**Опасности президентства**

Линц Х.Дж.

По мере того, как все большее число государств обращается к демократии, проблема альтернативных конституционных форм и структур перестала представлять уже чисто академический интерес. В столь различных странах, как Чили, Южная Корея, Бразилия, Турция и Аргентина, политики и специалисты по конституционным проблемам яростно спорят по поводу преимуществ тех или иных типов демократических режимов. В таких странах, как Шри-Ланка, произошел переход от парламентской к президентской конституции. С другой стороны, огромное впечатление, в первую очередь на латиноамериканцев, произвел успешный переход в 70-е годы в Испании от авторитаризма к демократии, чему во многом способствовал сделанный страной выбор в пользу парламентской системы правления.

Испания - отнюдь не единственный пример, где парламентаризм продемонстрировал свою силу. Огромное большинство стабильных демократических режимов мира сегодня являются парламентскими системами, при которых исполнительная власть порождается большинством в законодательных органах и является дееспособной, лишь опираясь на такое большинство.

Напротив, единственной президентской демократией, насчитывающей долгую историю конституционной преемственности, являются Соединенные Штаты. Конституции Финляндии и Франции - это не президентские системы в чистом виде, а некие "гибриды"; что же касается французской Пятой республики, то в этом случае единого мнения все еще нет. Кроме Соединенных Штатов, лишь Чили в течение полутора сотен лет до переворота в 70-х гг. удавалось сравнительно спокойно существовать при президентском правлении.

Конечно же, парламентские режимы, особенно в условиях ожесточенных межнациональных конфликтов, тоже не застрахованы от нестабильности. Свидетельство тому - недавний исторический опыт Африки. Тем не менее, если мы обратимся к опыту Индии или ряду англоязычных стран Карибского бассейна, то там даже при сильно разобщенных обществах периодические парламентские кризисы не перерастали во всеохватывающие кризисы режимов, а отстранение от власти премьер-министров и кабинета вовсе не означало конца демократии как таковой.

Основная цель настоящей статьи - показать закономерность успехов парламентских демократий на протяжении всей истории. Тщательный сравнительный анализ системы парламентаризма и системы президентского правления показывает, что в целом первая все же чаще приводит к установлению стабильной демократии, особенно там, где глубоки политические расхождения и существует множество политических партий; парламентаризм выступает гарантом сохранения демократии.

**Парламентская и президентская системы**

Строго говоря, парламентаризм - это такой режим, при котором единственно демократическим законным институтом является парламент, а власть правительства находится в полной зависимости от парламентского вотума доверия. Хотя в ряде парламентских режимов ставка на определенные личности в партийном руководстве ведет к тому, что премьер-министры все в большей степени начинают походить на президентов, тем не менее за исключением вопросов роспуска кабинета и предложений о новых выборах премьеры не могут непосредственно обратиться к народу, минуя его представителей. Парламентские системы могут включать и институт президентства (при этом президент избирается прямым народным голосованием), однако президенты, как правило, не имеют возможности серьезно соперничать с премьер-министрами во всем, что касается властных полномочий.

В системах президентского правления глава исполнительной власти, наделенный значительными конституционными полномочиями, включая контроль за составом кабинета и администрации, избирается прямым голосованием на определенный срок и независим от вотума доверия парламента. Он не только "держатель" исполнительной власти, но и символический глава государства, который в период между выборами может быть отстранен от власти только через "импичмент". На практике же, как показывает исторический опыт США, президентская система тем не менее зависит - в большей или меньшей степени - от сотрудничества с властью законодательной; таким образом, соотношение между исполнительной и законодательной ветвями власти может сильно разниться и в президентских системах.

В том же, что касается президентского правления, следует выделить два момента. Первый - президент всегда настаивает на демократической легитимности - вплоть до обращения к плебисциту - своей власти; второй - четко установленный срок его правления. И тот, и другой моменты требуют пояснений. Бывают президенты, которые приходят к власти, получив меньше голосов, чем иные премьеры правительств меньшинства. К примеру, Сальвадор Альенде стал президентом Чили в 1970 году, имея 36,2% голосов, полученных при объединении разнородных оппозиционных сил, а вот Адольфо Суарес в Испании в 1979 году стал премьером, получив 35,1% голосов. Очевидно, что шестилетний мандат Альенде собрал при этом явно меньшее число голосов, тогда как Суарес примерно в той же ситуации вынужден был сотрудничать с другими партиями для сохранения у власти правительства меньшинства. По примеру английского политического мыслителя Уолтера Бейджхота (Walter Bagehot) можно сказать, что система президентского правления придает занимающему должность президента "церемониальные" функции главы государства наряду с функциями "действительного" главы исполнительной власти, создавая ему таким образом ауру, "имидж", порождающие в народе особые надежды. Таких векселей лишен даже самый популярный премьер-министр.

Но самое уязвимое то, что в системе президентской власти законодатели, особенно когда они представляют сплоченные и дисциплинированные партии, выдвигающие идеологические и политические альтернативы, могут также претендовать на демократическую законность, особенно при выборе направления, противоположного курсу президента. Кто же в подобных обстоятельствах имеет больше оснований выступать от имени народа: президент или большинство в законодательном органе, выступающее против его политики? Здесь конфликт неизбежен, поскольку обе стороны получили власть в результате народного голосования на основе свободной конкуренции между четко сформулированными альтернативными программами. Не случайно, что в ряде подобных ситуаций вооруженные силы часто вмешивались в дело в качестве посредника. Здесь можно, правда, возразить, что в Соединенных Штатах всегда умели успешно снимать напряженность, порожденную подобными конфликтами, так как в самой природе американских политических партий заложена небывалая склонность к компромиссу. К сожалению, американский вариант - случай уникальный; современные же политические партии, в первую очередь в странах, где наблюдается значительная социальная и идеологическая поляризация, не сдерживают, а наоборот, обостряют противостояние между законодательной и исполнительной властью.

