстоятельство — уровень законодательных полномочий

президента — воздействует на политическое содержание законодательного процесса в условиях президентской системы больше, чем мера ответственности глав исполнительной власти перед собственными партиями. Чем больше у президента реальных прав в области законодательства, тем более благоприятны для него исходы его конфликтов с парламентом. Далее, многие президентские демократии унаследовали свои конституции у авторитарных режимов, где они служили средством диктаторского правления. В частности, это относится к тем случаям, когда при переходе к демократии не принимались новые конституции.¹⁶ Опыт таких демократий, а в особенности — их неудач, подкрепляет точку зрения о том, что демократизации препятствует не президентская система сама по себе, а неправильный баланс власти между президентом и ассамблеей.

Постулируя близость между диктатурами и сильными президентскими режимами, критики президентской формы правления нередко перегибают палку в своем осуждении политических полномочий президента в *демократических* контекстах. Авторитаризм и президентский режим связаны друг с другом тем обстоятельством, что последний обеспечивает свободу президента от собственной партии и нередко — *но не обязательно* — вводится именно для того, чтобы обеспечить главе государства колоссальные полномочия в сфере законодательства. В действительности, однако, понятие «президентская демократия» допускает громадные колебания в уровне президентских законодательных полномочий. Таким образом, адекватная критика президентской формы правления невозможна без ссылки на то, что огромные законодательные полномочия, предоставляемые многими президентскими конституциями носителям верховной исполнительной власти, являются наследием авторитаризма.

Неустойчивы ли президентские системы?

Рассмотренные выше критические замечания в адрес президентской системы представляют собой нечто большее, чем простые рассуждения о качестве демократии. Даже Лини, один из наиболее непримиримых критиков президентской формы правления, признает, что прямое избрание главы исполнительной власти весьма демократично. Лейпхарт разделяет эту позицию (Lijphart, 1984b). Как мы уже говорили, критика президентского режима во многом связана с оценкой вероятности создания на его основе устойчивого демократического порядка. Утверждается, что парламентская система, не имеющая проблем вроде отсутствия временной гибкости

и двойной демократической легитимности и разрешающая конфликты между ветвями власти путем вотума недоверия, более благоприятна для устойчивого демократического развития. При президентской же системе конфликты между ветвями власти ведут к переворотам и другим недемократическим акциям. Вот почему, как утверждают критики, такая система особенно неустойчива

С. Мэйнвэринг (Mainwaring, 1992) составил список стабильных демократий (стабильность определяется по продолжительности существования режима), казалось бы, наглядно показывающий, что президентская система несовместима с непрерывностью демократического развития. Перечислены 32 демократии, каждая из которых, по состоянию на 1991 г., просуществовала без перерывов по меньшей мере 25 лет. Среди этих стран в 23 (т.е. в 72% случаев) действовала парламентская система. Но сказано ли тем самым последнее слово по вопросу о взаимосвязи между типом политического режима и продолжительностью существования демократии? Попробуем подойти к проблеме иначе. Вместо «мгновенного снимка» демократий на какой-то определенный момент, рассмотрим все случаи падения демократических режимов в течение XX в.

Каковы основания ожидать, что предлагаемый метод даст более достоверные данные об устойчивости различных типов политических режимов? Таких оснований два, и оба вытекают из наблюдений за историческим процессом. Одно из них состоит в том, что в XX в. были две основные волны падений демократических режимов, между двумя мировыми войнами и в 1960-х годах. Первая волна затронула главным образом парламентские режимы, но ни одного действительно президентского, вторая же — в основном (но не исключительно) президентские. Из трех томов сборника «Падение демократических режимов» (Linz и Stepan, 1978), включающего страновые исследования, один — посвященный межвоенной Европе — увидел свет позднее других, в 1990 г. Складывается ощущение, что исследования по периоду, когда терпели крах преимущественно парламентские режимы, не пользуются таким рыночным спросом, как исследования, посвященные относительно недавнему падению нескольких латиноамериканских президентских систем.

Второе основание думать, что результаты подсчета падений демократических режимов были бы полезнее подсчета двадцатипятилетних (и более старых) демократий, тоже вытекает из исторических наблюдений. Состоит оно в том, что в нынешнем столетии было *три* волны демократизации (Huntington, 1991): первая — по окончании первой мировой войны, вторая — после

второй мировой войны и в ходе деколонизации (до начала 1960-х годов), третья же началась в 1980-е и захватила 1990-е годы. Она-то и породила в основном президентские и премьер-президентские демократии. Предложенный Мэйнвэрингом метод подсчета успешных демократий не учитывал новые президентские режимы (ведь принимались во внимание лишь более ранние провалы как президентских, так и парламентских систем), а между тем эти новые режимы могут оказаться успешными в долгосрочном плане.

В таблице 1 представлен список потерпевших крах демократических режимов. Мы определяем «крах» как такое падение режима, в результате которого *на смену* ему приходит недемократический режим. Поэтому не учитываются случаи, когда демократическая власть, после краткого перерыва, сменялась опять-таки демократическим режимом с новой конституцией, или когда восстанавливался прежний режим. В подобных случаях происходит не крах со сменой режима, а то, что Линц (Linz, 1978) называет «восстановлением равновесия». Подобные кризисные ситуации имели место и в президентских, и в парламентских системах: в 1925 и в 1933 гг. в Чили, в 1958 г. во Франции, в 1972 г. в Индии. В обоих чилийских случаях и во Франции демократия восстанавливалась менее чем через год. В Индии же правящая партия потерпела поражение на выборах, невзирая на введенное ею чрезвычайное положение, так что демократический порядок там вообще не нарушался. На самом деле, можно утверждать, что в каких бы институциональных формах не существовала демократия, из подобных кризисов она выходит окрепшей. При подборе случаев использован и второй критерий — принимались во внимание лишь страны, по меньшей мере дважды успевшие провести свободные выборы до падения демократии. Тем самым исключены двусмысленные случаи проведения выборов под присмотром уходящих колонизаторов или ради удовлетворения иностранных наблюдателей (Herman и Brodhead 1984). Но если за такими выборами следовали другие, а уж затем происходило падение режима, мы их учитываем.

Мы установили, что в течение XX в. потерпели крах 12 президентских режимов и 21 парламентский режим, а также 6 режимов других типов. За исключением премьер-президентского режима межвоенной Австрии, все они — президентско-парламентские.

