

## Модерната демократична държава

- © *Светослав Малинов*, съставител, 2004
- © *Светослав Малинов*, студия, 2004
- © *Борис Попиванов, Наталия Станчева*, преводачи, 2004
- © *Орлин Христов*, художник на корицата, 2004
- © Училище за политика, 2004

ISBN 954-9338-02-9

# Модерната демократична държава

## АНТОЛОГИЯ

Съставител: Светослав Малинов

Училище за политика  
София 2004



## СЪДЪРЖАНИЕ

*Светослав Малинов* Модерната демократична държава / 7

### **Модерната демократична държава: историческо развитие**

*Гордън Ууд*. Демокрацията и американската революция / 25

*Бианкамария Фонтана* Демокрацията и Френската  
революция / 48

*Чарлз Мейър* Демокрацията след Френската революция / 74

*Семюъл Хънтингтън* Третата вълна. Демокрацията  
в края на XX век / 122

### **Модерната демократична държава: модели и институции**

*Аренд Лийнхарт* Модели на демокрация / 181

*Ив Мени* Президенти и правителства / 231

*Хуан Линц* Опасностите на президентското управление / 305

*Сиймор Мартин Липсет* Централното място на  
политическата култура / 318

*Доналд Хороуитц* Демократичните системи в сравнителна  
перспектива / 324

*Хуан Линц* Достоинствата на  
парламентарното управление / 336

**Модерната демократична държава:  
икономически перспективи**

*Адам Пшеворски, Майкъл Алварес, Хосе Антонио Чеибуб,  
Фернандо Лимонги* Какво прави демокрациите  
трайни /353

*Ричард Рол и Джон Талбът* Политическа свобода,  
икономическа свобода и благосъстояние / 385

Именен показалец / 413

# МОДЕРНАТА ДЕМОКРАТИЧНА ДЪРЖАВА

СВЕТОСЛАВ МАЛИНОВ

Не е възможно да се отговори ясно, кратко и непротиворечиво на въпроса: *що е държава?* През XIX в. френският икономист и държавник Фредерик Бастиа иронично предложил да се учреди международна награда за този, който състави една добра, проста и смислена дефиниция за понятието „държава“. Безнадеждността на подобно начинание идва от сложното преплитане на множество научни дисциплини, които неизбежно претендират да имат решаващата дума при дефинирането. Затова и не е пресилено заключението, че да се отговори на въпроса, *що е държава?* е толкова трудно, колкото и да се отговори на въпроса, *що е човек?*<sup>1</sup>

## ПОНЯТИЕТО „ДЪРЖАВА“

Въпреки очевидните трудности, ние имаме на разположение стотици дефиниции, търсеци невъзможния отговор. „Държавата е правов ред“ (Келзен); „държавата е политически организирана народна личност върху определена територия“ (Блунчли); „държавата е юридическо олицетворение на една нация“ (Есен); „държавата – това съм аз“ (Луи XIV); „държавата е независима от всяка земна сила власт над територия и население“ (Борнхак); „държавата е инструмент за потискане на една класа

---

<sup>1</sup> Владикин, Л. *Общо учение за държавата*, София, 1992, стр. 183.

от друга“ (Ленин); „държавата е организираната жизнена сила на един народ“ (Кьолройтер)...

В различните трудове, посветени на елементите и произхода на държавата, можем да прочетем за „държавата като организъм“, „държавата като социална общност“, „държавата като силово отношение“, „държавата като нравствена общност“, „държавата като юридическа личност“ и т.н. Авторитетната *Blackwell Encyclopedia of Political Institutions* (1987) прокарва аналитично разграничение между три концепции: държавата като власт, държавата като право и държавата като легитимност. Впоследствие се предлага и друга класификация на теориите за държавата, основана на различния исторически социално-икономически опит: държавата като отражение на йерархичен социален ред, държавата като отражение на индивидуалистичен социален ред, държавата като общностно възплъщение.

В своя труд *Theories of the State* (1987)<sup>2</sup> авторите Дънлийви и О’Лиъри разграничават пет теории или „подхода“ при изучаването на държавата, които се застъпват от последователите на: плурализма (Токвил, Бентли, Труман, Ласуел, Голбрайт), новата десница (Мизес, Хайек, Фридман, Нозик), елитарната теория (Моска, Парето, Михелс, Вебер, Шумпетер, Бърнъм), марксизма (Маркс, Енгелс, Лукач, Алтюсер, Елстър) и неоплурализма (Дал, Линдблом, Хиршман, Луман). Всяка от тези теории е основана на собствена антропология, ценностна система, концепция за целите и функцията на държавата.

Сред многообразието от гледни точки особено впечатление прави една концепция, която силно облекчава всеки изследовател на нашата тема. Според нея държавата е специфична форма

---

<sup>2</sup> Dunleavy, P. and O’Leary. *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*. London, Macmillan Press, 1987.

на човешко съжителство, родена и изградена преди около пет столетия върху територията на Европа. Този подход ни дава няколко предимства. Първо, той скъсява историческата дистанция до раждането на държавата само до няколко века; второ, фокусира изследването върху територията на един-единствен континент (Европа), – а оттук върху една-единствена религия (християнството) и една-единствена култура (европейската), макар и с хилядолетна история; трето, той ни позволява да говорим за ясен и отчетлив феномен, наречен „модерна държава“, различен от всички останали форми на човешко съжителство, свързани с други епохи и континенти. И четвърто, осигурява най-добрата основа за разглеждане на институционалното превъплъщение на демократичната идея, което (като изключим краткия античен опит) е и остава модерната демократична държава. Нека да се опитаме да формулираме пет нейни характеристики:

*1. Модерната държава представлява ясно разпознаваема система от институции, разграничена по такъв начин от обществото, че да се оформят публична и частна сфера.*

*2. Модерната държава представлява суверенната или върховна власт в рамките на определена територия и по дефиниция е върховният авторитет относно всички измерения на правото, т.е. относно обвързващите за всички правила, подкрепени с принудителни санкции. Публичното право се създава от длъжностните лица в държавата и неговото прилагане се гарантира от формален държавен монопол върху силата.*

*3. Модерната държава притежава суверенитет, разпростиращ се върху всички индивиди в рамките на определена територия, и засягащ в равна степен всички, дори и тези, които заемат управленски позиции. Суверенитетът следователно е нещо различно от личностите, които заемат определени държавни постове.*

4. Модерната държава е в състояние да извлича парични приходи (под формата на данъци) от своето население, за да финансира функционирането си.

5. Модерната държава набира и обучава своите служители в съзвучие с принципите на бюрократичното управление.

В основата на това разгърнато определение е всеобщо приетата дефиниция на Макс Вебер за държавата като човешка общност (или политически съюз), която претендира да притежава монопола върху легитимното физическо насилие в рамките на определена територия. На Вебер принадлежи и най-убедителното обяснение на ролята и същността на бюрократизирането като заличаване на съсловната феодална структура, деперсонализирането на социалните отношения, професионализирането на образованието и т. н.<sup>3</sup> Как се е стигнало до този безпрецедентен и характерен само за Европа феномен?

## ВЪЗНИКВАНЕТО НА МОДЕРНАТА ДЪРЖАВА

Процесите, свързани с възникването на модерната държава, съвпадат с историята на европейската модерност. Когато се вгледаме в тенденциите, довели до нейното раждане, виждаме могъщо родословие, разклонено във всички сфери на човешкото познание – от механика и икономика до философия и богословие.

Самият Френсиз Бейкън (1561–1626), който е съвременник на тази епоха, ни дава едно от първите обяснения с известното си твърдение, че три изобретения са променили състоянието на

---

<sup>3</sup> Подробно разглеждане на връзката между бюрокрацията и модерната държава може да бъде намерено във: Вебер, М. *Социология на господството. Социология на религията*. Превод: Р. Даскалов, София, 1992, 121–155.

нещата и лицето на света – барутът, печатарската преса и компасът. Духът, а не толкова детайлите на тази фраза съдържа важно прозрение. Европейската култура ражда множество технически открития, последствията от които далеч надхвърлят хоризонта както на създателите им, така и на тяхната епоха. Производителните възможности нарастват в толкова висока степен, че предизвикват промяна и в политическата организация на обществото. Капитализмът и индустриалната революция разрушават старата политическа форма и извикват към живот модерната национална държава<sup>4</sup>. Не е случаен фактът, че Англия – страната, в която икономическото развитие още в самото си начало съвпада с новата политическа форма – не само векове наред е безспорната световна сила, но и първа прокарва пътя към модерната демократична държава.

Сериозни привърженици има тезата, че решаващият фактор за изграждането на модерната държава е нуждата от по-добра подготовка от страна на владетелите за водене на войни. Само на пръв поглед това изглежда екстравагантно. Изследванията на редица учени (достатъчно е да споменем Дж. Ардънт<sup>5</sup>, Р. Браун<sup>6</sup> и И. Милър<sup>7</sup>) категорично показват, че почти всеки спор между кралете и техните поданици от Магна харта (1215) до Френската революция (1789) е бил предизвикван от обективните фактори,

---

<sup>4</sup> Mann, M. *The Sources of Social Power*. Cambridge University Press, vol. 1, p. 446.

<sup>5</sup> Ardant, G. *Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations*. – In: Tilly, Ch. (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*, 1975, Princeton University Press.

<sup>6</sup> Braun, R. *Taxation, Sociopolitical Structure and State-building: Great Britain and Brandenburg-Prussia*. – In: Tilly, Ch. (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*, 1975, Princeton University Press.

<sup>7</sup> Miller, E. *Government Economic Policies and Public Finance, 1000–1500*. – In: *The Fontana Economic History of Europe*, 1972, London: Fontana.

притискащи монарха да увеличава данъците и армията – две неща, нарастването на които поданиците никога не са одобрявали, понеже не са го свързвали с общ държавен интерес, а преди всичко с увеличаването на властта на определена личност. Чарлз Тили дори предлага следната причинно-следствена схема при развитието на модерната държава:

- 1) *потребност от увеличаване на армията* →
- 2) *стремеж на краля за извличане на нови приходи от поданиците* →
- 3) *съпротива от страна на поданиците* →
- 4) *конфликт между короната и аристокрацията* →
- 5) *увеличаване на влиянието на парламентите* →
- 6) *нарастване на държавния апарат и бюрократизация*<sup>8</sup>.

Не е нужен задълбочен анализ, за да се направи изводът, че в сърцето на конфликта е сблъсъкът между традиционно представителство на земите на кралството в лицето на аристокрацията и пожизнен държавен глава, или, с други думи – крал срещу Парламент. Косвено потвърждение на този извод откриваме в историята на европейските Парламенти. Според Антонин Маронгин с течение на времето кралете били принуждавани да припознават Парламентите като представители на общността, над която са имали суверенитет. Постоянно присъстващата заплаха от въоръжен сблъсък между краля и благородниците е съдържала и двете страни. Но колкото по-дълго време Парламентите са упражнявали новите си функции, толкова по-силни са ставали те. Историческите факти показват, че тези „нови“ Парламенти

---

<sup>8</sup> Tilly, Ch. (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*, 1975, Princeton University Press, 73–74.

са се развили без предварително изготвен теоретичен фундамент и по-скоро са рожба на потребности и противопоставяния, които са изисквали спешно практическо разрешение<sup>9</sup>. Стремещт към мирно разрешаване на проблемите и страхът от гражданска война винаги е витаел в сградите на тези институции дълго време преди теоретиците да положат съгласието в основата на управлението и да формулират доктрината за обществения договор.

Индустриалната революция, революцията във военното дело, научната революция, ренесансът на античното културно наследство, Великите географски открития – всяка от тези радикални промени е допринесла в някаква степен за формирането на модерната държава. Една революция обаче прави възможен немислимия по-рано синтез, необходим за възникването на новата форма на човешко съжителство – това е религиозната революция или Реформацията.

Далеч съм от мисълта, че основните дейци на Реформацията са имали намерение да изобретят нова форма на човешко съжителство. Всички факти недвусмислено сочат, че големите протестантски теолози начело с Мартин Лутер слабо са се интересували от проблемите на светската власт. Те обаче, без изключение, яростно са критикували авторитета на установената Църква и особено папската институция. И тази критика е била толкова силна и убедителна за част от европейците, че те са отхвърлили без колебание авторитетите, сочещи пътя към Божия град, разрушавайки по този начин и вековната уредба на земния град.

Поставяйки под съмнение папската юрисдикция и авторитет в цяла Европа, Реформацията издига по най-болезнен начин въпроса за политическата лоялност. Само няколко десетилетия са били достатъчни, за да се загуби очевидният отговор на въп-

---

<sup>9</sup> Marongin, A. *Medieval Parliaments. A Comparative Study*. London, Ayren and Spottswood, 1968, 43–53.

роса: кому християнинът дължи подчинение и в каква субординация. За първенство вече претендират не само Католическата църква, но и протестантският владетел (често сам църковен глава), и духовните водачи на разроилите се протестантски църкви. Европейският континент се оказва лишен от авторитет и институция, способни да разрешат проблема и да възстановят загубеното християнско единство. Жестоките войни между нововъзникналите политико-религиозни общности, разгорели се през втората половина на XVI в., достигат своята кървава кулминация по време на Тридесетгодишната война<sup>10</sup>.

На мястото на някогашната обединяваща и умиротворяваща сила на религията лумва неугасимият пламък на религиозните конфликти. Политическият катаклизъм се е оказал равен по сила на религиозния. Горчивият опит води до извода, че единствено силна и независима светска власт може да прекрати религиозните войни и, макар и с меч в ръка, да въведе граждански мир и спокойствие за разтерзаните християни. Това е пътят, по който се достига до идеята за модерната държава като върховен авторитет в рамките на определена територия, лишена от съперници в областта на създаването и прилагането на законите. Но тъкмо защото нововъзникващата модерна държава остава без конкуренция в уреждането на земните дела, от самото начало тя бива категорично отделена от официалното си задължение (или по скоро скрито си желание) да защитава определена вяра. Чрез това прозрение пътят към модерната демократична светска конституционна държава бива открит<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sigler, J. *Minority Rights*. Westport, Greenwood Press, p. 45.

<sup>11</sup> По този въпрос ненадминати остават интерпретациите на Куентин Скинър (Quentin Skinner) в двутомния му труд *The Foundations of Modern Political Thought* (Cambridge University Press, 1978) и особено във втория том *The Age of Reformation* (349–360).

## ДЕМОКРАТИЗИРАНЕТО НА МОДЕРНАТА ДЪРЖАВА

Първата стъпка е в обуздаването и разоръжаването на професионалните общности, участващи в религиозните сблъсъци, чрез съсредоточаване на средствата за физическо насилие в ръцете на светската власт. Това е етапът на оформяне на държавния суверенитет и прекратяване на вътрешните конфликти. Проблемите за организацията на властта, нейното разделяне и ограничаване все още не са актуални – те се появяват при втория етап, когато модерната държава стъпва върху принципите на конституционализма, неприложими преди гарантирането на минимален вътрешен мир и социална безопасност. Едва тук модерната държава бива задължена да охранява основните човешки права според доктрината за общественния договор. Чак на третия етап, чрез осъществяването на идеала за политическото равенство, модерната държава започва своята демократизация, довела до върховенство на Парламента и практиките на представителното управление, породили от своя страна сложната мрежа от институции, които притежават съвременните демокрации.

<b>Всеобщ към:</b>	<b>Доминиращ тип право:</b>	<b>Основен страх от:</b>	<b>Цели:</b>	<b>Политико-институ- ционални последици</b>	<b>Водещи стремеж теоретици:</b>
<b>I ЕТАП</b>	Право на живот и безопасност	Насилствена смърт, гражданска война, всеобща неситур- ност и непредсказу- емост в поведението на владетелите	Вътрешен мир, безопасност, предсказуемост, яснота на власто- вите отношения	Държавен сувере- нитет, държавен монопол върху средствата за легитимно физи- ческо насилие	Никола Макиавели (1469–1527) Жан Боден (1530–1596) Томас Хобс (1588–1679)

## **МИР**

## **II ЕТАП**

Право на лична свобода	Насилие и отнемане на собственост от страна на държавата, насилие над съвестта, религиозни преследвания	Свобода на съвестта, религиозна толерант- ност защита на ча- стната собственост, свобода в икономиче- ската дейност	конституционна мо- нархия, разделение на властта, фиксира- не на неприкоснове- ни човешки права, засилване ролята на парламента	Джон Лок (1632–1704) Барух Спиноза (1632–1677) Шарл-Луи Монтескьо (1689–1755)
---------------------------	---	--	---	--

## **СВОБОДА,**

*религиозна,  
политическа,  
икономическа*

## **III ЕТАП**

Право на участие в политическия живот	Слаба защита на правата и гражданските свободи, социална изолация, тира- ния на мнозинството	Политическа равно- поставеност, гражданско равноправие	Народен суверени- тет, всеобщо и равно избирателно право, представително упра- вление, върховен- ство на парламента, политически партии	Джеймс Мадисън (1751–1836) Алексис Токвил (1805–1859) Дж. Ст. Мил (1806–1873)
--	---	--	---	--

## **РАВЕНСТВО**

*политическо*

## ЩЕ ОЦЕЛЕЕ ЛИ МОДЕРНАТА ДЕМОКРАТИЧНА ДЪРЖАВА?

В началото на ХХІ в. демокрацията сякаш е спечелила всички минали битки и е премахнала всички препятствия пред своето развитие. Демократичната легитимност напълно е изместила монархичната и аристократичната, тоталитаризмът е категорично отхвърлен, все по-малко са авторитарните режими по света. Съотношението между демократични и недемократични режими отдавна е в полза на демокрацията и тази тенденция през последните 15 години се засилва. „Третата вълна“ (Хънтингтън) се оказва по-мощна и по-дълготрайна, отколкото са очаквали и най-големите оптимисти.

Парадоксалното е, че атаката срещу демократичната държава идва не от враговете на свободата, а от нейните най-ентузиазирани привърженици, които са убедени, че самата модерна държава е вече изчерпана и неизбежно ще отмре. Това са хората, които вярват, че безпрепятственото разгръщане на свободните пазари ще обхване целия свят и че технологиите, когато са правилно развивани и свободно разпространявани, имат силата да изтриват не само границите между хората, но и границите между държавите<sup>12</sup>.

Типичните аргументи в тази насока са следните: националните икономики все повече стават част от глобалната икономика, в която доминират международният финансов пазар и транснационалните компании. Капиталът е мобилен и се установява там, където му диктува икономическата изгода. Като резултат от всичко това националната държава отива към своя залез: тя не може да бъде ефективен мениджър на националната икономика

---

<sup>12</sup> Friedman, T. *The Lexus and the Olive Tree*. New York, Farrar, Strauss and Giroux, 1999, p. XIII–XIV.

и не може да поддържа независим контрол върху равнището на икономическата дейност и работната заетост върху своята територия; последните в огромна степен зависят от избора, направен от участниците в глобалния пазар, а не от местните политически елити. Последиците от икономическата глобализация рязко ограничават възможностите на държавата да формира по един независим начин своята политика.

Тази добре позната логика обаче ни дава и убедителни доводи за незаменимостта на държавата в епохата на глобализация. Защото глобализацията отслабва възможностите на пазарните агенти (както на вътрешния, така и на международния пазар) да се ангажират с взаимно-обвързващи споразумения и договори при решаване на постоянно възникващи проблеми и конфликти, неизбежно съпътстващи човешките дела, особено икономическите. Мрежите от недържавни или немеждудържавни форми на сътрудничество не притежават инструментите за мониторинг и налагане на спазването на вече постигнати договорености между пазарните субекти<sup>13</sup>. Това развитие прехвърля нови задължения върху националната държава, но не в сферата на оформяне и влияние върху специфичните политики на икономическите субекти, нито пък в сферата на преразпределението, а в сферата на правната регулация. Излиза, че в епохата на глобализация пазарните субекти изпитват и ще изпитват остра нужда от добрия стар „монопол върху легитимното физическо насилие“.

Националната демократична държава „отвърща на удара“, нанесен от икономическата глобализация, запазвайки монопол върху инструментите, чрез които се гарантира сигурността и защитата на икономическите дейности. Технологиите могат да се развиват с все по-голяма скорост, капиталът може да става все

---

<sup>13</sup> Rupert, Mark . *Ideologies of Globalization: Contending Visions of a New World Order*, 2000, London: Routledge, p. 3.

по-мобилен, но нуждата от гаранции на правата на собственост и от правила, които трябва да се спазват, винаги ще остане. Тази потребност е неизкоренима независимо от всичко, защото участниците в пазара търсят винаги такава сигурност, но не могат да си я гарантират сами. Единствено държавата или доброволните междудържавни договорености могат да осигурят прозрачност и равнопоставеност на пазарните субекти<sup>14</sup>. Пазарът се основа на върховенството на правото. Върховенството на правото не може да се гарантира от пазара. То се гарантира от демократичните държави.

Най-опасната илюзия обаче е вярата, че глобализацията и демократизацията са процеси, които се допълват взаимно. Наистина, освобождаването на пазарите и демокрацията вървят ръка за ръка. Държави от тоталитарен тип трудно биха оцелели в такъв контекст; същото важи и за авторитарните режими. Но вече имаме основание да развием и обратната логика, а именно, че в дългосрочен план глобализацията подкопава самата основа на демократичния политически процес. Заплахата за демокрацията се състои в пренасочването на процеса за взимане на общозадължителни за всички членове на една политическа общност решения към институции, които нямат демократичен произход и са недосегаеми за демократичен контрол. И тук можем да направим категоричен извод, опирайки се на историческия опит – през последните две хилядолетия не е известно демокрацията да е съществувала извън или отвъд националната държава. Отслабването на националната държава следователно означава отслабване на демокрацията<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Hirst, P. and G. Thompson. *Globalization in Question*. Oxford, Polity Press, 1996, p. 77.

<sup>15</sup> Dahrendorf, R. Can European Democracy Survive Globalization? – *The National Interest*, (Fall 2001), p. 19–23.

В началото на ХХІ в. парламентарната демокрация в рамките на демократичната и правовата национална държава е основната, защо да не кажем и единствената политическа форма с демократична легитимност. И тя не бива да бъде описвана само като притежаваща увеличаващ се или намаляващ суверенитет, а като единственото засега налично пространство, чиито институции гарантират и съхраняват демократичния политически процес. Човешките права и свободи може и да са универсални, но институциите и процедурите за тяхното спазване (макар и да има международни такива) са дълбоко вкоренени в националната държава. Тъкмо принадлежността към определена правова и демократична държава дава онова, което е в основата на всичко, а именно – правото да имаш права. Светът без граници няма да бъде демократичен<sup>16</sup>.

Никога не бива да се забравя, че икономическата глобализация се подхранва от енергии, родени тъкмо в лоното на модерната демократична национална държава, а не някъде другаде. Тъкмо в демократичната национална държава са нейните корени, а не в света или във вселената. Без националните държави светът няма да бъде демократичен. Това ще лиши и икономическата глобализация от онази основа и гаранции, които нейните ентузиазирани привърженици съвсем погрешно смятат, че са ни дадени веднъж и завинаги.

На практика благодарение на икономическата глобализация държавата просто ще бъде възпрепятствана да прави това, което по принцип никога не е трябвало за прави. Глобализацията помогна на държавата да се избави от част от мениджърските и диспечерски функции, с които по принцип не е трябвало да се

---

<sup>16</sup> Plattner, M. Globalization and Self-Government. – *Journal of Democracy*, 2002, No 3, p. 61.

нагърбва в сферата на икономиката. Но дори в света на свръхмобилния капитал, гигантските международни корпорации, интегрираните пазари, отворените граници и т. н., макар и променена, модерната демократична държава ще запази ролята си. Защото единствено тя може да оформя и поддържа постигната чрез съгласие рамка за правна регулация на човешките взаимоотношения, което е от фундаментално значение за развитието на човешката свобода.

И още нещо: ако ще има нов свят, в който националната демократична държава ще има затихващи функции, то на тази нова бъдеща политическа форма ще бъде нужна нова концепция за легитимност. Ще трябва да се потърси и измисли нещо ново. Но нима претенцията за радикална новост на тоталитарните експерименти, довели до най-тежката атака срещу човешката свобода, не е достатъчно предупреждение за безплодността на подобни търсения? Възможно ли е изграждането на нов начин на съжителство, което да запази и примири противоречивите човешки стремежи към ред, равенство и свобода? Историята и теорията не ни оставят място за колебание – в съхранения и осмислен хилядолетен човешки опит не съществува друга политическа форма, която да е постигнала това по-успешно от модерната демократична държава.

## ЗА НАСТОЯЩАТА АНТОЛОГИЯ

Тя е естествено продължение на антологията *Модерната демократична идея* (2003), текстовете на която представиха развитието на модерната демократична идея както чрез трудовете на класиците, така и чрез интерпретациите на съвременни автори, посветили се на теорията на демокрацията. За разлика

от първата, авторите в настоящата антология са наши съвременници и без изключение живеят и творят през втората половина на ХХ в. Нещо повече – всички подбрани текстове са писани след 1989 г., когато в обсега на демокрацията се включиха и страните, които след Втората световна война се оказаха зад „желязната завеса“ на комунизма. Чрез първите четири текста в първата част съм се опитал да предложа кратка история на демокрацията от Американската революция до края на ХХ в. Втората част от антологията е посветена на различните модели и институции на модерната демократична държава. Чрез текстовете на няколко, убеден съм, живи класици на сравнителната политология читателят може да се запознае с „Уестминстърския“ и „консесусния“ модел на демокрация, с еволюцията на институциите на изпълнителната власт в западните демокрации, с дебата за достойнствата и недостатъците на президентския и парламентарния режим, с изводите кой модел е най-удачният вариант за новите демокрации и с още много други теми. Завършваме с анализ на икономическите перспективи, отвел ни (може би изненадващо за мнозина) към един класически *happy end* на бурната история на модерната демокрация, в който се оказва, че все пак и въпреки всичко свободата и благоденствието наистина са вървели и ще вървят ръка за ръка. Не бихме и могли да искаме повече.

**Модерната  
демократична държава:  
историческо развитие**



# ДЕМОКРАЦИЯТА И АМЕРИКАНСКАТА РЕВОЛЮЦИЯ\*

ГОРДЪН УУД

Няма по-важно събитие в американската история от Американската революция. Тя не само създава юридически Съединените щати, но и формулира повечето от устойчивите ценности и най-благородните идеали на американския народ, в това число ангажимента му към равенството и конституционализма. От особена важност е, че революцията създава американската демокрация; нещо повече – тя прави американците (въпреки противоречивия пример със запазването на робството до средата на ХІХ в.) първия народ в модерния свят с истински демократично управление и общество. С Декларацията за независимостта от 1776 г. американците отхвърлят наследствената монархия и всички свързани с монархията аристократични йерархии по кръв и произход и бързо установяват нови форми на републиканско управление, приемащи всички граждани за равни. Американските революционери не само учредяват управление, всички органи на което (а в някои случаи и съдиите) се избират от народа, но и скоро разширяват правото на глас до степен, която повечето европейци едва ли са си представяли. С още по-голямо значение за демокрацията от това разширяване на изборителното право обаче е начинът, по който американците в революционната епоха въвличат обикновените хора в управленските дела – не просто като гласоподаватели, но и като действител-

---

\* Преводът е направен по: Wood, Gordon. *Democracy and the American Revolution*. Dunn, J. (ed.). – In: *Democracy: The Unfinished Journey*. Oxford, Oxford University Press, 1994, 91–107.

ни управляващи. Всъщност като последица от революцията американците дават на обикновените хора културна и социална значимост, каквато те не са имали никога в историята. В крайна сметка това възшествие на обикновените хора в управлението и обществото се превръща в същността на американската демокрация. Още в началото на XIX в. широко разпростиращата се и бързо забогатяваща демокрация, израснала от Американската революция, е достатъчно нова и причудлива, за да изненада света. И не след дълго любопитни европейски интелектуалци – Токвил е само най-прочутият сред тях – започват да прекосяват Атлантика, за да изследват какво точно Новият свят е създал.

През XVIII в. англо-американската демокрация, както и винаги дотогава, означава управление на народа – не просто управление, излъчено от народа, както е при републиката, а управление, на практика ръководено от народа. По думите на Джеймс Отис от Масачузетс, това е „управление на всички над всички“, при което управляваните стават управляващи и управляващите – управлявани. Просветените британци от двете страни на Атлантика може и да приемат, че в идеалния смисъл народът трябва да управлява себе си пряко, но съзнават, че до демокрация в този буквален смисъл се доближават само гръцките градове-държави и градовете на Нова Англия; действително самоуправление или чиста демокрация е нещо неосъществимо в една голяма общност. Както заявява един американски полемист през 1776 г., дори големият радикал сред вигите – Алджернън Сидни, е написал, че не познава „такова нещо“ като „чиста демокрация в строгия смисъл на думата, където народът сам по себе си и чрез себе си изпълнява всички управленски дейности“ и че ако някога по света е съществувала такава, той „не може да каже нищо за нея“. Фактически през XVIII в. повечето британци в Европа и Америка са толкова притеснени от непрактичността и

нестабилността на чистата демокрация, че „демокрация“ често се използва като обидно понятие, за да дискредитира всяка неуместна тенденция към управление на народа.

Все пак всички британци са убедени, че е необходимо народът да играе определена роля в управлението; наистина, без присъствието на народа, управлението неизбежно ще стане тиранично. Само че как да се почувства неговото присъствие в една голяма модерна държава? Смята се, че невъзможността да се свикват всички членове на обществото е породила великото британско откритие на представителството – „да се заместят многото люде с малко“, както го формулират някои американци. Посредством представителството в английската Камара на общините и представителството в американските местни събрания, британците от Стария и Новия свят са вярвали, че са постигнали такава институционална защита на свободите си, за каквато други народи биха могли само да мечтаят. Колкото и ограничено да е било изборителното право от гледна точка на модерните стандарти и колкото и непредставителни за обществото да са били Камарата на общините през XVIII в. и колониалните събрания, за своето време те са били правителствените тела с най-голямо народно участие в целия свят. Те са съставлявали, и народът ги е възприемал като съставляващи, онова, което са наричали „демократичните части“ на техните смесени или балансирани Конституции.

Англичаните от метрополията участват в управлението чрез своята Камара на общините точно както колонистите участват в управлението на своите провинции – техните „умалени модели на Английската конституция“, – чрез долните камари на представителите. Това по същество англоговорещият свят от XVIII в. е разбирал под демокрация. Демокрацията все още не е вяра, нито идеология, нито етика; тя все още е технически тер-

мин от политическата наука, който описва народното участие в управлението по начин, твърде сходен със смисъла, вложен от древните гърци. За британците, както за Аристотел или Плутарх, това народно участие съставлява на теория само част от тяхното управление. Колкото и британският народ да цени участието си в своята Камара на общините и в своите колониални събрания, малцина британци смятат подобно народно участие за достатъчно само по себе си за функционирането на подходящо устройство и за защита на свободата. Било е необходимо някакво съчетаване на демокрацията с монархията и аристокрацията.

Действително, британците от XVIII в. използват термина „демокрация“ почти винаги заедно с „монархия“ и „аристокрация“ – като същностна част от смесената или балансирана Конституция на Великобритания. Теорията за смесеното или балансирано управление е стара като гърците и доминира западното политическо мислене векове наред. Тя се основава на древната категоризация на формите на управление в трите идеални типа монархия, аристокрация и демокрация: една класическа схема, извлечена от броя на участниците и характера на управляващата власт – един човек, малцинство или мнозинство. Всяка от тези прости форми притежава определено достойнство: за монархията – това е редът или силата; за аристокрацията – мъдростта; а за демокрацията – честността или добротата. Запазването на тези специфични качества обаче зависи от това, дали формите на управление се придържат към един предполагаем обсега на властта. Въпреки това опитът трагично учи, че нито една от тези прости форми не може сама по себе си да остане стабилна. Да не говорим, че всяка от тях незабавно започва да се изражда поради ревностния стремеж на управляващите, независимо дали са един човек, малцинството или мнозинство-

то, към повече власт. Монархията се устремява към своята крайност и завършва с деспотизъм. Аристокрацията, разположена по средата на властовия спектър, се разтегля в двете посоки и създава фракции и разделения. А демокрацията, искаща повече власт в ръцете на народа, се изражда в анархия и безредици. Смесеното или балансирано устройство е предназначено да предотврати тези израждания, като обхване всяка от класическите прости форми на управление в една и съща Конституция; силите, които дърпат в една посока, ще се урівновесят от други сили и резултатът ще бъде стабилност. Само посредством това реципрочно споделяне на политическата власт на един човек, малцинството или мнозинството, могат да се съхранят желаните качества на всяка форма.

Намерила изражение в Британската конституция от XVIII в., тази теория за балансираното устройство придобива жизненост и тежест, каквито не е имала след Античността. Разделението на британското общество на трите съсловия на краля, благородниците и народа и тяхното конституционно възплъщение в Короната, Камарата на лордовете и Камарата на общините по един почти чудодееен начин изпълняват древната мечта за балансиране на простите форми на монархията, аристокрацията и демокрацията в една Конституция. Държава и общество стават едно. Нищо чудно, че теоретици от цял свят, включително и Монтескьо, са гледали на Британската конституция от XVIII в. с възторг и страхопочитание.

Повечето американски революционери през 1776 г. не са имали намерение да изоставят тази славна теория за смесеното или балансирано устройство, въпреки че отхвърлят монархията и учредяват република. Те все пак вярват, че новите им републикански щатски управления, макар и вече изборни, трябва да възплъщават класическите принципи на монархията, аристокра-

цията и демокрацията. Съответно в почти всички от изработените през 1776–1777 г. нови щатски Конституции революционерите създават републикански версии на балансираното устройство като самостоятелните, макар и значително отслабени губернатори изразяват принципа за управлението от един човек; горните камари или сенатите изразяват управлението на малцинството, а силните и разширени камари на представителите изразяват това на мнозинството. Всъщност предоставянето на толкова много власт на народните камари на представителите кара някои американци (като Ричард Хенри Лий от Вирджиния през 1776 г.) да стигнат до заключението, че новите им управления са „в голяма степен демократични“, дори и „да са допуснати губернатор и втори законодателен орган“.

В няколко щата, особено в Пенсилвания, някои революционери умишлено отказват да вградят теорията за балансираното устройство в новите си щатски Конституции. Радикалните сили в Пенсилвания през 1776 г. твърдят, че смесеното устройство, включващо губернатор и сенат, предполага съществуването на монархически и аристократически елементи в тяхното общество, които републиканската революция би следвало да е отменила. „Има само един вид хора в Америка – заявяват пенсилванските радикали – и следователно би трябвало да има само едно представителство за тях в управлението.“ Създаването на сенат, предупреждават те, ще доведе до възникване на камара на лордовете. Съответно създателите на Конституцията в Пенсилвания, в подражание на онова, което те са вярвали, че е „древната саксонска конституция“, установяват просто управление, състоящо се от едно законодателно тяло без губернатор, сенат или горна камара. Това е максималната близост до онази версия на демокрацията, която изобщо е била мислима за една голяма общност през XVIII в.