Вторая наиболее характерная черта президентской власти - достаточно четко определенный срок президентских полномочий - тоже имеет свои недостатки. Ведь политический процесс при этом автоматически распадается на жестко разграниченные периоды, что практически не оставляет возможности для проведения преемственной политики тактических корректировок. Продолжительность президентского мандата становится важным фактором в политических расчетах, что, как мы увидим дальше, чревато серьезными последствиями. Обратим, например, внимание на преемственность в случае смерти президента или его неспособности отправлять свои полномочия: в ряде случаев преемник избирается по особому мандату и может представлять политическую линию, не совпадающую с курсом президента; в других случаях преемник может быть избран президентом как партнер по выборам безо всякого учета способности последнего осуществлять властные функции или наличия поддержки со стороны населения. Примеры первого можно отыскать в истории Бразилии, а история прихода к власти в Аргентине Марии Эстелы Мартинес де Перон (Maria Estela Martinez de Peron) (на смену своему мужу) может быть хорошей иллюстрацией второго случая. Одним из парадоксов системы президентского правления является то, что, несмотря на тенденцию к персонализации власти, законодательные механизмы этой системы могут в случае досрочного прерывания президентских полномочий вынести наверх человека, который при обычной избирательной процедуре никогда бы не стал главой государства.

**Парадоксы президентской системы власти**

Конституции, закрепляющие президентскую власть, включают весьма противоречивые принципы и положения. С одной стороны, подобные системы рассчитаны на создание сильной, стабильной исполнительной власти, в достаточной степени обеспечивающей законность и базирующейся на плебисците, чтобы выдержать напор самых различных группировок и интересов, представляемых законодателями. В концепции демократии, т.е. власти "народа", как ее понимал Руссо, от лица которого, предположительно, и выступает президент, эти интересы не имеют никакой законной основы; по понятиям англоамериканцев, демократия, естественно, подразумевает столкновение - иногда даже очень значительное - самых разных интересов. При этом конфликт между вовлеченными сторонами зачастую выходит за рамки локальных столкновений. С другой стороны, в конституциях, утверждающих президентское правление, тоже отражены опасения персонализации власти: страшные воспоминания о королях и каудильо так просто не проходят. Основное конституционное положение, исключающее возможность произвола власти, - это запрещение переизбрания, а также необходимость согласительных и консультационных мероприятий при назначении президента, механизм импичмента, выборность судебных органов и институты типа чилийской "контралории". Более того, вмешательство вооруженных сил в качестве "poder moderator" может быть весьма полезно как инструмент для обуздания слишком зарвавшихся глав исполнительной власти. В опыте президентского правления и латиноамериканских стран налицо противоречия между конституционными положениями и политической практикой.

Следует также остановиться на том, как основополагающее противоречие между стремлением к обеспечению сильной и стабильной исполнительной власти и неослабной подозрительностью в отношении той же президентской власти в рамках систем президентского правления сказывается на общей политике и стиле руководства, на конкретных политических решениях и высказываниях президента и его оппонентов. Именно здесь содержится зерно конфликта, который невозможно объяснить лишь обстоятельствами социально-экономического, политического или идеологического характера. Даже если допустить, что испаноязычные страны - в силу самой своей природы - склонны к утверждению личной власти, несомненно, в ряде случаев укреплению этой тенденции способствуют сами институционные порядки этой системы.

Если попытаться в нескольких словах изложить суть основного различия между президентской и парламентской системами, то можно сказать, что парламентаризм придает политическому процессу определенную гибкость, тогда как системе президентского правления присуща жесткость. Подобная жесткость, могут возразить сторонники президентского правления, это положительный момент, поскольку она помогает предотвратить неопределенность и отсутствие стабильности, характерные для парламентской системы. Ведь при парламентской форме правления множество "действующих лиц" - партии, их лидеры и даже рядовые законодатели - могут в любой момент в период между выборами внести какие-то кардинальные изменения, произвести перегруппировки и, что самое главное, назначить или сместить премьер-министра. Но хотя необходимость в наличии твердой власти и предсказуемости вроде бы говорит в пользу президентской формы правления, такие неожиданные события, как, скажем, смерть президента или серьезные ошибки, допущенные им под давлением непредвиденных обстоятельств, могут сделать президентскую власть еще менее предсказуемой и зачастую даже более слабой, чем власть премьер-министра. Последний всегда может повысить свою "законность" и увеличить свою власть путем получения вотума доверия или в результате роспуска парламента и проведения новых выборов. Кроме того, смещение премьер-министра не обязательно сопровождается кризисом власти.

Подобные соображения особенно важны в периоды перехода от одного режима к другому и при необходимости консолидации власти, когда жесткие положения президентской конституции уступают перспективе компромисса, предлагаемого парламентаризмом.

**Выборы по принципу "победитель получает все"**

До сих пор мы ограничивались в основном обсуждением институционных аспектов проблемы и рассматривали в первую очередь конституционные положения - писаные и неписаные. Однако необходимо остановиться еще и на том, как осуществляется политическое соперничество при системе прямого президентского правления: стиль руководства в подобных системах, взаимоотношения между президентом, политической элитой и обществом в целом, а также на том, как осуществляется власть и разрешаются конфликты. Проведя различия между парламентской и президентской формами правления, которые вытекают из самой сути их институциональных структур, мы готовы теперь рассмотреть вопрос о том, какая из этих двух форм предпочтительнее для создания, укрепления и сохранения демократии.