Знакомый с литературой по сравнительной политологии человек может найти такое «превосходство» парламентских режимов над президентскими по числу падений довольно неожиданным. Возможно, парламентским режимам приписывалось больше

достоинств в плане разрешения политических конфликтов, чем они заслуживают? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо оговорить некоторые характеристики нашей выборки. Ведь если парламентские режимы встречались чаще президентских, и особенно в «третьем мире» с его весьма сомнительными перспективами для демократии любого типа, то простой подсчет числа падений демократических режимов может затушевывать тот факт, что потерпела крах *большая доля* президентских режимов.

Таблица 1. Падения демократических режимов в XX в. в разбивке по типу режима

<i>Парламентские системы</i>	<i>Президентские системы</i>	<i>Другие типы</i>
*Бирма 1962 *Гайана 1978 Греция 1936 Греция 1967 Испания 1936 Италия 1922 «Кения 1969 Латвия 1934 Литва 1936 *Нигерия 1966 *Пакистан 1954 *Пакистан 1977 Португалия 1926 *Сьерра-Леоне 1967 *Сингапур 1972 *Сомали 1969 *Суринам 1982 *Таиланд 1976 *Турция 1980 *Фиджи 1988 Эстония 1934	*Аргентина 1930 *Боливия 1964 *Бразилия 1964 *Гватемала 1954 *Колумбия 1953 *Корея 1972 *Куба 1954 *Нигерия 1983 *Панама 1968 *Уругвай 1973 *Филиппины 1972 *Чили 1973	Австрия 1933 (премьер-президентская) Германия 1933 (президентско-парламентская) *Корея 1961 (президентско-парламентская) *Перу 1968 (президентско-парламентская) *Шри Ланка 1982 (президентско-парламентская) *Эквадор 1962 (президентско-парламентская)

*Страны «третьего мира».

В таблице 2 выделены все демократические режимы, которые в течение XX в. не потерпели крах или, если говорить о новых демократиях, по меньшей мере дважды успели провести выборы. Чтобы избежать данных по крошечным странам, включены лишь страны с населением не менее 200 тыс.чел. В таблице фигурируют 12 президентских систем, 27 парламентских и 8 систем других типов. Оказывается, что доля падений среди президентских режимов выше, чем среди парламентских — 50 % против 43.8 %.

Таблица 2. Страны, в которых к 1991 г. по меньшей мере дважды последовательно состоялись демократические выборы

<i>Парламентские системы</i>	<i>Президентские системы</i>	<i>Другие типы</i>
Австралия *Багамские о-ва *Барбадос Бельгия Ботсвана Великобритания Германия Греция Дания Израиль Ирландия Испания Италия Канада Люксембург *Малайзия Мальта Нидерланды Новая Зеландия Норвегия *Папуа — Новая Гвинея *Соломоновы о-ва *Тринидад и Тобаго *Турция Швеция *Ямайка Япония	*Аргентина *Бразилия *Венесуэла *Гватемала *Гондурас *Доминиканская Республика *Колумбия *Коста-Рика *Сальвадор *Сенегал США *Уругвай	Австрия (премьер-президентская) *Боливия (ассамблейно-независимая) Исландия (премьер-президентская) *Перу (президентско-парламентская) Португалия (премьер-президентская) Финляндия (премьер-президентская) Франция (премьер-президентская) Швейцария (ассамблейно-независимая) *Эквадор (президентско-парламентская)

Но если мы ограничим поле обзора «третьим миром», то окажется, что в развивающихся странах потерпели крах чуть больше половины (52.2%) президентских режимов. Доля потерпевших крах парламентских режимов здесь больше — 59.1 %. Заслуживает особого внимания то ясное из таблиц обстоятельство, что феномен президентской системы присущ в основном «третьему миру». За его пределами президентская система существует лишь в США. Обращает на себя внимание и тот факт, что большинство потерпевших крах президентских режимов, зафиксированных в таблице 1, возвращаются к нам в качестве демократий в таблице 2. А вот среди парламентских режимов «третьего мира» это касается лишь Турции. Хотя мы не станем обосновывать эти наблюдения теоретически — такое обоснование могло бы оказаться ложным — ясно, что падения парламентских режимов в «третьем мире» были необратимыми, по меньшей мере по состоянию на 1991 г. Более важно то, что, как выясняется, парламентские системы в «третьем

мире» применялись не более успешно, чем президентские. Скорее наоборот.

В действительности, мы не находим достаточных оснований для отстаиваемого Линцем и его единомышленниками тезиса, что президентские системы по природе более склонны к кризисам и падениям, чем парламентские. При этом наша цель состоит не в том, чтобы перевернуть данный тезис с ног на голову и заявить, что самая неустойчивая система — парламентаризм. Не делаем мы и заключения о том, что институциональная форма вообще не имеет значения. Возможно, что некоторые демократии, потерпевшие крах в президентской форме, выжили бы в парламентской (например, Чили в 1973 г.). Не менее возможно и то, что какие-то из рухнувших парламентских демократий сохранились бы в президентской форме (например, первые республики в Нигерии и в Пакистане). А некоторые кризисы были настолько сильны, что их не выдержала бы никакая конституционная система (не исключено, что это касается Веймарской республики).¹⁷ Наша основная мысль состоит в том, что критика президентской формы правления обычно подается как универсальная, словно президентская демократия неустойчива как *тип политического режима*, а парламентаризм содержит в себе механизмы урегулирования конфликтов, предотвращающие крах. Но данные, представленные в таблицах 1 и 2, могут побудить критиков пересмотреть свой подход.

Присутствие в нашем списке потерпевших крах режимов большого количества недолго просуществовавших парламентских систем как будто свидетельствует против парламентаризма. Забавно, что значительная часть критики президентской формы правления и апологии парламентаризма концентрируется именно вокруг того, что последний якобы лучше подходит для новых демократий (Di Palma, 1992; Mainwaring, 1992). Но реальная картина отнюдь не соответствует предложенным критиками средствам концептуализации и решения проблем. Имеются также теоретические причины, по которым не следует обходить вниманием новые демократии — те из них, которым по меньшей мере дважды удалось провести всеобщие выборы. Концептуально мы согласны с Ди Пальмой (Di Palma, 1992), который утверждает, что для «консолидации» и «легитимизации» демократии не требуется длительного периода «привыкания» (Rustow, 1970). По завершении перехода к демократии новые институты либо обретают то, что Ди Пальма называет «согласием на поведенческом уровне», либо нет. Среди новых демократий как президентского, так и парламентского типов бывали случаи, когда этого так и не происходило. На самом деле, некоторые из новых президентских

демократий к настоящему времени уже просуществовали дольше, чем ряд потерпевших крах в начале 1960-х гг. и ранее парламентских систем.