Тази демократична Конституция на Пенсилвания от 1776 г. предизвиква буря от спорове, която не утихва до промяната на Конституцията десетилетие и половина по-късно. Дебатът по тази радикална щатска Конституция поражда някои от най-ярките идеи за цялата революционна епоха и помага за трансформирането на американското мислене по отношение на смесеното устройство и демокрацията. Опонентите на Пенсилванската конституция смятат, че щатът е създал политическо чудовище, което трябва милостиво да бъде умъртвено. Те не могат да си представят управление без глава на изпълнителната власт и без горна камара на законодателния орган. Но в същото време, в егалитарната атмосфера на републиканската революция, опонентите на Пенсилванската конституция бързо започват да разбират, че не могат лесно да обосноват въвеждането на губернатор и сенат от гледна точка на смесеното или балансираното устройство – като възплъщения на монархията и аристокрацията. Те неколkokратно са принудени да отричат, че предложението им за сенат означава желание за установяване на наследствена аристокрация в Пенсилвания; те не искат камара на лордовете, а само орган, който, според собствените им думи, ще вгради в управлението мъдростта на естествения елит на обществото и ще помогне да се запази балансът на смесената република. Разграничението обаче е трудно да се поддържа и в крайна сметка опонентите на Пенсилванската конституция трябва открито да изоставят теорията за балансираното устройство и да обосноват съществуването на горна камара с аргумента, че това изобщо не е аристокрация, а просто „двойно представителство на народа“. Двукамарността започва да се обяснява не като възплъщение на различни обществени съсловия или на Аристотеловите прости форми на управление, а като разделяне на две на една лишена от доверие законодателна власт.

Последиците от подобен аргумент са огромни. Ако се смята, че сенатите са просто друг тип представителство на народа, тогава е възможно другите органи на управлението – например, губернатори и съдии – да бъдат по подобен начин разглеждани като представители на народа. Ако нещата стоят така, то тогава ясното разграничение между републиката (при която цялата власт произтича от народа) и демокрацията (при която народът управлява) рухва изведнъж.

От самото начало на създаването на Конституцията през 1776 г. американците не са се замисляли, че техните губернатори и сенати, избрани от народа (понякога по същия начин и от същите избиратели, които са избирали долните камари на законодателните тела), се възприемат в този смисъл като представители на народа. Изборът не е свързан по необходимост с представителството; не се очаква той да бъде негов източник. Взаимността на интересите между представителя и онези, от чието име той говори, е подходящата мяра на представителството. Макар че избраните висши магистрати и избраните сенати *получават* властта си от народа, по презумпция те не споделят взаимност на интересите с народа и следователно не го *представяват*; тази привилегия принадлежи изключително на точно наименованите „камари на представителите“, за членовете на които се предполага, че споделят общи интереси с народа. Но развитието на идеите за представителство на американците, първоначално разкрито в дебатите с Великобритания през 60-те години на XVIII в., вече ги е подготвило за значима промяна в мисленето им.

В оправдание на правото на Парламента да облага с данък колонистите, през 1765 г. представители на британското правителство заявяват, че всички англичани, независимо дали реално са гласували за членове на Парламента, са фактически предста-

вени в Камарата на общините и така на свой ред са приели да бъдат облагани. Колонистите незабавно отхвърлят твърдението, че са представени в Парламента по същия начин, по който са представени негласуващите в Англия. Каква цел преследват, пита Джеймс Отис от Масачузетс, непрестанните опити на англичаните да оправдаят липсата на американско представителство в Парламента чрез позоваване на примера на процъфтяващите нови самоуправляващи се градове Манчестър и Бирмингам, които не били изпратили свои депутати в Камарата на общините? „Ако тези толкова важни днес градове не са представени, то те трябва да бъдат.“ Опитът на американците в Новия свят поражда у тях вярата в много различен тип представителство от британския – тип действително представителство, поставил избора и гласуването не в периферията, а в центъра на процеса. В Америка правата и интересите на един човек изглеждат толкова индивидуални и лични, а недоверието към висшестоящите е толкова всеобхватно, че са необходими най-здравите възможни връзки между отделния индивид и представителя, изразяващ интересите му в управлението. Макар всъщност гласуването за представителя да е най-слабата от тези връзки – други такива връзки са изискванията за местожителство на представителя и поемането на ангажименти, – правото на глас неизбежно добива все по-голямо значение за американците.

До 80-те години на XVIII в. много американци са се убедили, че само реално гласувайки за длъжностно лице, човек може да си гарантира чувството, че е представляван. Ефектът от това е превръщането на изборите в единствения критерий за представителство; по думите на Джеймс Уилсън, „правото на представляване е предоставено с акта на избора“. Съответно американците са привиквали в нарастваща степен да мислят всички изборни органи на своята република като един или друг вид пред-

ставителство на народа. Федералните и щатските длъжностни лица, президентът, сенаторите, губернаторите, щатските сенатори, дори съдиите – всеки орган, който еднакво извлича властта си от народа – сега се разглеждат като различни типове представители на народа. Разбира се, членовете на камарите на представителите са смятани за по-„непосредствени представители“, но те вече не са пълните и изключителни представители на народа. Народът е представляван навсякъде и от всички длъжностни лица в американската система на управление.

Разпростирането на представителството до всички органи на управлението позволява на американците да обосноват новата си федерална система с нейното многообразие от длъжностни лица както на щатско, така и на национално ниво: сега те всички са пълномощници, при това ограничени пълномощници на народа, който остава извън цялата система на управление. Понеже т. нар. „камари на представителите“ са загубили своята самостоятелна роля да олицетворяват народа в управлението, демокрацията в разбиранията на американците от 1776 г. изчезва от техните Конституции. Народът управлява навсякъде, или, погледнато в друга перспектива, не управлява никъде. Народът, както изглежда, вече практически не участва в американските управленски тела, за разлика например от продължаващото му участие в Камарата на общините. Американците напълно са извадили от управлението народа като обществено съсловие и така са разрушили тъждеството между държава и общество, което теоретиците от Аристотел насам толкова са възвеличавали. „Същинската особеност“ на американските форми на управление, елементът, който ги разграничава от древните републики – както пише Джеймс Медисън във *Федералистски статии*, № 63 – „се крие в цялостното изключване на народа, в колективно качество, от всякакъв дял“ в управлението. Америка, казва той,

не притежава никаква демокрация; тя е в пълния смисъл на думата република – а република за Медисън значи управление, „в което се осъществява системата на представителство“.

Сега американците си казват, че никой народ, в това число и британците, не е разбирал принципа на представителството като тях. Светът, казва Джеймс Уилсън през 1788 г., е „оставил на Америка славата и щастието да формира управление, в което представителството веднага осигурява основата и спойката за по-нататъшния строеж, разпространявайки този насъщен принцип по всички разклонения и части на управлението“. Представителството, казва Медисън във *Федералистски статии*, е „оста“, около която се движи цялата американска система на управление.

Новото и отличителното във формите на управление на американците ги кара да търсят термини, които да ги описват адекватно. Мнозина обръщат наопаки перспективата на Медисън и, понеже народът е представляван навсякъде, характеризират новата система като изцяло демократична. Всъщност, казва Джон Стивънс от Ню Джърси, изборът от народа, а не силата на долните законодателни камари прави „нашето устройство най-демократичното, съществувало някъде“. Други обаче осъзнават, че демокрацията, както политическата наука от XVIII в. разбира термина, не е най-точната дума за описване на новите форми на управление. По-добрият израз е „демократична република“, под което се има предвид, както заявява Александър Хамилтън през 1788 г., *представителна демокрация*.

Въпреки че уплашените консерватори през следващите години продължават да използват думата „демокрация“ в отрицателен смисъл, с течение на времето те откриват, че все повече американци не само са съгласни да приемат, но и да прославят демокрацията като най-точен начин за характеризиране на поли-

тическата им система. „Възприетото тук управление е **демокрация** – казва дисидентстващият баптистки водач Илайъс Смит на своите сънародници през 1809 г. – Добре е за нас да разберем тази дума, толкова осмивана от чуждестранните врагове на нашата прекрасна страна. Думата **демокрация** се състои от две гръцки думи; едната обозначава *народа*, а другата – *управление-то*, което е в народа... Приятели мои, нека никога не се срамуваме от **демокрацията!**“ За много американци в началото на XIX в. демокрацията е станала тъждествена с нацията. Тя е вярата, която те са започнали да изповядват.

Все пак този бегъл анализ на начина, по който демокрацията е променила смисъла си за американците в революционната епоха, не отдава дължимото на цялостното значение на събитието. То е може би твърде формално и теоретично, твърде насочено към смисъла на думите и институциите и твърде ангажирано с избори и гласуване, за да се разберат съществените промени в обществото и политиката, превърнали следреволюционна Америка в най-демократичната нация на света. Макар самите американци често да осъзнават този факт последни, демокрацията започва да означава за тях много повече от преброяване на гласове и избиране на представители. Под промените в държавната уредба, нарастването на броя на изборите и разширяването на правото на глас в революционната епоха лежат фундаментални промени в начина, по който американците организират своята политика и своето общество. Тези промени създават действителните и здрави стълбове на американската демокрация.

От самото начало на 1776 г. революционните водачи имат републиканска, а не демократична идея за политическото лидерство. Те се стремят да разрушат опората на монархията върху семейството и рода и да открият ръководните постове за онези,

които се отличават не само с талант, но и с добродетел. Да бъдеш добродетелен, означава да си готов да пожертваш частните интереси в името на публичното благо – готовност, която не всеки в обществото би могъл да притежава. За да бъдат добродетелни по този начин, хората трябва да бъдат независими и свободни от пазарни занятия и дребни интереси. Идеалният политически водач от Античността насам винаги е бил човек, способен да се издигне над себичните търговски интереси, без да бъде притиснат от необходимостта активно да работи за прехраната си. Следователно, както е казал Аристотел, онези, които водят „живот на занаятчии или търговци“, не могат да бъдат политически водачи, тъй като такива водачи се нуждаят от „свободно време, за да развият добродетелите си“. В англо-американския свят от XVIII в. мнозина стигат до заключението, че най-добрите водачи и най-добродетелните граждани за общността са поземлените аристократи, които, по думите на Адам Смит, нямат нужда да напрягат сили, за да гонят печалба, и независимите фермери, които, по думите на Джеферсън, не се притесняват за „броя и прищевките на купувачите“.

Някои смятат, че в идеалния републикански свят публичните лидери трябва да бъдат достатъчно добродетелни, за да служат без заплащане. Заемането на пост, както казва Джеферсън, трябва да става в съгласие с „римския принцип“. „При едно добродетелно управление публичните постове са онова, което трябва да бъдат – бремене за назначените на тях, което би било нередно те да отклоняват, макар да предугаждат, че им носи усилен труд и големи частни загуби.“ Получаването на доходи от публична дейност загатва за корист и опетнява добродетелта на заемания длъжността. Ето защо радикалната Пенсилванска конституция от 1776 г. премахва всички „платени служби“ в управлението. По същите класически причини Джордж Уошингтън е

настоявал да не му се плаща заплата като на главнокомандващ или като президент.

Това идващо през вековете настояване лидерството да бъде обвързано с освободената от работа поземлена аристокрация, на която не ѝ се налага да се труди за прехраната си, стои в центъра на американския класически републиканизъм – само онези, които са в състояние да останат извън водовъртежа на частните пазарни интереси, могат да правят безкористни преценки в името на публичното благо. Следователно идеалистичната цел на американския републиканизъм през 1776 г. е да отстрани тези частни интереси от политиката, или поне да създаде политическа система, която би позволила на своите аристократични водачи да се издигнат над тези интереси.

Този републиканизъм обаче съдържа семената на собственото си преобразуване в демокрация. Равенството, толкова съществено за републиканското гражданство, дава възможност за неограничен достъп до политиката и обикновените хора, чиито принизеност и необходимост да се трудят открай време са ги правели достойни за презрение в очите на издигнатите над тях, намират в републиканското равенство най-здравата основа за своето самоуважение и самоутвърждаване. Като последица от това важното вековно разделение между неработещите аристократи и обикновените трудещи се хора, което революционните водачи продължават да се опитват да почитат, постоянно се размива и накрая се загубва. По същото време американският народ, като републикански източник на цялата власт, проявява нежеланието си да бъде представляван изключително от аристократични водачи, без значение колко образовани, свободни от труд и просветени са те. Той показва, че иска съгласието му да бъде търсено и изразявано ясно и постоянно, и го заявява още в началото на дебатите си с Великобритания. На практика първо-

началната настойчивост на американците през 1765 г. по-скоро за представителство на практика, отколкото по принцип, е паразитен предвестник на бъдещи демократични развития.

Идеите за действително и фактическо представителство, възникнали през 60-те години на XVIII в., предполагат два много различни типа общество. Фактическото представителство има смисъл само в йерархично организирано общество, където тези на върха могат реално да говорят от името на онези под тях. То приема, че народът е хомогенно тяло, чиито интереси са в състояние да бъдат разпознати от даден просветен елит като нещо единно – като единно публично благо. Но въпреки надеждите на много от революционните водачи, че Америка може да бъде представлявана от безкористни аристократи, издигащи се над различните интереси и партии и поддържащи общото благо, американското общество на практика се оказва твърде разнообразно и плуралистично, линиите на властта – твърде смътни и неуловими, а самото аристократично лидерство – твърде уязвимо от предизвикателства отдолу, за да се задържи който и да е тип фактическо представителство. Фактическото представителство може все още да е значело нещо в аристократична и йерархична Британия, но има все по-малко смисъл в егалитарна Америка.

Както накрая се изяснява в дебата върху Конституцията през 1787–1788 г., американското общество, дори в рамките на една държава, все повече се вижда не като единна общност с общ интерес, а, както го формулира един мерилендец през 1788 г., като хетерогенна смесица от „множество различни класи или съсловия – търговци, фермери, плантатори, занаятчии и аристократи или заможни мъже“, всички равни помежду си. Въпреки че по замисъл новата федерална Конституция трябва да създаде политическа система, позволяваща на просветени и добродетелни

водачи да се издигнат над тези сблъскващи се интереси, противниците на Конституцията ясно съзнават, че плурализъмът и егалитаризъмът на американското общество ще попречат на всеки елит, без значение колко талантлив и просветен е той, да изразява цялото. Хората от една класа или с един интерес, казват те, никога няма да вникнат в „положението и потребностите“ на тези от друга класа или с друг интерес. Интересите на обществото фактически са толкова разнообразни и обособени, че само индивидите, споделящи отделен или частен интерес, биха могли и да го изразяват. Идеята за действително представителство, изначално съдържаща се в американския живот, е доведена сега докрай.

Противниците на Конституцията може и да са загубили битката за новото национално управление, създадено през 1787–1788 г., но в разбирането си за нуждата от най-ясната възможна форма на съгласие, те в по-голяма степен се доближават до бъдещото развитие на американската политика, отколкото поддръжниците на Конституцията. Глупаво е, казват те, да се обяснява на хората, както правят защитниците на Конституцията, че трябва да надмогнат своите лични и местни интереси, когато личните и местните интереси са всичко за тях. „Никой не влиза в обществото – казва Джеймз Уинтроп от Масачузетс през 1788 г. – с идеята да подкрепи благото на другото, а за своето собствено благо.“ След като всички индивиди и групи в обществото имат в равна степен собствен интерес, единственото „справедливо представителство“ в управлението – декларира авторът с псевдоним „Федералният фермер“, най-изтъкнатият сред противниците на Конституцията, – следва да бъде такова, при което „всяко съсловие в общността... може да има дял в него“. Съответно всяко американско управление трябва „да позволи на юристите, медиците, търговците, занаятчиите и пр. да из-

пратят точна пропорция от най-образованите сред тях в законодателния орган“. Единственият начин човек да бъде справедливо и точно представяван в управлението е някой като него, със същите интереси, да говори от негово име; затова не може да се има доверие на никой друг. Всъщност, подобно недоверие е важен импулс за развитието на американската демокрация. Така американците стигат до извода, че само ясно изразената форма на представителство, която позволява на германци, баптисти, занаятчии, фермери и така нататък да изпращат делегати от своя тип на политическата сцена, би могла да въплъти демократичното фрагментиране на тяхното общество.

В последна сметка логиката на тази крайна форма на действително представителство предопределя, че никой не може да бъде представяван в управлението, освен ако няма поне правото да гласува. Така разширяването на правото на глас се превръща в главна реформа за младата република. По време, когато европейците все още се борят с проблемите на изразяването на съсловията и другите социални групи в управлението, американците бързо дават достъп до гласуване на почти цялото бяло възрастно мъжко население. До 1825 г. почти всички щати са въвели всеобщо гласоподаване за белите мъже.

Освен разширяването на правото на глас, тази крайна форма на действително представителство има и други последици. Тя в крайна сметка оправдава участието на напълно обикновени хора в управлението не просто като гласоподаватели, но и като управници. Младата американска република става свидетел на издигането като политически водачи, особено в щатските законодателни събрания, на тъкмо тези търговци, занаятчии и бизнесмени, които теоретиците от Аристотел насам са смятали за неподготвени за такива отговорности поради заетостта им на пазара и липсата на свободно време за развиване на добродете-

лите им. Подобни посредствени хора, работещи за прехраната си, са били по презумпция изключени от управлението, защото като хора с частичен и тесен кръгзор, те подкрепят частни интереси. Включването на тези частни интереси пряко в управленските действия обаче добива ключово значение за американската демокрация.

Един от критичните моменти в историята на американската политика – може би най-критичният – настъпва през 1786 г., по време на неколкодневните дебати в Пенсилванското събрание върху преучредяването на Северноамериканската банка. Дебатът се фокусира върху ролята на частните интереси в публичните дела.

Главни участници в този дебат са Уилям Финдли – наполовина шотландец, наполовина ирландец, занимавал се с тъкачество в Западна Пенсилвания и застъпник на интересите на длъжниците и държателите на книжни пари, и Робърт Морис – най-заможният търговец в щата, който имал аристократични претенции и бил главен поддръжник на преучредяването на банката. В усилията си да получи ново разрешително за банката, Морис и изтънчените му филаделфийски приятели непрестанно се стараели да се представят като безкористни джентълмени от класически тип, стоящи над грубите пазарни интереси и загрижени само за публичното благо. Но Финдли и неговите съратници-плебеи, които определено трябвало да работят за прехраната си, не допуснали да мине позата на Морис и на аристократичните му поддръжници. Самите тези поддръжници на преучредяването на банката били обвинени от Финдли в користни подбуди – като директори или акционери на банката те нямали право да претендират, че са неутрални, безкористни арбитри по въпроса, кое е добро за щата. Застъпниците на банката „са лично заинтересовани от нея и следователно с под-

крепата си за нея те действат като съдии по собственото си дело“.

В тези обвинения няма нищо ново. Да обвиняваш противника си в користен интерес е традиционна реторическа стратегия в дебатите от XVIII в. Но Финдли продължава да следва друга линия на аргументация, която е нова – удивително нова. Той приема заинтересоваността от банката на Морис и на другите поддръжници на банката. Няма нищо необичайно или непристойно в подкрепата им за преучредяване на банката – казва той. Те все пак са директори и акционери в банката и поддръжката им за нея е напълно в реда на нещата. „Всички други в тяхното положение – казва Финдли – биха постъпили като тях.“ Морис и другите вложители в банката имат пълно „право да защитават своята собствена кауза от залата на това събрание“. Но, заявява Финдли, те нямат право да протестираат, когато другите разберат, „че те защитават точно своята собствена кауза, и от тази позиция преценяват мненията им и решават за какво да дадат гласа си“. Те нямат право, с други думи, да се опитват да представят подкрепата на личната си кауза като акт на безкористна патрицианска добродетел. Лансирането на частни интереси в политиката според Финдли е напълно легитимно, доколкото е открито и честно и не е замаскирано с благовидни претенции за аристократична незаинтересованост. Именно защото никой в обществото не е способен да лансира изключителен публичен интерес, който може да се разграничи от частните интереси на хората, Финдли предполага, че лансирането на частни интереси по необходимост изразява същината на американската избирателна политика.

Финдли не се задоволява само да изложи и оправдае реалността на политиката на груповите интереси в представителните законодателни събрания. Той долавя някои от важните след-

ствия от такава политика на груповите интереси и само с няколко забележки отправя предизвикателство към цялата класическа традиция на безкористното политическо водачество и обосновава състезателната демократична политика по начин, който никога по-късно не е бил надминат. Ако представителите са избирани да отстояват личните интереси и частните каузи на своите избиратели, то идеята, че такива представители са просто безкористни аристократи, видни особи, призовани от дълга да се нагърбят с тежестите на публичната служба, става архаична. Може да е имало смисъл в миналото, когато са съществували подобни добродетелни мъже, един такъв безкористен представител да не полага усилия в защита на своя интерес и просто да се кандидатира за изборите. Но сега, казва Финдли, в демократична Америка на многобройните интереси, където кандидатът за законодателното събрание „има да защитава своя собствена кауза, интересът ще предопределя състезаването за място в събранието“. Подобна политика на груповите интереси означава, че мъжете с политически амбиции, дори и да защитават интереси и каузи, вече могат легитимно да се състезават за изборните постове и така да се превръщат в онова, от което Медисън (във *Федералистски статии*, № 10) най-много се е страхувал – партии, които в същото време са съдии по собствените си дела.

С това радикално предложение от 1786 г. Финдли изпреварва всички модерни демократични политически събития през следващото поколение в Америка – ръста на изборителните кампании и на състезателната политика, откритото отстояване на частни интереси в законодателството, приемането на легитимността на политическите партии, разширяването на действителното и прякото представителство на отделни групи в управлението и окончателното избледняване, ако не и отхвърляне на класическия републикански идеал за законодателите като безко-

ристни защитници на публичното благо, отделено от частните пазарни интереси на обществото.

Под натиска на тези демократични събития характерът на американските публични длъжностни лица е трябвало да се промени. Макар че много революционни водачи в идеален план са желяели да гледат на постовеите си, подобно на Джеферсън и Уошингтън, като на бремя, за което не им се полага парична награда, те не са имали възможност, за разлика от Джеферсън и Уошингтън, да се издържат от големи плантации и стотици роби. Съответно от 1776 г. нататък мнозина от тях се озовават в неловкото положение да настояват републиканските управленски органи не само да им плащат заплати, но и постоянно да ги повишават. Въпреки че членовете на Британския парламент не са били платени до 1911 г., членовете на американските управленски органи са взимали заплати от началото на Републиката. Това има огромен ефект върху характера на американското политическо лидерство.

За да оправдаят тези заплати, американските публични длъжностни лица започват да твърдят, че службата в управлението не се различава от това, да бъдеш адвокат или доктор, или даже бизнесмен – тя е друг начин за изкарване на прехраната. Но да разглеждаш публичния пост просто като друго занятие, от което човек печели, е много далеч от класическото републиканско мислене. Това успешно разрушава двухилядолетната забрана занаятчийи, бизнесмени и други хора с нисък произход и търговски интереси да служат в управлението.

Още през 80-те години на XVIII в. амбициозни мъже, работещи за пари, като преминалият през много перипетии заможен бизнесмен Матю Лиън от Върмонт, започват да подлагат на атака идеята за свободното време, което позволява на образованите господа да си изградят способности и чувства на отговорност

за публична служба. Свободното време, което значи да не трябва да работиш за прехраната си, е било столетия наред главен източник на аристократичната отличителност и на задължението на аристокрацията да служи в управлението без заплащане. В десетилетията, последвали Революцията, това свободно време се окачествява като безделничене и става предмет на унищожителна критика – критика, надхвърляща всичко казвано дотогава в Британия или в Европа. Още преди тази критика да се развие през първите десетилетия на XIX в., не е имало никой, поне в северната част на Съединените щати, който с гордост да се осмели публично да заяви, че не работи за прехраната си. А, както установяват за свое изумление чуждестранните посетители, това е важало дори и за заемащите публични постове.

В Америка, казва Токвил, не само всеки работи за прехраната си, но и всеки смята, че работата сама по себе си е достойна за уважение, дори „работата специално за печелене на пари“. В Европа класическата републиканска традиция на политическо лидерство на безкористната, свободна от работа аристокрация е все още твърде жизнена. В Европа, пише Токвил, „едва ли ще се намерят публични дейци, които да не претендират, че служат на държавата без користи мотиви. Тяхната заплата е подробност, за която понякога те малко се замислят и за която винаги твърдят, че изобщо не мислят.“ Но в Америка публичната служба и доходите от нея са „видимо обединени“. На практика, забелязва сънародникът на Токвил Мишел Шевалие, „идеите за служба и заплата са така здраво свързани“ в мисленето на американците, че в техните „регистри е нещо обичайно да видиш нивото на заплащане, приложено към списъците с публичните длъжности“.

Всичко това подчертава факта, че, по думите на Токвил, принципът „всеки човек да работи за прехраната си“ има огромни последици за формирането на усещане за равенство у хората.

Точно това равенство в работата, с цел да се потребяват стоки, дотогава запазени за тънката прослойка на неработещата аристокрация, дава на американците удовлетворението, което могат да получат в заетия си живот: „всеки ден предлага по няколко малки удоволствия на всеки човек“. Когато всички наравно с другите работят за печалба, на никой, включително на слугите, казва Токвил, не се налага „да се чувства унизен, понеже работи“. Кого може да унижава работата срещу заплащане, щом даже президентът на страната „работи за заплата“?

Може би нищо не разделя американците в началото на XIX в. от европейците повече от отношението им към труда и тяхното егалитарно и демократично разбиране, че всеки трябва да участва в него. След като всеки претендира, че работи, и няма специфична работническа класа, не е изненадващо, че развитието на социалистическо движение в Съединените щати е спряно. В Америка, изглежда, всеки е трябвало да има занятие и от преброяването на населението през 1820 г. нататък, всеки възрастен мъж е питан за неговото занятие. Всички хора стават работници и всички дейности, включително заемаването на публични длъжности, се свеждат до изкарването на прехраната – строго и безпрецедентно уравниване, което никое друго общество в модерния свят не е повторило напълно. То предоставя на американската демокрация здраво базирана социална власт, каквато обикновеното разширяване на изборителното право и простото броене на хора никога не биха постигнали. В крайна сметка тази заетост на американците с изкарването на прехраната и потребяването на стоки – преследването на личното им щастие, биха казали мнозина – е направило тяхното общество даже днес, въпреки голямата неравномерност на богатството, едно от най-демократичните, които светът някога е виждал.

*Превод: Борис Попиванов*

# ДЕМОКРАЦИЯТА И ФРЕНСКАТА РЕВОЛЮЦИЯ\*

БИАНКАМАРИЯ ФОНТАНА

## I

От самото си начало Френската революция от 1789 г. се възприема от съвременниците като епохално събитие, преобразувало напълно социалната и политическата идентичност на цивилизования свят. Тя бележи внезапното рухване, продължило по-малко от три години, на най-великата и гордата от монархиите на „стария режим“ – разрушаването на една от неговите най-древни и блестящи аристокрации и на светската власт на Католическата църква. Тя създава първото републиканско управление над една голяма, гъсто населена европейска страна и заедно с него създава закони и институции, които и до днес са образец за демокрациите по цял свят.

Консерваторите от цяла Европа наблюдават с изумление апокалиптичния край на една цивилизация, на онези ценности на честта, благородството, уважението, бащиния авторитет и религиозната вяра, които господстват над Запада от появата на християнството. Привържениците на революцията както във Франция, така и в чужбина виждат в нея закъснялото събаряне на един режим, почивал върху предразсъдъци и злоупотреби, и настъпването на нова епоха на закона, правото и справедливостта.

---

\* Преводът е направен по: Fontana, Biancamaria. Democracy and the French Revolution. Dunn, J. (ed.). – In: *Democracy: The Unfinished Journey*. Oxford, Oxford University Press, 1994, 107–125.

востта, на модерното общество, основаващо се на свободата и равенството на своите граждани. И двете страни определят главната особеност на този катастрофален или триумфален обрат с онова, което Едмънд Бърк описва като „преобръщане на сградата на обществото“ – онова, което в по-сериозен план можем да видим като процес на бърза демократизация, внезапно разширяване на политическата власт и политическите права сред широки слоеве от населението, изключени по-рано от тях.

Както по принцип се случва с историческите вододели, фокусирането върху конкретна дата или серия събития като ключови моменти на промяната съдържа елемент на произволност. Много идеи, стремежи и чувства, които днес свързваме с революцията, са назрявали бавно в европейското общество в течение на столетия; а много характеристики на „стария режим“ оцеляват дълго след превземането на Бастилията от парижката тълпа. Дори да вземем предвид неизбежното опростяване на историческата реконструкция, твърдението, че френските революционни събития от лятото на 1789 г. бележат началото на модерната демокрация в Европа, поражда поредица от сложни и объркани въпроси.

Ако проследим например развитието на революционния процес – от свикването на провинциалните събрания и Общото съсловно събрание (*Estates General*) за обсъждане на финансовия дефицит до решението на депутатите от Третото съсловие да оспорят кралския авторитет; от мобилизирането на народа на Париж за защитата на неговите представители до кървавата борба между политическите фракции в Националното събрание, – ние се сблъскваме с напълно различни измерения на политическия опит. Дискусивно е дали демократичните практики действително намират израз в ограниченото пространство на Събранието и политическите клубове, по улиците на Париж, или в

стотиците кметства, църкви, селски площи и работилници из цяла Франция.

За Гьоте историята на новия свят се ражда на бойното поле при Валми през 1792 г., когато френските републикански армии разгромяват нахлулите в родината им сили на реакцията; не помалко удачно е и да търсим по-голямо и дългосрочно значение в Декларацията за правата на човека, в премахването на феодалните права или разширяването на изборителното право за милиони френски граждани. Друга очевидна сфера на несъгласие е отношението между постиженията на революцията и средствата, с които нейните нови закони и институции са били наложени. Възможно е да разгледаме политиката на Терора, която бележи апогея на революционното движение – дългия, кървав списък от арести, кланета, частно и публично насилие, като неизбежни, макар и достойни за съжаление странични ефекти на един иначе благотворен процес; или, другият вариант – като отклонения, изопачили и подкопали точно тези демократични ценности на свободата, равенството и справедливостта, на които са претендирали, че служат.

Много от онова, което историците през последните двеста години са написали, за да опишат революцията, да изследват причините ѝ и оценят резултатите ѝ, съдържа някаква оценка на действащите лица и средствата, на стойността и мащаба на този процес на демократична трансформация, както и на влиянието му върху бъдещия политически опит. Работническото движение от XIX в., социалистическите революционни партии от XX в., защитата на правата на етническите и религиозните малцинства и на жените могат да претендират за наследството на 1789 г. в същата степен, в която може да го направи и процъфтяващата буржоазно-либерална република на президента Митеран с нейните бързи влакове и плексигласови пирамиди.

## II

Има два фундаментални начина, чрез които може да се разгледа ролята на демокрацията във Френската революция. Първият набляга на участието „отдолу“ на широки слоеве от населението в революционните събития; изследва политическата и социалната идентичност на тези колективни субекти (тъпи, класи, партии, професионални групи), анализира техните убеждения, интереси и очаквания и се опитва да определи техния дял в революцията. Вторият подход пък се фокусира върху процедурите и инструментите, върху които е започнала да се основава модерната демокрация, изучава начина на дефиниране на новата политическа система от конституционна гледна точка, отчита нейното законодателство, нейните институции и тяхното функциониране.

И двата аспекта са подробно изследвани от историците, като и двата способстват да разбираме по-добре динамиката на революцията. Все пак изборът между двата не е просто въпрос на случайно предпочитание или професионална компетентност. Приемайки едната или другата перспектива, интерпретаторите косвено взимат решение кое според тях е най-съществено за зараждането на модерната демокрация – опитът от политическото участие и упражняването на власт от страна на големи обществени групи (нацията в нейната многообразна реалност), или дефинирането на поредица от правила за сигурното и ефикасно делегиране на тази власт от страна на нацията на „абстрактни“ политически субекти и институции.

В традиционната си форма изследването на историческите субекти на демокрацията приема съществуването на ясно идентифицирани обществени групи и класи, чиито интереси и идеологически нагласи би следвало да клонят към дадени образци. В

такъв случай интерпретацията на революцията се върти около водещата роля на една или друга от тези обществени единици – буржоазията, пролетариата, занаятчиите или селячеството. Тази гледна точка води началото си от прочита на 1789 г. в традицията на вигите, като възникване на нов „етап“ от историческото развитие, през който търговията и средните слоеве започват да изместват политическата и социалната доминация на феодалната аристокрация. Но в своята по-скорошна и влиятелна социалистическа и марксистка версия революцията се превръща в магическия момент, в който лишените от собственост – безимотните селяни, експлоатираните градски работници, войнствените занаятчии, гладуващите лумпенпролетарии – овладяват за кратко политическата власт, за да им бъде тя отнета, след като подкрепата им е станала ненужна, чрез манипулативната намеса на имотните класи.

За историците-виги „ексцесиите“ на народния бунт са неизбежни (и временни) странични ефекти на необходимата промяна, докато отстъпването на властта на тълпата пред буржоазния контрол след падането на Робеспьер преутвърждава новия естествен ред на обществото. Марксистката историография на практика не променя съществено този възглед, макар да обръща скритото предпочитание в основата му: 1789 г. е предчувствие за социалистическа революция, неуспяла да постигне крайните си цели, защото „моментът“ (социално-икономическото положение и политическото съзнание на субектите) още не е „назрял“ за това. Както пише Силвен Марешал през 1796 г., „Френската революция е само предвестникът на друга, дори по-велика, която ще сложи край на епохата на революциите“.

През последните няколко десетилетия солидните изследвания на социалното и икономическото положение на Франция по време на революцията (за които учените марксисти имат реша-

ваш принос) ни дават далеч по-точна и цялостна картина на миналото, но и сериозно подкопават познатите социологически аксиоми. В светлината на новите разработки предполагаемият конфликт и дори разделението между „аристокрацията“ и „буржоазията“ се оказват много по-слаби, отколкото се е смятало преди, а участието на широки слоеве от благородничеството в революционното движение придобива ключово значение. Градските хлебни бунтове и селските въстания в годините на революцията трудно могат да се отличат по характера си от своите предшественици по време на „стария режим“. Ролята на занаятчиите в парижките вълнения губи предишната си важност. Изясняването на народните нагласи към религиозната вяра, правата на жените или военната повинност става все по-трудно. Цяла поредица исторически стереотипи за преките икономически интереси, политическите зависимости и вярванията на френското население в края на XVIII в. се оказват ненадеждни или объркани. Колкото повече се разширяват нашите познания, толкова по-неясна и усложнена става картината на революцията, която те ни дават.