В этом смысле система президентского правления вызывает большие сомнения, поскольку она работает по принципу "победитель получает все", что само по себе делает демократическую политику игрой с нулевой суммой, а ведь подобные игры, как известно, чреваты конфликтом. Хотя парламентские выборы могут дать абсолютное большинство одной партии, чаще всего такое большинство получает несколько партий. Разделение власти и образование коалиций привычно для глав исполнительной власти, одинаково внимающим требованиям мелких партий. Эти же партии в свою очередь не оставляют надежд на получение некоторой доли власти и, следовательно, своего места в системе власти как таковой. И напротив, убежденность в обладании независимой властью и поддержкой народа может дать президенту ощущение силы, даже когда он представляет интересы незначительного числа политических партий. Учитывая свое положение и роль, он может оказаться перед лицом более жесткой и неприятной оппозиции, чем премьер-министр, который выступает от лица временной правящей коалиции и не претендует на то, чтобы говорить от лица народа.

В отсутствие поддержки абсолютного и сплоченного большинства парламентская система неизменно включает элементы, которые узакониваются в виде так называемой "консоциональной демократии". Режимы президентского правления тоже могут включать "консоциональные" ("межсоциальные") элементы. Когда при весьма неблагоприятных обстоятельствах демократия была восстановлена в Венесуэле и Колумбии, официальные конституции требовали, например, президентского правления, но лидеры основных партий быстро обратились к "консоциональным" соглашениям для смягчения жесткого и бескомпромиссного варианта президентских выборов. Опасность президентских выборов по принципу "победитель получает все" усугубляется жесткими сроками действия президентской власти. Обычно на весь период президентского мандата четко определяются победители и побежденные. Не остается никаких надежд на какие-либо подвижки в заключенных союзах, повышение стабильности правительства путем создания крупных коалиций национального единства или коалиций в обстоятельствах чрезвычайных, новые выборы в ответ на резкое изменение обстоятельств и т.д. Вместо этого те, кто проиграл, вынуждены ждать четыре или пять лет, практически не имея доступа ни к исполнительной власти, ни к властным структурам. Выборы по принципу "победитель получает все" слишком высоко поднимают ставки при выборе президента, что неизбежно ведет к обострению отношений в обществе и его дальнейшей поляризации.

С другой стороны, президентские выборы позволяют народу открыто и прямо избрать главу исполнительной власти на вполне определенный срок, а не оставлять решение этого вопроса закулисным политикам. Однако этот положительный момент станет "работать" лишь тогда, когда президентский мандат получен при большом перевесе голосов. Если жестко не обозначено требуемое минимальное большинство, а в однораундовых выборах участвуют несколько кандидатов, разница в полученных голосах между победителем и вторым претендентом может быть так незначительна, что трудно будет говорить о какой-либо всенародной поддержке. Чтобы не допустить подобного положения, в законах о выборах иногда предусматривается нижний предел необходимого для выборов большинства или создание механизма для избрания в том случае, если ни один из кандидатов не наберет минимально необходимого количества голосов; однако подобные процедуры вовсе не обязательно делают победителем кандидата, получившего большее число голосов.

Чаще встречаются, однако, положения о повторных выборах, которые предусматривают столкновение между двумя главными кандидатами, что влечет за собой возможность возникновения уже упомянутой выше поляризации в обществе. Одним из последствий состязания двух кандидатов при многопартийной системе может стать создание широкой коалиции, образовавшейся в ходе повторных выборов или в ходе предварительных предвыборных мероприятий, где возрастает влияние экстремистских партий. Если этим партиям будет отдано значительное число голосов, то одна или несколько из них вполне способны объявить себя представителем необходимого большинства и выдвинуть соответствующие требования. Если сильный кандидат центра не найдет широкой поддержки в борьбе против экстремистов, президентские выборы могут расколоть избирателей и вызвать поляризацию настроений в обществе.

В странах, где большинство населения настроено центристски, опасность раскола в президентских выборах не представляет серьезной угрозы. При явно сдержанной реакции избирателей любой кандидат, склонный занимать определенные позиции или заключать союзы крайнего толка, как, скажем, Барри Голдуотер (Barry Goldwater) или Джордж Макговерн (George McGovern), вряд ли может рассчитывать на победу, что последние и продемонстрировали. Однако для стран с серьезными социальными и экономическими проблемами, с тяжелым наследием авторитарных режимов вряд ли подойдет американская модель. В поляризованном обществе в условиях неустойчивости позиции избирателей ни один серьезный кандидат при однораундовой системе выборов не позволит себе игнорировать партии, с которыми при других обстоятельствах он никогда не стал бы сотрудничать.

Двухраундовые выборы могут снять некоторые из этих проблем, поскольку предварительный этап показывает экстремистским партиям предел их возможностей, а двум основным кандидатам - в какие альянсы им следует вступать, чтобы одержать победу. Это уменьшает неопределенность и способствует принятию избирателями и кандидатами более разумных решений. На практике система президентского правления способна иногда отчасти воспроизводить ту систему переговоров, в результате которых формируются правительства в парламентских системах. Однако возможность поляризации остается, остаются и проблемы изоляции экстремистских группировок, которые не пользуются поддержкой ни у значительной части простых избирателей, ни у элиты.

**Испанский опыт**

В качестве иллюстрации наших дальнейших рассуждений стоит обратиться к Испании образца 1977 года - года первых свободных выборов после смерти Франсиско Франко. Тогда парламентские выборы позволили премьер-министру переходного правительства Адольфо Суаресу остаться у власти. Его умеренный Союз демократического центра (СДЦ) стал ведущей партией, собрав 34,9% голосов и получив 167 из 350 мест в парламенте. Социалистическая партия, ведомая Фелипе Гонсалесом, получила 29,4% голосов и 118 мест, Коммунистическая партия - 9,3% голосов и 20 мест, а правая партия "Альянса популар" (Alianza Popular) (АП) во главе с Мануэлем Фрагой - 8,4% голосов и 16 мест.

Эти результаты ясно показывают, что если бы вместо парламентских выборов состоялись президентские, то ни одна из партий не получила бы абсолютного большинства. Кандидаты вынуждены были бы формировать коалиции, чтобы иметь шанс победить в первом или во втором раунде. Однако до проведения самих выборов было совершенно невозможно судить о распределении симпатий избирателей. В обстановке такой неопределенности абсолютно бесперспективно формирование коалиций.