Критики президентской формы правления могут возразить, что падения парламентских режимов в 1920-х и 1930-х годах происходили в одном и том же регионе под давлением внешних обстоятельств, вроде экономического кризиса или Версальского договора. Но то же самое можно сказать и о падении президентских режимов в Латинской Америке в 1960-х годах. (Therborn, 1979). Кроме того, сами же приверженцы парламентаризма оформили свою апологию данной системы исключительно в терминах внутривнутриполитического процесса и способности режима справляться с давлениями независимо от их источника.

Справедливости ради надо заметить, что Линц (Linz, 1987) отстаивает парламентаризм в терминах выбора элементов институционального устройства, дополнительных по отношению к фундаментальному выбору между президентской и парламентской системами, как фактора устойчивого демократического развития. В частности, сравнивая межвоенные и современные режимы Германии и Испании, ученый отмечает роль принятия избирательных законов, предотвращающих излишнюю фрагментацию партийной системы, и использования принципа «косвенного вотума недоверия». Мы целиком согласны с тем, что подобные элементы институционального устройства действительно имеют большое значение. Ни президентская, ни парламентская демократия не являются однородными типами политических режимов. И, как мы отмечали выше, данные два типа не исчерпывают всего многообразия режимов. Это — одна из главных идей настоящей работы. Но прежде, чем перейти к обсуждению того, какие именно элементы институционального устройства президентской системы способствуют или препятствуют устойчивому демократическому развитию, надо остановиться на аргументах в пользу президентской формы правления *вообще*.

В защиту президентской системы

Развернутой и детальной критике президентской системы посвящен целый ряд недавних публикаций. Напротив, в защиту данной системы высказывались немногие и относительно редко.¹⁸ Надо еще раз подчеркнуть, что наша защита президентской формы правления не означает, что мы приписываем ей неизменное превосходство над парламентаризмом. В действительности, рассмотренные выше аргументы против такого режима в большинстве своем не лишены

оснований. Согласно мы и с тем общепринятым мнением (подтверждаемым эмпирическими наблюдениями), что на практике функционирование президентских институтов нередко бывало не очень успешным. Рассматривая различные вариации институционального устройства президентских, премьер-президентских и прочих систем, можно определить те элементы структуры, изменение которых позволило бы снять многие проблемы, встающие перед наименее эффективными режимами. Но в данный момент мы остаемся на абстрактном уровне анализа. Президентская система обсуждается исходя из ее имманентных свойств, описанных в начале настоящей работы. Мы выделяем четыре момента, которые дают президентской демократии по крайней мере потенциальные преимущества над парламентской. В известном смысле такие преимущества можно рассматривать как оборотную сторону присущих системе недостатков. Тогда, например, право законодательного вето оказывается гарантией против произвола в использовании государственной власти, а не источником бездействия. Иными словами, возражая приверженцам парламентаризма, мы обращаем внимание на несколько идеал-типических преимуществ президентской системы. Подобная система в большей мере, чем парламентаризм, обеспечивает:

- а) подотчетность;
- б) идентифицируемость;
- в) взаимные сдержки;
- г) арбитраж.

Подотчетность. Понятие подотчетности характеризует степень и средства обеспечения ответственности выборных руководителей перед гражданами. Чем более прямой является связь между сделанным электоратом выбором и его ожиданиями относительно руководства, тем выше уровень подотчетности. Подотчетность имеет прямое отношение к концепциям типа «ретроспективного голосования» (Fiorina, 1981) или «избавления от мошенников». Согласно названным концепциям электорального взаимодействия между гражданами и правительством, избирателям не обязательно подвергать оценке политические программы, для претворения которых они избирают руководителей (Riker, 1982b). На практике избирателю нужно лишь одно — возможность применить эффективную санкцию против правительства на следующих выборах. Должностные лица должны предвидеть вероятность применения таких санкций, если они будут действовать слишком уж несообразно желаниям избирателей (Eulau и Prewitt, 1973; Pennock, 1979). Дж. Б. Пауэлл (Powell, 1989) отмечает, что такая форма

подотчетности ослабевает там, где правительство меняется в промежутке между выборами, особенно если смена происходит незадолго до выборов, как это нередко бывает в парламентских системах.¹⁹ В подобных условиях становится неясным, на кого возлагать ответственность за политику, проводившуюся в период между выборами, и избирателю трудно решить, к кому применять санкции в день выборов.

С точки зрения максимизации прямой подотчетности руководителей избирателям, президентская система имеет явное преимущество перед парламентской, ибо избиратель отдает свой голос носителю исполнительной власти, который не может быть смещен вследствие изменения соотношения сил в парламенте. Правда, полезность такой максимизации признается не всеми. Так, целесообразность соблюдения принципа подотчетности отрицает, в частности, Х.Линц, о чем свидетельствуют его рассуждения о негибкости политических альянсов в условиях президентского режима и о преимуществах системы, когда парламентарии имеют возможность вступать в сделки, которые трудно было бы оправдать перед избирателями. Эти рассуждения, как уже отмечалось выше, нас не убеждают. Не вдаваясь в обсуждение вопроса о том, способен ли какой бы то ни было конкретный электорат на деле реализовать свое право на гражданский контроль в описанной выше форме, заметим, что максимизация подотчетности отвечает фундаментальным принципам представительной демократии, а дискуссия между сторонниками президентской системы и приверженцами парламентаризма касается именно институциональных средств поддержания представительной демократии. Поэтому прямые выборы исполнительной власти и обусловленную ими подотчетность президента обществу следует рассматривать как преимущества президентской системы.

Помимо обеспечения подотчетности исполнительной власти, президентская система проясняет мотивы голосования членов законодательного собрания по важным проблемам.²⁰ Там, где парламентское голосование не имеет прямых последствий для выживания правительства, парламентарии или партийное руководство могут нести прямую ответственность за свое голосование по вопросам законодательства.