През последните две десетилетия историците все повече изместват вниманието си от социалния и икономическия произход на участниците в народното движение към поведението им в споделяните от тях колективни политически дейности. Вместо да се фокусират върху тяхната предполагаемо стабилна идентичност като членове на някаква социална класа, историците се вглеждат във временната идентичност, която тези хора придобиват като гълпи от протестиращи и бунтовници, участници в градските събрания в районите на Париж или в заседания в политическите клубове. Да се проучи убедително това, често е още по-трудно. Дори относително организирани политически дейности, като избирателните или градските събрания, или дис-

кусиите в Якобинския клуб, са оставили по-малко протоколи от дебатите в Националното събрание, а дори последните по-скоро засягат важните оратори и решения, отколкото запечатват чувствата и приносите на масата от участниците. По-лесно е да се открие грубо колко души са упражнявали дадено занятие в Париж през 90-те години на XVIII в. и да се определи приблизителният им жизнен стандарт, отколкото да се преценят нивото им на образование, политическите им убеждения или религиозната им обвързаност.

В началото на революцията съвременниците са поразени от внезапния водопад от печатни издания – памфлети, списания и вестници, разискващи политическите и социалните въпроси на деня. Зад тях лежи една мощна традиция на тайни подривни писания по време на „стария режим“, която избликва наяве със самата отмяна на цензурата. Мнозина тогава чувстват – и с основание, – че „силата на общественото мнение“ играе ключова роля за предизвикването на революцията, подкопавайки доверието в установената власт и разпространявайки нови идеи на религиозен скептицизъм, социална критика и реформи. Само че дори този привидно решаващ фактор за оформяне на опита на участниците в революционното движение не може лесно да се фиксира – въпреки обширния дебат в Националното събрание върху свободата на пресата, след като знаем толкова малко за това, кой е имал достъп до конкретни текстове, а още по-малко – за това, кой на практика ги е чел и е бил повлиян от техните аргументи.

Ясно е, въпреки всичко, че е същински напредък да се погледне на появата на демокрацията във Франция по време на революцията не като на предопределена последица от социално-икономически сили, а като на серия от истински съзидателни колективни практики, в които енергията на различни групи от народа се концентрира около неотложни политически проблеми. В

този смисъл едва ли може да се преувеличават оригиналността и изобретателността на парижките санкюлоти – необикновена е била наистина гледката на занаятчии и магазинери, войници и продавачи на цветя, порядъчни дребни буржоа с кокарди, дрипави мъже и жени, тълпящи се по пейките в старите манастири, за да обсъждат съдбата на републиката.

В някои отношения обаче тази нова перспектива по-скоро подкопава, отколкото засилва ролята на „непосредственото“ и „спонтанно“ народно участие. Ако политиката се мисли като поредица от организирани колективни дейности, това неизбежно премества вниманието от масите към войнстващите елити, които чрез мрежата от събранията на четиридесет и осемте парижки района и клубовете изграждат гръбнака на революционната организация. Вековете на деспотично монархическо управление във Франция са попречили да се формират стабилни политически партии като тези, които контролират английския политически живот през същия период. Внезапното рухване на режима дава неограничен простор на агресивната инициатива на революционната войнственост.

Идеалът за „пряка демокрация“ – *democratie pure* на езика на епохата – е силно изявен в контекста на 1789 г. и продължава да упражнява силно влияние върху революционните движения от XIX и XX в. Поради липсата на по-достъпни исторически примери за демократично устройство, френските революционери черпят вдъхновение от моделите на гръцките градове-държави (*полисите*) и на Римската република, увековечени в западната политическа традиция от историците на класическата Античност и от републиканските автори. В идеализираните реконструкции на своите почитатели този модел въплъщава активното и постоянно участие на гражданите във взимането на политически решения, пълното им посвещаване на служенето и защита

тата на републиката и дълбокото им отъждествяване с колективните ценности на честта, патриотизма и добродетелта. Макар че този идеал на древния републиканизъм упражнява голямо влияние върху колективното въображение, реториката и образността на революционните дейци, събитията от 1789–1794 г. подчертават и неговата неосъществимост в реалните социални и икономически условия на Франция от края на XVIII в.

Вярно е, разбира се, че широки слоеве от населението са участвали в революцията, имайки малък или никакъв досег с политически идеи и дейности – феномен, който е още по-поразителен поради белязалата френския политически живот както по-рано, така и по време на революцията дистанция между централното правителство в Париж и провинциите. Невъзможността да се поддържа постоянна мобилизация, насилственото налагане с полицейски мерки на ценностите на републиканската добродетелност и аскетичност, разстройването на икономическата дейност от изискванията на държавната сигурност и отбрана и преследването на традиционните религиозни вярвания в името на новия републикански култ са решаващи фактори за рухването на якобинската диктатура през лятото на 1794 г.

Марксистките автори винаги са наблягали на неизменната опозиция между народното движение и „диктатурата“ на масите, от една страна, и организацията на революционната партия с нейните фракции и водачи – от друга, т. е. между „санкюлотите“ и „якобинците“. Ако спонтанното народно въставане в ранните етапи на революцията скоро е надмогнато от най-ефикасната и добре организирана бойна група, съсредоточена в Якобинския клуб, то политическите водачи продължават да се обръщат към парижките секции за подкрепа срещу своите политически опоненти, конкуриращи се за контрол над Събранието и изпълнителния Комитет за обществена безопасност.

Всяка възникнала политическа криза или конфронтация се разрешава с непосредствената намеса на парижката тълпа (историкът Мишле описва нейните анонимни водачи като „призраци без име, без характер, без минало, без последователи“), която излиза на улицата, за да наложи възгледите си на правителството. Именно народът на Париж решава победата на Събранието срещу краля като завзема Отел дьо Вил и Бастилията през юли 1789 г., принуждава кралското семейство да се върне от Версай в Париж през октомври същата година и фактически довежда членовете му до безславното положение на затворници след опита им за бягство във Варен през юли 1791 г. Именно парижката тълпа решава отчаяната отбрана срещу пруската окупация на 10 август 1792 г. и помита последните привърженици на монархията. И отново именно народът на Париж в своите *journees* (еднодневните бунтове) през май и септември 1793 г. решава борбата между фракциите на якобинците и жирондистите в полза на първите. Краят на революцията през лятото на 1794 г. съвпада точно с момента, в който за първи път народът не успява да се намеси, изоставяйки своите водачи Робеспьер и Сен-Жюст на отмъщението на „умереното“ мнозинство в Събранието.

Якобинците могат да се разглеждат като „буржоазен“ елит, който експлоатира и придава истински „пролетарската“ душа на революционното движение, но биха могли да бъдат разгледани и като необходим посредник, който единствен е в състояние да придаде политическа последователност и ефикасност на вътрешно аморфния народен протест. Дебатът, започнал в началото на 90-те години на XVIII в., е обречен да трае толкова дълго, колкото и социалните движения и революционните партии в модерния свят. Даже за онези, които не споделят социалистическата вяра в перспективата на пролетарската революция, митът за пряката демокрация продължава да живее, възраждайки се вина-

ги, когато групи от хора се осмелят да оспорят омразен социален ред и мечтаят да го заменят с ново общество на справедливостта и равенството. Но каквато и стойност да даваме на такива чувства, важното е да признаем, че Френската революция напана и първия от серията смъртоносни удари върху тяхната историческа приемливост в модерното общество. Последниците от 1789 г. доказват по драматичен начин, че демокрацията в една модерна държава не може повече да извира от отживелите митове за древната република и безкористното посвещаване на свободните ѝ граждани на служене на общността, а трябва вместо това да бъде търсена през една нова теория и практика на политическото представителство.

### III

Още на 17 юни 1789 г., когато разбунтувалите се депутати от Третото съсловие, събрали се в празната зала за игра на топка във Версай заедно с някои представители на благородниците и духовенството, учредяват Националното събрание, революцията провъзгласява своя първи и главен принцип: народен суверенитет, предоставен на цялата френска нация. Сама по себе си идеята за суверенитет на народа не е нова за Европа от края на XVIII в., макар че дотогава дори и най-либералните ѝ поддръжници са били склонни да я разглеждат предимно в символичен план, а нейното упражняване – като постоянно делегирано от народа на монарха и на комбинация от наследствени и изборни органи. Само изключителният случай на голяма злоупотреба на суверена с неговата власт би оправдал отказа на народа да му се подчинява.

Във Франция обаче монархията остава твърда в претенцията си, че кралят получава властта си само от Бог – претенция,

която Бурбонската династия продължава да отстоява въпреки всички наложени ѝ конституционни отстъпки чак до революцията от 1830 г., издигнала на трона Луи Филип Орлеански. Естествено, абсолютната власт на френския монарх е ограничена от традицията, от принципите на християнската нравственост и от *ius gentium* (което днес бихме нарекли международно право); но кралят не извлича властта си от народното съгласие, нито я споделя с друг човек или институция. Когато Общото съсловно събрание (Estates General) е свикано през пролетта на 1789 г. – за първи път след 1614 г., – депутатите му първоначално са призовани от цяла Франция, само за да информират и посъветват монарха за финансовата криза и други въпроси от публичен интерес, а не за да упражняват някакъв съвещателен авторитет.

Принципът на народния суверенитет повлиява на законодателната работа на Събранието по два различни начина. На първо място, депутатите изследват какви последици за обществото като цяло има тази нова концепция за политическа легитимност, като предлагат дефиниция на правата на гражданите и предприемат мащабна реформа на правната система на „стария режим“, понеже в новата перспектива огромното мнозинство от закони, обичаи и практики на абсолютната монархия изглеждат отживели и необосновани. Но депутатите се сблъскват и с трудния въпрос, как суверенната нация да изрази волята си и да упражнява властта си чрез нова организация на институции, процедури и правила. С други думи, те трябва да се изправят пред проблема за политическото представителство.

Декларацията за правата на човека и гражданина, провъзгласена от Събранието на 26 август 1789 г. и впоследствие включвана в началото на всички революционни конституции и възпроизвеждана в безброй илюстрации, монументи и алегии, е един от най-познатите символи на революцията и продължава

да влияе на политическата история на модерния свят. За разлика от думите „бил“ и „харта“, които внушават идеята за юридическо изложение или за договор, терминът „декларация“ съзнателно повтаря тържествената формула на кралските решения. Първата му цел е да дари народния суверенитет със светостта, която винаги е съпътствала актовете на монархията чрез позоваването на универсални принципи и на Божията власт.

Мястото на Декларацията в рамките на законодателството на практика е трудно да се посочи. Наследник на дълга вековна традиция от творби на философите на естественото право, документът провъзгласява индивидуалните права на лична свобода, политическо равенство, защита на собствеността, законови гаранции и свобода на мисълта не като специфични достояния на френските граждани, а като „естествени“ и „неотменни“ права на цялото човечество. Според Декларацията всички индивиди във всички страни и във всички времена трябва да бъдат свободни да правят каквото искат, при положение, че не нанасят пряка вреда другиму. Всички граждани имат правото да изповядват избраните от тях убеждения или религия и да чувстват собствеността си защитена. Никой не може да бъде обвиняван, арестуван, затварян или убиван от политическата власт, без доказателства и без справедлив процес.

Обширната дискусия и редактирането на членовете на Декларацията в Събранието се превръщат в амбициозен философски дебат, който сега ни се струва изненадващо академичен в условията на надвиснала политическа криза. Седмица след седмица, под озадачения поглед на останалия свят, френските депутати разискват най-подробно такива въпроси, като съществуването на Бог, произхода на собствеността, относителното значение на щастието и интереса в човешкото общество. В крайна сметка, поради универсалните си претенции, Декларацията не се пре-

върща в набор от законови предписания, чието прилагане по някакъв начин да може да извършва френската държава. Френското правителство би могло да поеме отговорност само за собствените си закони и за собствените си граждани, но не и за човечеството като цяло. За разлика от американския Бил на правата, който упражнява известно влияние върху френските законодатели, Декларацията е въведена не за да изясни и уточни съдържанието на съществуващата Конституция, а за да служи като идеологическа предпоставка за всяка бъдеща законодателна дейност.

Мнозина са смятали навремето, че Декларацията е най-важното постижение на революцията, базата, върху която ефективно се преустройва цялата политическа и правна структура на „стария режим“, и основата на новото модерно понятие за гражданство. Те са вярвали, че именно Декларацията успешно е прекратила дълго просъществувалите неправди на „стария режим“ – от законните мъчения и произволните затваряния по кралска заповед до религиозната дискриминация и аристократическите привилегии – и е предизвикала замяната им с една модерна система на гражданско и наказателно съдопроизводство.

Обратно на това мнение, други съвременници не са отдавали на Декларацията много по-голяма стойност от тази на реторическо упражнение, философско заявяване на вяра с показно-идеологически призив, но самò по себе си с много слабо въздействие върху реалното положение на френските поданици по отношение на държавата. Те са били убедени, че признатите по този начин от Събранието права ще останат чисто фиктивни, ако не бъдат ефективно въплътени в Конституцията и в позитивните закони на страната. Идеята за естествени индивидуални права посочва абстрактните граници на държавната власт; но без институционални механизми, гарантиращи разделението и

контрола на политическите власти, тези граници биха били претъпвани във всеки удобен за политическата върхушка момент. Безполезно е да се провъзгласява тържествено, че народът *трябва* да бъде свободен, ако самите граждани не могат ефективно да контролират какво вършат управниците им. Нещо повече – на практика, в хода на революцията, Декларацията не е направила нищо, или почти нищо, за да попречи на приемането на произволни и незаконни мерки от страна на режима.

Ролята на Декларацията като един от основополагащите митове на модерната демокрация не може сериозно да се оспорва. Превеждайки резултата от няколко века философски размисли в нещо като граждански катехизис, законодателите от Събранието са предоставили на бъдещите поколения ярък и достъпен модел, разпространил се с помощта на последвалите военни завоевания на Френската република по цяла Европа и колониите. Но в светлината на терора, разгърнал се впоследствие, възгледите на критиците на Декларацията остават актуални по един драматичен начин. Въпреки формалния си ангажимент към човешките права, между 1792 и 1794 г. якобинското правителство произволно задържа и убива хиляди граждани, преследва религиозните им убеждения и конфискува тяхната собственост, оправдавайки действията си с нуждите на обществената безопасност и колективния интерес – старите аргументи на деспотичните „държавни интереси“. (Заслужава да се отбележи обаче практически пълното отсъствие на законните или полицейски мъчения и изнасилванията от този пръв френски опит с тероризма.) На преживелите революционните трибунали и гилотината им става съвсем ясно, че за да бъдат приложени, универсалните права на човека се нуждаят от подкрепата на ефективни представителни институции.

## IV

Абсолютната власт, с която френската монархия се ползва в продължение на векове, не оставя солидно наследство от публични длъжности и закони като база за упражняване на народния суверенитет. При „стария режим“ Франция няма писана Конституция, а само смътни традиции относно митичния произход на кралството. Нейните древни съсловни събрания илюстрират символичното присъствие на средновековните обществени съсловия – благородничеството, духовенството и обикновените граждани, или третото съсловие – при съветването на Короната. Откриването на заседанията на Общото съсловно събрание (*Estates General*) на 5 май 1789 г. показва странния контраст между показната проява на традиционния блясък и великолепие и новата амбиция на мнозинството от депутатите да участват активно във взимането на политически решения. Отказът на депутатите от третото съсловие от традиционната им подчинена роля им дава широки възможности за инициатива, но и ги излага на всички естествени рискове от установяването на изцяло нови политически практики и институции.

За разлика от някои якобински водачи в по-късните етапи на революцията, законодателите от 1789 г. не се заблуждават, че население от 27 милиона души (най-голямото в Европа след руското) може да упражнява суверенитета си пряко посредством формула на всеобщо участие в политическата дейност. Без делегирането на власт на някакво малцинство – наследствено или изборно, – народният суверенитет е неосъществим. Един от най-влиятелните теоретици на Събранието, абат Сиейес, използва сравнението с икономиката, за да обясни тази необходимост: в големите, търговски развити модерни общества заетостта на обикновените хора с производство на храна и майсторене

на сечива не им позволява да се занимават непрекъснато с политика. Масата от населението трябва да се оплани на услугите на „професионални“ политически представители, също както и на услугите на професионални общари, фермери или учители. Веднъж посочено, това малцинство от представители няма просто да действа като говорител на народа, огласяващ неговите оплаквания и искания пред Короната според формулата на „императивния мандат“, каквато е била практиката на Общото съсловно събрание (*Estates General*). Като членове на новото законодателно тяло, депутатите ще бъдат облечени в реална власт и ще се ползват с автономия на инициативите и решенията.

Ако основателите на Събранието от самото начало се съгласяват, че ролята им на депутати трябва да им дава ефективна власт за взимане на независими решения, то те изобщо не постигат съгласие каква да бъде цялостната форма на бъдещите институции и в частност по въпроса, дали депутатите да се определят с избори, или по наследство. Премахването на монархията на 22 септември 1792 г., последвано от процеса и екзекуцията на краля и кралицата на гилотината, може би е най-известното събитие през революцията, оказало най-драматично въздействие върху възображението на съвременниците и бъдещите поколения. През 1789 г. обаче републиканската традиция във Франция е много слаба; националните чувства тогава са обвързани с традициите и величието на монархията, а войнствените републиканци са твърде малко.

Както консерваторите, така и реформаторите вярват, че Франция е голяма модерна нация, твърде различна във всяко отношение от малките градове-държави на Античността, за да процъфтява при републикански институции. Огромното мнозинство депутати от Националното събрание от 1789 г. е ангажирано не с разрушаването на кралската власт, а с преобразува-

нето на Франция в „ограничена“ или „конституционна“ монархия. Събарянето на монархията се дължи предимно на влияние-то на външни фактори: в частност – на обявената от Пруссия, Австрия и аристократическата емиграция война на Франция, на растящите народни вълнения и насилието в страната, съчетани с двусмислената позиция на краля и семейството му. Дори тогава Франция запазва конституционната форма по-скоро на кралство с детрониран монарх, отколкото на истинска република.

С отстраняването на краля абсолютната власт, упражнявана преди от монархията, не се разпределя между няколко различни институции – едно или повече законодателни събрания, изпълнително тяло и съдебен орган (както е в Англия), а се прехвърля неразделена върху самото Национално събрание; така тя става лесна плячка на фракциите и на отделните водачи, печелещи последователно контрол над нея. Тоталитарната демокрация на якобинците е резултат не просто от външен народен натиск, но и от липса на реално разделение на властите в конституционната система – една особеност, която превръща Събранието в огледален образ на кралския абсолютизъм. След неуспеха на конституционния компромис от 1789 г., френските законодатели откриват, че могат само да избират между възстановяването на монархията в абсолютната ѝ форма (както прави Наполеон, ставайки император) и приемането на републиканско устройство.

Ако през 1789 г. наследствената власт на монархията все още се ползва с висока степен на популярност, то същото не може да се каже за монопола на аристокрацията върху френското общество и управление. При „стария режим“ Франция е доминирана от практиката на аристократическите привилегии, която се проявява не само в относително безобидната форма на социален блясък и престиж на аристокрацията или във високото ниво

на недосегаемост на благородниците за съдебно преследване, но и в по-забележимото изключване на обикновените хора от широк кръг занятия и позиции в гражданската, военната и религиозната администрация на страната.

Въпреки че в действителност доста благородници седят по банките в Събранието, мнозинството от депутатите решава, че аристократическите привилегии влизат в противоречие със самия принцип на народния суверенитет. Те твърдят, че нацията е общност, в която хората се очаква да имат едни и същи политически (ако не социални или икономически) интереси. Една затворена олигархия, ползваща се с привилегии по рождение (за разлика от богатството и другите разграничения, които могат да се придобият по пътя на индивидуалното усилие), би имала интереси, които противоречат по принцип на интересите на общността като цяло. Съгласили се с премахването на феодалните права през август 1789 г. и на наследственото благородничество през юни 1790 г., депутатите отказват да предоставят дял от законодателната власт на едно наследствено събрание от благородници. Привържениците на т. нар. „английска партия“ – онези, които искат въвеждането на втора наследствена камара като английската Камара на лордовете – са победени от мнозинството в Събранието, настояващо само за една камара, която да бъде избрана от народа.

Постановили, че представителството трябва да се базира на избора, а не на наследствеността, законодателите от Събранието подчертават и необходимостта от често провеждане на избори (Събранието да се подновява на всеки две години) и от разширено право на глас. Революционната Конституция от 1791 г. установява изборително право, което силно се доближава до всеобщото мъжко гласоподаване. Имущественият ценз, за да може да се гласува, е много нисък – достатъчно е да се плаща да-

нък в размер на една тридневна надница. Само домашните слуги (смятани за твърде зависими от господарите си, за да имат самостоятелни политически убеждения) и скитниците и просящите (чието местоживеене не може да се определи) са действително изключени. Някои членове на Събранието, като философът Кондорсе, подкрепят принципно предоставянето на изборителни права и на жените, но в крайна сметка се приема, че общественото мнение е твърде предубедено срещу това.

Задействането на електоралния механизъм, вграден в Конституцията от 1791 г. (даващ изборителни права на около 4 милиона граждани от мъжки пол), на практика се оказва доста трудно. Франция няма традиция на преки избори, в които хората в цялата страна просто да гласуват за членове на Парламента – гласоподавателите изборит членовете му на местни събрания, които на свой ред изпращат депутати в Общото съсловно събрание (Estates General). Тази усложнена система се запазва при избора на представители за Националното събрание. Събранието се състои от 745 членове, от които една трета се изборит пропорционално на броя на населението, една трета – пропорционално на данъчните постъпления и една трета – съобразно с географските региони. По принцип тази система (която ни изглежда много неудобна) не е по-тромава от системата, прилагана в същия период за изборитане на членове на Британския парламент. Но понеже във Франция преди революцията не е имало политически партии със стабилни местни интереси в изборителните райони, изборите протичат при пълен хаос.

При отсъствие на списъци с участниците и на партийна дисциплина, възникват чести пререкания кой от кандидатите всъщност е бил избран. Практиката Събранието да се подновява на всеки две години също внася нестабилност, тъй като означава почти непрекъснати общи избори; в следреволюционния

период тя се заменя с дори още по-спорното решение на всеки избор да се подновяват само една или две трети от депутатите. Радикалната Конституция от 1793 г., гласувана в апогея на революционния период и никога невлязла в сила, прави още по-големи отстъпки на демократичното участие и подчертава допълнително нестабилността на системата. Избирателното право обхваща всички граждани, депутатите се определят само пропорционално (един депутат на 40 000 жители), а изборите се очаква да бъдат ежегодни. След термидорския преврат, който ликвидира Робеспьер и оцелялата якобинска върхушка, новата Конституция от 1795 г. бележи бързо завръщане към ограничено, базирано на имуществен ценз право на глас. Броят на избирателите е намален до около 100 000 души и продължава да се свежда до едно малцинство от относително процъфтяващи собственици и данъкоплатци чак до окончателното установяване на всеобщо избирателно право за мъжете след революцията от 1848 г.

До голяма степен недостатъците на революционната система на представителство се дължат по-скоро на външни, отколкото на вътрешни фактори – войната и икономическата криза, растящият страх на имотните класи, заплашващият бедните глад, нарастващият натиск на политическия тероризъм. Липсата на всякакъв предишен опит от общи избори и политически дебати също не помага. В жлъчна атака срещу Националното събрание британският политик Едмънд Бърк го описва като сборище от заядливи провинциални адвокати, непривикнали да упражняват власт, опиянени от собственото си красноречие, нетърпеливи да си създадат име, предлагайки законодателни мерки, чиято демагогия се равнява на неизпълнимостта им. Вероятно е вярно, че най-сериозният структурен недостатък на новия френски конституционен модел е в прекомерното акцентирание на законодателната дейност в ущърб на изпълнителната функция; с други

думи, депутатите са много по-загрижени да правят мащабни нови закони, отколкото да мислят как ще ги прилагат.

За да направи ефективни решенията си, революционното правителство често е принудено да прибегва до извънредни мерки и декрети (които в строгия смисъл на думата са незаконни), следвайки познатия образец на деспотичната монархия на „стария режим“. Дискусиите и разискванията в Събранието са изместени от незабавната и ефикасна намеса на Комитета за обществена безопасност, който няма законов статут и действа просто като висш изпълнителен орган на революционната партия. След рухването на якобинския режим онези членове на политическата класа, които са преживели Терора, бързат да отменят тази грешка, следвайки идеала за силната изпълнителна власт като единствен шанс за възстановяване на закона и реда. За няколко години републиканските институции губят всякакво доверие и са готови да попаднат в ръцете на един победоносен генерал – Наполеон Бонапарт.

При всичките слабости на конституционния им модел, постижението на френските законодатели е забележително, защото осъществява почти непосредствен преход от монархическа власт и помпозност и аристократично съсловно общество към политическо пространство, което е забележително сходно с нашето собствено. Нашите съвременни Конституции, изборителни практики, съдилища и закони както в Европа, така и в новите демокрации от Африка, Латинска Америка и Азия все още се основават предимно на идеите, изложени от размирните депутати от 1789 г. – идеи, които мнозинството техни съвременници са отхвърлили като безумно утопични, като продукт на някаква мимолетна колективна лудост.

## V

В усилията си да превърнат Франция в модерна република, законодателите от 1789 г. се вдъхновяват от примера на скорошната Американска революция от 1776 г. Френската монархия е била естественият съюзник на американските колонии в борбата им против британския империализъм. На френските реформатори Америка предлага вълнуващия образ на ново общество и свободен и егалитарен политически свят. Въпреки че двете млади републики ярко демонстрират взаимно възхищение и ентузиазъм, имитирането на американските институции на практика се оказва трудно. При избухването на революцията Франция е била вече 200 години силно централизирана държава. Регионалните различия и домогвания се запазват и след обединението на кралството от Анри IV, но вариантът за федерална конституция никога не е печелил политическо доверие. Революционното правителство по-скоро засилва и усъвършенства централизираната администрация на „стария режим“. Френските наблюдатели виждат Америка като земя на изобилието, където всеки гражданин би могъл да се сдобие с малко стопанство. Във Франция такова обобщено разпределение на собствеността е немислимо – когато революционното правителство конфискува земите на Църквата и на емигриралите благородници, те не са преразпределени между селяните, а са разпродадени на богати граждани. Ако радикалните крила на якобинското движение се вдъхновяват от мечти за социална справедливост, самото революционно правителство остава твърдо ангажирано със защитата на частната собственост. Освен това има и друго важно различие между двете републики, което съвременниците веднага посочват – след като изгонват бившите си колониални управници от националната територия, американците са добре защитени

срещу заплаха от външно нападение поради географското си положение, докато Франция е изложена на атаките на могъщите си европейски съседи.

Военната интервенция на Прусия, Австрия и по-късно – на Британия и Русия в подкрепа на краля на Франция срещу размирното управление на Събранието има решаващи последици за съдбата на революцията. Когато пруската армия нахлува на френска територия през 1792 г., заплахата от чуждестранна окупация извиква пламенен национален отклик и води до масово записване в армията и ширококомашабна мобилизация на цивилното население в подкрепа на военната кампания. Въпреки примерите от класическата Античност, както практиката на военна повинност, така и ангажирането на гражданите във войната представляват съвсем нов феномен за Европа от края на XVIII в. Тяхното влияние върху френското общество и световното обществено мнение е огромно и без да ги разгледаме, не можем да разберем напълно демократичните следствия от революцията.

Подобно на всички други европейски сили преди революцията (с единственото изключение на Швейцарската република), Франция държи професионална армия, допълвана от няколко полка чуждестранни наемници. При „стария режим“ аристократическият патронаж и ограничените шансове за издигане на обикновените хора силно обременяват офицерското съсловие. Когато след 1789 г. благородниците започват да емигрират, малцина са офицерите и висшите чиновници в армията, които дезертират при роялистите. Дори и така броят на войниците в бойна готовност е много малък и икономическите ресурси на държавата не стигат, за да се поддържа войната срещу останалата част от Европа. През 1789 г. Националната гвардия – буржоазната милиция начело с ветерана от Американската война генерал Ла-

файет – играе ключова роля в парижките вълнения. Когато през лятото на 1792 г. главнокомандващият на чуждестранната коалиция херцог Брауншвайг издава манифест, който заплашва размирните поданици на краля на Франция с кърваво усмиряване, Събранието отговаря с драматично възвание за национална съпротива, „*La Patrie en danger*“. Полкове доброволци от различни краища на страната се стичат в Париж и участват в шурма на Тюйлери, довел до детрониране на краля, който вече е смятан за вражески агент. Няколко месеца по-късно, през февруари 1793 г., доброволците са обединени – не без известни търкания – в редовна армия.

Обявената през 1793 г. всеобща повинност скоро събира под знамената между 200 000 и 900 000 души, а цивилни от двата пола и от всички възрастови групи са натоварени с обслужване на военната икономика. Срещу тази мобилизация, разбира се, има съпротива, особено в провинцията, а в някои райони (като Вандея) селяни и дезертирали подемат масова партизанска борба против революционната армия. Но наличието на войски от ентузиазирани патриоти и бойци (чието образователно равнище като цяло е над това на средния войник), шансът за бързо израстване в йерархията и технологичното превъзходство на френската артилерия бързо превръщат разнородните батальони от 1792 г. в страховита бойна машина. Скоро Франция успява не само да освободи националната си територия, но и да окупира големи части от вражеските империи, създавайки – в Италия, Германия, Швейцария, Холандия, Испания – сателитни държави по модела на якобинската република. Завоеванията се ръководят от бързо издигнали се блестящи млади офицери с революционни симпатии, а един от тях, генерал Бонапарт, печели контрол над нестабилните политически институции с брюмерския преврат от декември 1800 г.

Военната авантюра на Френската република, която трае почти без прекъсване от 1792 г. до окончателния разгром на Наполеон при Ватерлоо през 1815 г., е може би най-двусмисленият аспект на революционното демократично наследство. Повинността възражда класическия идеал за гражданина-войник, естествено предразположен към мир, но винаги готов да се бие за защитата на своя дом и за страната си, здраво съединен с политическите чувства на нацията, докато войникът на „стария режим“ е бил отчужден наемник, често чужденец. Същевременно повинността демонстрира агресивния потенциал на масовата мобилизация и на армията, в която чиновите са открити за талантливите, особено когато военната икономика става готово решение за безработицата и търговската конкуренция.

Новата френска република показва, че модерните демокрации няма да бъдат, както мнозина са се надявали, ангажирани единствено с търговия, тих живот и мирни отношения със съседите. Напротив, те биха могли да се окажат по-агресивни и империалистически настроени, отколкото всяка от монархиите на „стария режим“. Борците за гръцка, италианска и унгарска независимост през XIX в., Червената армия в Санкт Петербург, хилядите имена по масовите гробове при Сомма, агресорите и бойците от съпротивата през 1939–1945 г. – оказва се, че всички те вървят по стъпките на дрипавите батальони, марширували през Париж през лятото на 1792 г., пеейки за първи път „Марсилезата“.

*Превод: Борис Попиванов*

# ДЕМОКРАЦИЯТА СЛЕД ФРЕНСКАТА РЕВОЛЮЦИЯ\*

ЧАРЛЗ МЕЙЪР

## СЛЕД РЕВОЛЮЦИЯТА: ПОЛИТИЧЕСКИ ОПАСНОСТИ И ОБЩЕСТВЕНИ ТЕНДЕНЦИИ

Две хилядолетия и половина след датата, приета като начало на демокрацията в Атина, в момент на истински демократичен триумф, когато почти всеки авторитарен режим е отстъпил място на управление, основаващо се на народната воля, е потребно огромно историческо усилие, за да си припомним страха от демокрацията, обхванал цивилизованите общества след рухването на Наполеоновата империя. Дори в навечерието на Френската революция този термин има противоречиви значения; след нея той се асоциира с якобинската диктатура, Терора и неспирната френска военна агресия. „Аз съм представител на тази омразна група хора, наречени демократи“ – пише Уърдсуърт през 1794 г. С краха на няколко десетки Демократически общества<sup>1</sup> в средата на 90-те години на XVIII в., дискредитирани заради подкрепата си за Франция и набедени от президента Уошингтън за съучастници в Бунта на производителите

---

\* Преводът е направен по: Maier, Charles. *Democracy since the French Revolution*. Dunn, J. (ed.). – In: *Democracy: The Unfinished Journey*. Oxford, Oxford University Press, 1994, 125–155.

<sup>1</sup> Става дума за клубове на симпатизиращи на Френската революция английски граждани, включващи предимно политически радикали и религиозни неконформисти (бел. ред.).

на уиски<sup>2</sup>, терминът изчезва от американския речник до учредяването на Демократическата партия на Джексън в края на 20-те години на XIX в.<sup>3</sup> На повечето места нагласите към демокрацията зависят от отношението към развиващите се събития във Франция, които самите революционери определят ту като републикански, ту като демократични. Терминът запазва някакъв положителен отзвук в Нидерландия. В италианските якобински републики, създадени набързо между 1796 и 1800 г., *governo democratico* извиква незабавен ентузиазъм. Не задълго обаче. „В последните години – отбелязва германецът Кампе през 1813 г. – приятелите на абсолютизма и дворянството превърнаха думата демократ в обида. Така или иначе, в различните езици на епохата до 1830 г. властите се стремят да вложат неутрален смисъл: „вярващ в свободата“ или „гражданин на държава, в която народът се самоуправлява посредством представители; вярващ в свободните граждани, приятел на свободата, приятел на народа“ (Н. Maier в Koselleck and Maier 1972: 854–861; Palmer 1953: 203 ff; за Демократическите общества, Hofstadter 1969: 92–95).

Напълно естествено аристократичните и военните елити, които възстановяват контрола си над европейската политика след 1815 г., нямат доверие в широкото осланяне на обществе-

---

<sup>2</sup> Силно разстроените държавни финанси след Войната за независимост принуждават правителството да въведе през 1791 г. по-висок акциз върху спиртните напитки, който води до бунт на фермерите, произвеждащи уиски (бел. прев.).

<sup>3</sup> Един предвестник на възраждащата се приемливост на демокрацията е речта на Джордж Банкрофт в Нортхамптън, Масачузетс, от 4 юли 1826 г.: „Управлението е демокрация, решителна и безкомпромисна, демокрация, ръководена от народа или от отговорните представители на народа“ (цит. по Handlin 1984: 111). Джеферсън и Джон Адамс умират в същия ден.

ното мнение – това е характерно както за Метерних, прославящ „стабилността“, която поддържа нееднородната му монархия, така и за Уелингтън, презиращ онова, което възприема като тълпа. Ден след Ватерлоо демокрацията изглежда в най-добрия случай като лукс на една селска република на края на света или на няколко градове-държави – по-скоро като вид режим, който неизбежно ще се изроди във власт на тълпата, в масово насилие, грабеж на собствеността и узаконен терор. За центристите тя отразява легитимни недоволства, но носи заплаха от израждане. „Демокрацията – пише Гизо през 1837 г. – е боен вик; тя е знамето на мнозинството в низините срещу малцинството отгоре. Едно знаме, което се издига понякога в името на безспорни права, понякога в името на най-жестоки и безчестни страсти, понякога срещу най-беззаконни узурпации, понякога срещу най-легитимното върховенство“ (Rosanvallon 1985: 83–84). Как тези нагласи и възприятия се променят толкова радикално през последвалите век и три четвърти?