Исходя только из предположения о том, что демократическая оппозиция Франко объединится вокруг одного кандидата, скажем, Фелипе Гонсалеса (на что рассчитывать в ту пору особенно не приходилось), и учитывая предполагаемое влияние коммунистов и 10% голосов избирателей, фактически стоявших за ними, ему никогда не удалось бы в одиночку свободно получить место в парламенте. Избирательная кампания проходила бы под знаком тяготения к Народному фронту, и те четко определенные позиции, которые занимали различные партии, начиная от экстремистов слева и кончая христианскими демократами и умеренными региональными партиями в центре, вполне вероятно оказались бы стертыми во многих округах. Новые трудности возникли бы для правых центристов, поддержавших реформу, в первую очередь "реформу распада", положившую конец авторитарному режиму. Нет никакой уверенности в том, что Адольфо Суарес - при всей огромной популярности - смог бы объединить всех тех, кто занимал позиции справа от Социалистической партии. В тот момент многие христианские демократы, включая баллотировавшихся в 1979 году вместе с Союзом демократического центра (СДЦ), вряд ли оставили бы союзников, которых они приобрели в годы оппозиции Франко; с другой стороны, Суаресу было бы нелегко рассчитывать на поддержку правой партии "Альянса популар", поскольку она как бы представляла франкистский курс. Со своей стороны АП вряд ли поддержала бы такого кандидата, как Суарес, выступившего за легализацию Коммунистической партии.

Если даже исключить возможность того, что кандидатом правых выступит Фрага (который в конечном итоге и стал признанным лидером оппозиции), Суаресу все равно было бы непросто удержаться в течение всей кампании на твердой позиции противника самой идеи продолжения курса Франко. Более того, в 1977 году СДЦ атаковал и правую АП, и социалистов слева. К тому же, учитывая незнание подлинной силы АП, а также связанные с этим опасения и ненависть со стороны левых, многие из них атаковали в первую очередь Фрагу. Это уменьшило поляризацию, особенно между демократами "со стажем", с одной стороны, и новичками в демократической среде (которые составляли значительную силу как в руководстве СДЦ, так и среди рядовых его членов) - с другой.

Кандидат правых и правого центра неизбежно сосредоточил бы свои атакующие действия на критике "опасных" последователей демократического кандидата, в первую очередь коммунистов, а также партий, представляющих баскских и каталонских националистов. В ответ на эти нападки кандидат левых и левых центристов без сомнения нажимал бы на преемственность политики своего оппонента политике Франко и заметное присутствие "нераскаявшихся" франкистов в лагере правых (при явной малочисленности центристских демократов в коалиции правого крыла).

Совершенно очевидно, что в Испании образца 1977 года президентские выборы вызвали бы, таким образом, большую поляризацию сил, чем состоявшиеся выборы в парламент. Представим себе, что Суарес отказывается от достижения понимания с Фрагой и его АП или же Фрага, неправильно расценив шансы АП на возможность стать главным партнером в двухпартийной системе, отказывается от союза с последователями Суареса, - результатом явилось бы скорее всего большинство, полученное кандидатом, стоящим левее и Суареса, и Фраги. Президент, заручившийся поддержкой народа, - пусть даже не имея при этом на своей стороне большинства в законодательном органе, - счел бы себя вправе принять новую конституцию и настаивать на проведении социально-политических преобразований намного более радикальных, чем те, что начал проводить социалист Гонсалес после своей победы в 1982 году. Важно напомнить, что Гонсалес пришел к власти, когда в Испании уже пять лет благополучно существовало демократическое правление после краха на партийном съезде Социалистической партии утопических идей ее левого крыла и успешной кампании по завоеванию голосов центристского большинства испанских избирателей. Испанская политика после Франко несомненно испытала на себе сдерживающее влияние парламентаризма; без него переход к популярному руководству и закрепление демократического правления происходили бы другим, гораздо более жестким способом.

Хотелось в этой связи позволить себе небольшой сдержанный комментарий от первого лица. Я вовсе не считаю, что поляризация общества, часто являющаяся результатом президентских выборов, - неизбежный спутник президентской формы правления. Когда достижение национального консенсуса прочно связано с силами в центре политического спектра и влияние крайних радикалов ограничено, вряд ли у кого-либо из кандидатов возникнет мысль объединиться с экстремистами. Последние станут в одиночку домогаться власти, что в конечном итоге сведется к простым упражнениям в риторике.

**Стиль президентской политики**

До сих пор мы основное внимание уделяли вопросу о влиянии института президентского правления на процесс выборов. Но тут можно с полным основанием возразить, что выборы - это одно, а период пребывания победившего у власти - совсем другое: разве победив, президент не может поставить себе целью залечить раны, нанесенные в ходе выборной кампании, и восстановить единство нации? Разве он не может предложить своим проигравшим соперникам - а не экстремистам из числа представляющей его коалиции - занять место в составе своей администрации и стать таким образом президентом всего народа? Подобный поворот событий зависит в основном от личности и политического стиля нового президента, но в гораздо меньшей степени от его главных политических противников. До выборов нет гарантий, что новый глава государства будет делать шаги к примирению. Необходимо соизмерять шаги, направленные на примирение с недавними оппонентами, с настроениями экстремистских союзников. Публичный отказ принять пальмовую ветвь мира может привести к ужесточению позиций обеих сторон и в конечном итоге не к уменьшению, а к усилению антагонизма и поляризации.

Ряд наиболее заметных воздействий системы президентского правления на политический курс кроется в самом институте президентства, с которым связаны не только широкие полномочия, заложенные в этой системе власти, но и ограничения, в том числе те, что предполагают необходимость сотрудничества с законодательным органом - весьма важное требование, когда в этом органе большинство составляют противники президентской партии. В первую очередь, однако, следует говорить о временных ограничениях, которые налагает на занимающего этот пост строго определенный срок полномочий, или заданное число сроков избрания.