Идентифицируемость. К подотчетности близок и другой аспект взаимосвязи между избирателями и исходами выборов — способность избирателя еще до завершения избирательной кампании предвидеть вероятные составы потенциальных правительств. Понятие идентифицируемости тесно коррелирует с

принципом теории демократии, согласно которому избиратели должны иметь возможность вручить свой мандат избранным ими представителям (Ranney, 1962). В отличие от подотчетности, которая предполагает четкую правительственную ответственность, дабы избиратель мог наказать или вознаградить избранных им представителей ретроспективно, максимизация идентифицируемости требует предоставления ему возможности сделать ясный выбор на перспективу.

К.Стром (Strom, 1990b) вычислил «индексы идентифицируемости» для выборки устойчивых парламентских демократий. Величина индекса варьирует от 0 до 1, причем 1 означает, что в данной стране за рассматриваемый период (после второй мировой войны) все пришедшие к власти в результате выборов правительства были следствием волеизъявления избирателей. Среднее значение индекса — 0.39, а это показывает, что существенно чаще, чем в половине случаев, избиратели *не* знали, за какое правительство они фактически отдавали свои голоса. Между тем голосование за индивидуального кандидата или партийный список — единственная возможность повлиять на характер исполнительной власти, предоставляемая избирателю в условиях парламентской системы.

Разброс уровней идентифицируемости парламентских демократий достаточно велик (Strom, 1990b: 75). Неудивительно, что страны с двухпартийными системами — такие как Канада и Великобритания — имеют индексы идентифицируемости, равные 1. Высоки соответствующие показатели и в странах с четким разграничением «правых» и «левых» политических сил — например, в Швеции (1.00), Норвегии (0.83) и Ирландии (0.83). Но в мультипартийных системах без такой поляризации величины индекса оказались гораздо ниже, а иногда даже чрезвычайно низкими, как в Бельгии (О.Ю), Израиле (0.14) и Италии (0.12).

В президентских системах индекс идентифицируемости почти неизбежно приближается к 1.00. Даже при наличии мультипартийности прямое избрание президента ведет к тому, что выделяются два «серьезных» кандидата, которые и оспаривают пост главы исполнительной власти.²¹ Таким образом, если мы ценим способность избирателя предвидеть состав потенциальных правительств, которые могут быть сформированы после выборов, президентскую систему надо предпочесть большинству разновидностей парламентаризма.

На это могут возразить, что хотя в условиях типичной предвыборной гонки между двумя кандидатами в президенты избиратели действительно знают, каковы имеющиеся альтернативы, предоставляемый им выбор весьма ограничен. Голосование за

кандидата меньшинства фактически бессмысленно, тогда как при парламентской системе партия меньшинства имеет возможность сыграть известную роль в формировании правительственной коалиции. Однако вследствие преимущества лидеров основных партий роль такой партии может быть сведена к нулю. Подвести итог можно следующим образом: парламентская система хороша тем, что, обеспечивая более широкий спектр возможностей при голосовании, она позволяет избирателю попросить именно то, что ему нужно; президентская же система позволяет ему точнее знать наперед, что он получит. Мы не хотим сказать, что все избиратели поголовно обладают способностью к перспективному голосованию, но при этом считаем, что демократическая конституция должна предоставлять им такую возможность.

Надо отметить, что имеется ряд институциональных модификаций режимов со всенародно избираемыми главами исполнительной власти — в частности, премьер-президентское устройство, коллегиальное президентство и особые виды электоральных циклов, которые, по крайней мере потенциально, позволяют усилить подотчетность и идентифицируемость и одновременно обеспечить избирателю возможность поддержать партию меньшинства, не тратя свой голос впустую с точки зрения политического исхода выборов.

Взаимные сдержки. Проясняя взаимоотношения между избирателями и их представителями, президентская система аналогичным образом проясняет и ставки в законодательных играх между парламентом и исполнительной властью. Повинуясь логике, о которой говорилось выше, не опасаясь последствий вынесения вотума недоверия законодатели могут поддержать или отвергнуть любую законодательную инициативу исполнительной власти, исходя из ее собственных достоинств, а не соображений, связанных с выживанием правительства. Конечно, данное следствие независимости ассамблей чревато опасностью приостановки законодательного процесса. Так можно ли считать независимость законодательного собрания достоинством? Критики президентской системы единодушно дают отрицательный ответ на этот вопрос, хотя С. Мэйнвэринг (Mainwaring, 1992) делает оговорку, что недостатки системы становятся особенно явными в условиях мультипартийности, когда президенты, как правило, опираются на парламентское меньшинство. И все же необходимо признать, что оборотной стороной замедления законодательного процесса является консенсусное правление, обусловленное неспособностью президентской партии править в одиночку: когда президент не пользуется поддержкой парламентского большинства, достижение

консенсуса, — если соотношение полномочий сторон благоприятствует поиску компромиссов, — может оказаться предпочтительным выходом.

Если же президентская партия или поддерживающая президента устойчивая коалиция имеет парламентское большинство, то независимость ассамблеи становится явным преимуществом. При таких условиях можно не опасаться приостановки законодательного процесса. А между тем, именно в подобной ситуации, парламентская система начинает проявлять квазимажоритарные тенденции. Боясь поставить под удар свое правительство, представители правящих партий вынуждены поддерживать инициативы кабинета, и оппозиционным партиям нечего рассчитывать переманить на свою сторону значительное количество членов фракции большинства. В результате контроль правительства над парламентом принимает принудительный характер, а оппозиция утрачивает всякое политическое значение. Там же, где партии удерживают способность влиять на законодательный процесс, не участвуя в правительстве (например, в Бельгии и Италии), мы обнаруживаем сам! низкие индексы идентифицируемости и крайнюю правительственную нестабильность (Strom, 1990b: 73). Ни бессилие оппозиции, ни отсутствие устойчивой исполнительной власти явно не являются достоинствами парламентской демократии.