Историята на демокрацията през XIX и XX в. е разказ не толкова за това, как да се направи светът безопасен за демокрацията, както е искал Уудроу Уилсън, колкото за това, как демокрацията да се направи безопасна за света. Защо демокрацията просто не е отхвърлена? Такова е било намерението на много от политическите лидери и мислители по времето на Реставрацията. Но по-проницателните наблюдатели разбират, че демократичните тенденции не могат да бъдат потискани до безкрайност. Причина за това е, че самото общество се е развивало демократично. Политическите форми са следвали промените в обществената структура. Ако, както твърди Токвил (споделяйки идеята на маркиз д'Аржансон), цялата история се движи към разрушаване на аристокрациите, не би могло да има дългосрочна обществена бариера за едно управление на и от народа. „Сред нас е в

ход велика демократична революция... тя е всеобхватна, тя е трайна, тя всекидневно преодолява човешката намеса; всяко събитие и всеки човек продължават развитието ѝ“ (D'Argenson, 1764 – в: Brunner et al. 1972: 844; Tocqueville 1951: I. I.I; 1955: р. XII). През 1859 г. по сходен начин Мил заявява: „Несъмнено в модерния свят съществува силна тенденция към демократично устройство на обществото, съпътствано или не от народни политически институции“ (Mill 1910 a: 143). Същественото обаче е, че то ще бъде съпътствано от такива институции. В крайна сметка политическите форми са склонни да обобщават обществените тенденции. Управниците от 1815 г. може и да не са били съгласни с егалитарния натиск на обществената еволюция. И все пак след повтарящите се революции, нарастването на градската работническа класа, изоставянето на крепостничеството в източноевропейското село и на робството в колонии и накрая – в произвеждащите памук, захар и руда области на американския континент, подобна тенденция трудно може да се отрече. Обикновената контрареволюция в този смисъл изглежда все по-невъзможна. Силата на демократичните страсти, както става ясно, зависи по-малко от политическия разум и аргумента на вроденото равноправие, отколкото от обществената еволюция. Демокрацията предполага равни права на участие; тенденциите в индустриалното общество очевидно водят към разпространение на собствеността и образованието, което стои в основата на такова политическо развитие. Разбира се, реалните исторически процеси са далеч по-сложни. Прогресът на индустриалното общество и бюрократичната администрация частично ще разширят базата на възникващите социални йерархии и със сигурност няма да ги елиминират. Преобразуваните статуси и новите елити могат да създадат опори за отхвърляне на демократичната политика. Въпреки всичко явното изравняване

е онова, което толкова поразява наблюдателите от средата на XIX в. Те правят политическите си изводи въз основа на една опростена социология.

Могат обаче да се направят два различни извода. Ако вярваме, че социалното изравняване би довело само до разпространение на дребното земевладение или на средната собственост (обещанието на американския живот, но все пак Америка е имала свободна земя!), то последвалата политическа демократизация би могла да бъде стабилна и приемлива. Още повече, когато теоретиците от XIX в. все по-често предполагат, че модерното управление може да съдържа демократична съставка (въплътена в долната парламентарна камара), наред с аристократичен или монархически компонент. Не е нужно политиката да бъде изцяло демократична или реакционна. От друга страна, ако наблюдателят се опасява, че социалното изравняване ще продължи към пролетаризация, тогава напредването на демокрацията ще изглежда тревожна тенденция. Защото това би навело на мисълта, както ще видим, че цялата демокрация всъщност клони към социална демокрация. С други думи, установяването на народно управление и разширено избирателно тяло неизбежно би довело до програми за по-нататъшно социално изравняване и преразпределение на богатството. Демокрацията като постоянен (но съдържан) елемент на модерната държава, или демокрацията като ненаситна масова конфискуваща сила? Социологическата прогноза често служи за избиране на алтернатива. Както пише друг съставител на речник в средата на века:

Не само политическите, но и социалните основи на досегашното състояние на обществото претърпяват трансформация, при която имотните класи, буржоазията, губят не просто политическите привилегии, с които са се ползвали, но и материална-

та база на тези привилегии, т.е. своята собственост, в полза на безимотните класи, и която следователно поражда не само пълно политическо, но и материално и социално равенство на всички обществени класи. В този смисъл хората говорят за социално-демократична държава, за демократична и социална република като необходима насока на развитие на демократичния принцип (*Brockhaus*, 8<sup>th</sup> ed., III. 312 (1840), цит. по Н. Maier, в *Brunner et al.* 1972: 868–869).

Първата половина на революционната 1848 година ярко ще открие тези движения. В началото на 1848 г. Токвил пита членовете на Парламента, наистина ли не разбират, че масовите страсти са преминали от политическото към социалното? Не могат ли да осъзнаят, че народът „постепенно формира мнения и идеи, предназначени не само да преобърнат този или онзи закон, правителство или дори форма на управление, но и самото общество, докато то се люшка върху основите, на които почива днес?“ (Tocqueville 1959: 11–12). Юнските събития (както вероятно и Парижката комуна почти поколение по-късно) не са „точно политическа борба в смисъла, който досега сме влагали в тази дума, а борба на класа срещу класа“ (*ibidem*: 150).

Наистина ли са били неизбежни социализмът и класовият конфликт? 1848 г. е изключителен момент, който скоро ще бъде преодолян. Още преди 1848 г. либералните представители, които настояват законодателните събрания да имат власт да ограничават прерогативите на „трона и олтара“, започват да правят разграничения. Някои от тях отделят опасната пряка демокрация от ограничената или представителната демокрация. Пряката демокрация значи нелиберално ограничаване на мнението, обуздаване на индивидуалността и културата, мобилизация на масовите чувства като господар на политиката и администрацията. Тя остава неизменно уязвима по отношение на деспотизма, не-

зависимо дали той се упражнява от тълпата или от тиранин, както е било след Аристотел и Монтескьо. От друга страна, признават също либералите, представителната демокрация може да се изгради с ограничения и гаранции. Това изисква установяване на конституционни забрани, непозволяващи определени човешки права да бъдат предмет на волята на мнозинството – практиката на конституционната или либералната демокрация. Доказателството, че подобно ограничено народно управление може да се установи – и то на голяма територия, а не просто в градовете-държави на древна Елада или в модерна Швейцария, – е постигнатото от отците-основатели на Американската конституция и преди всичко от Джеймс Медисън и неговите колеги. До 1815 г. Американската република е преминала през Наполеоновите войни без гражданска война, разцепление или гибелни международни поражения. Тя е превъзмогнала едно кратко изкушение да отстъпи от своите конституционно съхранени свободи на пресата и словото. И, което е най-важно за нейното бъдеще, тя по мирен начин е предала властта от една намираща се в зародиш партия в ръцете на организирана опозиция.

Но могат ли американските условия да се повторят и в Европа? Отците-основатели на Съединените щати са научили някои уроци, като т. нар. „разделение на властите“, предадени от европейски теоретици като Монтескьо. Те биха могли да се внесат обратно в Европа. Сред другите институционални модели могат да бъдат: географският федерализъм, жизнеността на местното самоуправление, *esprit de corps* на правната професия, разделението между Църква и държава. Като млад Токвил вярва, че някои от тези модели могат да се приложат във Франция. През 50-те години на XIX в., разочарован от поредното настъпване на авторитарен режим, той вече не е такъв оптимист. Французите обичат равенството повече от свободата и мълчаливо на-

сърчат центризацията (Tocqueville 1955). Нещо повече, някои характерни американски предимства нямат място в Европа. Америка според известния стих на Гьоте *взима връх* поради достъпната земя, поравно разпределените богатства, буферите за социалната поляризация. Без социалната база на дребните земевладелци, демокрацията може да се отклони към един деспотичен социализъм. Според защитниците на либерално-демократичните възгледи обаче мъдростта на институциите трябва да бъде в състояние да удържи изравняващия импулс. Смесеното управление, институционализирано чрез двукамарно представителство, обещава най-добрата възможност за съдържане на демократичните страсти.

Американските събития обаче подсказват и друг негативен аспект от навлизането на демокрацията. За консерваторите или дори за онези либерали, които са разположени в политическия център, демокрацията може да подкопае културата и ценностите на индивидуализма. И Токвил, и Джон Стюарт Мил изразяват тревога от тиранията на мнозинството. Разбира се, потенциалът на демокрацията не е еднозначен. Индивидуалният блясък сияе най-ярко при аристократичната монархия. Въпреки това и двамата мислители признават също толкова убедено, че средната интелигентност на общността и нейната гражданска култура зависят от активното участие на членовете ѝ в публичните дела. Без роля в управлението, хората се затварят в себе си, стават себични, алчни и не почитат законите. Токвил, Констан и френските либерали подчертават свободата като предпоставка за интелектуално и културно развитие; Мил набляга на активното участие: „Идеалната форма на управление е тази, при която всеки гражданин поне от време на време бива призован да вземе действително участие в управлението чрез личното заемане на някоя местна или национална публична длъжност“ (Mill 1910 b: 207). Про-

тивоположното на представителното управление, предупреждава той постоянно, е бюрократичната администрация. Тя може да осигури някои добри резултати, но води до рутина и задушаване на обществения разум и е деспотична по своята същност.

Тъй като първият елемент на доброто управление са добродетелта и разумът на човешките същества, съставлящи общността, то най-важното достойнство на една форма на управление е да развива добродетелта и разума на самия народ... Представителното устройство е начинът да осигурим на общия стандарт на разум и честност в общността и на индивидуалния интелект и добродетелност на най-мъдрите ѝ членове най-пряко въздействие върху управлението и да им осигурим по-голямо влияние в него, отколкото биха имали по принцип при всеки друг начин на организация (Mill 1910 b: 193,195. За вредите от бюрократията – Ibidem, 246–248; 1910 a: 165–170).

Консерваторите обаче не приемат, че демократичното управление може да повиши средното културно ниво на общността и вместо това наблягат само на неговите профанизиращи и уравнилски ефекти. Фактически това недоволство остава най-устойчивата критика на демократичните тенденции. Дълго след като вече не е модно да недоволстваш от демократичните институции *per se*, е останало (всъщност остава) напълно приемливо да оплакваш упадъка на публичната или естетическата сфера – от Матю Арнолд до Т. С. Елиът и Ернст Юнгер масите винаги дърпат надолу. Много демократи отхвърлят елитаризма, заключен в този естетически апел. Но други, които биха се дистанцирали от културната критика на демокрацията, все още се надяват да запазят определени привилегировани сфери от ценности извън обсега на демократичната политика. Желанието да се ограничи намесата на мнозинството остава силно в дискусиите за

образованието днес, точно както през 70-те години то се запазва по отношение на икономическите институции. Училищни програми, контрол върху паричното предлагане, съхраняване на природните ресурси – винаги има някакви области от колективния живот, които мнозина от нас искат да защитят от управлението на мнозинството.

## КОНСТИТУЦИОННА ДЕМОКРАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКА ПРАКТИКА

Демокрацията след Френската революция означава преди всичко, че числеността ще бъде главният ресурс на политиката. Количеството е решаващо, независимо дали става дума за преброяване на гласове или за излизане по улиците. На „качество“ – независимо дали е под формата на наследствена аристократичност или на образование – можем да се позоваваме, но на теория то няма право да се ползва с никакви специални привилегии. Предпочитанията или мъдростта на никой отделен гражданин не могат да се поставят по-високо от тези на друг; и оттук решенията изискват сумирани предпочитания и решаващи мнозинства. Демокрацията – както революционерите и техните наследници четат Русо – означава и нещо повече от простите мажоритарни правила за взимане на решения. В прочита на революционерите демокрацията предполага усилие да се накарат гражданите да мислят не само „по-бдително“, както ще настоява Мил, но и „вярно“, да споделят правилни убеждения. Преди Клистен в крайна сметка се откроява патриархалната фигура на Солон – основател, законодател и възпитател едновременно. Дори за бъдещите демократи спартанецът Ликург запазва една аура на морален авторитет. Уошингтън предлага модерен аналог. Позоваването на подобни първооснователи може да оправ-

дае търсенето на морален консенсус. Между образованието и индоктринацията обаче лежи тънка и лесна за преминаване граница. Демокрацията може да бъде – да използваме израза от 40-те години на XX в. – потенциално тоталитарна. (Талмън (Talmon 1955) твърди, че една неизбежна линия свързва Русо и другите демократи от Просвещението с комунистическата диктатура.) Ако не е тоталитарна, то със сигурност тя е репресивна.

„Две съвсем различни идеи обикновено се смесват под името демокрация. Чистата идея за демокрация според нейната дефиниция е управление на целия народ от целия народ, като всеки представлява себе си. Демокрацията, както обичайно се възприема и практикува досега, е управление на целия народ от просто мнозинство от народа, като едно малцинство представлява мнозинството“ (Mill 1910 b: 256). Така Мил се опитва да разграничи истинската от фалшивата демокрация – фалшивата демокрация е просто налагане на мнозинството, а истинската демокрация е институционализирана чрез представително управление. На свой ред представителното управление дава израз на различните малцинства. Ще се спрем на разграничението на Мил, което в крайна сметка се оказва труднозащитимо. Мил смята, че законодателството в полза на една класа (независимо дали се осъществява чрез мнозинството или чрез институционално установено малцинство) е един от главните недостатъци на управлението. Разглеждайки го като злоупотреба на мнозинството, той отразява диагнозата на Джеймс Медисън за „конфликтността“ или „вредите на фракционерството“, като фракция значи „мнозинството или малцинство от цялото, обединени и задвижени от някакъв общ импулс,... противоположен на правото на други граждани, или на постоянните и съвкупни интереси на общността“ (Madison 1788). Отговорът на Медисън е отхвърляне на „чистата демокрация“ – под която той разбира мес-

тното събрание на всички граждани – и прибягване до федерално организирано представително управление. Мил проучва схеми на пропорционално представителство, които позволяват на различните малцинства да намерят място в законодателния орган. По презумпция за Мил правото да имаш някакво представителство в законодателното тяло изчерпва легитимните претенции, които един гражданин би могъл да има.

Но да предположим, че мнозинството неизменно гласува против тези представители на малцинството. Мил не се измъчва от несправедливостите, които възникват от статуса на едно постоянно малцинство. Въпреки това неговата позиция означава, че проблемът за тираничното мнозинство просто е изместен от политическото устройство като цяло в рамките на Парламента. Най-проницателният критик на демокрацията от началото на XIX в. обаче не оставя проблема да бъде подминат. Джон Калхун наблюдава мрачно неизменното гласуване против южните робовладелски щати в Конгреса на Съединените щати. В отговор той предлага обезпечаването на Юга с постоянно вето върху политиката чрез изискването за одобряване на мерки чрез съвместни мнозинства (т. е. с подкрепата и на южните делегати) – процедура, която би дала на САЩ „сплотеността“ на един съвременен Ливан (Calhoun 1854: 25–30). Но Калхун е безмилостен в своето отрицание на правото на мнозинството. Възможността да гласуват срещу теб и да те отхвърлят, т. е. да загубиш, е неизбежна за демокрацията, но Калхун не желае да я приеме. В крайна сметка – и в това отношение критиците тук са по-безжалостни, отколкото защитниците – демокрацията предполага „броене на гласове“.

Имайки предвид силата на числеността, най-ефективният начин за предотвратяване на социален катаклизъм не са опитите за открито противодействие, а търпеливото поставяне на пре-

гради пред възможните злоупотреби с чистата демокрация. Неутралните критици (либералите) си представят два типа ограничения. Единият тип стеснява изборителното тяло, а другият намалява властта му. В първия случай, ако модерната политика изисква позоваване на числения превес, броят на тези, които подлежат на преброяване, все още може да бъде ограничен. Националното събрание от 1789 г. разграничава пасивните от активните граждани – всички трябва да се ползват от конституционно защитената свобода, т. е. от негативната свобода, а само някои могат да гласуват. Имущественият ценз остава в сила, макар и постепенно понижаван през XIX в. Възстановената *monarchie censitaire* се опира на около 100 000 избиратели; революционерите от 1848 г. и Третата република окончателно пускат до урните всички възрастни мъже. Британците последователно разширяват изборителното право в продължение на един век; италианците следват подобен модел, но за ограничаване на достъпа служи грамотността, а не собствеността (до 1912 г.). След 1867 г. Бисмарк разрешава в национален мащаб право на глас на всички мъже, но намалява властта на изборния орган. Американският модел е най-интригуващ. С ранното премахване на имуществения ценз – от основаването на държавата до ерата на Джексън, американците се впускат в предоставяне на изборителни права. Но с въвеждането на ограничения за местожителство и в случая с негрите – на сериозни проверки за гражданство и грамотност, различни американски региони възобновяват неформалните модели на изключване. Из целия Запад обаче, с напредването на века, националните ограничения за правото на глас на мъжете изглеждат все по-малко оправдани. Вродените права на отделните мъже надвишават по значение различните им способности. И ако ги задължават да служат в наборна армия, става още по-трудно да им забранят да гласу-

ват<sup>4</sup>. Аргументът за предоставяне на изборителни права на жените може да издържи по-дълго, мотивирайки се с тяхното домашно призвание, с приписваната им зависимост от мъжете и фактически с цялата предполагаема непълноценност, която недопускането до урните цели да увековечи. Но Нова Зеландия (1893 г.), Австралия (1902 г.) и Норвегия задвижват спорадичния процес по даването на право на глас на жените през ХХ в.

Освен с намаляване на електората, либералните държави се заемат и с намаляване на правителствената власт. Най-фундаменталните ограничения обхващат гарантирането на правата на

---

<sup>4</sup> Ограничаването на електората не е било разглеждано в строго сравнителен план. Това е обширна тема. Някои етнически разделени общества, като Унгария след 1867 г., предприемат неформални мерки на изключване, сходни с тези на белите американци от Юга. Други режими се придържат към открито гласуване, при което селяни или работници дават гласа си пред очите на агенти на своите работодатели. (Чак до 1987 г. тъмните стаички не са задължителни в Германската демократична република – предпочитанието към таен вот е признак на опозиционност и само размирници биха го изразили.) Други пък прибегват към системно преправяне на цифри, за да получат желани резултат – испанският изборителен режим на Реставрацията след 1874 г. използва фабрикуването на мнозинства, за да постигне редуването на либерали и консерватори (т. нар. *turno politico*). Градските политически централи в Съединените щати, както може да се предположи, са били в състояние да намерят нужните им гласове в края на един дълъг изборен ден. От време на време даже мъртвите са изпълнявали гражданския си дълг, от който мнозина техни съграждани вероятно са ги смятали за окончателно освободени. Итало Калвино споменава как добрите сестри са водели психически болните и умствено недоразвитите, поверени на грижите им, за да дадат гласа си за християндемократията в следвоенно Торина. И накрая, режимите със силна изпълнителна власт (бонапартистският, голистският и крайно злоупотребяващите с нея фашистки и нацистки режими) заместват тези избори с плебисцити, на които хората гласуват с „да“ или „не“ (с очевиден белязани бюлетини и под обществен надзор), за да демонстрират просто своето одобрение.

индивидите върху и срещу тяхното правителство, което Бенжамин Констан нарича „свободата на модерните“, а Айзая Бърлин по-късно ще назове „негативна свобода“ (Holmes 1984; Berlin 1958). В по-систематичен вид от почитаните британски прецеденти, ранните поправки на Конституцията на Съединените щати от 1787 г. изброяват тези основни права. Първоначално възприемани като защита срещу злоупотребите на монархията, оттогава нататък те (конституционните свободи на дискусиите, пресата и религията, както и гаранциите за съответните процедури) са разглеждани като гаранция срещу злоупотребяващите мнозинства. Веднъж фиксирани в Конституцията, подобни права не могат лесно да бъдат премахнати. Писаните Конституции изискват две трети от гласовете на законодателното тяло (в Съединените щати съществува дори още по-сложна серия от препятствия) за внасяне на поправки. Урокът от Американския конвент от 1787 г. е, че едно учредително събрание може да съдържи страстите на бъдещи законодателни събрания; то изразява особено тържествен момент на национално договаряне. Защитниците на тази процедура твърдят, че по-високият статут на конституционните клаузи не е антидемократичен. По-скоро охраняването на основни конституционни права минава през признанието, че демокрацията предполага отчитането на ценността на всеки индивид<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Базисното морално достойнство, поне на всички възрастни бели мъже, не е единственото основание за електорално участие в политиката. Поддръжниците на демокрацията могат да я отстояват не само от гледна точка на достойнството, но и на уязвимостта. След като всеки възрастен индивид може да изпитва положителното или отрицателното въздействие, изгодата или страданието от едно публично решение, то той заслужава да има глас в него. Този възглед все още предполага приблизително еднаквата уязвимост на всеки. Но доколкото собствеността се разглежда като ключов залог в политиката, тази презумпция не успява да се наложи.

Американците стигат дотам, да обявят някои усилия за криминализиране на политическото поведение просто за незаконни. На теория обсъждането и разпространяването на идеи са освободени от преследване (на практика би трябвало да има непрестанно проверяване и препроверяване на ограниченията). За разлика от американските, френските и други гаранции на Европейския континент обикновено предвиждат, че правителствата могат да нарушават права само в съответствие с всеобщ и задължителен закон. Това е условно предоставяне на свобода, макар че тези позовавания на закона целят да породят внушението за процедури и ограничения, съобразени с определени норми.

Освен либералните граждански права, едно добро представително управление трябва да включва структурни ограничения. Властта на демократичните мнозинства може да бъде съдържана с наблягането на онова, което след Аристотел съставлява най-доброто ограничение на тиранията – смесеното управление. Но какво по замисъл преследва смесеният вид? Либералните теоретици на континента искат смесено управление, което да уравни се с монархическия прерогатив. „Дуалистите“ (да употребим немския термин за конституционни либерали) говорят за съсловия и законодателни органи срещу изпълнителната власт. Но все повече в главно занимание се превръща противоположният проблем. След революцията изглежда по-малко належащо законодателната власт да се защитава срещу изпълнителната или съдебната, отколкото обратното. Във връзка с това се очаква горната камара да възпира тежненята на пряко избраната представителна камара. Тези горни камари могат да представляват федерални разделения, назначени нотабили, наследствени перове, или просто да обхващат припокриващи се избирателни райони. Тяхното право на абсолютно вето бавно се загубва, но

те все още имат за цел да налагат размисъл и отрезвяване, за да охлаждат някои прибързани демократични страсти.

Конституционните постановки едва ли упражняват единственото критично въздействие върху демократичната политика. В политиката се вливат и различни социални тенденции; ето защо за политическите резултати става така важна организацията на гражданското общество. Френските либерали, конкретно, се заемат да организират обществото в търсенето на буфери срещу революционните политически катаклизми, които характеризират неотдавнашната им история. Политическият живот трябва да обхване средната класа – хранилището на таланти и здрав разум; правителството трябва да възстанови сдруженията, които учениците на Русо са смятали за толкова подривни. От „доктринерите“ на Реставрацията до „прогресистите“ на Третата република тънката нишка от либерални мислители настоява за заздравяване на сдруженията, възлагайки на самото общество да преодолее заредените с такава политическа експлозивност анархистични импулси (Cf. Rosanvallon 1985; Donzelot 1984; и за биографията на един парадигматичен прогресист – Sorlin 1966). Социологията от Конт до Дюркем представлява по същество интелектуален проект за насърчаване на такава организация на гражданското общество, която би могла да стабилизира все пак една политика, ставаща все по-демократична. И не само във Франция – съвкупността от социалните статистики, изследванията на аграрните и индустриалните условия, проведени в цяла Европа и САЩ, подсказват едно повишено усещане за социална промяна и социална сложност. Държавните агенции и църковните организации, домовете за нови заселници и напредничавите работодатели действат по посока на преодоляване на нездравословните условия за труд и живот в бедняшките квартали, на алкохолизма и болестите. В ерата на демократизацията, за да осигу-

гури стабилност, държавата фактически трябва да работи за изграждането на свое собствено идеално общество.

Колкото до самите управленски механизми, демократичните режими – или демократичният компонент на смесените режими – работят посредством една институция, която не е предвидена конституционно, но добива все по-ключово значение за тяхното функциониране: политическата партия. Партийното развитие свидетелства за напредъка на демокрацията. Партийното разделение води началото си от Англия; то възниква като форма, чрез която политически съмишленици постигат политиката, в която вярват, и получават постове, които желаят. Партията прави политиката предсказуем начин на живот и инструмент на управление. Партията изпълнява и друга функция – тя трансформира опозиционността от съзаклатие в приемливо несъгласие. Фактически тя канализира едно опасно и потенциално смъртоносно съперничество в делничен и поносим антагонизъм между редуващите се във властта. За няколко години след учредяването на федералната република американците очертават две партийни ядра около основните външнополитически алтернативи, които стоят пред новата нация. В рамките на едно поколение те превръщат националните партии в ключова мрежа за организиране за избори. Партията става механизмът, с чиято помощ отделните бройки и мнозинствата се организират, отвеждат се до урните и се мобилизират за политически борби. Най-старата действаща политическа организация на Америка и привържениците на Андрю Джексън избират за себе си думата „демокрация“. Тя отъждествява инструмента на управление с типа режим. „Всяка партия може да управлява в действителност, но само демократическа партия може да управлява по право“ – пише дописник в основния немски либерален справочник от 40-те години на XIX в. (Schieder 1962: 88). Да признаеш легитимността

и конституционната роля на партиите е равносилно на санкциониране на принципа на политическото разделение. Партиите, накратко, помиряват частта с цялото; те никога не могат да изразяват всички интереси в държавата (макар че тоталитарните партии ще претендират, че изразяват единствените легитимни интереси). Но тяхната частичност се санкционира от числеността. Демократичната легитимност не изисква единомислие или консенсус (освен за установяване на конституционни принципи); простото мнозинство е достатъчно за това.

Към края на XIX в. партиите се превръщат в трайни организации с професионална администрация и длъжности, които продължават да действат в периодите между изборите. Те се развиват от джентълменски парламентарни коалиции в дисциплинирани организации, поддържащи връзка с избирателните райони, и осъществяват надзор над мрежа от местни вестници. Европейските политически наблюдатели намират в откритата доминация на партията в американския живот ключа за разбиране на модерната демократична политика. „Духът и силата на партията в Америка – пише лорд Брайс през 90-те години на XIX в. – са толкова съществени за функционирането на апарата на управлението, колкото парата за двигателя на локомотива“ (*The American Commonwealth*, цит. по Hofstadter 1969:71). Макс Вебер, Моисей Острогорски и други изучават американските партии и впоследствие откриват, че толкова значимите за Новия свят „политически машини“, са характерни и за стария свят. В двете десетилетия след Втория бил за реформи (1867 г.) британският парламентарен живот изпада в рутинно съперничество, организирано от консерватори и либерали, периодически прерастващо във вътрешен конфликт и все по-често смущавано от ирландските представители, които се стремят да играят ролята на балансьор. Към края на века и френските радикални социалисти, и умерените светски

либерали, и социалистите от работническата класа организират партии, за да се състезават за парламентарните избори и за да се справят с противоположните позиции на Църквата и държавата. Дори в Германия, където федералният Райхстаг упражнява по-слабо влияние, около религиозните и класовите деления, израстват силни партийни организации. Те включват една внушителна работническа социалдемократическа партия, една католическа партия, пруските аграрни консерватори, както и протестантските градски старейшини, националните бюрократи, бизнесмените и професионалистите от проправителствената партия на националните либерали и прогресистите-неконформисти. Към края на XIX в. демокрацията значи управление на партиите. Онези, които не приемат триумфа на това управление, се тревожат не толкова от някаква опасност от революция, колкото от предполагаемото профанизиране на публичния живот.

### ПОВТАЯЩИ СЕ КРИТИКИ: ПОПУЛИСТКА И ТЕХНОКРАТСКА

Тези, които са се опасявали от корупция, получават достатъчно доказателства в своя подкрепа. От 70-те и 80-те години на XIX в. нататък либералните режими все повече се опетняват с нечисти сделки. Злоупотребите варират от откровения скандал, засегнал Белия дом при президента Грант и свързан с френския проект за Панама, до по-разпространеното изоставяне на принципите – *turno politico*, *trasformismo* и *toutes les places, toute de suite*, ако цитираме просто удобните или цинични лозунги на „латинската“ демократическа практика от края на XIX в. Още по-голяма опасност от гледна точка на десните критици представлява това, че демокрацията открива пътя за триумфа на марксистките партии. Въпреки че революцията от 1848 г. и Ко-

муната от 1871 г. не успяват да разрушат частната собственост, масовото гласоподаване би могло по-коварно да постигне същата цел. След като непривилегированите имат числено превъзходство, демокрацията влече след себе си малодушни отстъпки, които ще доведат до социална демокрация и после – до откровен социализъм. „В хода на XIX в. – пише Жорж Сорел, сливайки пророчески левия и десния радикализъм – страхът от революция до такава степен измъчи буржоазията, че тя се предаде и прие исканията на демокрацията, чийто неизбежен триумф бе предсказан от толкова много идеологии“ (Sorel 1917: 17).

Разбира се, опозицията на демократичните тенденции не напуска своя пост. Русия може би разчита на самодържавието и цензурата; но установяването на свобода на пресата и широко избирателно право навсякъде другаде означава, че опозицията на демократичните тенденции не би могла просто да издигне реакционна избирателна програма за връщане на властта на традиционните елити. Насилствената съпротива изглежда дори по-малко обещаваща стратегия. Само режими, при които военните все още играят основна роля в страната, биха могли реално да се намесват срещу избраните правителства. Такъв често е случаят с Иберийския полуостров, където генералите се намесват в полза и на левицата, и на десницата, и продължават да го правят по време на Испанската гражданска война и португалската „нова държава“. Към тази практика прибъгват в Аржентина и в други латиноамерикански републики. Но голяма част от Европа би сметнала подобно поведение просто за неприемливо. Твърди се, че един юнкер бил заявил, че неговият император трябва винаги да е в състояние да вземе няколко войници и да разпусне Райхстага. Само че такава политика едва ли някога е била осъществима, дори и в Германия.

Различни интелектуалци са могли да се опитват да дискредитират демокрацията в теоретичен план. Отявлени реакционери

(като френския авторитарен монархист Шарл Мора) направо обявяват демокрацията за слаба, неефективна, вътрешно разделена, антинационална. Доколкото според демократичните теоретици демокрацията почива не точно на вътрешното равенство между всички хора (как някой легитимно би могъл да отхвърла едни политически предпочитания за сметка на други?), а на природната им доброта или рационалност, политическите мислители имат възможност да протестират. Опонентите на демокрацията от края на XIX в. отговарят, че хората се държат колективно като ирационални и лесноманипулируеми същества. Гюстав Льо Бон в книгата си *Тълпата* твърди, че подобни предполагаеми форуми за разумна дискусия като законодателните събрания и съдилищата, както и уличните тъпи, се подчиняват на най-мрачните емоции. Италианският теоретик Гаetano Моска и икономистът Вилфредо Парето смятат, че всички демократични партии се основават на измама, защото реално само малките елити упражняват власт. Дори изразителите на тенденции, приети за демократични или прогресивни, просто се стремят да организират нови елити, за да задържат властта. В рамките на партиите, съгласява се Роберт Михелс, преобладават олигархичните тенденции. По този начин привидно неутралната социология по общо мнение демонстрира, че демокрацията е идеологически мит, илюзия, или според терминологията на Парето – „дериват“.

Чудесно, но какъв политически лек предлагат тези разочаровани и понякога профашистки настроени критици? Някои се отдават на визии за апокалиптично насилие, които биха могли да укрепят иначе „милктоустовската“<sup>6</sup> средна класа. Войната и

---

<sup>6</sup> По името на Каспар Милктоуст – комичен персонаж, създаден от американския карикатурист Х. Т. Уебстър, синоним за мек и нерешителен човек (бел. прев.).

империализмът, внушават футуристите, са хигиенични. Масовите стачки от първото десетилетие на новия XX век са обещаващи – докато Роза Люксембург откъм левицата чувства, че те ще стимулират борбеността на работническата класа, Жорж Сорел откъм радикалната десница вярва, че те могат да разсеят сантименталната демократична леност. Още повече, съгласява се Парето, ако са придружени от работническо насилие. Политическото „здраве“ явно зависи повече от адреналина, отколкото от мозъчната кора. Желанията за доминация, независимо дали са насочени към империализъм навън, или се проявяват във вътрешна конфронтация вътре, постепенно изместват викторианската възхвала на разискванията. Усещайки тези подтици, Уилям Джеймс призовава за откриване на морален еквивалент на войната. Той се конкурира с онези, които си представят войната като морален еквивалент на политиката.

Демогозите – организатори на избирателни кампании, се учат да си служат с демократичното състезание, за да подкопават либералните и парламентарните режими. Към края на 70-те и през 80-те години на XIX в. те използват новите дарвинистки течения на милитаристичния национализъм, етноцентризма и често един нарастващ политически антисемитизъм, за да събират масова подкрепа. Карл Люгер мобилизира виенските магазинери, занаятчии и чиновници да гласуват срещу градския либерален елит на кметските избори през 1879 г. и утвърждава своята Християнска социална партия с помощта на популистки антисемитски кампании. Франческо Криспи се опитва да управлява Италия през 80-те и 90-те години със смесица от ентузиазъм за имперски авантюри и авторитарно потискане на несъгласието. В края на 80-те години традиционните френски консерватори признават, че масовото обръщане към национализма на генерал Буланже може да разклати устоите на Третата република.

До първото десетилетие на новия век поредица от расистки демагози обединяват белия електорат на Американския Юг с комбинации от популизъм и идеи за превъзходство на белите.

Подобни тактики разкриват по-тъмната страна на широко-обхватната електорална политика. Организаторите на кампании използват широко разпространените недоволства, обещават удар срещу богатството и привилегиите и отприщват потоци от национализъм и ксенофобия. Но те си служат с тези призови, именно за да подкопаят либералните основи на парламентарното управление. Съвсем подходящо за младия Хитлер се оказва да наблюдава предизборните кампании на Люгер във Виена. Когато атаката срещу либерално-демократичното управление достига своя връх между световните войни, тя бива оправдавана от името на автентичната народна воля, която, по общо мнение, се изопачава и възпрепятства от парламенти, профсъюзи и либерални и социалдемократически партии.

В крайна сметка, както поддържат новите десни критици, демокрацията се проваля, защото е режим на безполезно приказване и недостатъчно действие. Критиката е стара. „Представителните събрания често биват осмивани от враговете им, че са места само за говорене и *bavardage*. – отбелязва Мил, и добавя: – Рядко е имало по-неуместна подигравка“ (Mill 1910 b: 240). Парламентите са предназначени за говорене. Но викторианската вяра в дискусията или в общественото мнение отслабва към 1900 г. и това е безспорно за континента, а също и в Британия, когато идва ред на ирландския и на други труднорешими въпроси. Дискусията предполага, че интересите могат да бъдат сближавани. Обаче претенциите на организираната религия или на политическия секуларизъм, хаосът на националните конфликти (в Ирландия, Австро-Унгария, Испания) или заплашителната позиция на организираната работническа класа не изглеждат под-

лежащи на компромис. Ако компромис не е възможен, то дискусията е неуместна и на преден план излиза действието на смелите малцинства. Краят на века поражда копнеж такива решителни малцинствени течения да компенсират инертността и леността на демокрацията. Мъжественото действие – без значение дали то се изразява в завладяването на африканската пустош, състезаването във възобновените през 1896 г. Олимпийски игри, провеждането на кавалерийски атаки във войните на „Третия свят“, планирането на революции – се връща на мода след поколение на пацифизъм. Търсенето на *elan vital* прониква във философията и проблясва като лична ориентация.