По самой своей природе власть президента существует как бы в двух измерениях и в определенной мере носит весьма двойственный характер: с одной стороны, президент - глава государства и представитель всего народа; с другой - он выражает вполне определенный политический курс. Если же он стоит во главе многопартийной коалиции, он может быть выразителем определенной позиции в рамках более общего курса, выступая в союзе с представителями победившего на выборах альянса.

Президент может оказаться в затруднении в том, что касается соединения символического аспекта политики (роль, с которой, по Бейджхоту, безупречно справляется английский монарх и которую при республиканских парламентских конституциях успешно исполняли такие президенты, как Сандро Пертини (Sandro Pertini) в Италии и Теодор Гесс (Theodor Heuss) в Западной Германии) с отправлением функций действительного главы исполнительной власти и лидера определенной группировки, борющегося за главенство своей партии и проведение в жизнь ее программы. Не всегда легко быть, скажем, президентом всех чилийцев - и рабочих; трудно быть одновременно элегантным и обходительным хозяином дворца "La Moneda" (официальная резиденция чилийского президента) и оратором, выступающим с демагогическими речами на массовых митингах, организуемых на футбольных стадионах. Многие избиратели и представители ключевых групп элиты считают, что выступление во второй роли будет равнозначно предательству по отношению к роли первой, ибо президент как глава государства должен приподняться над партийными интересами, чтобы являть собой символ нации и олицетворять стабильность правительства.

Президентская система в отличие от конституционной монархии или республики, где есть и премьер-министр, и глава государства, не допускает такой тонкой дифференциаци и двух ролей.

Наиболее тревожным следствием взаимодействия между президентом и его избирателями является возникновение ложных представлений и подмена "народа" в целом группой своих сторонников. При этом есть опасность, что он будет рассматривать свою политику как отражение народной воли, а политику своих оппонентов - как злые козни, направленные на защиту узких интересов. Конечно, подобное отождествление лидера и народа имеет некоторый популистский оттенок и может даже стать источником силы. Вместе с тем это также чревато отказом признать ограничения своего мандата, на который явное большинство, не говоря уже о простом большинстве, может опираться как на демократическую основу проведения в жизнь своей программы. К сожалению, печальную возможность проявления холодного неуважения, игнорирования или открытой вражды со стороны президента по отношению к оппозиции никак нельзя сбрасывать со счетов.

В отличие от находящегося на недосягаемых высотах Олимпа президента премьер-министр обычно является также членом парламента, который, даже сидя в ложе правительства, остается частью более крупного руководящего органа. В определенные моменты он должен встречаться со своими сотоварищами-законодателями на равных условиях, как это делает, например, английский премьер-министр в период традиционной процедуры ответов на вопросы в палате общин. Если он возглавляет коалиционное правительство, правительство меньшинства или его партия имеет лишь минимальный перевес в парламенте, то практически исключено невнимание его к мнению парламента, в то время как президент возглавляет совершенно независимый орган и говорит с членами парламента, выдвигая при этом свои собственные условия. В президентских режимах особенно неопределенным является положение лидеров оппозиции, которые вообще не могут занимать никакие государственные посты и не имеют даже того полуофициального статуса, каким обладают, скажем, лидеры оппозиции в Англии.

Отсутствие при президентских режимах монарха или "президента республики", который символически может действовать как сдерживающий институт власти, лишает эту систему гибкости и всяких средств ограничения власти. Зачастую такая нейтральная фигура может сыграть роль морального балласта в случае кризиса или действовать в качестве сдерживающей силы в отношениях между премьером и его оппонентами, в числе которых могут оказаться не просто политические противники, но и военные лидеры. Парламентский режим имеет спикера или председателя парламента, который способен в определенной мере сдерживать антагонистов в рядах парламентариев, включая самого премьер-министра.

**Проблема двойной законности**

В силу своего институционного положения президент становится главной фигурой, на которую делают ставку его сторонники. Они склонны преувеличивать его власть и могут быть агрессивны к его противникам.

В парламентских системах министры находятся совсем в ином положении, чем работники кабинетов при президентских режимах. В коалиционных правительствах и в правительствах меньшинства премьер-министры, как правило, держатся на более равной ноге с министрами своего кабинета, чем президент с назначенными им же членами правительства. (Здесь следует, однако, отметить, что определенные тенденции могут иногда привести к образованию институтов типа немецкой "канцлер-демократии", при которой премьер избирает свой кабинет без одобрения парламентом кандидатур отдельных министров.) Парламентские системы, в рамках которых действуют партии с жесткой партийной дисциплиной, а премьер-министр пользуется поддержкой абсолютного большинства парламента, имеют тенденцию перерастать в системы, близкие к президентским режимам. Тенденция к персонализации власти в современной политике, главным образом под влиянием телевидения, способствовала не только росту независимости министров, но и снижению степени коллегиальности и коллективной ответственности кабинетных правительств.

В президентском кабинете значительно меньше вероятность появления сильных, независимо мыслящих членов правительства. Должностные лица президентского кабинета занимают свои посты лишь по прихоти его главы; будучи уволены, они вообще, как правило, исчезают из поля зрения общества. Министры кабинета, возглавляемого премьером, напротив, не являются "креатурами" последнего: обычно они - его коллеги по парламенту и могут, выйдя из состава кабинета, вновь занять там свои места и "беспокоить" своими вопросами премьера на партийных конференциях и в ходе обычной работы парламента столь же свободно, как и все прочие его члены. Более того, президент имеет возможность намного более эффективно защищать членов своего кабинета от критики, в то время как члены кабинета премьера вынуждены регулярно представать перед парламентом, отвечая на различные вопросы, в крайних случаях могут оказаться перед лицом вотума недоверия.