Снижая элемент принудительности в отношениях между исполнительной властью и парламентским большинством, президентский режим позволяет оппозиции играть свою роль, не угрожая при этом правительственной стабильности, — если, конечно, часть оппозиционеров выступает на стороне исполнительной власти при голосованиях по отдельным вопросам. Постольку же мы вместе с А. Лейпхартом признаем преимущества консенсусного правления над мажоритарным, мы расцениваем названную характеристику как достоинство президентской системы. В то же время, не лишена оснований и позиция Мэйнвэринга. Президентская система без президентского большинства чревата проблемами. Отсюда вытекает вопрос: можно ли сохранить сдерживающую роль законодательного собрания в условиях президентского большинства, в то же время имея в запасе механизм выхода из тупиковых ситуаций в тех случаях, когда большинство оппозиционно?²² К этому вопросу мы обратимся чуть ниже.

Рассматривая проблему взаимных сдержек, следует заметить, что президентская система не только усиливает контроль парламента над исполнительной властью, но и наоборот. Данное свойство системы не очень бросается в глаза там, где законодательная инициатива принадлежит в основном президенту, но в странах с

динамичными ассамблеями, вроде США или Чили (до реформ конца 1960-х годов), роль взаимных сдержек весьма велика. Оно и понятно. Если выживание исполнительной власти зависит от доверия ассамблеи, исполнительная власть не способна противостоять парламентской инициативе. Поэтому в условиях парламентаризма, если он сочетается с фрагментированными партийными системами и законодательной инициативой парламента, способность последнего давить на правительство достигает максимума и ведет к частым правительственным кризисам. Президентская же система позволяет исполнительной власти прибегать к праву вето без угрозы ее собственным позициям. Короче говоря, если взаимные сдержки не приостанавливают законодательный процесс, они ведут к преодолению мажоритарных тенденций и, стало быть, их роль в целом благотворна.

Арбитраж. Переворачивая с ног на голову критику президентской системы за ее неспособность обеспечить парламентскую дисциплину, некоторые авторы утверждают, что президент мог бы выступать в качестве надпартийного арбитра при разрешении политических конфликтов.²³ В известном смысле, при таком подходе достоинством оказывается именно то, что президент лишен возможности принуждать парламентариев к сотрудничеству, шантажируя их угрозой правительственного кризиса, в то время как премьер-министр может сделать любой вопрос предметом голосования о доверии правительству.

Президент-арбитр заставляет вспомнить описанный Р.Нойстадтом (Neustadt, 1960) процесс «делок по случаю», или «обхаживания». Именно отстраненность президента от парламентских коалиций, обусловленная принципом разделения полномочий, позволяет ему выступать в качестве посредника в спорах, а тем самым — поддерживать согласие законодателей. Но доведенная до предела, такая отстраненность лишает президента влияния и, возможно как раз поэтому, каких-либо ограничений. Поскольку президенты избираются на установленный срок и зачастую не могут баллотироваться вторично, они якобы готовы идти на любые уступки по принципиальным для их партий программным вопросам, особенно если единственная альтернатива — приостановка законодательного процесса.

Подобная трактовка позиции президента сомнительна по меньшей мере в двух отношениях. Во-первых, было бы не совсем правдоподобным полагать, что президенты при любых обстоятельствах способны выступать в качестве надпартийной силы. Разумеется президенты связаны партийными ограничениями

меньше, чем премьер-министры. Но их независимость не абсолютна, ведь большинство президентов — это лидеры ведущих парламентских партий или даже партий большинства. Во-вторых, приписывая президенту роль арбитра, мы, по сути дела, прославляем слабость президентской власти, что в конечном итоге противоречит принципу подотчетности. В принципе, слабое влияние президента на законодательный процесс — не такая уж плохая вещь. Мэдисон, например, предпочитал слабое президентство. Но дело в том, что в условиях «чисто» президентской системы способность президента к арбитражу бывает востребована в условиях кризиса, т.е. тогда, когда позиции президента и без того ослаблены, а оказываемая ему поддержка — невелика (Valenzuela 1989a: 15).

В сущности, сценарии таковы. Если президент имеет поддержку парламентского большинства, ему нет нужды выступать в качестве арбитра, ибо президентские инициативы все равно получают одобрение законодательного собрания (хотя последнее сохранит свои контролирующие функции). Но если президент опирается на парламентское меньшинство, то арбитраж может оказаться последней из доступных ему возможностей. Тот факт, что президент не связан необходимостью сохранять доверие парламента, позволяет ему выступать в этой роли лучше, чем могут опирающиеся на меньшинство премьер-министры,²⁴ а если за ним сохранено право баллотироваться на второй срок, то не нарушается и принцип подотчетности.

Выше дано рабочее определение президентской системы и рассмотрены основные критические замечания, высказываемые в ее адрес. Кратко обрисованы и некоторые потенциальные преимущества президентской системы перед парламентской. Надо еще раз подчеркнуть, что критика зачастую бывает направлена не против определяющих свойств системы, а против ее второстепенных черт, таких как единоличный характер исполнительной власти, тенденция к напряженности между президентом и парламентским большинством или отсутствие возможности переизбрания президента на второй срок. Но следует признать, что основные элементы президентской формы правления также служат предметом критики. Поэтому следует остановиться на другой системе — премьер-президентской, которая, сохраняя некоторые из преимуществ президентской системы, демонстрирует способность сглаживать присущие ей недостатки.

Распространена ли критика президентской системы на премьер-президентские режимы?

Чтобы оценить возможные достоинства премьер-президентской системы, вернемся к той схеме, в рамках которой обсуждались критические замечания относительно президентской системы и доводы в ее защиту. Рассмотрим по очереди проблемы отсутствия временной гибкости, мажоритарных тенденций, двойной демократической легитимности, взаимных сдержек и способности президента выступать в качестве арбитра и главы государства.²⁵ Отталкиваясь от аргументов как против, так и в защиту президентской формы правления, мы рассчитываем проиллюстрировать потенциальные достоинства и уязвимые места премьер-президентской системы.