Фашизмът и нацизмът ще увенчаят тази постдемократична авторитарна реакция. Според авторитарните критики, многократно увеличени се до 1914 г., тези нови движения надграждат бойния опит от Първата световна война. Без огромните жертви от войната, антидемократичното мислене и призивите в този дух биха могли спокойно да си останат само обезпокоително разногласие в рамките на всекидневния либерален консенсус. След войната, както могат да признаят дори и деморализираните либерали, не интелектуалецът или политикът, а войникът, чиято твърдост е закалена в окопите, заслужава да управлява възникналия по-жесток свят. А ако не войникът, то поне новите експерти в областта на технологията и производството. Италианският теоретик на национализма (и после на фашизма) Алфредо Рокотвърди, че принципите от 1789 г. са постулирали абстрактно равенство между хората, което на практика не осигурява реална база за политическа сплотеност. Разсъждаващите по подобен начин защитници на авторитаризма настояват за нови обществени основи на политиката, изразяващи се в бойни и експертни братства, и дори още по-мистично – братства на земята и кръвта. Тази колективна преданост ще се обединява в едно-единствено

национално движение, концентриращо тотална власт. Като участници в политическа надпревара, тези движения могат да приемат етикета „партии“, но тяхната цел е бърз край на плурализма. „Партията“ (впрочем същата трансформация се наблюдава в комунистическата левица) се е развила от идеята за сдружение, възприемано като едно измежду многото, до монолитен блок, предназначен да преобразува политиката и обществото. Партията също е трябвало да подготви свое национално общество за безспирната борба между държавите, която войната отново е разкрила.

Тази мощна междувоенна атака срещу либералната демокрация угасва напълно в ужасите на Втората световна война. Поне четири десетилетия след това гражданите на Запад не могат реално да поставят под съмнение ангажимента към демокрацията като политическа форма. Неофашистките движения се ползват с периодични двуцифрени електорални пробиви, но не успяват да стабилизируют постиженията си. (А през 80-те години на XX в., разбира се, претендентите за спасители във военни униформи се чувстват в правото си да говорят за по-висшите ценности на нацията от Иберийския полуостров до Африка, Латинска Америка и Азия.) Все пак в следвоенния период от време на време на повърхността изплуват тревожни отгласи от антилибералната електорално базирана ксенофобия. Към началото на 90-те години на XX в. загрижеността на европейските и американските избиратели по въпросите на миграцията и етническия произход, на престъпленията в градовете и на икономическата сигурност за пореден път възражда призови към избирателите, възникнали първоначално век по-рано. Периодично изглежда, че демокрацията може да бъде своя най-зъл враг.

В хода на XX в. протича и друго противоположно на програмата на масовата демокрация течение – по-малко насилствено,

по-убедително и доста подходящо за една епоха на технологичен напредък. Към 1900 г. демокрацията се струва неуместна и вредна на мнозина от съвременните ѝ критици. Демокрацията се стреми да гради политика около волята на мнозинството, а това, което е важно, е тя да се гради около знанието. Този „технократичен“ подход към управлението визира управление на експерта или на институционалния познавач. Такъв тип мислене прониква в британския фабиански социализъм, придавайки му привкус на по-елитарен криптосоциализъм. То характеризира и градските елити в Съединените щати, които нямат доверие на новия имигрантски електорат, боят се от градския клиентелизъм и от корупцията и копнеят за управление на професионалната мениджърска прослойка. Тези нововъведения не се разглеждат като враждебни на масовите стремежи; те възпяват по-висшата мъдрост (експертната „обща воля“, така да се каже), към която правилно просветените граждани също трябва да се стремят, при положение, че желаят да разпространят социалния мир и икономическото благоденствие. Любопитно е, че това технократично управление може да се съчетава с вярата в такива нови демократични институции, като референдума и преките избори; и двете стратегии имат за цел да подронят апаратната политика и законодателната корупция. Накратко, истинската демокрация трябва да бъде спасена от масите, които още не са достатъчно зрели или образовани, за да се управляват сами. Големите модерни общества имат нужда от безкористна експертност, но тя винаги е под заплахата от демагогски тежнения. Както пише Уолтър Липман в *Общественото мнение* (1922 г.), вече не можем да вярваме в „първоначалната догма на демокрацията – че знанието, което е нужно за ръководене на човешките дела, извира в достатъчна степен спонтанно от човешкото сърце“ (Steel 1980: 181).

Дали Липман справедливо очертава границите на дебата? Той си представя (поне по това време) огромно масово общество, което може да се координира само „отгоре“. Джон Дюи се фокусира върху перспективата за координация „отдолу“ и предимствата на „главата“ пред недостатъците на „сърцето“. В местната общност, убеден е той, демокрацията може да процъфтява при постоянно експериментиране, освободеност от догми и при индивидуално образование (за идеите, които стоят зад прогресистката демокрация, вж. Klorppenberg 1986). Вратата на Дюи е повече „американска“. Въпреки всичко технократичното убеждение, че мъдрото управление трябва да бъде предпазвано от масовия електорат, се очертава като силна критика към демократичните ангажименти. Разбира се, тази критика винаги е била оспорвана. Както отбелязахме по-горе, подобен възглед се споделя от много повече хора, отколкото обикновено се признава. Като изключим основните конституционни права, които за повечето граждани притежават изначална неприкосновеност, много коментатори биха поставили други области на модерното взимане на решения извън обсега на мнозинствата. Контролът върху паричното предлагане, училищните програми, болничните инвестиции, държавното субсидиране на изкуството и науката са сред областите, които често се смятат за твърде деликатни, за да бъдат управлявани демократично. Към 70-те години на XX в. такива теории биват интелектуално „почистени“ и популяризирани под понятието „претоварена демокрация“. Изказва се тезата, че съпротива на обществените претенции към „публичната кесия“ не може да бъде успешна в една модерна демократична социална държава (welfare state) (Barry, 1985). Политикономистите и т. нар. „теоретици на обществения избор“ заявяват в същия дух, че в една демокрация привърженици на обособени интереси ще извличат концентрирани изгоди, чиято цена

почти незабележимо ще легне върху данъкоплатците. Така демокрацията непрестанно ще поражда повече искания, отколкото може да финансира. Към края на 70-те години този демократичен песимизъм се радва на широк отзвук сред европейските и американските елити. Но фактът, че опонентите на социалната държава (welfare state) успяват да спечелят ключови избори в началото на 80-те години, поне временно намалява притегателната сила на подобно цялостно демократично разочарование. Изглежда, че демократичните мнозинства не са били чак толкова обвързани с късогледото демонтиране на капитализма от социалната държава (welfare state), както някои са се опасявали.

## ДЕМОКРАЦИЯТА СЛЕД 1945 Г.:

### НАРОДНА, ХРИСТИЯНСКА, СОЦИАЛНА, ПАРТИЦИПАТИВНА

Жестокостта, потисничеството, преследването на инакомислещите, прославянето на силата и расовата йерархия, войната и накрая смазващият военен разгром дискредитират авторитарните атаки срещу либералната демокрация към 1945 г. Но процесът, чрез който демократичните правителства отстъпват на диктатури между двете световни войни, също предава някои тежки уроци. За комунистите, които двусмислено балансират между авторитарни стремежи „в името на народа“ и усилия за печелене на масова подкрепа, се ражда нова стратегия. Комунистическите водачи, завърнали се във Франция, Италия и Германия от изгнание в Съветския съюз в края на Втората световна война, призовават за „народна демокрация“ или „демокрация от нов тип“, или „прогресивна демокрация“.

Демокрацията „от нов тип“ произлиза от наследството на Народния фронт и съветската тревога от растящата нацистка

власт в средата и края на 30-те години. Следвоенните комунистически представители не наблягат толкова на революцията, а определят като своя цел укрепване на широките антифашистки коалиции, които ще преучредят демократичното управление. Коалициите трябвало да разчитат на електоралната подкрепа, която щяла да затвърди историческата им роля. Изглежда тази концепция направлява комунистическите стратегии до 1947 г. Първоначално комунистите признават изборните резултати в Унгария и Чехословакия, ограничаващи парламентарното им представителство. Въпреки това те продължават да оказват натиск върху социалдемократическите елементи да се слоят с техните партийни организации. Някои социалисти приемат поканата, други гневно отказват, страхувайки се от превземане отвътре. Локалните напрежения се надграждат над глобалните разногласия на Студената война, разделящи Съветския съюз и Съединените щати. След 1947 г. комунистите са отстранени от политическите коалиции на Запад, но започват да налагат груба партийна доминация върху източноевропейските страни, където съветската власт може да установи твърд контрол. Отказващите да се подчинят са изпращани или в изгнание, или на съд. Въпреки репресиите, реториката на антифашистката народна демокрация все още формулира крайната цел. Демокрацията обаче изисква партийно управление. Твърди се, че само реакционерите могат да бъдат против изборите. Ролята на изборите е да интегрират силите на официално признатото гражданско общество. Профсъюзите, сега ръководени от услужливи лидери, младежките групи, укротените интелектуалци и други доминирани от партиите групи се събират, за да номинират свои кандидати за изборителните списъци и да насърчат масовото одобрение на единната листа на изборите.

Извън съветския блок – във Франция, Белгия и преди всичко Италия – комунистическите поддръжници могат все още да

претендират за известна подкрепа от работническата класа. За левите интелектуалци се оказва трудно да се отрекат от старите призови за антифашистко единство. Повечето други гласоподаватели и лидери в Западна Европа гравитират към голямата нова християндемократическа идея, претендираща за центъра и за десния център на политиката, или подкрепят един национален вариант на социалдемокрацията в левия център. И двата алтернативни ангажимента имат доказан антифашистки произход. Широкообхватната християндемократия е истинското нововъведение в следвоенната политика. Повлиян от католическия хуманизъм на Жак Маритен, италианският християндемократически лидер и министър-председател Алчиде де Гаспери съчетава идеи на стоическия и християнския хуманизъм, позоваване на колективния „народ“ и на „демокрацията“ и продължаваща вяра в италианската цивилизация. Дори когато се бори да възстанови международния статус на Германия, Конрад Аденауер настоява, че парламентарната демокрация означава силно лидерство на партията на мнозинството и активен дебат.

И на двамата големи държавници епохата на диктатурата е предоставила дълги години за размисъл. Предвоенната история на „католическите демократи“ е била епизодична и нелека. Понятието за „католическа демокрация“ произхожда от Фелисите дьо Ламене – духовник от средата на XIX в., чиито възторжени усилия за помиряване на Църквата с либерализма са осъдени от Рим през 30-те години на века. След дългата непреклонна политика на папа Пий IX, по-либералният Лъв XIII накрая насърчава френските католици да се „обединят“ в подкрепа на Третата република в началото на 90-те години и да изразят ново отношение към работническите въпроси. Да се стабилизира католическата политическа позиция в латинските страни, разкъсвани от конфликта Църква–държава, обаче се оказва трудно.

Достатъчно големите католически партии събират между 30 и 36 % от гласовете в Нидерландия и Белгия. В Германия Партията на католическия център се ражда като инструмент, замислен да осуети протестантската доминация; нейният предпазлив реформизъм е балансиран от консерватизъм и не навлиза в еретични води. Във Франция и Италия политическият католицизъм създава доста повече проблеми за Рим. (Въпросът наистина остава деликатен и за днешното латиноамериканско духовенство и неговата „освободителна теология“.) Наследниците на Лъв XIII искат да предпазят католиците работници от притегателната сила на марксизма; те подкрепят социалния реформизъм, но се боят от всякакви революционни или колективистки искания. Такива опити в католическата демокрация като френската политическа формация „Силон“ отпреди 1914 г. и италианската Партията пополаре от 1919 до 1925 г. са отхвърлени от страна на Ватикана и консервативните епископи.

След фашизма обаче католическите политически инициативи възникват в нова атмосфера. Следвоенните лидери споделят общи опасности и амбиции с комунистите и социалистите по време на Съпротивата. Тяхната враждебност към социализма има по-малко значение, след като приемат поне първоначално интервенционистката социална държава (welfare state). Електорално християндемократите са облагодетелствани от дискредитирането на десните алтернативи – до 50-те години консервативните имат малко други обещаващи политически варианти. Новите партии съзнателно се стремят да принизят откритите връзки с йерархията, най-вече в Германия, където Християндемократическият съюз след 1945 г. си поставя за цел да привлече както католически, така и протестантски избиратели. Въпреки това, по време на предизборните кампании немските епископи разпращат пасторски писма за „християнска политика“. А в те-

чение на продължителния понтификат на Пий XII (до 1958 г.) Италианската църква открито е ангажирана да мобилизира гласоподавателите срещу комунизма и в полза на християндемократите (ХД).

Най-респектиращата масова политическа алтернатива в следвоенна Европа остава социализмът с неговите варианти. Социалистическата партия управлява Швеция от 1932 г.; след изборния си триумф от 1945 г. британската Лейбъристка партия национализира ключови сектори от индустрията и въвежда значими предпоставки за изграждане на социална държава (welfare state) като Националната здравна служба. На други места социалистите до 60-те години играят второстепенна роля. В Източна Европа, ако са устояли на комунистическия натиск да влязат под чадъра на „прогресивната“ коалиция, те са преследвани като реакционери. Ако пък или от наивност, или поради изхабеност са се опитали да работят в рамките на новата партийна конфигурация – както правят лидерите на влиятелната Източногерманска социалдемократическа партия през 1946 г., – то скоро насила биват подчинени. Социалистите в Италия се разцепват по подобен признак. Социалистическата партия на Пиетро Нени напуска кабинета заедно с комунистите през 1947 г. и става темен електорален съюзник до края на 50-те години. По-малката Социалдемократическа партия, издържана отчасти с американски средства, става коалиционен партньор на ХД. Въпреки краткото сътрудничество по време на Народния фронт и Съпротивата, след 1945 г. френските социалисти скоро стават твърди антикомунисти.

Както посочват много политически коментатори, до 50-те години няма големи принципни различия между социалдемократите и християндемократите. (Само в Британия вътрешните политически алтернативи са ясно очертани.) За какво тогава се бо-

рят социалдемократите? Техните програми като цяло имат два основни момента: единият засяга контрола, а другият – социалното подпомагане (welfare). Социалистическите програми предвиждат поставянето на водещи икономически сектори (банки, транспорт, ключови индустрии) под демократичен политически контрол, независимо дали чрез открита национализация, или чрез нарастваща държавна регулация. Западногерманската СДП никога не би могла да прокара ранните си „планови“ идеи, макар че профсъюзната федерация извоюва правото на трудовите представители да участват в корпоративното договаряне. Но изборните поражения през 50-те години укротяват колективистичния импулс в Британия и Германия. Към 60-те години дневният ред на социалната държава (welfare state) до голяма степен измества целите на демократичния „контрол“. По-съществено изглежда да се гарантират продължаващата висока заетост и прогресивното разрастване на публичните услуги (здравни и образователни) за всички граждани. Защитниците на социалната държава (welfare state) изразяват модерния дневен ред на социалдемократията най-красноречиво, когато Ричард Титмъс пледира за отговорно общество или Т. Х. Маршал обяснява историческата поява на трите измерения на гражданството: първо, либерални права, после – политическо участие, и най-накрая – икономически права (Marshall 1950). Краят на 60-те години фактически бележи зенита на социалдемократическия успех. Консервативната политическа коалиция от 50-те години постепенно дава път на по-реформистка политика. В Италия Църквата се отваря към социалдемократията с възкачването на Йоан ХХІІІ (1958–1963) и реформите на Втория ватикански събор. Тази трансформация насърчава „отварянето към лявото“ с включването на бившите прокомунистически социалисти в управляващата коалиция. В Съединените щати администрациите

на Кенеди и Джонсън отстъпват от фискалния консерватизъм на Айзенхауер, за да се заемат с по-експанзионистична и преразпределителна икономическа политика. През 1964 г. британските лейбъристи се завръщат на власт след тринадесет години опозиция; а към края на десетилетието СДП на Вили Бранд окончателно заменя християндемократите.

В средата на 60-те години изглежда, че е предложено бързо разрешаване на старото противоречие между учредяването на напълно демократичен политически ред и гарантирането на условията на собственост, което в конкретния случай означава модерен капитализъм. Социалдемократите управляват с мисията да направят капитализма ефикасен и хуманен. Различията между християндемократията и социалдемократията (или между консерватори и лейбъристи, или републиканци и демократи) са сякаш само в степента на приемане на капитализма. И двете страни на приемливия политически спектър приемат базовите правила на демокрацията; те лесно се примиряват с ролята на мнозинствата, защото смятат една фундаментална рязка промяна за нежелателна. Предизвикателства към демократичния консенсус възникват само по национални и колониални въпроси – като френския конфликт за Алжир. Някои, които си спомнят идеологическата политика на 30-те години, почти оплакват това „обезличаване на опозицията“ (Kirchheimer 1957: 128–156; 1966: 237–259). Тя обаче не се обезличава твърде дълго.

Ако европейският социализъм вече изглежда напълно опитомен, появата на обществени движения извън парламентарните партии (първо, на студентите и американските движения за граждански права, после все повече – на жените и пацифистите) разклаща това демократично равновесие на 60-те години. Новите опозиционери смятат социалдемократическите постижения за твърде манипулативни и бюрократични. А и войната на Лин-

дън Джонсън с бедността не попречва нито на нарастващото въвличане във Виетнамската война, нито на продължаващата надпревара във въоръжаването. Разрастването на университетите улеснява политическата мобилизация на по-младото поколение, идеализиращо освободителните движения в „Третия свят“ и американските гета. Изявлението от Порт Хюрън на организацията Студенти за демократично общество през 1962 г. очертава новите теми на левицата:

Ние искаме установяването на демокрация на индивидуалното участие... В една демокрация на участието политическият живот ще се основава на няколко същностни принципа: че решенията с важни обществени последици ще се взимат от обществени групи; че политиката ще се разглежда позитивно, като изкуство на колективното създаване на приемлив модел на обществени отношения, че политиката има функцията да извежда хората от изолация и да ги въвежда в общността; че политическият ред трябва... да осигурява канали за изразяването на личните болки и стремежи..., така че частните проблеми... да се формулират като общи (Sale 1973: 52–53).

Токвил би се съгласил с необходимостта да се преодолее изолацията, но по въпроса за сливането на личното и политическото по-силно звучи Русо. Именно ерозията на разграничението между частни и публични дела характеризира стила и целите на новите движения – най-значителното наследство на онова, което се нарича 1968 г.

Свързаните с 1968 г. конфликти дават път на две основни събития. Едното е в областта на ценностите, а другото – на икономическата догма. Сблъсъците от 1968 г. не носят победа на левицата, но те установяват като оси на политическо противопоставяне такива въпроси, като: културните стилове, структура-

та на семейството, правата на малцинствата и застоя на Студената война. Понятието за демокрация добива по-широк обем в културните и социалните си измерения. Правото на глас не е достатъчно. Демократичната политика води до оспорване на правилата на гражданското общество и до искане за овладяване на публичната сфера. Жените, хомосексуалистите, националните малцинства претендират буквално за права върху улици, площи и други публични места. Демократичната политика става политика на присъствието.

От друга страна, понятието за демокрация стеснява обема си като основа за икономическа политика. Към края на 60-те години западните икономики навлизат в дълго десетилетие на инфлация. След десетилетие на, общо взето, неефективно корпоративно договаряне за ограничаване на възнагражденията, избирателите връщат на власт по-конфронтационните консерватори като Маргарет Тачър и Роналд Рейгън. Там, където социалистите все още управляват, те обръщат традиционните си приоритети към растящо социално подпомагане и пълна заетост. Демокрацията става по-скромна в икономическите си стремежи – социалдемократите претендират за повече ефикасност, а не за повече реформизъм. В Съединените щати кандидатът за президент на Демократическата партия през 1988 г. стига дотам да заяви, че залог в предстоящите избори няма да бъде идеологията, а компетентността.

За разлика от времето между двете световни войни, икономическите искания и критики не пораждаат сериозни авторитарни претенденти вдясно. Въпреки това, както отбелязахме по-горе, около управлението на икономиката се поражда скрит антидемократичен дискурс. Консервативните икономисти и бизнесмени се боят, че инфлацията може би е присъща на демократичните режими. Демокрацията не би могла да наложи колектив-

но самоограничение, за да привилегирова бъдещи инвестиции спрямо съществуващото в момента потребление. Само запазването на ключови икономически институции – преди всичко на централните банки, които контролират паричното предлагане – от властта на демократичните мнозинства може да съживи стабилния растеж. Контролът върху паричното предлагане, също както основните свободи на религията и дискусиата, трябва да бъде поставен извън страстите на масите. Като цяло през 80-те години европейските социалисти приемат тези предписания. Несъмнено френските, западногерманските и испанските социалисти го правят. Британските лейбъристи, които отхвърлят новото „евангелие“, остават в политическото небитие. За пореден път демокрацията се стабилизира с намаляване на своите претенции. Друга индикация за промяната е, че докато в края на 70-те години в един сериозен научен труд се приема като нещо рутинно да се критикува политическият плурализъм, че позволява на пазарната икономика да бъде източник на недемократична власт (Lindblom 1977), то към 1990 г. свободно функциониращите пазари вече се смятат за предпоставка за успешна демокрация. Демокрацията и капитализмът се възприемат като съвместими след десетилетия на взаимно подозрение. Дали този „меден месец“ ще надживее някои от икономическите трудности, които, изглежда, нарастват в началото на 90-те години, си остава ключов въпрос.

Във всеки случай помиряването между капитализма и демокрацията не намира свой еквивалент по проблеми извън икономическата сфера. Запазва се напрежението при проблемите, свързани с културните конфликти, миграцията, сигурността в градовете и контрола върху публичното пространство. Към края на 80-те години антидемократичен потенциал пораждат не толкова по-старите икономически въпроси, колкото политиката на етническа

идентичност. Европа и Северна Америка са изправени пред преселение на народите от периферията към центъра. Араби и африканци живеят в Париж, африканци и азиатци – в Лондон, латиноамериканци – в Лос Анджелис, турци – във Франкфурт и Берлин. Точно както „Първият свят“ по-рано е засилил икономическата стратификация в „Третия свят“, така днес „Третият свят“ възпроизвежда своите дълбоки социални разделения в „Първия“. Тъкмо в момента, в който демократите жънат най-големите си модерни победи след 1945 г., в Източна Европа потенциалът за популистски авторитаризъм отново нараства застрашително.

## ДЕМОКРАТИЧНИТЕ ПОБЕДИ – УРОЦИТЕ ОТ 1989 Г.

Демократизацията настъпва на вълни. Явно примерът на една влиятелна страна (или натискът и помощта, които тя оказва) насърчава следването на този пример. Обратно, шумният провал (например Германия през 1933 г.) може да върне назад прогреса и на други места (Huntington 1991). „Ерата на демократичните революции“ обхваща Американската и Френската революция и демократичните усилия в Латинска Америка и Европа. Много от тях се оказват крехки и не се утвърждават, макар да чертаят жалоните на бъдещето. Последиците от Първата световна война дават нов тласък на демократизацията в Европа с известен отглас в т. нар. „Трети свят“. Междувоенните демокрации се оказват крехки, а тези в Централна и Източна Европа скоро отстъпват място на авторитарни диктатури. „Преходите на режимите“, започнали през 70-те години, са по-обещаващи. Гърция, Португалия и Испания, после възстановяването на цивилното управление в Латинска Америка, колебливата либерализация в Южна Корея и Тайван, дори и в Африка, и в най-дра-

матичен план – рухването на комунистическото еднопартийно управление в Съветския съюз и Източна Европа, съставляват най-сериозното разширяване на демокрацията досега.

Периодите на демократичен напредък и на демократичен застой традиционно са стимулирали мисленето за условията, благоприятстващи демократичната стабилност. През 50-те и 60-те години, когато демокрацията изглежда мощна, но, общо взето, ограничена до атлантическия свят, социолозите наблягат на необходимите ѝ предпоставки. Когато се изучава сравнителната история на режимите, е правдоподобно да се предположи, че за да пусне свои корени, демокрацията се нуждае от някакъв първоначален революционен разрив (Moore 1964). Според някои анализатори успешните демократични режими почиват на „подходяща“ демократична уредба на местното самоуправление и сдруженията (Eckstein 1961). Други (Dahl 1971) смятат, че многобройните и припокриващи се йерархии на властта („полиархията“) осигуряват устойчивост на демокрацията, щом този плурализъм не позволява на никой отделен елит да монополизира политическото господство. Все пак други анализатори предполагат, че икономическото и социалното развитие – грамотност, силна средна класа и липса на остро контрастираща бедност – е необходимо, ако не и достатъчно условие (Rostow 1960). Последната вълна на демократизация по подобен начин провокира размисъл върху условията за „преход“ към демокрация (Schmitter et al. 1986). Приносът на тези изследвания е различен. Те не търсят условията, които водят към провал на демокрацията, а тези, които способстват за преминаването от авторитарно към либерално управление. Все още е открит въпросът, дали факторите, които спомагат за възстановяване или установяване на демокрацията (и подкопаване на авторитаризма), съвпадат с тези, които спомагат за съхраняването ѝ.

И двата типа теории акцентират върху природата на сцеплението между държавата и обществото. Не е изненадващо, че те се фокусират върху тема, която заема централно място от Аристотел насам и постоянно се подема от всеки следващ значим политически мислител. Демокрацията, както подчертава Токвил, произтича както от уменията на правителството, така и от тенденциите в обществото. Уместно ще е да се върнем към отношението между общество и политически режим в светлината на големите демократични трансформации от последните години.

Централна тема за демократичното движение от 1989 г. е апелът към „гражданското общество“. Този моден термин за съжаление си остава едно неясно понятие. Въпреки небрежните формулировки, комунистическите режими всъщност са имали граждански общества, т.е. структурите от сдружения, групи по интереси и организации. Но комунистическите граждански общества са покровителствани и контролирани от Партията. Движенията от 80-те години в Източна Европа провеждат своята революция в името на едно автономно гражданско общество. Отбелязахме, че френските консерватори през XIX в. са се стремили да изградят структура от обществени сдружения, за да осуетят революционната политика. За разлика от тях, през 80-те години на XX в. демократите от Източна Европа се стремят да възстановят гражданското общество именно за да възстановят демократичната политика. Демокрацията изисква едно ниво на автономно сдружаване и общуване. Уроците от 1989 г. внушават, че за демократизацията е по-малко съществено „съответствието“ между държавата и обществото, отколкото просто енергията и автономията на живота чрез подобно сдружаване. Тази перспектива не отслабва значението на индивидуалната съпротива, която изглежда толкова важна през 70-те години, ко-

гато Западът разчита на героични дисиденти като Солженицин и Сахаров. Но гражданската инфраструктура на колективните начинания сякаш започва да добива не по-малко значение. Ето един от простите уроци от 1989 г. – демокрацията изисква акцентирание върху една социална, а не само херметически затворена визия.

Не всеки важен въпрос за демокрацията засяга отношението между държавата и обществото. Демокрацията – нейното въвеждане, нейното поддържане, нейните възможности за саморазрушение – предполага размисъл за политиката сама по себе си. Такъв размисъл е бил повече сфера на политическата философия, отколкото на политическата социология и събитията от 1989 г. учат и на това. С приближаването на 2500-ата годишнина на демокрацията, нейните двусмислия се открояват за пореден път. Демокрацията е режим на числеността. Тя почива на мнозинствата. Ако тя не поставя граници на дейностите, които числеността може да легитимира, тогава демокрацията е обект на израждане, което предсказват теоретиците от Платон и Аристотел до Уолтър Липман и Лео Щраус. Ако либералните базови правила не се защитават от институционални гаранции, безскрупулни демагози биха могли да мобилизират народната воля за потиснически цели. Такава е била ситуацията при фашизма и комунизма. Би ли могла подобна ситуация отново да възникне като резултат от растящите етноцентризъм и ксенофобия, когато в Източна Европа се разпадат бивши национални структури или нахлуват имигранти в общества, смятани за хомогенни? Мнозинствата могат да станат нетолерантни. От друга страна, силата на числеността, позоваването на общественото мнение и непосредствената убедителност на надарени оратори запазват ключовото си значение за скритата мощ на демократичните режими. Уудроу Уилсън и Лойд Джордж, Рузвелт и Чърчил и

накрая Борис Елцин съживяват поставената под обсада демокрация благодарение на качествата си на трибуни.

А настъпването на демокрацията в Съветския съюз, в Чехословакия, особено в Източна Германия показва, че в решителни моменти основното средство за демократични инициативи си остава, както през 1789 г., тълпата. Простият брой осигурява легитимност на демокрацията. Според по-младите „радикали“ в Западна Европа и Северна Америка, през 60-те години демокрацията е закърняла в бюрократични правила за взимане на решения. Но резките промени от 1989 г. (в по-голяма степен от бунтовете от 1968 г.) потвърждават потенциала за участие.

Най-проблематичният аспект от институционализирането на демокрацията обаче е необходимостта от мобилизацията на тълпата. Масовият протест си остава незаменим – понякога плашещ, но и вдъхновяващ, както при съветската защита на новите свободи по време на въстанието от август 1991 г. Дори когато репресията успее, демокрацията предполага тълпата, както на площад „Тяньанмън“. Британците и американците, чиито революции са останали далеч в миналото, често пренебрегват или се отказват от този урок. В епоха, в която политическото красноречие се опосредства от телевизията, те често забравят магията на пряката реторика. Но без подобно взаимодействие между оратори и маси, няма ли политическите системи да станат стратифицирани, елитарни, а членовете им – да потънат в частните си нужди и потребление? Демокрацията в по-ранния си смисъл е изисквала непрекъснат публичен ангажимент, готовност да се обсъжда и мисли какво желае населението. Такова приемане на страстите на тълпата поражда опасност, но и жизненост.

Демокрацията завършва века като формата на управление с най-високи изисквания – тя предполага постоянно обсъждане,

за да не се изроди в обикновен ритуал. Тя не е интересен за гледане спорт, макар че често телевизията заплашва да я превърне в нещо подобно. Тя предполага ограничение – мнозинствата трябва сами да се откажат от цялата власт. Те трябва да поставят ключови ресурси за политически и социален натиск извън своя собствен контрол, за да не се стигне до гражданска война и потисничество. Но изглежда демокрацията предполага и някои аспекти на харизма – не за да компенсира бюрократичните посегателства, които според Макс Вебер застрашават взимането на политически решения, а за да привлече вниманието на масите. Даже когато, а може би най-вече когато демокрацията функционира добре, както през 60-те години, тя сякаш действа без душа и сърце и е в състояние да отчужди от себе си младите.

Затова жизнеността на демокрацията възкръсва в силно драматични моменти – дори с цената на стабилността. Тя влече със себе си остра борба за публично пространство. Както забелязва един от най-яроствните критици на демокрацията Вилфредо Парето, съществува тенденцията демократичните режими (всъщност всички режими) да функционират циклично. За да запази енергията си, демокрацията се нуждае от периодични усилия за обхващане на онези, които до този момент са били лишавани от политически, културни и икономически права. Тези усилия за включване са традиционно работа на левицата, както във Франция и Америка през 30-те или в западните общества през 60-те години. Те са свързани с хаотична политика и пламенни идеологически претенции. Техният лозунг е справедливост. Трудността се състои в това, че всяко усилие за включване създава нови категории от изключени. Фактически демокрациите очертават по-широк периметър на гражданството, но накрая им се налага да привеждат в действие този нов периметър. Да ръководят въпросните периоди на консолидация се пада на консер-

вативни мнозинства, както през 20-те и през 50-те години. Тези мнозинства разсейват утопичните очаквания. Те съкращават икономическото преразпределение и покровителстват публичните спестявания; те налагат социални и териториални граници. Те се връщат към нормалността. Техният лозунг е реализъм.

Не е ясно в каква фаза от цикъла се намираме през 1992 г. През 80-те години демокрацията като цяло е била поверена на консерватори или на социалдемократи, които са се държали като консерватори. Но в съветските републики и Източна Европа, бившите диктатури в Латинска Америка и Южноафриканската република правителствата се заемат с експерименти в либерализацията. По същото време обаче, изглежда, расте публичният натиск за ограничаване на експериментите по включването, укрепването на националните граници и вътрешните класови бариери. Великият ритъм на Лявото и Дясното, белязал историята на модерните демокрации, е труднодоловим. Демократичната политика изглежда в състояние на любопитно разклоняване. Европейците и североамериканците с право са удовлетворени от успеха на демокрацията през 1989 г. Демокрацията е печелила забележителни победи и без да се достига до крайностите, които са правили тези победи толкова кратки и толкова кървави в миналото. Но нямаме причини да вярваме, че усилията, които са необходими, за да бъде демокрацията както либерална, така и трайна, ще бъдат по-малко и през идващото хилядолетие.

*Превод: Борис Попиванов*

## БИБЛИОГРАФИЯ:

Barry, B. 1985. Does Democracy Cause Inflation? Political Ideas of some Economists. Leon Lindberg and Charles S. Maier (eds.). – *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, DC, 280–317.

Berlin, S. I. 1958. *Two Concepts of Liberty*. Oxford. (Бълг. превод: Бърлин, И. 2000. Две концепции за свободата. – В: *Четири есета за свободата*. С., Унив. изд. „Св. Климент Охридски“.)

Brunner, O., W. Conze, R. Koselleck (eds.) 1972. *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart.

Calhoun, J. C. 1854. *A Disquisition on Government*, in *Works of John C. Calhoun*, ed. Richard C. Crall, 6 vols. New York, 1854–1855, vol. 1.

Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy*. New Haven, Conn.

Dahl, R. A., Lindblom, Ch. E. 1973, *Politics, Economics and Welfare*. New York.

Donzelot, J. 1984. *L'invention du social: Essai sur le declin des passions politiques*. Paris.

Eckstein, H. 1961. *A Theory of Stable Democracy*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Research Monograph, 10. Princeton, NJ.

Handlin, L. 1984. *George Bancroft: The Intellectual as Democrat*. New York.

Hofstadter, R. 1969. *The Idea of a Party System*. Berkeley and Los Angeles, Calif.

Holmes, St. 1984. *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*. New Haven, Conn.

Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Okla.

Kirchheimer, O. 1957. The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes. – *Social Research* (summer), 128–156.

Kirchheimer, O. 1966. The Vanishing Opposition: The Case of Germany. Robert A. Dahl (ed.). – In: *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, Conn.

Kloppenbergh, J. T. 1986. *Uncertain Victory: Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870–1920*. New York and Oxford.

Koselleck, R., H. Maier. 1972. *Demokratie*. – In: Brunner et al. 1972.

Lindblom, Ch. E. 1977. *Politics and Markets*. New York.