Нет необходимости вникать во все тонкости взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти при различных президентских режимах, чтобы убедиться в том, что все такие системы основаны на двойной демократической законности; при этом не существует демократических принципов разрешения споров между исполнительной и законодательной властями в отношении того, какая же из них фактически является выразительницей воли народа. На практике, особенно в тех развивающихся странах, где существуют большие диспропорции между регионами в том, что касается их развития, существует и большая вероятность расхождения во взглядах законодателей и президентской команды. Территориальный принцип представительства зачастую вкупе с неравноправным представительством или наличием федеральных институтов, подобных верхней палате с непропорциональным представительством, предоставляет слишком много прав в законодательной области малым городам и сельским районам, что дает президенту основания сомневаться в демократизме своих оппонентов. Он может даже обвинить их в том, что они представляют лишь местную олигархию или узкие собственнические интересы своих "клиентов". Может быть, иногда такие обвинения и справедливы, но тут неизвестно, что лучше: отдавать свои голоса по указке местной знати, племенных вождей, крупных землевладельцев, священников или даже своего непосредственного начальника или же по указке профсоюзов, органов местного самоуправления или партийного аппарата. Как бы то ни было, современная городская элита будет по-прежнему весьма скептически относиться к демократическому характеру представительства законодателей из сельских и провинциальных округов. В этой ситуации президент, раздосадованный, скажем, непримиримостью законодателей, может поддаться искушению поднять народ против предполагаемых олигархов и тех, кто преследует исключительно собственные интересы, и провозгласить себя единственным представителем народа и призвать своих сторонников к массовым выступлениям против оппозиции. Вполне вероятно и обратное: в ряде стран президент может представлять интересы избирателей, придерживающихся более консервативных взглядов, или провинциальных избирателей и опираться на их поддержку в борьбе против более урбанизированных и прогрессивных слоев общества.

Но представляется особенно опасным, что при отсутствии какого-либо принципиального способа определения подлинного носителя демократической законности президент может использовать чисто идеологические формулировки для дискредитации своих противников, а соперничество между институтами власти может таким образом приобрести характер взрывоопасного социально-политического конфликта. Напряженность в отношениях между институтами власти, которая в ряде случаев может быть снята путем переговоров или с помощью средств правового характера, способна выплеснуться на улицы в тех странах, которым повезло значительно меньше в этом отношении.

**Вопросы стабильности**

Часто можно слышать разговоры о том, что преимущество президентской формы правления состоит в гарантированной стабильности исполнительной власти. Эту черту противопоставляют слабости парламентской формы правления, при которой нередко разражаются кризисы кабинетов и происходят их смены, особенно в странах Западной Европы, где установилась система многопартийной демократии. Нет сомнения, что наличие политической нестабильности в период Четвертой и Пятой республик во Франции (и позднее в Италии и Португалии) способствовало тому, что многие ученые - в первую очередь в Латинской Америке - в целом скептически настроены к парламентаризму, предпочитая президентскую форму правления. При этом как-то упускается из виду большая степень стабильности, которая в действительности присуща сформированным парламентом правительствам. Непостоянство часто скрывает от глаз исследователей преемственность партий у власти, длительность существования коалиций и то, что лидеры партий и ключевые министры "мужают" в ходе кабинетных кризисов, не оставляя при этом своих постов. Кроме того, исследователи вопросов стабильности правительств упускают из виду нестабильность президентских кабинетов; мало кто замечает также, что парламентские системы - именно в силу своей кажущейся нестабильности - редко впадают в глубокие кризисы. И это не случайно: ведь премьер-министра, оказавшегося замешанным в скандале или потерявшего доверие своей партии или коалиции большинства, чье пребывание на занимаемом посту может спровоцировать серьезные потрясения, устранить от власти намного легче, чем коррумпированного или ставшего очень непопулярным президента. Если столкновение различных интересов не дает возможности сформировать законный с точки зрения демократии кабинет, парламент имеет возможность в конечном итоге избрать нового премьер-министра, который должен будет сформировать новое правительство. В ряде более серьезных случаев назначаются новые выборы, хотя они зачастую и не решают многих проблем и могут даже (как в случае Веймарской республики в период 30-х годов) усугубить их.

Правительственные кризисы и министерская чехарда при парламентской системе правления совершенно исключены в президентском правлении в силу жестко определенного срока правления. Слабой стороной президентства как раз и является отсутствие гибкости в условиях постоянно меняющейся ситуации. Вопрос о смене президента, потерявшего доверие своей партии или народа, чрезвычайно сложен. Даже когда поляризация сил приводит к актам насилия и противозаконным действиям, упрямый носитель власти может делать вид, что ничего не случилось. Громоздкие механизмы, предусматривающие его снятие в пользу более способного и примирительно настроенного преемника, могут сработать слишком поздно. Импичмент - это процесс гораздо более неопределенный и долговременный, особенно если сравнить его с простым вотумом недоверия правительству со стороны парламента. Воинственно настроенный президент может повести дело так, что его противники выступят за устранение его от власти, не дожидаясь окончания срока его полномочий, однако не существует конституционных путей смещения президента, за исключением импичмента и вынужденной отставки. Более того, даже эти закрепленные законом методы устранения президента от власти связаны с определенным риском; например, его сторонники могут посчитать себя обманутыми и сплотиться вокруг него, обострив таким образом кризис еще больше. Политические лидеры вряд ли смогут в одиночку разрешить эту проблему и вынуждены будут обратиться к народу (или сделать вид, что обращаются к народу) или к таким недемократическим учреждениям, как суды, или в самом последнем случае прибегнуть к помощи военных. И то, что при парламентской системе правления вылилось бы в очередной правительственный кризис, при президентской системе свободно может переродиться во всеобщий кризис режима.