Отсутствие временной гибкости В условиях премьер-президентской системы (как и при «чисто» президентской) сроки полномочий главы исполнительной власти обычно фиксированы.²⁶ Однако если президенту противостоит оппозиционно настроенное законодательное собрание, то возникающие трудности в меньшей степени обусловлены временной негибкостью, чем при президентском режиме. На то есть две причины. Прежде всего, при премьер-президентской системе президент не обязательно выступает в качестве главы правительства. Если законодательное собрание отказывает в поддержке правительству, сформированному президентской партией или коалицией, то президент должен назначить премьер-министром представителя оппозиции, как и поступил Франсуа Миттеран с Жаком Шираком во Франции в 1986 г. Более того, даже если президент пользуется поддержкой парламентского большинства, он не обязательно стоит над премьер-министром, а тем самым — и над кабинетом в целом. Если же основную правящую партию возглавляет не президент, а премьер-министр, то фиксированный срок президентских полномочий вообще не порождает проблем, связанных с временной негибкостью. Но и в тех случаях, когда президент играет в правительстве доминирующую роль, потеря им парламентской поддержки не ведет к непреодолимому кризису, ибо он может назначить пользующийся доверием парламента кабинет и, сохранив за собой определенные конституцией полномочия, передать контроль над правительством премьер-министру из числа представителей оппозиции. Другим средством избежать проблем с временной негибкостью является иногда предоставляемое президенту право распускать

парламент и назначать новые выборы. Это дает главе исполнительной власти возможность вытребовать у избирателей более сочувственно относящийся к нему парламент, в особенности когда оппозиционная ассамблея избрана раньше президента.²⁷

Мажоритарные тенденции В условиях премьер-президентской системы проблема мажоритарных тенденций смягчается благодаря природе создаваемых при этой системе правительственных кабинетов. Поскольку кабинет нуждается в одобрении законодательного собрания,²⁸ он не может быть ориентирован на интересы президента в той мере, как при «чисто» президентском режиме, — если, конечно, эти интересы не совпадают с интересами парламентского большинства. Но при таком совпадении мажоритарные тенденции демонстрирует и парламентаризм. Иными словами, партия, которая доминировала бы в правительстве при парламентской системе, занимает лидирующие позиции и при премьер-президентской.

Двойная демократическая легитимность. При премьер-президентской системе на смену проблеме конфликта легитимностей законодательного собрания и исполнительной власти приходит проблема потенциального конфликта легитимностей внутри самой исполнительной власти (Pierce, 1990). Но эту проблему следует обсуждать отдельно. Пока же рассмотрим достоинства премьер-президентской системы, вытекающие из ее способности предотвращать приостановку законодательного процесса в условиях противостояния между президентом и парламентом. Выше уже было сказано о том, что президент может просто уступить роль главы правительства премьеру, пользуясь доверием парламентского большинства. К этому можно добавить еще пару замечаний.

Во-первых, стоит отметить, что при премьер-президентской системе даже пользующийся поддержкой парламентского большинства президент более склонен предвосхищать требования членов своей коалиции и прислушиваться к ним, чем при «чисто» президентском режиме. Ведь положение президента в структуре исполнительной власти прямо зависит от сплоченности правительственной коалиции (Suleiman, 1981: 98-103). В результате не так сильно и обманчивое чувство всенародного мандата, которое ставят в упрек президентским режимам.

Во-вторых, хотя и при премьер-президентской системе у власти могут оказаться политические аутсайдеры, полномочия премьер-министров защищены от президентских покушений конституцией.

Поэтому премьер-министр может действовать относительно независимо от президента, не возглавляющего правящую партию. В условиях, когда функции главы государства и правительства четко разведены, оказавшийся в президентском кресле аутсайдер не порождает столько проблем, как при «чисто» президентской системе. Премьер-президентская система снижает жесткость разделения властей, ибо правительство нуждается в доверии парламента. Помимо всего прочего, это ведет к тому, что опытные парламентские политики могут добиваться назначения главы правительства, удовлетворяющего их по своим профессиональным политическим качествам.

Взаимные сдержки. Если бы при премьер-президентской системе президенту предоставлялось право вето, его способность контролировать парламент не отличалась бы от той, которую мы видим при «чисто» президентском режиме. Но, как мы уже говорили, в премьер-президентских системах президентское вето, для преодоления которого требуется решение квалифицированного большинства законодательного собрания, чаще всего не применяется. Несколько труднее четко определить, как обстоит дело с возможностью парламента контролировать исполнительную власть. Разумеется, требование парламентского доверия правительству само по себе предполагает наличие неких форм контроля. Однако мы уже отмечали, что при парламентаризме данное требование ограничивает, а не усиливает независимость законодательной власти от исполнительной. Есть ли основания полагать, что в условиях премьер-президентской системы поддерживающие правительство парламентарии будут более склонны честно голосовать против законодательных инициатив правительства?

Нет, — но с оговорками. Нет, потому что логика голосования здесь та же, что и при парламентской системе. Входящие в правительственную коалицию парламентарии не имеют стимулов рисковать устойчивостью кабинета. Оговорка же связана с тем, что при премьер-президентской системе им все же легче пойти на это, чем при парламентаризме. Если президент стоит над премьер-министром, то вотум недоверия наносит удар по главенствующему положению президента в правительстве, но не угрожает ему как главе государства. В той мере, в какой за опирающимся на парламентское меньшинство президентом сохраняются значимые политические полномочия, независимая позиция членов законодательного собрания не чревата таким риском, как при парламентаризме.

И все же практически нет свидетельств того, что в реальной жизни парламентарии проявляют большую независимость в условиях премьер-президентской системы, чем при парламентаризме. В первые годы французской Пятой республики де Голль проводил нужные ему законопроекты, опираясь на создаваемое от случая к случаю парламентское большинство (Wood, 1968: 103-4; Pierce, 1990). Но к середине 1960-х годов вместе с прояснением линии политического противостояния в рамках нового режима пришло и укрепление партийной дисциплины, во всяком случае в основной партии правительственной коалиции. Аналогичная ситуация наблюдалась и при Миттеране: хотя состав большинства, на которое в течение второго срока полномочий мог опереться президент при принятии государственного бюджета, был неустойчивым, поддержка Социалистической партии оставалась стабильной (Kaminsky, 1989: 28-9). В то же время, когда Жискард д'Эстен в 1976 г. попытался провести коренную реформу налогообложения вопреки воле голлистской партии, он лишился поддержки (Suleiman, 1981: 103-4). Таким образом, законодатели от партий, примыкающих к правительственной коалиции, похоже, проявляют большую независимость при голосовании. Точно так же происходит и при «чистом» парламентаризме.