Madison, J. 1788. *The Federalist: A Collection of Essays, written in favour of the new Constitution...* New York. (Българ. превод: Медисън, И. *Федералистът*. С., Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 1997).

Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge.

Mill, J. S. 1910 a. *On Liberty* [1859] Everyman edn. London and New York. (Българ. превод: Мил, Дж. С. 1993. *За свободата*. С., Център за изследване на демокрацията.)

Mill, J. S. 1910 b. *Considerations on Representative Government* [1861] Everyman edn. London and New York.

Moore, B., jun. 1964. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston.

Palmer, R. R. 1953. Notes on the Use of the Word 'Democracy'. – *Political Science Quarterly*, 68, 203ff.

Rosanvallon, P. 1985. *Le moment Guizot*. Paris.

Rostow, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge. (Българ. превод: Ростой, У. У. 1993. *Стадии на икономическия растеж. Некомунистически манифест*. Бургас.)

Sale, K. 1973. *SDS*. New York.

Schieder, Th. 1962. The Theory of the Political Party. – In: *The State and Society in our Times*. Edinburgh and London.

Schmitter, P. C., G. O'Donnell and L. Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore.

Sorel, G. 1917. *Materiaux d'une theorie du Proletariat*. Paris.

- Sorlin, P. 1966. *Waldeck-Rousseau*. Paris.
- Steel, R. 1980. *Walter Lippman and the American Century*. Boston.
- Talmon, J. L. 1955. *The Origins of Totalitarian Democracy*. London.
- Tocqueville, A. de. 1951. *Democracy in America* [1835], trans. H. Reeve and P. Bowen, ed. P. Bradley. New York. (Бълг. превод: Токвил, А. дьо. 1996. *Демокрацията в Америка*. Т. 1. С., Избор.)
- Tocqueville, A. de. 1955. *The Old Regime and the French Revolution* [1856], trans. Stuart Gilbert (Garden City, New York). (Бълг. превод: Токвил, Алексис дьо 1992. *Бившият режим и революцията*. С., Избор.)
- Tocqueville, A. de. 1959. *Recollections of Alexis de Tocqueville* [1853], trans. Alexander Teixeira de Mattos, ed. J.P.Mayer. Cleveland and New York.

# ТРЕТАТА ВЪЛНА. ДЕМОКРАТИЗАЦИЯТА В КРАЯ НА ХХ ВЕК\*

СЕМЮЪЛ ХЪНТИНГТЪН

## ПЪРВА ГЛАВА КАКВО?

### *Началото на третата вълна*

Третата вълна на демократизация в модерния свят започва неочаквано и неосъзнато 25 минути след полунощ в четвъртък, 25 април 1974 г., в Лисабон, Португалия, когато една радиостанция излъчва песента *Grandola Vila Morena*. Изпълнението ѝ е сигнал за военните части във и около Лисабон да осъществят плановете за държавен преврат, внимателно разработени от младите офицери начело на *Movimento das Forças Armadas (MFA)*<sup>1</sup>. Превратът е извършен ефикасно и успешно и среща незначителна съпротива от страна на полицейските сили. Военните части завземат ключовите министерства, радиостанциите, пощата, летищата и телефонните централи. До обед тълпи заливат улиците, приветствайки войниците и затъквайки карамфили в дулата на пушките им. До вечерта сваленият диктатор Марсело Каetano се предава на новите военни лидери на Португалия. На следващия ден той отпътува в изгнание. Така умира диктатурата, родена чрез подобен военен преврат през 1926 г. и ръководена повече

---

\* Преводът е направен по: Samuel Huntington. *The Third Wave. Democratization in Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Norman and London, 1991, 3–46.

<sup>1</sup> Движение на въоръжените сили (бел. прев.).

от 35 години от един суров цивилен управник, Антонио Салазар, в тясно съгрудничество с португалската армия<sup>2</sup>.

Превратът от 25 април е неочакваното начало на едно световно по обхвата си движение към демокрация, защото превратите по-често събарят, отколкото издигат демократични режими. Той е неосъзнато начало, защото въвеждането на демокрация, да не говорим за подбуждането на едно глобално демократично движение, далеч не влиза в целите на водачите на преврата. Смъртта на диктатурата не гарантира раждане на демокрацията. Тази смърт обаче освобождава широк спектър от народни, социални и политически сили, успешно потискани по време на диктатурата. В осемнадесетте месеца след априлския преврат в Португалия царят вълнения. Офицерите от MFA се разделят на враждуващи консервативни, умерени и марксистки фракции. Политическите партии покриват също толкова широк спектър: от твърдолинейната Комунистическа партия вляво до фашистките групи вдясно. Сменят се шест временни правителства, всяко от които упражнява по-малко власт от предшестващото го. Правят се опити за преврати и контрапреврати. Работници и селяни стачкуват, демонстрират и превземат заводи, ферми и медии. Умерените партии печелят националните избори на годишнината от преврата през 1975 г., но през есента на същата година една гражданска война между консервативния север и радикалния юг вече изглежда възможна.

Революционните промени в Португалия в много отношения сякаш възпроизвеждат Русия от 1917 г., като Каetano е в роля-

---

<sup>2</sup> Описания на планирането и осъществяването на преврата от 25 април могат да се видят в: Harvey, R. *Portugal: Birth of a Democracy*. London, Macmillan, 1978, 14–20; Porch, D. *The Portuguese Armed Forces and Revolution*. London, Croom Helm; Stanford, Hoover Institution Press, 1977, 83–87, 90–94.

та на Николай II, априлският преврат е Февруарската революция, доминиращите групи в МФА са болшевиките, има сходни повсеместни икономически трусове и народни вълнения, а даже и еквивалент на Корниловския заговор в неуспешния десен опит за преврат на генерал Спинола през март 1975 г. Приликите не остават незабелязани за внимателните наблюдатели. През септември 1974 г. Мариу Соариш, външен министър във временното правителство и лидер на Португалската социалистическа партия, се среща с държавния секретар Хенри Кисинджър във Вашингтон. Кисинджър упреква Соариш и другите умерени, че не действат по-решително за предотвратяване на една марксистко-ленинска диктатура.

„Вие сте един Керенски... Вярвам във вашата искреност, но вие сте наивен“ – казва Кисинджър на Соариш.

„Определено не искам да бъда Керенски“ – отговаря Соариш.

„И Керенски не е искал“ – отвръща Кисинджър<sup>3</sup>.

Португалия обаче се оказва различна от Русия. Такива като Керенски побеждават, а демокрацията триумфира. Соариш ще стане министър-председател, а по-късно – президент. А в ролята на Ленин на Португалската революция, т. е. в ролята на човека, който в критичния момент използва дисциплинирана сила, за да произведе желанието от него политически резултат, е един мълчалив продемократичен полковник на име Антонио Рамалхо Енеш, който на 25 ноември 1975 г. смазва радикалните леви елементи във въоръжените сили и подsigурява бъдещето на демокрацията в Португалия.

Движението към демокрация в Португалия през 1974 и 1975 г. е драматично, но не и уникално. Не толкова забележими

---

<sup>3</sup> Цит. по Szulc, T. Lisbon and Washington: Behind the Portuguese Revolution. – *Foreign Policy*, 21, Winter 1975–1976, p. 3.

демократични размествания се случват и другаде. През 1973 г. в Бразилия ръководители на отиващото си правителство на генерал Емилио Медичи разработват планове за политическо *distensao*, или „намаляване на натиска“, и през 1974 г. генерал Ернесто Гейсел поставя за задача на новото си правителство стартиране на процес на политическо „отваряне“. В Испания министър-председателят Карлос Ариас предпазливо либерализира диктатурата на Франко, докато страната чака смъртта на диктатора. В Гърция „режимът на полковниците“ трупна напрежения, които водят до падането му в средата на 1974 г. и, по-късно същата година – до първото демократично избрано правителство в новата вълна от преходи. През следващите 15 години тази демократична вълна добива глобален обхват; около 30 страни преминават от авторитаризъм към демокрация, а поне 20 други са засегнати от демократичната вълна.

### *Смисълът на демокрацията*

Преходите към демокрация между 1974 и 1990 г. са предметът на тази книга. Първата стъпка в изследването на този предмет е изясняване на смисъла на демокрацията и демократизацията, който се използва в книгата.

Понятието за демокрацията като форма на управление води началото си от гръцките философи. Модерната му употреба обаче датира от революционните преобразувания в западното общество от края на XVIII в. В средата на XX в. се открояват три общи подхода в дебатите за смисъла на демокрацията. Като форма на управление демокрацията е била дефинирана по отношение на източниците на власт за управлението, целите, на които служи управлението, и процедурите за учредяване на управлението.

Сериозни проблеми с двусмислието и неточността възникват, когато демокрацията се дефинира по отношение на източника на власт или на целите, поради което в това изследване се използва процедурна дефиниция<sup>4</sup>. В други управленски системи хората стават лидери поради родословие, жребий, богатство, насилие, кооптиране, образование, назначение или изпит. Централната процедура на демокрацията е селекцията на лидери чрез състезателни избори, в които участват хората, които те управляват. Най-важната модерна формулировка на това понятие за демокрация прави Йозеф Шумпетер през 1942 г. В новаторското си изследване *Капитализъм, социализъм и демокрация* Шумпетер изяснява недостатъците на т. нар. от него „класическа теория на демокрацията“, която дефинира демокрацията по отношение на „волята на народа“ (източник) и „общото благо“ (цел). Развенчавайки успешно тези подходи към предмета, Шумпетер развива онова, което той назовава „друга теория за демокрацията“. „Демократичният метод – казва той – е тази институционална уредба за постигане на политически решения, при която индивидите придобиват властта да решават в конкурентна борба за гласа на народа.“<sup>5</sup>

Известно време след Втората световна война тече дебат между твърдо решените да дефинират демокрацията в класичес-

---

<sup>4</sup> По-задълбочено разглеждане на тези трудности може да се намери в: Huntington, S. P. *The Modest Meaning of Democracy*. – In: *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, ed. Robert A. Pastor. New York, Holmes and Meier, 1989, 11–18; Kirkpatrick, J. J. *Democratic Elections, Democratic Government and Democratic Theory*. – In: *Democracy at the Polls*, ed. David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, 325–348.

<sup>5</sup> Schumpeter, J. A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 2 ed. New York, Harper, 1947, chap. 21, p. 269.

ки дух чрез източника или целта и растящия брой теоретици, придържащи се към едно процедурно понятие за демокрация по Шумпетеров маниер. До 70-те години дебатът е приключил и Шумпетер е победил. Теоретиците все повече прокарват различия между рационалистичните, утопични, идеалистични дефиниции на демокрацията, от една страна, и емпиричните, описателни, институционални и процедурни дефиниции – от друга, и заключават, че само последният тип дефиниция предлага аналитичната прецизност и емпиричните съответствия, които правят едно понятие полезно. Широките дискусии за демокрацията в рамките на нормативната теория рязко намаляват, поне сред американската научна общност, и се заменят от усилия за разбиране на природата на демократичните институции – как функционира и защо се развиват или рухvat. Доминиращото усилие е думата „демокрация“ да изразява по-малко емоции и повече здрав смисъл<sup>6</sup>.

Следвайки Шумпетеровата традиция, това изследване дефинира една политическа система през XX в. като демократич-

---

<sup>6</sup> Вж. Dahl, R. A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971, 1–10; Sartori, G. *Democratic Theory*. Detroit, Wayne State University Press, 1962, 228 ff.; Kirkpatrick, J. J. Op. cit., 325 ff.; English, R. *Constitutional Democracy vs. Utopian Democracy*. Washington, Ethics and Public Policy Center, 1983; Bingham, G., Jr. Powell. *Contemporary Democracies*. Cambridge, Harvard University Press, 1982, 2–7; Linz, J. J. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. – In: *The Breakdown of Democratic Regimes*, ed. Juan J. Linz and Alfred Stepan. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, 5–6; O'Donnell, G., P. C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, 6–14; Inkeles, A. Introduction: On Measuring Democracy. – *Studies in Comparative International Development*, 25, Spring 1990, 4–5; Vanhanen, T. *The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850–1979*. Helsinki, Finnish Society of Sciences and Letters, 1984, 24–33.

на дотолкова, доколкото нейните най-овластени субекти за взимане на колективни решения се избират чрез справедливи, честни и периодични избори, в които кандидатите свободно се състезават за гласове и в които практически цялото пълнолетно население има право да гласува. Дефинирана по този начин, демокрацията обхваща двете измерения – съревноваване и участие, – които Робърт Дал разглежда като ключови в неговата концепция за реалистична демокрация или полиархия. Освен това тя предполага съществуването на онези граждански и политически свободи на словото, печата, събиранията и сдруженията, които са необходими за политическия дебат и провеждането на изборителни кампании.

Тази процедурна дефиниция на демокрацията предоставя няколко критерия – групирани основно около двете измерения на Дал, – с чиято помощ може да се прецени до каква степен политическите системи са демократични, да се сравняват системи и да се анализира дали системите стават повече или по-малко демократични. Степента например, в която една политическа система отхвърля изборителното участие на част от своето общество – както е ставало с южноафриканската система спрямо 70% от населението ѝ, т.е. с чернокожите, както е ставало с Швейцария спрямо 50% от населението ѝ, т.е. с жените, или както е ставало със Съединените щати спрямо 10% от населението им, т.е. с чернокожите от Юга, – бележи и степента на нейната недемократичност. По подобен начин една система е недемократична в степента, в която на опозицията не се разрешава участието в избори, или в която на опозицията се пречи или се ограничават действията ѝ, или в която опозиционните вестници се цензурират или спират, или в която резултатите от изборите се манипулират или фалшифицират. Във всяко общество постоянният неуспех на основната опозиционна политическа партия да

вземе властта задължително повдига въпроси за нивото на състезателност, което допуска системата. В края на 80-те години демократичният критерий на свободните и честни избори става все по-полезен поради нарастващото наблюдение на изборите от международни групи. Към 1990 г. се достига моментът, в който първите избори в една демократизираща се страна получават общо признание като легитимни, само ако бъдат наблюдавани от един или повече достатъчно компетентни и безпристрастни екипи от международни наблюдатели и ако наблюдателите потвърдят, че изборите са покрили минималните стандарти на честност и справедливост.

Процедурният подход към демокрацията съответства на разумната употреба на термина. Всички знаем, че военните преврати, цензурата, нагласените избори, принудата и тормозът над опозицията, изпращането в затвора на политическите опоненти и забраната на политическите събрания са несъвместими с демокрацията. Всички знаем също така, че осведомените политически наблюдатели могат да приложат процедурните условия на демокрацията към съществуващите световни политически системи и доста лесно да представят списък на тези страни, които са явно демократични, тези, които са явно недемократични, и тези, които попадат в междинната зона, и че с малки изключения, различните наблюдатели ще съставят еднакви списъци. Всички знаем също, че можем да правим и правим преценки как управленията се променят с времето и че никой не би оспорил твърдението, че Аржентина, Бразилия и Уругвай са били по-демократични през 1986 г., отколкото през 1976 г. Политическите режими никога няма да пасват напълно на интелектуално конструирани матрици и всяка класификационна система трябва да приеме наличието на двусмислени, гранични и смесени случаи. В исторически план системата на Гоминдана в Тайван например, съчетава елементи на авторитаризма, демокрацията и

тоталитаризма. Освен това управления с демократичен произход могат да сложат край на демокрацията, премахвайки или силно ограничавайки демократичните процедури, както Корея и Турция в края на 50-те години и Филипините през 1972 г. Въпреки всички тези проблеми, класификацията на режимите по отношение на тяхното равнище на процедурна демокрация си остава относително проста задача.

Ако народният избор на главните субекти на взимане на решения е същността на демокрацията, то критичният момент в процеса на демократизация е замяната на управление, което не е избрано по този начин, с такова, което е определено при свободни, открити и честни избори. Цялостният процес на демократизация преди и след този избор обаче е обикновено сложен и продължителен. Той обхваща прекратяването на недемократичния режим, поставянето на началото на демократичния режим и накрая – консолидацията на демократичната система. Либерализацията, за разлика от демократизацията, представлява частично отваряне на авторитарната система, без да се стига до определяне на лидери на управлението чрез свободни състезателни избори. Либерализиращите се авторитарни режими могат да освобождават политически затворници, да откриват някои въпроси за публичен дебат, да отслабват цензурата, да организират избори за длъжности с малко правомощия, да разрешават известно възраждане на гражданското общество и да предприемат други стъпки в демократична посока, без да подлагат взимащите решения на проверката на изборите. Либерализацията може да доведе, а може и да не доведе до пълноценна демократизация.

Още няколко неща са важни за дефинирането на демокрацията.

Първо, дефиницията на демокрацията посредством изборите е минимална дефиниция. За някои демокрацията има или би

следвало да има по-широки и идеалистични значения. За тях „истинската демокрация“ означава *liberté, égalité, fraternité* – ефективен граждански контрол над политиката, отговорно правителство, честност и откритост в политиката, просветени и рационални разисквания, равно участие и власт и разнообразни други граждански добродетели. Повечето от тези работи не са лоши и хората могат, ако искат, да дефинират демокрацията чрез тях. Ако направим това обаче, ще възродим всичките проблеми, които възникваха при дефинициите на демокрацията, позовавайки се на източника или целта. Мъглявите понятия не ни водят към полезен анализ. Изборите – открити, свободни и справедливи – са същността на демокрацията, нейното неизбежно условие. Правителствата, дошли след избори, могат да бъдат неефективни, корумпирани, недалновидни, безотговорни, направлявани от частни интереси и неспособни да възприемат политиката, която се изисква от публичното благо. Тези качества могат да направят подобни правителства нежелани, но това не ги прави недемократични. Демокрацията е публична добродетел, но не единствената, и отношението на демокрацията към другите публични добродетели и пороци би могло да се разбере, само ако ясно разграничим демокрацията от други характеристики на политическите системи.

Второ, да допуснем, че едно общество избира своите лидери демократично, но тези лидери не упражняват реална власт. Те могат просто да са паравани или марионетки на някаква друга група. В степенята, в която най-овластените субекти на взимане на колективни решения не се определят с избори, политическата система не е демократична. В понятието за демокрация обаче са вградени ограниченията на властта. В демокрациите избраните субекти на взимане на решения не упражняват тотална власт. Те споделят властта с други групи в обществото. Ако тези де-

мократично избрани субекти на взимане на решения обаче се превърнат просто в параван за упражняването на много по-голяма власт от недемократично избрана група, тогава очевидно политическата система не е демократична. Могат да се зададат основателни въпроси: например, дали избраните правителства в Япония в края на 20-те и в Гватемала в края на 80-те години са били достатъчно доминирани от военните, за да не бъдат истински демократични. Също така обаче е лесно за критиците на едно управление, независимо отляво или отдясно, да обявяват, че избраните ръководители са просто „машини“ на някоя друга група, или че упражняват властта си само със съгласието и в стриктните рамки, поставени от някоя друга група. Подобни твърдения често се правят и те могат да отговарят на истината. Но те не бива да се приемат за верни, преди да бъде доказано, че са верни. Това може да се окаже трудно, но не е невъзможно.

Един трети проблем засяга крехкостта или стабилността на една демократична политическа система. В дефиницията за демокрация може да бъде включено понятие за стабилност или институционализация. Това обикновено се отнася до степента, в която можем да очакваме политическата система да продължи да съществува. Стабилността е централно измерение в анализа на всяка политическа система. Една политическа система обаче може да бъде повече или по-малко демократична и повече или по-малко стабилна. Системи, които можем коректно да класифицираме като еднакво демократични, могат силно да се различават по своята стабилност. Така в изследването си за свободата в света, публикувано в началото на 1984 г., Фрийдъм Хаус напълно основателно класифицира по един и същ начин Нова Зеландия и Нигерия като „свободни“. Когато е правена тази преценка, Нигерия може да е била не по-малко свободна от Нова Зеландия. Тя обаче е била много по-малко стабилна – военен преврат в

първия ден на 1984 г. слага край на нигерийската демокрация. Демократични и недемократични системи могат да възникват, но това не казва още нищо за тяхната трайност. Стабилността на една система се различава от природата на системата<sup>7</sup>.

Четвърто, съществува проблемът дали да разглеждаме демокрацията и недемократията като дихотомна, или като непрекъсната променлива. Много анализатори са предпочели втория подход и са разработили измерители на демокрацията, комбиниращи индикатори за честност на изборите, ограничения на политическите партии, свобода на пресата и други критерии. Този подход е полезен за някои цели, като установяване на вариациите в равнището на демокрация между страни (Съединените щати, Швеция, Франция, Япония), които нормално биха били смятани за демократични, или вариациите в равнището на авторитаризъм в недемократични страни. Това обаче поражда много проблеми, като например тежестта на индикаторите. Дихотомният подход служи по-добре на целта на това изследване, защото ние се занимаваме с прехода от недемократичен към демократичен режим. Нещо повече, демокрацията бе дефинирана в това изследване с прост, относително ясен и широко приет критерий. Дори когато анализаторите използват различаващи се измерители, техните преценки за това, кои политически системи са демократични и кои не са, са съпоставими в изключително висока степен<sup>8</sup>. Това изследване съответно ще разглежда демокрацията като дихотомна променлива, признавайки наличието на междинни случаи (например: Гърция през 1915–1936 г.; Тайланд

---

<sup>7</sup> За проблемите на съчетаването на стабилността и демокрацията вж.: Bollen, K. A. *Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps*. – *Studies in Comparative International Development*, 25, Spring 1990, 15–17.

<sup>8</sup> Inkeles, A. *Op. cit.*, p. 5. Болън настоява за непрекъснати променливи и непрекъснати измерители, изказвайки предположението, че демокрацията

след 1980 г.; Сенегал след 1974 г.), които могат уместно да се класифицират като „полудемокрации“.

Пето, недемократичните режими не предлагат изборно състезание и всеобщо избирателно участие. Извън тези споделени негативни характеристики, те почти нямат друго общо помежду си. Категорията обхваща абсолютни монархии, бюрократични империи, олигархии, аристокрации, конституционни режими с ограничено право на глас, лични деспотии, фашистки и комунистически режими, военни диктатури и други типове управление. Някои от тези форми са преобладавали повече в предишни епохи; някои са относително модерни. В частност, тоталитарните режими възникват през ХХ в. след началото на демократизацията и се стремят чрез масова мобилизация на своите граждани да обслужват целите на режима. Социалните учени прокарват уместно и важно разграничение между тези режими и традиционните недемократични авторитарни системи. Първите се характеризират с една партия, обикновено ръководена от един човек, всепроникваща и могъща тайна полиция, силно развита

---

варира в степени, подобно на индустриализацията. Нещата обаче очевидно не стоят така и, както показаха събитията от 1989–1990 г. в Източна Европа, страните могат бързо да преминават от недемократия към демокрация. Те не биха могли бързо от неиндустриални да станат индустриални, а дори за индустриализацията икономистите като цяло са единни – кои страни са индустриализирани, и кои не са. Числовият индекс на Болън, усредняващ 6 индикатора за демокрация, групира на база 1965 г. 27 страни с 90 или повече точки в единия край на скала от 0 до 100. Тук влизат всички страни, които най-общо могат да се класифицират като демократични през 1965 г., с изключение на Западна Германия, която събира 88,6 точки. Вж. Bollen, A. K. Op. cit., 13–14, 18, 20–23. Едно сбито изложение на основанията за дихотомен подход към този проблем може да се прочете в Sunshine, J. *Economic Causes and Consequences of Democracy: A Study in Historical Statistics of the European and European-Populated English-Speaking Countries*. Ph.D. diss., Columbia University, 1972, 43–48.

идеология, описваща идеалното общество, което тоталитарното движение се е ангажирало да осъществи, както и с правителствено присъствие и контрол на масовите комуникации и всички или повечето социални и икономически организации. Една традиционна авторитарна система, от друга страна, се характеризира с един лидер или малка група лидери, липса на партия или слаба партия, липса на масова мобилизация, вероятно „менталност“<sup>9</sup>, но не идеология, ограничено управление, „ограничен неотговорен политически плурализъм“ и липса на усилия по посока преобразуване на обществото и човешката природа<sup>10</sup>. Това разграничение между тоталитаризма и авторитаризма е ключово за разбирането на политиката на XX в. За да избегне семантичната тромавост от постоянната употреба на термина „недемократичен“ обаче, това изследване използва термина „авторитарен“ по отношение на всички недемократични системи. Специфични форми на недемократични или авторитарни режими се споменават като еднопартийни системи, тоталитарни системи, лични диктатури, военни режими и така нататък.

### *Вълните на демократизация*

Политически системи с демократични характеристики ще открием не само в модерните времена. В много райони на света племенните вождове са били избирани столетия наред, а на някои места демократични политически институции са съществували

---

<sup>9</sup> *Mentality* – изразът е на Хуан Линц и е използван по адрес на Испания на Франко (бел. прев.).

<sup>10</sup> Linz, J. J. Totalitarian and Authoritarian Regimes. – In: *Macropolitical Theory*, ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, vol. 3 of *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, 175ff.; Friedrich, C. J., Zbigniew Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2d ed. New York, Praeger, 1965, *passim*.

вали дълго на равнището на селската общност. Освен това понятието за демокрация е било, разбира се, познато на античния свят. Демокрацията на гърците и римляните обаче е изключвала жените, робите и често пъти и други категории хора, като местните чужденци, от участие в политическия живот. Степента, в която управляващите тела са били практически отговорни дори пред тази тясна общност, също е била ограничена.

Модерната демокрация не е просто демокрация на селото, племето или града-държава; тя е демокрация на националната държава и нейната поява е свързана с развитието на националната държава. Първоначалният подтик към демокрация на Запад възниква през първата половина на XVII в. Демократичните идеи и демократичните движения са важна, макар и не централна особеност на Английската революция. Фундаменталните правила на Кънектикът, приети от гражданите на Хартфорд и околните градове на 14 януари 1638 г., са „първата писана конституция на модерната демокрация“<sup>11</sup>. Като цяло обаче пуританските преобразувания не оставят демократични институции в наследство на Англия или Америка. В течение на повече от век след 1660 г. управлението и в двете страни ще става дори по-затворено и по-малко представително за народа, отколкото е било преди. В много отношения настъпва аристократическо и олигархическо възраждане. През 1750 г. на национално ниво не съществуват демократични институции в западния свят. През 1900 г. такива институции съществуват в много страни. До края на XX в. много повече страни притежават демократични институции. Тези институции се зараждат във вълните на демократизация (вж. фиг. 1).

---

<sup>11</sup> Gooch, G. P. *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*, 2d ed. New York, Harper, 1959, p. 71.

Категория	Брой страни	Първа вълна	Първа обратна	Втора вълна	Втора обратна	Трета вълна	Трета обратна
L	2						
K	11						
J	6						
I	1						
H	9						
G	9						
F	3						
E	4						
D	5						
C	10						
B	1						
A	10						
Демократични страни		33 (Max)	11 (Min)	51 (Max)	29 (Min)	62 (Max)	59 (Min)
Абсолютна промяна		+ 33	- 22	+ 40	- 22	+ 33	- 3
Общо страни = 71							

 – демократични или полудемократични фази

 – недемократични фази на бивши демократични страни

Класификация на страните:

A – Австралия, Великобритания, Ирландия, Исландия, Канада, Нова Зеландия, САЩ, Финландия, Швейцария, Швеция;

B – Чили;

C – Австрия, Белгия, Дания, Западна Германия, Италия, Колумбия, Норвегия, Франция, Холандия, Япония;

D – Аржентина, Гърция, Унгария, Уругвай, Чехословакия;

E – Източна Германия, Испания, Полша, Португалия;

F – Естония, Латвия, Литва;

G – Ботсвана, Венецуела, Гамбия, Израел, Малайзия, Малта, Тринидад и Тобаго, Шри Ланка, Ямайка;

H – Боливия, Бразилия, Еквадор, Индия, Пакистан, Перу, Турция, Филипините, Южна Корея;

I – Нигерия;

J – Бирма, Гана, Гвиана, Индонезия, Ливан, Фиджи;

K – България, Гватемала, Ел Салвадор, Монголия, Намибия, Никарагуа, Панама, Румъния, Сенегал, Хаити, Хондурас;

L – Судан, Суринам

*Фиг. 1. Вълни на демократизация и обратни вълни*

„Вълна на демократизация“ означава група преходи от недемократични към демократични режими, които възникват в определен период от време и които значително надминават по брой преходите в обратната посока за същия период от време. Такава вълна обикновено влече и либерализация или частична демократизация в политически системи, които не стават напълно демократични. Три вълни на демократизация са настъпвали в модерния свят<sup>12</sup>. Всяка вълна засяга относително малък брой

---

<sup>12</sup> За подобни, но неидентични схематизирания на неравномерното възникване на демократични политики вж. Dahl, R. A. *Democracy and Its Critics*.

страни и по време на всяка вълна протичат и преходи в недемократична посока. Освен това не всички преходи към демокрация протичат по време на демократични вълни. Историята е объркана и политическите промени не следват една идеално подредена схема. Историята също така не е и еднопосочна. Всяка от първите две вълни на демократизация е последвана от обратна вълна, при която някои, но не всички от страните, извършили по-рано прехода към демокрация, се връщат към недемократично управление. Твърде произволни са опитите да се фиксира кога точно протича един преход. Често са произволни и опитите да се фиксират точно датите на вълните на демократизация и обратните вълни. Въпреки всичко, произволността често е полезна и датите на тези вълни на смени на режими са повече или по-малко следните:

Първа, дълга вълна на демократизация	1828–1926
Първа обратна вълна	1922–1942
Втора, къса вълна на демократизация	1943–1962
Втора обратна вълна	1958–1975
Трета вълна на демократизация	1974–

*Първата вълна на демократизация.* Първата вълна има своите корени в Американската и Френската революция. Същинското възникване на национални демократични институции обаче е феномен на XIX в. В повечето страни през този век де-

---

New Haven, Yale University Press, 1989, chaps. 1, 2, 17; Gurr, T. R., K. Jagers, W. H. Moore. The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power Since 1800. – *Studies in Comparative Development*, 25, Spring 1990, 88–95; Vanhanen, T. Op. cit.; Rustow, D. A. Democracy: A Global Revolution? – *Foreign Affairs*, 69, Fall 1990, 75–76; Powell, Jr. Op. cit, p. 238; Huntington, S. P. Will More Countries Become Democratic? – *Political Science Quarterly*, 99, Summer 1984, 195–198.

мократичните институции се развиват постепенно и следователно е колкото произволно, толкова и трудно да се фиксира конкретна дата, след която една политическа система може да се разглежда като демократична. Джонатан Съншайн все пак формулира два разумни основни критерия за това, от кой момент нататък политическите системи на XIX в. покриват минималните демократични изисквания в контекста на този век: 1. 50% от възрастните мъже да имат право на глас; 2. наличие на отговорна изпълнителна власт, която или трябва да запазва подкрепата на мнозинството в избран Парламент, или да се определя с периодични народни избори. Ако възприемем тези критерии и ги приложим доста свободно, можем да кажем, че Съединените щати започват първата вълна на демократизация някъде около 1828 г.<sup>13</sup> Премахването на имуществения ценз в по-старите щати и приемането на нови щати с всеобщо право на глас за мъжете вдига доста над 50% дела на белите мъже, които реално са гласували на президентските избори през 1828 г. В последвалите десетилетия и други страни постепенно разширяват изборителното тяло, намаляват колективното гласуване, въвеждат тайния вот и постановяват отговорност на министър-председателите и кабинетите пред Парламентите. Швейцария, задокеанските английски доминиони, Франция, Великобритания и няколко по-малки европейски страни правят преход към демокрация преди края на века. Малко преди Първата световна война Ита-

---

<sup>13</sup> Sunshine, J. *Economic Causes and Consequences of Democracy...*, 48–58. Според Съншайн Съединените щати покриват критерия за изборителното право през 1840 г. Данните на Уолтър Дийн Бърнам обаче категорично подкрепят 1828 г. Вж. Chambers, W. N. *Party Development and the American Mainstream*. – In: *The American Party Systems: Stages of Political Development*, ed. William N. Chambers and Walter Dean Burnham. New York, Oxford University Press, 1967, 12–13.

лия и Аржентина въвеждат повече или по-малко демократични режими. След тази война получените независимост Ирландия и Исландия стават демократични, а масово движение към демокрация се разгръща в държавите-наследнички на империите на Романови, Хабсбургите и Хохенцолерните. В самото начало на 30-те години, след като първата вълна практически е свършила, Испания и Чили се придвижват в демократична посока. В крайна сметка в продължение на 100 години над 30 страни установяват поне минимални национални демократични институции. През 30-те години на XIX в. Токвил предсказва тази тенденция още при започването ѝ. През 1920 г. Джеймс Брайс преглежда нейната история и разсъждава дали „напълно видимата сега тенденция към демокрация е естествена тенденция, дължаща се на един всеобщ закон на обществения прогрес“<sup>14</sup>.

*Първата обратна вълна.* Точно когато Брайс разсъждава за бъдещето ѝ, демократичната тенденция отслабва и се обръща. Доминиращото политическо развитие през 20-те и 30-те години на XX в. е отклоняването на демокрацията по посока на традиционни форми на авторитарно управление или на въвеждане на нови масови по-брутални и всеобхватни форми на тоталитаризъм. Обратите настъпват предимно в онези страни, които са възприели демократичната форма малко преди или след Първата световна война, където не само демокрацията, но в много случаи и нацията е нова. От дванадесетте страни, които са въвели демократични институции преди 1910 г., само една, Гърция, претърпява обрат след 1920 г. От седемнадесетте страни, които са установили демократични институции между 1910 и 1931 г., само четири ги съхраняват през 20-те и 30-те години.

---

<sup>14</sup> Bryce, J. *Modern Democracies*. Vol. 1. New York, Macmillan, 1921, p. 24.

Първата обратна вълна започва през 1922 г. с Похода към Рим и лекотата, с която Мусолини премахва крехката и доста корумпирана демокрация в Италия. За малко повече от десетилетие неукрепналите демократични институции в Литва, Полша, Латвия и Естония са съборени с военни преврати. Страни като Югославия и България, които никога не са познавали истинска демокрация, са подложени на нови форми на още по-тежка диктатура. Завземането на властта от Хитлер през 1933 г. слага край на германската демокрация, предрешава края на австрийската демокрация на следващата година, а, на последно място, разбира се, причинява края и на чешката демокрация през 1938 г. Гръцката демокрация, дестабилизирана с Националната схизма от 1915 г., е окончателно погребана през 1936 г. В Португалия през 1926 г. побеждава военен преврат, който довежда дългогодишната диктатура на Салазар. Военните вземат властта в Бразилия и Аржентина през 1930 г. Уругвай се връща към авторитаризма през 1933 г. Военен преврат през 1936 г. причинява гражданска война и смъртта на Испанската република три години по-късно. Новата и ограничена демокрация в Япония от 20-те години е изместена от военно управление в началото на следващото десетилетие.