Та же жесткость налицо и в случае смерти или неспособности президента отправлять свои функции. В последнем случае существует соблазн скрыть болезнь главы государства до конца срока его правления. На случай смерти президента, его отставки, импичмента или болезни конституция очень часто предусматривает автоматическое и немедленное вступление в должность вице-президента с целью не допустить периода "междуцарствия" или вакуума власти. Однако институт вице-президентства, так успешно функционирующий в Соединенных Штатах, может не столь гладко сработать в других странах. В этой связи особая опасность таится для тех из них, где конституции, подобно Конституции Соединенных Штатов до принятия двенадцатой поправки в 1804 году, предусматривают возможность того, чтобы победившие на выборах кандидат в президенты и кандидат в вице-президенты принадлежали к разным партиям. Тогда в случае смерти или ухода президента со своего поста сторонники бывшего главы государства могут отказать его законному преемнику, принадлежащему к другой партии, в своей поддержке, ссылаясь на то, что не они его избирали и поэтому его вступление в должность не является демократически законным.

Вряд ли удастся сейчас найти много конституций, которые допустили бы выборы пары типа Джефферсон-Бэр (Jefferson-Burr) в США в 1800 году. В большинстве нынешних конституций содержится требование, чтобы кандидаты на посты президента и вице-президента выдвигались одновременно и выборы их производились по единому списку. Но все это меры чисто формального характера, которые зачастую не могут повлиять на критерии выдвижения кандидатов.

Не вызывает сомнений, что кандидатура вице-президента может выдвигаться в целях сбалансирования позиций различных сил, а сам он сможет расходиться во мнениях с президентом. Известны случаи, когда на вице-президентский пост намеренно подбиралась слабая фигура с тем только, чтобы избежать возможных посягательств на свою власть; известны случаи, когда президент делал вице-президентом собственную жену. В рамках президентской системы правления нет никаких гарантий, что избиратели или политические лидеры голосуют за вице-президента, которого они охотно и по своей воле избрали бы на место бывшего президента. Таким образом, преемственность, которую обеспечивает институт автоматического заступления вице-президента на пост президента, зачастую оказывается скорее фикцией, чем реальностью. Остается еще, правда, возможность создания кабинета, исполняющего обязанности главы государства до проведения - в самые сжатые сроки - новых выборов. Однако сомнительно, чтобы жестокий кризис, в результате которого только и может произойти подобная передача власти, будет благоприятствовать проведению новых президентских выборов.

**Фактор времени**

По определению, демократия - это вид руководства, ограниченного временем. Это режим, при котором избиратели могут на регулярной основе требовать у правителей отчета о проделанной работе, периодически заставляя их менять политический курс. Ограниченный период времени между выборами является, возможно, наиболее важной гарантией против излишнего усиления власти - и последней надеждой для проигравшего меньшинства. Недостаток этой системы кроется, однако, в том, что временные ограничения мешают правительству выполнить свои предвыборные обещания. Если эти обещания включают, скажем, долгосрочные и значительные программы социальных преобразований, большинство правительств могут не успеть претворить в жизнь свои программы лишь из-за слишком недолгого пребывания у власти. С другой стороны, президентская власть слишком сконцентрирована в одних руках и столь велика, что было бы просто опасным не попытаться сдержать ее, ограничивая число сроков переизбрания президента. Подобные ограничения могут вызвать сильное недовольство, особенно когда президент чрезмерно честолюбив; зачастую попытки изменить подобное правило под лозунгом "преемственности политики" могут казаться весьма привлекательными.

Даже если президент и не слишком амбициозен, ограниченные временные рамки при желании осуществить свою программу не могут не сказаться на всем стиле его политического руководства. Озабоченность по поводу изменения принятого политического курса и характера возможных преемников способствует росту того, что Альберт Хиршман (Albert Hirschman) называл "vouloir conclure" - желание закончить, довести дело до конца. Это приводит к выдвижению президентом непродуманных политических инициатив, принятию явно поспешных шагов по осуществлению своей программы, вызывает неоправданно гневную реакцию на действия законной оппозиции, порождая еще множество других бед. Отчаянно стремясь "отстроить свой Brasilia", или осуществить свою программу национализации, или провести земельную реформу до истечения возможного срока своих полномочий, президент склонен к неразумной трате денежных средств и рискованным действиям, вызывающим поляризацию сил в стране, - и все это лишь для того, чтобы добиться поставленной цели. Премьер-министр, надеющийся вместе со своей партией или правящей коалицией победить на следующих выборах, вряд ли будет действовать, очертя голову. Премьер-министры оставались у власти при нескольких созывах законодательных органов, не вызывая при этом ни у кого страха перед возможностью зарождения диктатуры.

Строго определенный срок пребывания у власти и ограничения, касающиеся переизбрания, являются институтами, имеющими непреходящую ценность в рамках президентских конституций; отсюда следует, однако, что политическая система должна каждые четыре года - или около того - выдвигать способного и достаточно популярного лидера, и какой бы "политический капитал" не нажил освобождающий свой пост президент, его не смогут использовать после истечения срока полномочий.

Все политические лидеры вынуждены настороженно относиться к честолюбивым устремлениям политиков "второго эшелона", которые склонны иногда вести свою собственную игру в целях повышения своих шансов на занятие поста президента, а то и просто плести интриги. Жестко и определенно установленный президентской конституцией срок передачи власти лишь обостряет опасения президентов на этот счет. Прибавьте к этому желание сохранить власть - и элементарная логика подскажет вам, что своим заместителем и возможным преемником президент обязательно изберет человека, послушного его воле, но отнюдь не лидера по натуре.

Неизбежность перехода власти в другие руки создает также напряженность в отношениях между экс-президентом и его преемником. У нового человека у власти может возникнуть соблазн утвердить свою независимость и продемонстрировать свое нежелание следовать по стопам предшественника, даже если оба они принадлежат к одной партии. Со своей стороны бывшему президенту трудно смириться с окончательной потерей власти, а также с сопутствующими ей льготами и преимуществами.