Арбитраж. Доминирующая роль президента в условиях премьер-президентской системы становится возможной благодаря тому, что он пользуется поддержкой парламентского большинства. При этом, казалось бы, нужда в арбитраже при проведении нужного исполнительной власти законодательства должна быть минимальной. И все же исследователи премьер-президентской системы отмечают, что при доминировании президента над правительственными органами роль арбитра, или, пользуясь определением М. Дюверже, «главы администрации» (Duverger, 1980: 184), в известной мере принимает на себя премьер-министр. Если президент и премьер-министр придерживаются сходных политических позиций, то последний выполняет функции связующего звена между исполнительной властью и законодательным собранием и время от времени спасает президента от политических осложнений (Suleiman, 1981: 121). К примеру, в случае краха экономической политики правительства президент может пожертвовать премьером, — если, конечно, имеются хоть какие-то основания возложить на него ответственность за провал. Роль арбитра достается премьер-министру лишь тогда, когда президент опирается на парламентское большинство. В противном случае эту роль берет на себя сам президент. Если президент

вынужден иметь дело с оппозиционным правительством или же если он не является лидером партии, ему волей-неволей приходится отказываться от узкопартийных норм коалиционной парламентской политики. Именно такое дистанцирование позволяет президенту выступать в качестве арбитра при урегулировании межпартийных споров (Lijphart и Rogowski 1991).

Во-первых (и это, возможно, самое главное), президенту принадлежит право выдвигать кандидатуру премьер-министра, которому предстоит сформировать правительство. Выступая в качестве арбитра, президент может по собственному усмотрению выдвинуть кандидата, не только способного сформировать жизнеспособное правительство, но и склонного к компромиссам, что позволяет сделать правительство более представительным по составу.²⁹ Во-вторых, президент может влиять на исходы законодательного процесса, используя все предоставленные ему конституцией полномочия, в том числе (иногда) право выносить правительственные законопроекты на референдум или на рассмотрение конституционного суда. Наконец, если президент обладает правом распускать законодательное собрание, он может вынуждать премьер-министра к компромиссам с партнерами по коалиции, прибегая к угрозе досрочных выборов. Все эти средства президентского арбитража эффективно использовались в премьер-президентских системах — например, в Финляндии и в Португалии. Но в президентско-парламентских системах (вроде Веймарской республики) их использование чревато катастрофическими последствиями.

* * *

Исходя из институциональных характеристик президентской и премьер-президентской систем, мы с теоретической точки зрения рассмотрели их достоинства и недостатки. В частности, дан обзор важнейших направлений критики президентской формы правления поборниками парламентской системы; выдвинут ряд возражений, смысл которых сводится к тому, что основные принципы президентского правления заслуживают поддержки. По нашему мнению, президентская система дает избирателям наиболее ясный выбор относительно состава исполнительной власти. Присущие ей сдержки и противовесы полезны также в плане преодоления мажоритарных тенденций.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. В настоящей работе термин «президентская система» применяется для отображения «чистого типа», определение которого дано ниже; премьер-президентская система и разнообразные смешанные режимы не подпадают под это определение.

2. См. «Федералист», письмо 51.

3. Предложенное Верни понятие «ассамблейного» (или «конвентного») правления гораздо ближе к парламентской, чем к президентской системе. Действительно, именно при парламентской системе доминирующую роль играет законодательное собрание, а не правительственный кабинет. Необходимость обращения к дополнительному понятию обусловлена тем, что Верни считал прототипом парламентского режима вестминстерскую систему и поэтому был вынужден ввести отдельную категорию для обозначения всех существенно отклоняющихся от этой системы случаев. В настоящей работе предложено несколько иное определение «ассамблейного правления». Выделенные Верни институциональные критерии президентской системы частично перекрывают друг друга, что заставляет нас свести эти одиннадцать характеристик к шести»:

а) глава государства одновременно возглавляет и правительство;

б) президент назначает правительственный кабинет;

в) аппараты законодательной и исполнительной властей отделены друг от друга;

г) исполнительная власть не нуждается в доверии парламента;

д) президент не может распустить законодательное собрание;

е) законодательное собрание является высшей ветвью власти (Verney, 1959: 39-57, 75-7).

4. Исследователи демократических институтов могут возразить, что избрание президента коллегией выборщиков (имеющее место, например, в США, Аргентине и Финляндии) нарушает принцип всенародного избрания президента. Однако выборы членов коллегии выборщиков, не имеющих иных задач, кроме избрания президента, качественно отличаются от выборов парламента, избирающего президента. Неправильно было бы приравнивать не прямое избрание президента посредством коллегии выборщиков к выбору главы правительства законодательным собранием. Вот почему следует подчеркнуть разницу между *всенародным* и *прямым* избранием президента. В большинстве президентских систем президенты избираются прямо и всенародно. Там, где избираются коллегии выборщиков, единственная задача которых — определение фигуры президента без каких-либо предварительных совещаний и переговоров относительно компромиссных кандидатур, выборы, переставая быть прямыми, все же остаются всенародными. В парламентских и премьер-президентских системах, где кандидатура премьер-министра утверждается парламентом, выборы главы исполнительной власти не являются ни прямыми, ни всенародными.

5. Хотя использование третьего из лейпхартовских критериев и чревато сложностями, надо признать, что он отнюдь не лишен оснований. В подавляющем большинстве президентских систем исполнительная власть действительно имеет единоличный характер, и это *действительно* порождает мажоритарные тенденции. Как нам предстоит убедиться, критика мажоритарных тенденций играет основную роль в критике президентской

формы правления как таковой.

6. Разница между двумя подходами особенно ясна при сравнении мэдисоновского письма 51 и гамильтоновского письма 70 в «Федералисте».

7. Известно несколько, казалось бы, президентских систем, где министры непосредственно подотчетны парламенту. Отличия реального функционирования таких режимов от «чисто» президентских настолько серьезны, что многие обозреватели считают их парламентскими. В первую очередь это относится к режимам, действовавшим в Чили в 1891-1924 гг., в Бразилии в 1961-1963 гг. и на Кубе в 1940-е годы. Мы согласны с тем, что «чисто» президентскими такие режимы не являются; но надо разобраться, можно ли их отнести к парламентским или их лучше рассматривать в качестве смешанных.

8. Из опубликованных на английском языке работ «полупрезидентская» система была впервые определена в одной из статей М.Дюверже (Duverger, 1980). Теоретический анализ проблемы можно найти также в Nogueira (1986).