Тези смени на режимите отразяват възхода на комунистическите, фашистките и милитаристките идеологии. Във Франция, Британия и други страни, където демократичните институции се запазват, антидемократични движения черпят сила от отчуждението през 20-те и депресията през 30-те години. Войната, водена, за да направи света безопасен за демокрацията, вместо това дава път на десни и леви движения, решени да я разрушат.

*Втората вълна на демократизация.* Една втора, къса вълна на демократизация започва с Втората световна война. Съюзническата окупация съдейства за учредяването на демократични

институции в Западна Германия, Италия, Австрия, Япония и Корея, докато съветският натиск смазва зараждащата се демокрация в Чехословакия и Унгария. В края на 40-те и началото на 50-те години Турция и Гърция вървят към демокрация. В Латинска Америка Уругвай се завръща към демокрацията по време на войната, а Бразилия и Коста Рика я установяват в края на 40-те години. В четири други латиноамерикански страни – Аржентина, Колумбия, Перу и Венецуела – избори през 1945 и 1946 г. поставят на власт избрани от народа правителства. И в четирите страни обаче демократичните практики не издържат дълго и диктатурите се възобновяват в началото на 50-те години. В края на същото десетилетие Аржентина и Перу правят крачка назад към ограничена демокрация, която обаче е крайно нестабилна поради конфликта между военните и популистките движения на перонистите и АПРА<sup>15</sup>. По същото време обаче елитите в Колумбия и Венецуела постигат договорка да приключат военните диктатури в тези страни и да въведат демократични институции, които ще се окажат трайни.

Междувременно началото на края на западното колониално господство създава множество нови държави. В много от тях не се полагат реални усилия за въвеждане на демократични институции. В някои демокрацията е оскъдна – в Пакистан например, демократичните институции никога не се утвърждават истински и са формално отменени през 1958 г. Малайзия печели независимост през 1957 г. и запазва своята „квазидемокрация“, с изключение на кратък период на извънредно положение между 1969 и 1971 г. Индонезия поддържа неопределена форма на парламентарна демокрация от 1950 до 1957 г. В няколко нови държави – Индия, Шри Ланка, Филипините, Израел – демократичните ин-

---

<sup>15</sup> Американски народнореволюционен съюз (бел.прев.).

ституции устояват десетилетие или повече, а през 1960 г. най-голямата държава в Африка – Нигерия, се ражда като демокрация.

*Втората обратна вълна.* До началото на 60-те години втората вълна на демократизация се е изчерпала. Към края на предишното десетилетие политическото развитие и преходите взимат силно авторитарна насока<sup>16</sup>. Промяната е най-драматична в Латинска Америка. Тенденцията към авторитаризъм започва в Перу през 1962 г., когато военните се намесват, за да подменят резултатите от изборите. На следващата година един цивилен, приемлив за военните, е избран за президент, но е свален с военен преврат през 1968 г. През 1964 г. военни преврати събарят цивилните правителства в Бразилия и Боливия. Аржентина следва примера им през 1966 г., а Еквадор – през 1972 г. През 1973 г. военни режими завладяват властта в Уругвай и Чили. Военните правителства в Бразилия, Аржентина и отчасти Чили и Уругвай, според една теория, са примери за нов тип политическа система – „бюрократичен авторитаризъм“<sup>17</sup>.

В Азия военните налагат режим на военно положение в Пакистан през 1958 г. В края на 50-те години Сингман Рее започва да подкопава демократичните процедури в Корея, а наследият го през 1960 г. демократичен режим е свален с военен преврат година по-късно. Този нов „полуавторитарен“ режим е легитимиран чрез избори през 1963 г., но се превръща в пълноценна силно авторитарна система през 1973 г. През 1957 г.

---

<sup>16</sup> Emerson, R. (The Erosion of Democracy. – *Journal of Asian Studies*, 20, November 1960, 1–8,) определя 1958 г. като „годината на крах на демократичния конституционализъм в новите държави“.

<sup>17</sup> Вж. O'Donnell, G. A. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, University of California, Institute of International Studies, 1973; Collier, D. ed. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1979.

Сукарно заменя парламентарната демокрация с дирижирана демокрация в Индонезия, а през 1965 г. индонезийските военни слагат край на дирижираната демокрация и поемат управлението на страната си. През 1972 г. президентът Фердинанд Маркос въвежда режим на военно положение във Филипините, а през 1975 г. Индира Ганди прекратява демократичните практики и обявява извънредни мерки в Индия. В Тайван недемократичният режим на Гоминдана толерира либералните опозиционери през 50-те години, но ги репресира в „мрачната епоха“ на 60-те и спира „всеки вид политическа дискусия“<sup>18</sup>.

В Средиземноморския регион гръцката демокрация пада под ударите на „кралски“ преврат през 1965 г. и военен преврат през 1967 г. Турските военни събарят цивилното правителство на страната през 1960 г., връщат властта на изборно правителство през 1961 г., отново се намесват с един „полупреват“ през 1971 г., допускат връщане на изборно правителство през 1973 г. и накрая завземат цялата власт през 1980 г.

През 60-те години няколко неафрикански британски колонии печелят независимост и установяват демократични режими, издържали значително време. В тях влизат Ямайка и Тринидад и Тобаго през 1962 г., Малта през 1964 г., Барбадос през 1966 г. и Мавриций през 1968 г. Но огромното мнозинство от страните, получили независимост през 60-те години, се намира в Африка. Най-важната сред тези страни, Нигерия, започва като демокрация, но отстъпва пред военен преврат през 1966 г. Единствената африканска страна, запазила докрай демократичните практики, е Ботствана. Тридесет и три други африкански държави, получили своята независимост между 1956 и 1970 г., стават авторитар-

---

<sup>18</sup> Cheng, T.-J. Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan. – *World Politics*, 41, July 1989, 479–480.

ни още със създаването си или малко след това. Деколонизацията на Африка предизвиква най-голямото нарастване на независими авторитарни управления в историята.

Световният процес на отстъпление от демокрацията през 60-те и началото на 70-те години е впечатляващ. През 1962 г., според една оценка, 13 правителства по света са резултат от държавни преврати, а през 1975 г. техният брой достига 38. Според друго изчисление една трета от 32 работещи демокрации в света през 1958 г. стават авторитарни до средата на 70-те години<sup>19</sup>. През 1960 г. девет от десетте южноамерикански страни от иберийския ареал имат демократично избрани правителства; до 1973 г. от тях остават само две – Венецуела и Колумбия. Тази вълна от преходи към недемокрация е дори още по-поразителна, защото обхваща няколко държави като Чили, Уругвай („Швейцария“ на Южна Америка), Индия и Филипините, които са съхранили демократичните си режими четвърт век или повече. Преходите не само стимулират обясняването на латиноамериканските промени с теорията на бюрократичния авторитаризъм. Те пораждат и много по-широк песимизъм за приложимостта на демокрацията в развиващите се страни и засилват тревогата, доколкото жизнена и осъществима е демокрацията в развитите страни, където тя е съществувала години наред<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Finer, S. E. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. 2d ed. Harmondsworth, Penguin Books, 1976, p. 223; Verba, S. *Problems of Democracy in the Developing Countries*. Remarks, Harvard-MIT Joint Seminar on Political Development, October 6, 1976, p. 6.

<sup>20</sup> Смяната на фокуса на литературата върху политическото развитие от демокрацията към стабилността и открояването на противоречията и кризите в самото развитие се проследяват накратко в Huntington, S. P. *The Goals of Development*. – In: *Understanding Political Development*, ed. Myron Weiner and Samuel P. Huntington. Boston, Little, Brown, 1987, 3ff. Тревогата за западната

*Третата вълна на демократизация.* За пореден път обаче диалектиката на историята обръква теориите на социалните науки. За петнадесетте години, последвали края на португалската диктатура през 1974 г., демократични режими заменят авторитарните в приблизително 30 страни в Европа, Азия и Латинска Америка. При други страни в авторитарните режими настъпва значителна либерализация. А при трети движенията в подкрепа на демокрацията печелят сила и легитимност. Макар очевидно да има съпротива и неуспехи, както в Китай през 1989 г., движението към демокрация сякаш приема характера на почти непреодолимо глобално течение, което се носи от един триумф към друг.

Това демократично течение се проявява първо в Южна Европа. Три месеца след португалския преврат рухва военният режим, управлявал Гърция от 1967 г., и властта поема цивилно правителство начело с Константинос Караманлис. През ноември 1974 г. гръцкият народ дава на Караманлис и неговата партия решаващо мнозинство в много оспорвани избори, а на следващия месец възстановяването на монархията се отхвърля със съкрушителен вот. На 20 ноември 1975 г., точно пет дена преди победата на Енеш над марксистите-ленинисти в Португалия, смъртта на генерал Франсиско Франко слага край на неговото 36-годишно управление на Испания. През следващите 18 месе-

---

демократия е отразена от: Crozier, M., S. P. Huntington, J. Watanuki. *The Crisis of Democracy*. New York, New York University Press, 1975; Rosep, R., B. G. Peters. *Can Government Go Bankrupt?* New York, Basic Books, 1978.

На 11 февруари 1976 г., по молба на ръководители от ЦРУ, изнесох пред анализатори от управлението доклад на тема „Глобалният упадък на демокрацията“. Излишно е да казвам, че разполагах с няколко много убедителни теории, обясняващи дълбочината и сериозността на този феномен. Тогава третата вълна на демократизация беше на възраст 21 месеца.

ца новият крал Хуан Карлос осигурява с помощта на министър-председателя Адолфо Суарес парламентарна и политическа подкрепа за Закон за политическа реформа, който води до избори за нов Парламент. Събранието изработва нова Конституция, ратифицирана с референдум през декември 1978 г., и на нейна основа през март 1979 г. се провеждат парламентарни избори.

В края на 70-те години демократичната вълна стига до Латинска Америка. През 1977 г. военните ръководители в Еквадор оповестяват желанието си да се оттеглят от политиката; нова Конституция е изработена през 1978 г., а изборите през 1979 г. докарват цивилно правителство. Сходен процес на оттегляне на военните от Перу води до избирането на учредително събрание през 1978 г., нова Конституция през 1979 г. и избор на цивилен президент през 1980 г. В Боливия оттеглянето на военните през 1978 г. бива последвано от четири смутни години на преврати и провалени избори, но и от окончателното избиране на цивилен президент през 1982 г. През същата година поражението във войната с Великобритания подкопава аржентинското военно правителство и довежда до избори на цивилен президент и правителство през 1983 г. Преговорите между военните и политическите ръководители в Уругвай водят до избора на цивилен президент през ноември 1984 г. Два месеца по-късно дългият процес на *abertura*, или отваряне, започнал в Бразилия през 1974 г., достига решителен момент с избирането на първия цивилен президент на страната след 1964 г. Междувременно военните напускат властта и в Централна Америка. Хондурас избира цивилен президент през януари 1982 г.; салвадорските гласоподаватели избират Хосе Наполеон Дуарте за президент в много оспорвани избори през май 1984 г.; а Гватемала избира учредително събрание през 1984 г. и цивилен президент през 1985 г.

Демократичното движение има своите проявления и в Азия. В началото на 1977 г. първата демокрация на Третия свят – Ин-

дия, прекарала година и половина в извънредно положение, се завръща към демократичното развитие. В отговор на насилието и тероризма през 1980 г., турските военни за трети път поемат управлението на страната. През 1983 г. обаче те се оттеглят и изборите издигат цивилно правителство. Убийството на Бениньо Акино през същата година задвижва поредицата събития, довели до края на диктатурата на Маркос през февруари 1986 г. и до възстановяването на демокрацията на Филипините. През 1987 г. военното правителство в Корея подлага своя кандидат за президент на крайно оспорвана предизборна кампания и относително честни избори, които той печели. На следващата година опозицията постига мнозинство в Корейския парламент. През 1987 и 1988 г. правителството на Тайван значително отслабва ограниченията върху политическата дейност в страната и се ангажира със създаването на демократична политическа система. През 1988 г. военното управление в Пакистан приключва и опозицията, възглавявана от жена, печели изборна победа и установява контрол върху правителството.

В края на 80-те години демократичната вълна залива комунистическия свят. През 1988 г. Унгария започва преход към многопартийна система. През 1989 г. изборите за национален конгрес<sup>21</sup> в Съветския съюз водят до поражение на няколко висши дейци на Комунистическата партия и все по-активен национален Парламент. В началото на 1990 г. в Прибалтийските републики се развиват многопартийни системи и Комунистическата партия на Съветския съюз (КПСС) изоставя ръководната си роля. През 1989 г. в Полша „Солидарност“ печели разгромяваща победа в изборите за национален Парламент и на сцената излиза некомунистическо правителство. През 1990 г. лидерът на

---

<sup>21</sup> Върховен съвет на СССР (бел. прев.).

„Солидарност“ Лех Валенса е избран за президент на мястото на комуниста генерал Войчех Ярузелски. В последните месеци на 1989 г. комунистическите режими в Източна Германия, Чехословакия и Румъния рухват, а състезателни избори в тези страни се провеждат през 1990 г. В България комунистическият режим също започва да се либерализира, а в Монголия възникват народни движения за демокрация. През 1990 г. сравнително честни на вид избори се организират и в двете страни.

По същото време, ако се върнем в Западното полукълбо, мексиканската управляваща партия за първи път печели с незначително мнозинство президентските избори през 1988 г. и за първи път губи държавната власт година по-късно. През 1988 г. чилийското общество отхвърля с референдум силното влияние на генерал Аугусто Пиночет върху управлението и година след това избира цивилен президент. Американска военна интервенция сваля марксистко-ленинската диктатура в Гренада през 1983 г. и военната диктатура на генерал Мануел Нориега в Панама през 1989 г. През февруари 1990 г. марксистко-ленинският режим в Никарагуа претърпява изборно поражение, а през декември същата година в Хаити е избрано демократично правителство.

70-те и началото на 80-те години бележат и финалната фаза на европейската деколонизация. Пет недемократични управления са резултат от края на Португалската империя. През 1975 г. обаче получената независимост Папуа Нова Гвинея изгражда демократична политическа система. Ликвидирането на предимно островните остатъци от Британската империя ражда дузина миниатюрни нови държави, като почти всички поддържат демократични институции, макар в Гренада да се налага възстановяване на тези институции с военна интервенция отвън. През 1990 г. Намибия получава независимост и провежда избори за правителство под международно наблюдение.

През 80-те години движението към демокрация в Африка и Средния изток е слабо. През 1979 г. Нигерия преминава от военно управление към демократично избрано правителство, но то на свой ред е свалено с военен преврат в началото на 1984 г. До 1990 г. известна либерализация настъпва в Сенегал, Тунис, Алжир, Египет и Йордания. През 1978 г. южноафриканското правителство започва бавен процес на намаляване на апартейда и разширяване на политическото участие за небелите малцинства, но не и за преобладаващото в страната черно мнозинство. След известна пауза и избирането на Фредерик де Клерк за президент, през 1990 г. процесът е възобновен с преговори между правителството и Африканския национален конгрес. До 1990 г. демократични брожения възникват в Непал, Албания и други страни, чийто предишен опит с демокрацията е бил скромнен или направо никакъв.

Като цяло движението към демокрация има глобален характер. За 15 години демократичната вълна прекосява Южна Европа, залива Латинска Америка, напредва из Азия и срива диктатурите в съветския блок. През 1974 г. 8 от десетте южноамерикански страни имат недемократични правителства. През 1990 г. правителствата на 9 са избрани демократично. През 1973 г. според оценките на Фрийдъм Хаус 32% от населението на света живее в свободни страни; през 1976 г. в резултат от извънредното положение в Индия този процент пада под 20. Към 1990 г., в сравнение с преди, в свободни общества живеят близо 39% от човечеството.

В известен смисъл вълните на демократизация и обратните вълни подсказват модел от типа „две крачки напред, една назад“. Досега всяка обратна вълна е елиминирала някои, но не всички преходи към демокрация от предходната вълна на демократизация. Последната колона в табл. 1 обаче предлага по-малко оптимистична прогноза за демокрацията. Държавите имат

най-различни форми и размери, а в десетилетията след Втората световна война броят на независимите страни се е удвоил. И все пак делът на демократичните държави в света показва значителна системност. В минимумите на двете обратни вълни 19,7% и 24,6% от страните в света са демократични. В максимумите на двете вълни на демократизация 45,3% и 32,4% от страните в света са демократични. През 1990 г. около 45,0% от независимите страни в света имат демократични системи – същият процент, както през 1922 г. Очевидно евентуалната демократичност на Гренада би имала по-малко влияние от евентуалната демократичност на Китай, а отношението на демократичните държави към общия брой страни няма чак такова значение. Нещо повече, между 1973 и 1990 г. авторитарните държави за първи път намаляват като абсолютен брой, макар че до 1990 г. третата вълна на демократизация още не е повишила дела на демократичните държави в света над предишния максимум отпреди 68 години.

**Таблица 1.** Демократизация в модерния свят

Година	Демократични държави	Недемократични държави	Общо държави	Процент на демократичните държави
1922	29	35	64	45,3
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6
1990	58	71	129	45,0

Забележка: Тази оценка на броя на режимите пропуска страни с население под един милион души.

## Проблемите на демократизацията

Дори Върховният съд следи резултатите от изборите, а социолозите винаги се мъчат да догонят историята, като развиват теории, обясняващи защо онова, което се е случило, е трябвало да се случи. Те се опитаха да обяснят отстъплението от демокрацията през 60-те и 70-те години, посочвайки неадекватността на демокрацията за бедните страни, предимствата на авторитаризма за политическия ред и икономическия растеж и причините икономическото развитие само по себе си да поражда една нова и по-устойчива форма на бюрократичен авторитаризъм. Обратният преход на страните към демокрация започна точно тогава, когато тези теории се разработваха. Следвайки непосредствено тази промяна, социолозите смениха постановките си и се заеха да създават солидна литература върху предпоставките за демократизацията, процесите, чрез които тя настъпва, и, когато му дойде времето, към проблемите на консолидацията на новите демократични режими. Тези изследвания значително обогатиха наличните знания за процесите на демократизация и общото разбиране за тези процеси<sup>22</sup>.

Към средата на 80-те години демократичните преходи породиха и вълна от оптимизъм за перспективите пред демокрацията. Съвсем уместно комунизмът се разглеждаше като „големия провал“ – според израза на Збигнев Бжежински. Други отидоха

---

<sup>22</sup> Сред основните колективни изследвания са: Linz J. J., A. Stepan, eds. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978; O'Donnell, G. P. C. Schmitter, L. Whitehead, eds. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, 4 vols. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; Diamond, L., J. J. Linz, S. M. Lipset, eds. *Democracy in Developing Countries*, 4 vols. Boulder, Colo., Lynne Rienner, 1988–1989. Книгата на Линц и Степан отразява прехода от втората обратна вълна към третата вълна на демократизация, изучавайки както възникването, така и рухването на демокрацията.

по-далеч, заявявайки, че „изчерпването на жизнеспособните системни алтернативи“ означава „категорична победа на икономическия и политическия либерализъм“. „Демокрацията победи!“ – бе твърдението на друг. Оптимизмът за демокрацията, каза трети, „има повече основания от песимизма, който цареше през 1975 г.“<sup>23</sup>. Определено контрастите във възгледите за бъдещето на демокрацията между средата на 70-те и края на 80-те години едва ли биха могли да бъдат по-драматични.

Тези амплитуди на експертното мнение още веднъж поставиха важни проблеми, засягащи отношението между политическата демокрация и историческото развитие. Големите проблеми се фокусират в обхвата и устойчивостта на демокрацията. Съществува ли фундаментално необратима, дългосрочна, глобална тенденция към разпространение на демократичните политически системи по целия свят, както са смятали Токвил и Брайс? Или политическата демокрация е форма на управление, която, с някои изключения, се ограничава до онова малцинство на заможените и/или западни общества в света? Или политическата демокрация за сериозен брой страни е нещо временно, форма на управление, която се редува с разнообразни форми на авторитарно управление?

Важни ли са тези проблеми?

Някои могат да заявят, че не са, въз основа на това, че за един народ или за неговите съседи няма голямо значение дали страната се управлява демократично, или недемократично. Обширна научна литература например внушава, че в голямата си

---

<sup>23</sup> Fukuyama, F. *The End of History?* – *The National Interest*, 16, Summer 1989, p. 3; Krauthammer, Ch. *Democracy Has Won.* – *Washington Post National Weekly Edition*, April 3–9, 1989, p. 24; Plattner, M. C. *Democracy Outwits the Pessimists.* – *Wall Street Journal*, October 12, 1988, p. A20. Срв. Brzezinski, Z. *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century.* New York, Charles Scribner's Sons, 1989, passim.

част публичната политика се формира повече от нивото на икономическо развитие на страната, отколкото от природата на нейния режим. Корупция, неефективност, некомпетентност, доминиране на частни интереси ще открием във всички общества, независимо от формата им на управление. Една популярна книга по сравнителна политология дори започва с твърдението, че „най-същественото политическо разграничение между страните не засяга формата им на управление, а качеството на управлението“<sup>24</sup>.

В тези аргументи има истина. Формата на управление не е единственото важно нещо за една страна, а навярно дори не е и най-важното. Разграничението между ред и анархия е по-фундаментално от разграничението между демокрация и диктатура. И все пак това разграничение също е ключово по няколко причини.

Първо, политическата демокрация е тясно свързана със свободата на индивида. В демокрациите може да има и има нарушени индивидуални права и свободи, а добре уредената авторитарна държава може да предостави висока степен на сигурност и ред на своите граждани. Като цяло обаче корелацията между съществуването на демокрацията и съществуването на индивидуалната свобода е изключително висока. Всъщност някакво количество от второто е съществен компонент на първото. Обратно, дългосрочният ефект от функционирането на демократичната политика вероятно е разширяването и задълбочаването на индивидуалната свобода. Свободата в известен смисъл е особена добродетел на демокрацията. Ако някой се интересува от свободата като основна публична ценност, той трябва да се интересува и от съдбата на демокрацията.

Второ, политическата стабилност и формата на управление, както посочихме, са две различни променливи. Въпреки то-

---

<sup>24</sup> Huntington, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968, p. 1.

ва те са взаимно свързани. Демокрациите често са неуправляеми, но не са често среда на политическо насилие. В модерния свят тенденцията е демократичните системи да бъдат по-малко обект на гражданско насилие, отколкото недемократичните системи. Демократичните правителства доста по-рядко използват насилие срещу своите граждани, отколкото авторитарните. Демокрациите осигуряват и общоприети канали за изразяване на несъгласие и опозиция в рамките на системата. Така и правителство, и опозиция имат по-малко стимули да използват насилие едни срещу други. Демокрациите допринасят за стабилността и като предоставят редовни възможности за смяна на политическите лидери и на публичните политики. В демокрациите промяната рядко се случва драматично изведнъж; тя почти винаги е умерена и еволюционна. Демократичните системи са много по-трудно поддатливи на сериозни революционни катаклизми от авторитарните. Революцията, както някога е казал Че Гевара, не може да успее срещу управление, което „е дошло на власт чрез някаква форма на народен вот, подправен или не, и поддържа поне видимост за конституционна законност“<sup>25</sup>.

Трето, разпространението на демокрацията има последици за международните отношения. В исторически план демокрациите са водили войни толкова често, колкото авторитарните страни. Авторитарни страни са се били с демократични страни и са се били помежду си. От началото на XIX в. до 1990 г. обаче демокрациите, с няколко добре известни или несъществени изключения, не са воювали с други демокрации<sup>26</sup>. Доколкото то-

---

<sup>25</sup> Che Guevara. *Guerrilla Warfare*. New York, Vintage Books, 1961, p. 2.

<sup>26</sup> Съществува значителна литература върху природата, степента и възможните причини за този феномен. Babst, D. V. A Force for Peace. – *Industrial Research*, 14, April 1972, 55–58; Rummel, R. J. Libertarianism and International Violence. – *Journal of Conflict Resolution*, 27, March 1983, 27–71; Doyle, M. W.

зи феномен продължава, разпространението на демокрацията по света означава разрастване на една зона на мир по света. На базата на миналия опит има вероятност един преобладаващо демократичен свят да бъде свят, относително свободен от международно насилие. Ако в частност Съветският съюз и Китай станат демокрации като другите основни сили, рискът от значимо междудържавно насилие рязко би намалял.

От друга страна, един постоянно разделен свят има вероятност да бъде свят на насилието. Прогресът в комуникациите и икономиката умножава взаимодействията между страните. През 1858 г. Ейбрахам Линкълн заявява, че „един дом не може да издържи, ако е разделен на две враждуващи половини. Нашето управление не може постоянно да остава наполовина робско и наполовина свободно.“ Светът в края на ХХ в. не е един-единствен дом, но се сближава все повече и повече. Взаимозависимостта е тенденцията на времето. Колко дълго един все повече взаимозависим свят може да се съхранява полудемократичен и полуавторитарен?

И накрая, с поглед към Америка, трябва да кажем, че бъдещето на демокрацията по света е от особена важност за нашата страна. Съединените щати са водещата демократична държава в модерния свят и тяхната идентичност като нация е неотделима

---

Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. – *Philosophy and Public Affairs*, 12, Summer/Fall 1983, 205–235, 323–353; Liberalism and World Politics. – *American Political Science Review*, 80, December 1986, 1151–1169; Maoz, Z., N. Abdolali. Regime Types and International Conflict, 1816–1976. – *Journal of Conflict Resolution*, 33, March 1989, 3–35; Russett, B. Politics and Alternative Security: Toward a More Democratic, Therefore More Peaceful, World. – In: *Alternative Security: Living Without Nuclear Deterrence*, ed. Burns H. Weston. Boulder, Colo.: Westview Press, 1990, 107–136.

от ангажимента им към либералните и демократичните ценности. Други нации могат да променят фундаментално политическите си системи и да продължат съществуването си като нации. Съединените щати нямат такава възможност. Ето защо американците имат особен интерес от развитието на глобална среда, благоприятна за демокрацията.

За това бъдещето на свободата, стабилността, мира и на Съединените щати зависи до известна степен от бъдещето на демокрацията. Настоящото изследване не се опитва да предсказва това бъдеще. То се опитва да хвърли светлина върху него, като анализира вълната на демократизация, започнала през 1974 г. То се опитва да проучи причините за тази поредица от преходи, процесите, чрез които преходите протичат, стратегиите на защитниците и противниците на демокрацията, проблемите, пред които са изправени новите демокрации (глава 5). Книгата завършва с някои разсъждения за перспективите пред бъдещото разрастване на демократичните режими по света (глава 6).

Занимавайки се с тези въпроси, използваме наличните в социалните науки теории и обобщения, в стремежа си да видим с помощта на кои от тях могат да се обяснят последните преходи. Тази книга обаче не си поставя за цел да развива обща теория за предпоставките на демокрацията или процесите на демократизация. Тя няма стремежа да обяснява защо някои страни са били демокрации повече от столетие, докато други са преживявали диктатури. Целта на книгата е по-скромна – да се опита да обясни защо, как и с какви последици през 70-те и 80-те години възниква група от почти едновременни преходи към демокрация и да разбере какво могат да ни кажат тези преходи за бъдещето на демокрацията по света.

## ВТОРА ГЛАВА ЗАЩО?

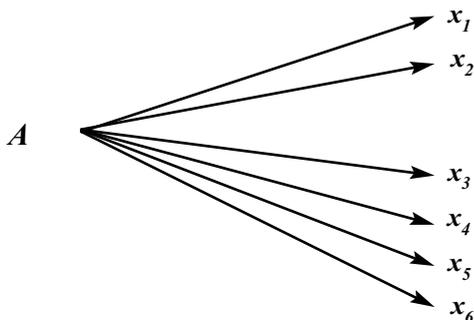
### *Обяснение на вълните*

Вълните на демократизация и обратните вълни са проявление на един по-общ феномен в политиката. Понякога в историята сходни събития се случват повече или по-малко едновременно в различни страни или политически системи. През 1848 г. революции настъпват в няколко европейски страни. През 1968 г. студентски протести избухват в много страни на няколко континента. Военните преврати в различни страни в Латинска Америка и Африка често се струпват по едно и също време. Изборите в демократичните страни произвеждат движение наляво през едно десетилетие и движение надясно – през следващото. Дългата вълна на демократизация през XIX в. протича достатъчно време, за да я отличим ясно от по-късната демократизация и обратните вълни. Всяко от последните обаче възниква за относително кратък период. Проблемът е да се установят възможните причини за вълни като тези в политиката.

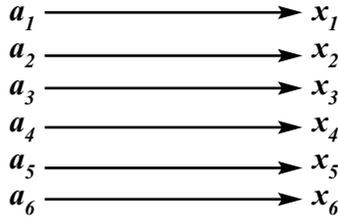
Нека приемем една система от  $b$  страни, номерирани от 1 до  $b$ . Нека приемем също, че за относително кратък период едно сходно събитие, демократизацията, или  $x$ , се случва във всяка от страните. Какво би могло да причини този изблик на  $x$ -ове? Възможни са няколко обяснения.

*Единична причина.* И шестте  $x$ -а биха могли да имат единствена причина,  $A$ , която е външна за събитията във всяка от шестте страни. Това например може да бъде възходът на нова свръхсила или някоя друга мащабна промяна в международното разпределение на властта. Може да бъде голяма война или друго важно събитие, което би оказало влияние на много други

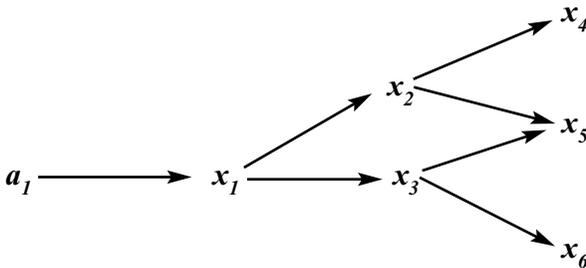
общества. През 1945 и 1946 г. например няколко латиноамерикански нации издигат демократични режими или провеждат нови национални избори. Фактите подсказват, че тези  $x$ -събития са в значителна степен резултат на единична причина  $A$ , а именно – победата на съюзниците във Втората световна война:



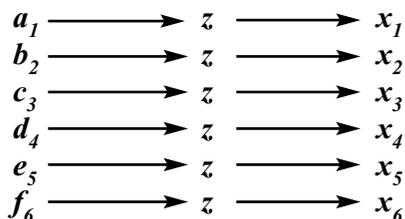
*Паралелно развитие.*  $X$ -овете могат да бъдат причинени от сходно развитие на едни и същи независими променливи ( $a_1$ ,  $a_2$  и т. н.), проявяващи се повече или по-малко едновременно и в шестте страни. Теоретиците например смятат, че има вероятност една страна да развие демокрация, когато преминава определени прагове на икономическо развитие, постигайки дадено ниво на брутният национален продукт (БНП) на глава от населението, или дадено равнище на грамотност. В този случай причината за демократичния прогрес във всяка страна е вътрешна и специфична за страната, но подобни причини биха могли да работят повече или по-малко едновременно и в други страни, като водят до подобни резултати:



*Лавинообразен ефект.* Важна причина за  $x$  в една страна може да се окаже настъпването на  $x$  в друга страна. Ако  $x$ -овете настъпват напълно едновременно, това би било невъзможно. Съвършената едновременност обаче е много рядка, а възможността за изолирана едновременност става все по-рядка. Информацията за значими политически събития все повече се предава почти мигновено по целия свят. Следователно събитието  $x$  в една страна е все повече в състояние да причини почти едновременната поява на сравнимо събитие в друга страна. Ефектът от даването на пример става все по-възможен. Някоя неповторима и дори специфична причина  $a_1$  в една страна може да причини  $x_1$  в тази страна, но по-нататък  $x_1$  може да причини сравними събития в други страни, които на свой ред могат да имат лавинообразен ефект върху трети страни:



*Господстваща панацея.* Възможно е непосредствените причини за събитието  $x$  в различни страни да се различават значително. Тези различни причини обаче могат да породят обща реакция, ако елитите в различните страни споделят обща вяра в ефикасността на тази реакция, в господстващия лек или „панацеята“ за съответния *Zeitgeist* (дух на времето). Точно както б човека могат повече или по-малко едновременно да вземат аспирин, за да облекчат б съвсем различни физически оплаквания, така и б страни могат да се ангажират едновременно със сходни преходи, за да се справят със съвсем различни набори от проблеми – инфлация в една, рухване на правото и реда в друга, задълбочаваща се икономическа рецесия в трета, военно поражение в четвърта и т. н. В този случай специфичните индивидуални причини ( $a_1, b_2, c_3$  и т. н.) за политическа промяна оказват въздействие върху общ набор от политически вярвания, за да произведат сходни  $x$ -реакции:



Посочените четири възможни обяснения на политическите вълни не са изчерпателни, не са взаимно изключващи се, нито по необходимост си противоречат. И четирите фактора могат да работят във всяка една ситуация. Те са модели за обяснение, които трябва да имаме наум при усилията си да обясним политическите вълни.

## *Обяснение на вълните на демократизация*

Зависимата променлива в това изследване не е демокрацията, а демократизацията. Целта е да се обясни защо някои авторитарни страни стават демократични за определен период от време. Фокусът пада върху смяната на режима, а не върху съществуването му по принцип.

Ето защо това изследване се различава от други, които се занимават предимно с характеристиките на общества с демократичен и недемократичен тип управление. Известен брой изследвания например установяват висока степен на зависимост между разнообразни социални и икономически фактори и наличието на демократични институции. Както обаче подчертава Данкуарт Ръстоу, генетичното обяснение се различава от функционалното<sup>27</sup>. Почти всички богати страни са демократични и почти всички демокрации са богати. Взета сама по себе си, тази корелация не казва нищо за причинно-следствената връзка и ако демокрациите са били богати значително време преди да станат демократични (както с някаква относителност е случаят с повечето северноевропейски страни), то самò по себе си тяхното богатство вероятно не е достатъчно обяснение за прехода им от недемократична към демократична политика. По същия начин в исторически план е съществувала висока степен на корелация между протестантството и демокрацията, макар че много страни са били протестантски и недемократични по две и повече столетия преди да станат демократични. Обяснението на промяната в една зависима променлива по правило изисква някакъв вид промяна в независимата променлива.

---

<sup>27</sup> Rustow, D. A. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. – *Comparative Politics*, 2, April 1970, 337 ff.

Проблемът се усложнява обаче от факта, че една промяна в независимата променлива може да приеме формата на запазване на независимата променлива. Не е задължително три години на икономическа стагнация при авторитарен режим да предизвикат падането му, но при пет години стагнация, тази вероятност нараства. Ефектът на натрупване на независимата променлива във времето накрая поражда промяна в зависимата променлива. Или, както забелязва Гейбриъл Алмънд, „социалната и международната промяна могат да продължават дълго и да започнат да причиняват промени в политическата система, едва когато в кривата или кривите възникнат краткотрайна извивка или поредица извивки“<sup>28</sup>. В този смисъл вероятността промяната да има политически ефекти е много по-голяма, когато засяга независими променливи като икономическите и социалните тенденции, отколкото в другите случаи.