Из-за таких противоречий могут иногда распадаться целые партии и коалиции, а также порождаться интриги, если остающийся крупной политической фигурой бывший президент ведет закулисную игру с целью подчинить своему влиянию преемника, воспрепятствовать проведению его политического курса или подорвать его лидирующие позиции в партии.

Нет никакого сомнения, что аналогичные проблемы могут точно так же возникать и при парламентской форме правления, когда, например, крупный лидер оказывается не у дел, но горит желанием вернуться к активной политической жизни. Однако парламентские системы - в силу ряда причин - легче справляются с подобными трудностями. Острая необходимость сохранить единство партий, почтение, испытываемое перед видными деятелями партии, а также ясное осознание новым премьер-министром, что он нуждается в поддержке своего предшественника, даже если последний не входит в состав его кабинета или принадлежит к другой партии, - все эти соображения способствуют сохранению согласия. Лидеры одной партии могут сменять друг друга на посту премьера; каждый из них хорошо понимает, однако, что другой может прийти ему на смену в любой момент и что конфронтация дорого обойдется им обоим - именно поэтому они добровольно делят власть. Та же логика применима и к отношениям между лидерами соперничающих партий или парламентских коалиций.

Временные ограничения, которые ассоциируются с президентской властью, плюс принцип "все или ничего", лежащий в основе президентских выборов, придают в этом случае борьбе за власть более драматический и решительный характер. Политические переориентации, которые могут иметь место при парламентской системе в период между выборами и в кулуарах законодательной власти, при президентском режиме происходят на виду у всех, являясь неотъемлемой частью создания победоносной коалиции. При президентской системе власти время становится чрезвычайно важным фактором политики. Да и политика здесь делается совсем по-иному. С приближением президентских выборов позиции должны быть определены четко и решительно - ибо, если победившая сторона отойдет от своих обещаний до проведения следующей кампании, это может легко быть представлено как предательство интересов избирателей. Даже неизбежные компромиссы заключить намного труднее, если существует опасность, что забытые компромиссы могут быть дискредитированы.

Президентский режим оставляет намного меньше места для достижения консенсуса, молчаливо разделяемого всеми, изменения коалиций и заключения компромиссов, которые, какими бы дальновидными они ни представлялись, трудно оправдать в глазах общественности.

"Межсоциальные" методы достижения компромисса, переговоров и разделения власти при президентских системах сыграли важную роль в возвращении к власти демократических правительств в Колумбии, Венесуэле и несколько позднее в Бразилии. Но эти методы - неизбежные отклонения от правил игры, предпринятые с целью сокращения возможности выбора у избирателей до границ того, что весьма неопределенно, но довольно уничижительно именуется "демокрадура". Восстановление демократии, без сомнения, потребует создания межсоциальных стратегических образований, таких, как широкие коалиции, и заключения множества пактов; недостатком же президентской системы является то, что она придает всем этим формам жесткий и официозный характер. Они становятся обязательными на четко определенный период времени, в течение которого возможности пересмотра или обсуждения изменения условий принятых договоренностей весьма ограничены. Более того, как показывает пример Колумбии, подобные договоренности лишают избирателей определенной свободы выбора; парламентские системы типа испанской с ее консенсусом делают намного более вероятной возможность того, что межсоциальные соглашения заключаются лишь после выступления народа.

**Парламентаризм и политическая стабильность**

Анализ непривлекательных для перспектив развития демократии сторон президентской формы правления вовсе не означает, что президентская демократия не может быть стабильной; напротив, самый стабильный демократический режим в мире - в Соединенных Штатах Америки - имеет именно президентскую конституцию. Тем не менее есть основания предполагать, что во многих других странах шансов на то, что президентская система правления будет способствовать сохранению демократии, намного меньше.

Хотя очевидно, что парламентаризм предлагает более гибкую основу для создания и укрепления демократии, отсюда вовсе не следует, что хорош любой режим парламентского правления. Более того, чтобы сделать наш анализ более полным, пожалуй, стоит и порассуждать о том, что представляет собой наиболее совершенная форма парламентской конституции и каковы ее конкретные институционные особенности. Одна из них - утверждение поста премьер-министра, который и обладал бы необходимыми властными функциями и в то же время нес бы за них полную ответственность, что в свою очередь требует наличия сильных, хорошо дисциплинированных политических партий. Все эти особенности, а среди них есть много других, которые у нас просто нет возможности обсуждать в пределах данной статьи, помогут созданию эффективной системы принятия ответственных решений, формированию стабильных правительств и будут способствовать конструктивному соперничеству между партиями, не вызывая при этом нежелательных политических расколов общества. Кроме того, каждая страна по-своему уникальна: традиции федерализма, этническая или культурная разнородность и т.д. И наконец, само собой разумеется, что цель нашего исследования - лишь выявить возможности и тенденции, а вовсе не сформулировать абсолюты. Никто не поручится, что парламентские системы никогда не испытают серьезного кризиса или полного краха.

В конечном итоге все, даже самые лучшие, режимы должны опираться на поддержку общества в целом: его основных сил, групп и учреждений. Поэтому они зиждутся на общественном консенсусе, который признает законной лишь ту власть, которая обретена законным и демократическим путем. Они находятся также в зависимости от способности их лидеров управлять, внушать доверие, не переступая границы своих полномочий. Хотя эти качества нужны больше всего именно при президентской форме правления, именно здесь их труднее всего достичь. Полагаться же в основном на личные качества политического лидера - на честь государственного деятеля и т.п. - дело весьма рискованное, ибо никто не знает, сможет ли такой человек занять президентское кресло. Так же как никакая президентская конституция не может гарантировать появления нового Вашингтона, Хуареса или Линкольна, никакой парламентский режим не может гарантировать появление нового Аденауэра или Черчилля. В условиях такой неотвратимой неопределенности цель настоящей работы состоит лишь в том, чтобы помочь возобновить дискуссию относительно роли альтернативных демократических институтов в построении стабильных демократических политических систем.