9. Лучшее обобщение критических высказываний в адрес президентской формы правления дано в двух статьях С. Мэйнвэринга (Mainwaring, 1989, 1992), посвященных президентской системе, мультипартийности и демократии в Латинской Америке

10. См. в особенности «Федералист», письмо 10.

11. Поэтому при парламентских системах гораздо меньше отклонений от пропорциональности в составе кабинетов, чем при президентских. Но если принять во внимание, что кабинеты уступают законодательным собраниям по величине и что многие партии не представлены в правительстве, отклонение от пропорциональности в правительстве выше, чем в парламенте в целом.

12. Н. Полсби (Polsby, 1983) утверждает, что преобразование в конце 1960-х годов американских партий и избирательной системы усилило стремление и способность президентов обеспечивать «показательное представительство» меньшинств в правительстве, одновременно возросло и стремление членов правительства действовать в качестве личных представителей президента, а не выразителей групповых интересов См. также Pitkin (1967).

13. Названная тенденция ярче всего проявилась во время президентских выборов 1990 г. и Перу. Писатель Марио Варгас Льюса являл собой тот самый пример пользовавшегося общенациональным признанием деятеля, чья партия создавалась исключительно с целью избрания его на президентский пост. Но еще большего внимания заслуживает карьера более удачливого соперника Льюсы, Альберто Фухимори, «партия» которого была не менее персоналистской, а предвыборная программа даже в большей степени отражала одностороннее неприятие и отторжение традиционного стиля перуанской политики.

14. В литературе, посвященной промежуточным выборам в США, широко обсуждается гипотеза о том, что избиратели принимают решение относительно кандидатов, баллотирующихся в Конгресс, на основе своего восприятия эффективности действующей администрации. Аналогичным образом ведут себя и кандидаты (Campbell et al., 1964; Kernell, 1977; Enkson, 1988).

15. И действительно, можно утверждать, что если бы правительство Эдуардо Фрея не добилось конституционного ослабления позиций чилийского Конгресса, то правоцентристская оппозиция не позволила бы Альянде провести в жизнь его программу и, возможно, предотвратила бы эскалацию возникшего в 1973 г. кризиса до степени, сделавшей возможным захват власти военными при

значительной поддержке гражданских политиков.

16. См. Geddes (1990) по поводу различий между теми вариантами перехода к демократии (на примере Латинской Америки), когда принималась новая конституция, и теми, когда продолжала действовать прежняя или восстанавливалась ранее отмененная.

17. Следует, однако, заметить, что Адольф Гитлер трижды баллотировался в президенты и три раза проигрывал. Он был назначен канцлером лишь потому, что только возглавляемый им кабинет мог рассчитывать на поддержку парламентского большинства, как того требовала конституция Веймарской республики.

18. Дж. Хартлин (Hartlyn, 1989) дает, пусть сдержанно и с оговорками, высокую оценку роли колумбийского Национального фронта как формы президентской системы в условиях консенсуса. Но это — не столько защита президентской системы как таковой, сколько констатация факта, что и парламентская система не смягчила бы конфликтов, вызвавших к жизни Национальный фронт.

19. К. Стром (Strom, 1990b. 75) отмечает, что лишь 49 % правительств из его выборки были сформированы сразу после выборов.

20. Конечно, в условиях списочной пропорциональной системы отношения между избирателями и их представителями никогда не бывают ясными. Это — свойство не президентского или парламентского режима, а избирательной системы. Тем не менее, при президентской системе обеспечить подотчетность *легче*, чем при парламентской.

21. Существует способ предотвратить избрание депутатов слишком маленьким относительным большинством — так называемый «принцип двойного дополнения».

22. Требование косвенного вотума недоверия может позволить законодателям от правящих партий время от времени выступать против инициатив правительства — если, конечно, они уверены, что отсутствует угроза создания альтернативного кабинета, способного прийти на смену действующему. Но в двух странах, применяющих эту норму на практике — в Германии и Испании, — правительство вправе потребовать вотума доверия по поводу любого из своих законодательных предложений. Это дает в руки правительства не менее сильное средство поддержания партийной дисциплины, чем при других системах. Ведь косвенным может быть только вотум недоверия, инициированный парламентом.

23. См. Karl (1986: 213); Valenzuela (1989a: 19); Neustadt (1960).

24. В конечном счете гораздо более убедительным было бы утверждение, что президенту присуща роль арбитра в премьер-президентских системах, где при отсутствии поддержки парламентского большинства президент по меньшей мере так же дистанцирован от основных межпартийных коалиций, как и при «чисто» президентской, — но при этом допустимость формирования оппозиционного президенту правительства предотвращает угрозу кризисов, чреватых крахом режима.

25. Представляется самоочевидным, что подотчетность президента электорату в условиях премьер-президентской системы такова же, как и при президентской. Поэтому мы и не рассматриваем проблему подотчетности отдельно. Вопрос о стимулах к парламентской поддержке президента мы затрагиваем при обсуждении взаимных сдержек.

26. Парламенты Австрии и Исландии имеют право квалифицированным большинством, соответственно, в две трети и три четверти (статья 11

Конституции Исландии и статья 6, раздел 6 Конституции Австрии) выносить вопрос о прекращении полномочий президента на референдум. Нам не известны случаи, когда бы эти нормы применялись на практике. Кроме того, в некоторых премьер-президентских системах (например, во Франции) президент может подать в отставку и назначить новые выборы до истечения срока своих полномочий. Но хотя такие установления способны смягчить проблему временной негибкости по сравнению с «чисто» президентским режимом, более важной характеристикой премьер-президентской системы является требование парламентского доверия правительству.

27. Разумеется, этого можно избежать за счет синхронизации президентских и парламентских выборов.

28. Конечно, в США персональный состав кабинета также нуждается в одобрении Сената. Однако в премьер-президентских системах, где парламент имеет возможность отправить в отставку правительство в целом, кабинеты несравнимо сильнее зависят от предпочтений законодательного собрания, чем в США. Кроме того, американский президент сохраняет за собой право смещать министров.

29. См. Duverger (1980: 169-70) о роли австрийских президентов-социалистов в формировании правительственных коалиций в 1950-е — 1960-е годы.