Зависимата променлива е не само динамична, но и комплексна. Хората понякога приемат, че премахването на една диктатура води до възшествие на демокрацията. На практика обаче е по-вероятно недемократичните режими да се заменят с други недемократични режими, отколкото с демократични. Освен това факторите, отговорни за края на един недемократичен режим, могат драстично да се разминават с онези, които водят до създаването на демократичен. Икономическият провал на един авторитарен режим може да го подрони, но икономическият успех на авторитарния режим по-често е този, който създава основата за демократичен режим. Обстоятелствата, способстващи първоначалното установяване на един демократичен режим, могат и да не способстват неговата консолидация и дългос-

---

<sup>28</sup> Almond, G. A. Approaches to Developmental Causation. – In: *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*, ed. G. A. Almond, S. C. Flanagan, R. J. Mundt. Boston, Little, Brown, 1973, p. 28.

рочна стабилност. На най-елементарно равнище демократизацията обхваща: 1. Прекратяването на авторитарния режим; 2. Изграждането (*installation*) на демократичен режим; 3. Консолидацията на демократичния режим. Зад всеки от тези три елемента могат да стоят различни и несъвместими причини.

Анализът на независимата променлива – възможните причини за демократизацията, също повдига проблеми. На едната крайност е опасността от тавтология. Политическите елити изменят или отхвърлят авторитарните режими и въвеждат и консолидират демократични. Защо им е на политическите елити да го правят? По презумпция те действат съобразно своите интереси, ценности и цели така, както ги виждат. Ако те искат демокрация, ще произведат и получат демокрация. Или, както го формулира Ръстоу, критерият за демокрация изисква елитите да постигнат „процедурен консенсус за правилата на играта“<sup>29</sup>. Това поставя фокуса върху може би най-непосредствената и значителна обяснителна променлива – вярванията и действията на политическите елити. Обяснителната променлива е мощна, но не и задоволителна. Демокрация може да се създаде, дори ако хората не я искат. Така че навярно не е тавтологично да се каже, че демокрация ще бъде създадена, ако хората искат демокрация, но е близо до тавтологията. Някой беше забелязал, че обяснението е мястото, където умът спира, за да си почине. Защо съответните политически елити искат демокрация? Неизбежно умът иска да се придвижи нататък по причинно-следствената верига.

Най-ясно разграничение между независими и зависими променливи имаме, когато те са от различен порядък, ако, както често се случва, използваме икономическа променлива, за да

---

<sup>29</sup> Rustow, D. A. Op. cit., p. 337.

обясним политическа променлива. Цялата марксистка интелектуална традиция накланя везните в тази посока. Наличието на информация изкушава да тръгнем в тази посока. Ние разполагаме с икономически данни, в това число множество статистики по най-различни теми, за голям брой общества, особено след Втората световна война, а за западните общества това е в сила от XIX в. насам. Анализаторите неизбежно се изкушават да използват тези данни и да проследят какви корелации и причинно-следствени връзки могат да съществуват между икономическите фактори и демократизацията. Понякога такива усилия са теоретично издържани, понякога не са.

Понякога социолозите говорят и за проблема на детерминаността. Под това те обикновено разбират наличието на многообразие от правдоподобни теории за обясняване на едно събитие и последващия проблем за установяване на относителната валидност на тези теории. Това обаче е проблем само за онези, които се занимават с оценъчни теории. Той не важи за онези, които се занимават с обясняване на събития. В политиката почти за всяко нещо има множество причини. Защо този кандидат, а не онзи печели изборите? Очевидно са необходими множество променливи и теории зад тези променливи, за да обясним нещо толкова просто, като резултата от едни избори. За да възникне исторически, едно събитие почти винаги трябва да бъде детерминирано теоретично. Такъв явно е и случаят с демократизацията.

Създавани са многобройни теории и са фиксирани многобройни независими променливи, за да бъде обяснена демократизацията. Сред променливите, които според някои автори са допринесли за демокрацията и демократизацията, могат да се изброят следните:

- високо общо ниво на икономическото богатство;
- относително равно разпределение на доходите и/или богатството;
- пазарна икономика;
- икономическо развитие и обществена модернизация;
- феодална аристокрация в определен момент от историята на обществото;
- отсъствие на феодализъм в обществото;
- силна буржоазия („няма буржоа – няма демокрация“, съгласно кратката формулировка на Барингтън Мор);
- силна средна класа;
- високи равнища на грамотност и образование;
- повече инструментална, отколкото консуматорска култура;
- протестантство;
- социален плурализъм и силни междинни групи;
- развитие на политическата конкуренция преди разширяването на политическото участие;
- демократични властови структури в рамките на социалните групи и особено на тези, които са тясно свързани с политиката;
- ниско ниво на гражданското насилие;
- ниско ниво на политическата поляризация и екстремизъм;
- ангажимент на политическите лидери с демокрацията;
- опит като британска колония;
- традиция на толерантност и компромис;
- окупация от продемократична външна сила;
- влияние на продемократична външна сила;
- стремеж на елита да подражава на демократични държави;

- традиция на уважение към закона и индивидуалните права;
- общностна (етническа, расова, религиозна) хомогенност;
- общностна (етническа, расова, религиозна) хетерогенност;
- консенсус по политическите и социалните ценности;
- липса на консенсус по политическите и социалните ценности.

Теориите, свързващи тези фактори с демокрацията и демократизацията, са почти винаги правдоподобни. Приложимостта на всяка променлива и на всяка теория обаче най-често се ограничава само до няколко случая. В изминалия след 1940 г. половин век демократизация настъпва в Индия и Коста Рика, Венецуела и Турция, Бразилия и Ботствана, Гърция и Япония. Търсенето на универсално валидна независима променлива, която играе значителна роля за обясняването на политическото развитие в толкова различни страни, е почти обречено на неуспех, ако не на тавтология. Причините за демократизацията варират съществено по място и време. Многобройните теории и разнообразният опит насочват към вероятната валидност на следните предположения:

1. Нито един единичен фактор не е достатъчен, за да обясни развитието на демокрацията във всички страни или в една отделна страна.
2. Нито един единичен фактор не е задължително необходим за развитието на демокрацията във всички страни.
3. Демократизацията във всяка страна е резултат на комбинация от причини.

4. Комбинацията от причини, пораждащи демокрация, е различна за различните страни.

5. Комбинацията от причини, отговорни като цяло за даде-на вълна на демократизация, се различава от комбинацията, отговорна за други вълни.

6. Причините, отговорни за първоначалните смени на режими при една вълна на демократизация, обикновено се различават от онези, които са отговорни за по-късните смени на режими при същата вълна.

Разсъждавайки върху разнообразието на обществата с демократично управление, Мирън Уайнър заключава, че обясняването на демократизацията изисква от нас вглеждане в „стратегии, открити пред онези, които се стремят към демократична революция“<sup>30</sup>. Този съвет уместно откроява ключовата роля на политическото лидерство и политическото умение за постигане на демокрацията. Това обаче не бива да ни води към пълно отрицание на по-широките контекстуални, социални, икономически и културни фактори в обясняването на демократичното развитие. Веригата или фунията (изберете си метафората) на каузалността съществува, а международни, социални, икономически, културни и най-непосредствено политически фактори на свой ред действат едновременно, нерядко един срещу друг – било за да улесняват създаването на демокрация, било за да укрепват авторитаризма.

Ето защо причините за демократизацията са най-различни, а тяхното значение във времето може забележимо да варира. Тук не е мястото за детайлен исторически анализ на плодовете

---

<sup>30</sup> Weiner, M. Empirical Democratic Theory. – *PS*, 20, Fall 1987, p. 863.

от демократизацията преди 1974 г. Кратко резюме на най-очевидните главни причини за първата и втората вълна обаче е желателно, дори и само за да положи контекста на една по-обширна дискусия върху причините за третата вълна.

Икономическото развитие, индустриализацията, урбанизацията, появата на буржоазията и средната класа, развитието на работническата класа и ранната ѝ организация и постепенното снижаване на икономическото неравенство са играли определена роля в движенията към демократизация в северноевропейските страни през XIX в. В повечето случаи е имало и страни, където интелектуалният етос се е формирал в някаква степен от Лок, Бентам, Мил, Монтескьо, Русо и влиянието на идеалите на Френската революция. В страните на британските заселници – Съединените щати, Канада, Австралия, Нова Зеландия – много от тези фактори са работели в съчетание с много по-големите икономически възможности, слабостта на съществуващите статусни системи и по-равномерното разпределение на доходите, възможно в обществата по границите на цивилизования свят. Може би протестантството също е насърчавало демократизацията; три четвърти от страните, развили демократични институции преди 1900 г., са били предимно протестантски по религиозния си състав.

Победата на западните съюзници в Първата световна война и последвалото войната разрушаване на империите значително повлияват на демократизацията. Страните от европейската периферия – Финландия, Исландия, Ирландия – постигат относителен успех в укрепването на демократичните си системи, но същото не може да се каже за по-централните по разположение държави-наследнички на империите на Романови, Хабсбургите и Хохенцолерните. Накратко, първостепенните фактори за надигането на първата вълна на демократизация изглежда са ико-

номическото и социалното развитие, икономическата и социалната среда на страните на британските заселници и победата на западните съюзници в Първата световна война, наред с произтичащото от нея рухване на основните континентални империи.

Политическите и военните фактори отчетливо преобладават във втората вълна на демократизация. Повечето от страните, осъществяващи преходи към демокрация през тази вълна, попадат в една от следните три категории. Първо, победоносните западни съюзници налагат демокрация в няколко страни – Западна Германия, Италия, Япония, голяма част от Австрия, и Южна Корея. Второ, много други страни се придвижват в демократична посока поради победата на западните съюзници във войната. Тази категория включва Гърция, Турция, Бразилия, Аржентина, Перу, Еквадор, Венецуела, Колумбия<sup>31</sup>. Трето, отслабването на западните държави от войната и разрастващият се национализъм в отдалечените им колонии ги принуждават да започнат процеса на деколонизация. Значителен брой от новите държави се раждат като демокрации, но доста по-малко запазват демократичните си институции за един по-дълъг период от

---

<sup>31</sup> За коментари по въздействието на съюзническия успех върху демократизацията в някои латиноамерикански страни вж.: McClintock, C. Peru: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic. – In: *Democracy in Developing Countries: Latin America*, ed. L. Diamond, J. J. Linz, S. M. Lipset. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1989, p. 344; Whitehead, L. Bolivia's Failed Democratization, 1977–1980. – In: *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, ed. G. O'Donnell, P. C. Schmitter, L. Whitehead. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, 52–53; Abugattas, L. A. Populism and After: The Peruvian Experience. – In: *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, ed. J. M. Malloy and M. A. Seligson. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 122; Vacs, A. C. Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina. – In: *Authoritarians and Democrats*, ed. Malloy and Seligson, p. 16.

време. Така победата на установените западни демокрации във Втората световна война и проведената от тях след войната деколонизация носят предимно отговорност за втората вълна. Това не са исторически свързани събития. Третата вълна трябваше да има в основата си различна смесица от причини.

## ОБЯСНЕНИЕ НА ТРЕТАТА ВЪЛНА

За да обясним третата вълна демократизации, трябва да отговорим на два въпроса. Първо, защо 30 страни преобразуват авторитарните си политически системи в демократични, а около 100 други авторитарни държави не го правят? Второ, защо смените на режими в тези страни настъпват през 70-те и 80-те години на ХХ в., а не по някое друго време?

По отношение на първия въпрос – дали една страна ще осъществи преход от авторитаризъм или не, – това може да зависи от природата на авторитарния ѝ режим. На практика обаче режимите, преминали към демокрация през третата вълна, са най-разнообразни. В тях влизат еднопартийни системи, военни режими, лични диктатури и расистката олигархия в Южна Африка. Във всеки от различните типове режими има страни, които не се демократизират през петнадесетте години след 1974 г. – Китай и Виетнам сред еднопартийните системи; Бирма и Индонезия – сред военните режими; Ирак и Куба – сред личните диктатури. Природата на авторитарния режим следователно не е в състояние да обясни защо някои режими правят преход към демокрация, а други – не.

Един различен подход към отговора на този въпрос би могъл да се фокусира върху историята на смените на режими в онези страни, които са се демократизирали. Според *цикличния*

*модел* страните постоянно преминават от демократични към авторитарни системи и обратно. Този модел е особено специфичен за Латинска Америка, обхващайки държави като Аржентина, Бразилия, Перу, Боливия и Еквадор, но характеризира и други страни, като Турция и Нигерия. Тези страни проявяват едно запазващо се колебание между популистки демократични правителства и консервативни военни режими. При демократичния режим радикализмът, корупцията и безредието стигат неприемливи равнища и военните събарят режима за всеобщо народно облекчение и радост. С течение на времето обаче коалицията в подкрепа на военния режим се разпада, военният режим не съумява ефективно да се справи с икономическите проблеми на страната, професионално мислещите военни офицери започват да изпитват тревога от политизацията на въоръжените сили и, пак за всенародно облекчение и радост, военните се оттеглят, или биват изтикани от властта. По такъв начин в тези страни смяната на режима изпълнява същата функция, както смяната на партиите в една стабилна демократична система. Страната не редува демократична с авторитарна политическа система; редуването на демокрация с авторитаризъм е политическата система на страната.

Втори модел на смяна на режими е моделът на *втория опит*. Страна с авторитарна система възприема демократична система. Или демократичната система се проваля, защото в страната липсват социалните предпоставки за демокрация, или лидерите в новата демократична система следват екстремистка политика, провокираща драстична реакция, или някакъв катализъм (депресия, война) подкопава режима. Тогава, за по-дълъг или по-кратък период, на власт идва авторитарно правителство. Накрая обаче се прави второ и по-успешно усилие за въвеждане на демокрацията, като по-големият успех, поне отчасти, се

дължи на поуките, които са извели демократичните лидери от предишния неуспешен опит с демокрацията. По различен начин няколко страни – Германия, Италия, Австрия, Япония, Венецуела, Колумбия – установяват разумно стабилни демократични системи през втората вълна, след претърпените обрати в по-ранните си усилия. Испания, Португалия, Гърция, Корея, Чехословакия и Полша биха влезли в този модел на втория опит, ако техните демократични режими на третата вълна се стабилизират.

Третият модел е този на *прекъснатата демокрация*. Това включва страни, изградили демократични режими, които съществуват относително устойчив период от време. В даден момент обаче се развиват нестабилност, поляризация или други условия, които причиняват края на демократичните процеси. През 70-те години демокрацията е отменена в Индия и Филипините от демократично избраните глави на изпълнителната власт, в Уругвай – от избраните лидери в сътрудничество с военните, а в Чили – от военните лидери, съборили избрания режим. Продължителният опит на тези страни с демокрацията обаче не позволява на политическите лидери, отменили демокрацията, да премахнат изцяло демократичните практики. И в четирите случая те накрая се чувстват принудени да се подложат на някаква форма на народен вот, който губят.

Четвъртият модел на промяна съдържа *директен преход* от стабилна авторитарна система към стабилна демократична система – било чрез постепенна еволюция във времето, било чрез рязко заместване на първото с второто. Моделът е типичен за преходите от първата вълна. При консолидация на демокрацията в Румъния, България, Тайван, Мексико, Гватемала, Ел Салвадор, Хондурас и Никарагуа, резултатите от третата вълна там биха се доближили до този модел.

Накрая имаме *модела на деколонизацията*. Една демократична страна налага демократични институции на своите колонии. Колонията добива независимост и, за разлика от повечето бивши колонии, успешно съхранява демократичните си институции. Папуа Нова Гвинея е пример от третата вълна. Както посочва Мирън Уайнър, този модел се отнася предимно до бивши британски колонии, повечето от които стават независими по време на втората вълна<sup>32</sup>. Онези, чиито независимост и демокрация предстоят през третата вълна, са обикновено малки и обикновено островни. Това са Антигуа и Барбуда, Белиз, Вануату, Доминика, Кирибати, Сейнт Винсент и Гренадини, Сейнт Кристофър и Невис, Сейнт Лусия, Соломоновите острови и Тувалу. С евентуалното изключение на незначителен брой останали колонии (например Хонконг, Гибралтар, Фолклендските острови), тези страни са последното наследство на Британската империя за демократизацията. Поради малките им размери, ние няма да се занимаваме с тях, освен ако те изрично не се споменават в анализите на страните от третата вълна в това изследване.

Ако с  $A$  и  $D$  обозначим относително стабилни и дълготрайни авторитарен и демократичен режим, а с  $a$  и  $d$  – съответните им по-малко стабилни и по-краткотрайни режими, разгледаните пет модела на развитие на режимите могат да се изобразят по следния начин:

1. Цикличен:  $a - d - a - d - a - d$ ;
2. Втори опит:  $A - d - a - D$ ;
3. Прекъснатата демокрация:  $A - D - a - D$ ;
4. Директен преход:  $A - D$ ;
5. Деколонизация:  $D/a - D$ .

---

<sup>32</sup> Weiner, M. Op. cit.

Страните от третата вълна обхващат и петте модела на сменни на режими. Двадесет и три от двадесет и деветте страни, демократизирали се между 1974 и 1990 г., обаче са имали предишен опит с демокрацията. В някои случаи този опит е бил отдалечен във времето; в някои случаи е бил мимолетен; в някои случаи е бил и отдалечен, и мимолетен. В даден момент обаче той се е състоял. Повечето от страните с авторитарни системи през 1974 г., които не са се демократизирали до 1990 г., не са имали предишен опит с демокрацията. Така през 1974 г. един чудесен критерий за предсказване на това, дали някоя страна с авторитарно управление ще стане демократична, е този, дали е била демократична преди. Около 1989 г. обаче третата вълна навлезе във втора фаза и започна да засяга страни без предишен значим демократичен опит, като: Румъния, България, Съветския съюз, Тайван и Мексико. Това повдига един важен въпрос. До каква степен третата вълна ще отиде отвъд първата и втората вълна? Дали страни, които не са преживели демокрацията в миналото, могат да станат стабилни демокрации в бъдеще?

Приемливите отговори на въпроса, защо някои страни са направили преход към демокрация, а други – не са, не са задължително отговори на втория въпрос, защо тези преходи са се случили тогава, когато са се случили, а не по някое друго време. Изглежда невероятно струпването на преходи в едно десетилетие и половина да бъде чисто съвпадение. По-разумно е да допуснем, че тези преходи са предизвикани отчасти от общи причини, засегнали много страни, от паралелни събития в няколко страни и от въздействието на по-ранни преходи върху покъсните. Предишният демократичен опит обаче не обяснява защо преминаването към демокрация в тези страни се е състояло през 70-те и 80-те години на ХХ в. По подобен начин някои приписват демократичните преходи от 80-те години на дълбоко по-

чувствания и широко разпространен „копнеж за свобода“ на хората, потиснати от авторитарните управници. Присъствието на този копнеж би отличило страните, които са се демократизирали, от онези, които не са, но не може да обясни защо демократизацията е настъпила тогава, когато е настъпила. Както показват събитията от 1953, 1956, 1968 и 1980–1981 г., източноевропейците са копнеели за свобода десетилетия наред, обаче я получават едва през 1989 г. Защо тогава, а не по-рано? В други страни хората може и да не са изпитвали копнеж за свобода по-рано в своята история, но да са го развили през 70-те и 80-те години. Проблемът е да се обясни защо това желание възниква тогава. Анализът е принуден да търси други обстоятелства, които може да са го породили.

Трябва да се отговори на въпроса: какви промени в приемливи независими променливи, най-вероятно през 60-те и 70-те години, са породили зависимата променлива – демократизацията на режимите през 70-те и 80-те години? Пет такива промени, изглежда, са играли значителна роля за предизвикване на преходите на третата вълна в страните, в които са се състояли, и по времето, когато са се състояли:

1. Задълбочаващите се проблеми на легитимността на авторитарните системи в свят, в който демократичните ценности са широко възприети; зависимостта на легитимността на тези режими от ефективността им и подкопаването на тази легитимност от военни поражения, икономически провали и петролните кризи от 1973–1974 и 1978–1979 г.;

2. Безпрецедентният глобален икономически растеж през 60-те години, който повишава жизнените стандарти, подобрява образованието и води до силно разрастване на градската средна класа в много страни;

3. Поразителните промени в доктрината и дейностите на Католическата църква, оповестени на Втория ватикански събор през 1963–1965 г., и трансформирането на националните църкви от защитници на статуквото в опоненти на авторитаризма и застъпници за социални, икономически и политически реформи;

4. Промените в политиката на външните актьори, в това число новият подход на Европейската общност към разширяването ѝ в края на 60-те години, започналото през 1974 г. голямо преформулиране на политиката на САЩ в посока отстояване на човешките права и демокрацията в други страни и предприетата от Горбачов в края на 80-те години драматична промяна в съветската политика спрямо запазването на съветската империя;

5. „Лавинообразният ефект“ на примера на първите преходи към демокрация през третата вълна за стимулирането и предоставянето на модели за последващи усилия за смени на режими в други страни – ефект, усилен от новите средства за международна комуникация.

*Превод: Борис Попиванов*

**Модерната  
демократична държава:  
модели и институции**



# МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАЦИЯ (Форми на управление и тяхното действие в тридесет и шест страни)\*

АРЕНД ЛИЙПХАРТ

## УЕСТМИНСТЪРСКИЯТ МОДЕЛ НА ДЕМОКРАЦИЯ

Когато използвам термина *Уестминстърски модел* като синоним на *мажоритарен модел*, имам предвид един общ модел на демокрация. Терминът може да се използва и в по-тесен смисъл, за да обозначи основните характеристики на *британските* парламентарни и правителствени институции (Wilson 1994; Mahler 1997), тъй като Парламентът на Обединеното кралство заседава в Уестминстърския дворец в Лондон. Британската версия на Уестминстърския модел е едновременно първоначалният и най-добре известният пример за този модел. Тя е обект и на голямо възхищение. Ричард Роуз (1974: 131) посочва, че „с убеденост, родена от изолираността на своя континент, американците са започнали да смятат, че техните институции – президентът, Конгресът и Върховният съд – са прототип на онова, което трябва да се възприеме във всяка друга държава“. Но американските политолози и особено работещите в областта на сравнителната политология са склонни да дават на британската система на управление не по-ниска оценка (Kavanagh 1974).

Президентът Уудроу Уилсън е един от най-известните политолози, страстни поклонници на Уестминстърския модел. В

---

\* Преводът е направен по: Arend Lijphart. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London, 1999, 9–47.

ранните си трудове той стига дотам, да настоява за премахване на президентското управление и възприемане на британски тип парламентарно управление в Съединените щати. Подобни възгледи са изповядвали много други небритански наблюдатели на британската политика, а много черти на Уестминстърския модел са изнесени в други страни – Канада, Австралия, Нова Зеландия и повечето от бившите британски колонии в Азия, Африка и Карибския регион след сдобиването им с независимост. Уилсън (1884: 33) нарича парламентарното управление според Уестминстърския модел „световна мода“.

Десетте взаимозависими елемента на Уестминстърския или мажоритарния модел са илюстрирани с характеристиките на три демокрации, които плътно се доближават до този модел и могат да се разглеждат като мажоритарни прототипи – Великобритания, Нова Зеландия и Барбадос. Британия, откъдето произхожда Уестминстърският модел, несъмнено е първият и най-очевиден пример за нас. В много отношения обаче Нова Зеландия е още по-добър пример – поне до рязкото си отвърщане от мажоритаризма през октомври 1996 г. Третият пример, Барбадос, също е почти съвършен прототип на Уестминстърския модел, макар и само в първото измерение на мажоритарно-консенсусния контраст (изпълнителна власт–партии). Когато по-долу дискутирам десетте мажоритарни характеристики в трите страни, наблягам не само на съответствието им с общия модел, но и на отделни отклонения от модела, както и на различни други уговорки, които трябва да бъдат направени.

## УЕСТМИНСТЪРСКИЯТ МОДЕЛ ВЪВ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

1. *Концентрация на изпълнителната власт в еднопартийни кабинети на простото мнозинство.* Органът с най-голяма власт в британското управление е кабинетът. Той обикновено се състои от членове на партията, която държи мнозинството от местата в Камарата на общините, без участие на малцинството. Коалиционните кабинети са рядкост. Тъй като в британската двупартийна система двете главни партии са приблизително равни по сила, партията, победила на изборите, не представлява по правило нещо повече от едно тясно мнозинство, а малцинството е относително голямо. Ето защо британският еднопартиен кабинет на простото мнозинство е съвършеното изпълнение на мажоритарния принцип – той притежава огромна политическа власт като представител на мнозинство и в интерес на мнозинство, което от пропорционална гледна точка съвсем не е толкова голямо. Едно многобройно малцинство е изключено от властта и обречено да бъде в ролята на опозиция.

Особено след 1945 г. британската норма на еднопартийни кабинети на мнозинството познава малко изключения. Дейвид Бъгълър (1978: 112) пише, че „ясно изразеното еднопартийно управление далеч не е чак толкова разпространено, колкото мнозина биха предположили“, но повечето отклонения от нормата – коалиции от две или повече партии или кабинети на малцинството – възникват между 1918 и 1945 г. Най-скорошният пример за коалиционен кабинет е военновременното правителство от 1940–1945 г., формирано от консерваторите, които имат парламентарно мнозинство, с Лейбъристка и Либералната партия, с министър-председател консерватора Уинстън Чърчил. Единствените случаи на кабинети на малцинството в следвоенния период са двата лейбъристски кабинета през 70-те години на XX в.

На парламентарните избори през февруари 1974 г. Лейбъристите печели най-много гласове, но не и мнозинството от местата, и формира правителство на малцинството, чието условие за съществуване е другите партии да не се обединят, за да го съборят. Нови избори са проведени през октомври същата година и лейбъристите печелят пълно, макар и малко мнозинство; то обаче е подкопано от напускания на депутати и поражения в допълнителни избори и през 1976 г. лейбъристият кабинет отново става кабинет на малцинството. През 1977 г. договореният съюз с тринадесет либерали в Камарата на общините му възвръща временното законодателно мнозинство, като либералите се съгласяват да подкрепят кабинета в замяна на консултации по законопроектите преди внасянето им в Парламента. В кабинета обаче не влизат либерали и той следователно си остава кабинет на малцинството, а не на истинска коалиция. Така нареченият „Лейб-Либ пакт“ трае до 1978 г., а през 1979 г. кабинетът на малцинството на премиера лейбърист Джеймс Калахан е свален с вот на недоверие в Камарата на общините.

*2. Доминация на кабинета.* Великобритания има парламентарна система на управление, което означава, че кабинетът е зависим от доверието на Парламента. На теория, тъй като Камарата на общините може да свали с гласуване един кабинет, тя „контролира“ кабинета. На практика отношението е обратното. Тъй като кабинетът се състои от лидерите на сплотена партия на мнозинството в Камарата на общините, той обикновено се поддържа от мнозинството в Камарата и може уверено да разчита на оставането си на власт и на одобряване на законодателните си предложения. Кабинетът очевидно доминира Парламента.

Тъй като силното кабинетно ръководство зависи от подкрепата на мнозинството в Камарата на общините и от сплотеността на партията на мнозинството, кабинетите губят част от доми-

ниращата си позиция тогава, когато липсва или някое от двете, или и двете условия. Особено в периодите на правителство на малцинството през 70-те години, значително нараства честотата на парламентарни поражения на важни кабинетни инициативи. Това дори води до промяна в традиционния възглед, че кабинетите трябва да подават оставка или да разпускат Камарата на общините и да насрочват нови избори, когато бъдат бламирани било в парламентарен вот на недоверие, било в гласуване на важен закон с ключово значение за кабинета. Според новото неписано правило само явен вот на недоверие налага оставка или нови избори. Под силното ръководство на премиера-консерватор Маргарет Тачър през 80-те години обичайното доминиране на кабинета до голяма степен е възстановено.

Както обичайните, така и отклоняващите се от нормата ситуации показват, че доминацията на изпълнителната власт се поражда по-скоро от дисциплинираната двупартийна система, отколкото от парламентарната система. В многопартийните парламентарни системи кабинетите, които често са коалиционни, като цяло са много по-малко доминиращи (Peters 1997). Концентрацията на власт в един доминиращ кабинет дава основание на бившия министър лорд Хейлшам (1978: 127) да нарече британската система на управление „изборна диктатура“<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В президентските системи на управление, при които изпълнителните правомощия на президента обикновено не могат да се преустановяват от законодателния орган (освен чрез импийчмънт), може да възникне същото разностраннообразие в степента на доминация на изпълнителната власт в зависимост от точното разделение на властите. В Съединените щати може да се каже, че президент и Конгрес, общо взето, балансират властта си, но президентите във Франция и в някои латиноамерикански страни разполагат със значително по-голяма власт. Гилермо О'Донел (1994, 59–60) предложи термина „делегирана демокрация“ – близък до „изборната диктатура“ на Хейлшам – за системи с пряко избираеми и доминиращи президенти; в подобни „силно мажоритарни“

3. *Двупартийна система.* Британската политика се доминира от две големи партии – Консервативната партия и Лейбъристиката партия. И други партии се борят на изборите и печелят места в Камарата на общините – в частност либералите и, след сливането им със Социалдемократическата партия в края на 80-те години, либералните демократи, – но те не са достатъчно големи, за да извоюват пълна победа. Мнозинството от местата получават двете основни партии и те формират кабинетите: Лейбъристиката партия – от 1945 до 1951 г., от 1964 до 1970 г., от 1974 до 1979 г. и от 1997 г. насам, а консерваторите – от 1951 до 1964 г., от 1970 до 1974 г. и през дългия отрязък от 1979 до 1997 г. Хегемонията на тези две партии е подчертано силна между 1950 и 1970 г. – на проведените през този период седем избора взети заедно, те не падат под 87,5% от гласовете и 98% от местата в Камарата на общините.

Годините между двете войни са преходен период, през който Лейбъристиката партия измества либералите като една от двете големи партии и на изборите от 1945 г. Лейбъристиката и Консервативната партия заедно печелят около 85% от гласовете и 92,5% от местата. Подкрепата за тях намалява значително след 1970 г., като общият им дял от народния вот варира от едва 70% (през 1983 г.) до по-малко от 81% (през 1979 г.), но те продължават да вземат поне по 93% от местата, изключвайки 1997 г., когато общият им дял депутатски места пада до около 88,5%. Най-облагодетелствани от това са либералите. В съюз със Социалдемократическата партия те веднъж дори получават

---

системи „победителят в президентските избори, който и да е той или тя, получава правото да управлява както намери за добре, ограничаван само от грубата реалност на съществуващите властови отношения и от конституционната продължителност на мандата“.

над 25% от гласовете (на изборите от 1983 г.), но до 1997 г. никога не успяват да вземат повече от 14 места самостоятелно и 23 места в съюз със социалдемократите. На изборите от 1997 г. обаче либералните демократи изненадващо печелят 46 места с около 17% от гласовете.

Обобщената характеристика на двупартийните системи е, че те клонят към едноизмерни партийни системи, т. е. програмите и политиките на главните партии обикновено се различават предимно по отношение на едно-единствено измерение – социално-икономическите въпроси. Такъв определено е случаят с британската двупартийна система. Основното политически значимо различие, разделящо Консервативната от Лейбъристката партия, е липсата на съгласие по социално-икономическата политика – в спектъра ляво–дясно Лейбъристката партия представлява предпочитанията на левия център, а Консервативната партия – тези на десния център. Това различие се отразява и в модела на избирателна подкрепа за партиите на парламентарни избори: избирателите от работническата класа по-скоро дават гласа си за лейбъристски кандидати, а избирателите от средната класа по-скоро подкрепят консервативните кандидати. По социално-икономическото измерение могат лесно да се разположат и либералите и либералните демократи: те заемат центристката позиция.

Разбира се, има и други различия, но те са много по-малко характерни и не упражняват силен ефект върху състава на Камарата на общините и кабинета. Например тотално доминиращата разделителна линия между партиите и техните поддръжници в Северна Ирландия е разграничението между протестанти и католици, но в Северна Ирландия живее под 3% от населението на Великобритания, а такива религиозни различия вече нямат политическо значение в британската част от Обединеното крал-

ство (Англия, Шотландия и Уелс). Съхраняването на Шотландската национална партия и на уелските националисти се обяснява с етнически различия, но тези партии никога не успяват да извоюват повече от шепа депутатски места. Единственото леко изключение от едноизмерността на британската партийна система можем да открием в един външнополитически въпрос, като британското членство в Европейската общност, което често се е оказвало източник на разделения както в рамките на, така и между Консервативната и Лейбъристката партия.

4. *Мажоритарна и непропорционална избирателна система.* Камарата на общините е голямо законодателно тяло, чийто състав варира между 625 души през 1950 г. и 659 през 1997 г. Депутатите се избират в едномандатни избирателни райони според метода на простото мнозинство, който в Британия обикновено наричат системата „първият печели всичко“ – избира се кандидатът с мнозинството от гласовете, а ако няма мнозинство, онзи с най-много гласове измежду всички.

Тази система по правило дава крайно непропорционални резултати. Например на изборите през октомври 1974 г. Лейбъристката партия печели абсолютно парламентарно мнозинство с 319 от 635 места при получени едва 39,3% от гласовете, докато либералите вземат само 13 места с 18,6% от гласовете – почти наполовина от лейбъристкия вот. На проведените оттогава пет избора, от 1979 до 1997 г., партията-победител е печелила пълно мнозинство места, без някога да надхвърля 44% от гласовете. Всички тези мнозинства по сполучливия израз на Дъглас У. Рей (1967: 74) са „фабрикувани мнозинства“, сиреч мнозинства, които избирателната система създава изкуствено от простото числено надмощие на гласове. Фактически всички партии-победителки след 1945 г. са постигнали победата си благодарение на такива фабрикувани мнозинства. Следователно може би е по-

точно да наречем Великобритания *демокрация на простото мнозинство*, отколкото мажоритарна демокрация. Непропорционалността на метода на простото мнозинство дори може да произведе цялостен победител без просто мнозинство от гласовете – консерваторите печелят мнозинството от места на изборите през 1951 г. не само без да са постигнали абсолютно мнозинство от гласовете, но и с по-малко гласове като цяло от получените от Лейбъристката партия.

Непропорционалната избирателна система се оказва особено неизгодна за либералите и либералните демократи, поради което те отдавна настояват за въвеждане на някаква форма на пропорционално представителство (ПП). Но тъй като простото мнозинство силно облагодетелства консерваторите и лейбъристите, тези две големи партии остават обвързани със стария непропорционален метод. Въпреки това се забелязват известни признаци на придвижване към ПП. Между другото ПП е възприето във всички избори в Северна Ирландия (с изключение на изборите за Камара на общините) след избухването на конфликта между протестанти и католици в началото на 70-те години. Освен това, след изборната победа на лейбъристите през 1997 г., новият кабинет на премиера Тони Блеър решава изборите за британски представители в Европейския парламент през 1999 г. да се проведат чрез ПП, като по този начин съгласува практиката във Великобритания с тези на другите членове на Европейския съюз. ПП ще се използва и на изборите за новите регионални събрания на Шотландия и Уелс. Наред с това е формирана съвещателна Комисия за избирателните системи начело с бившия министър лорд Дженкинс, която има задачата да предлага промени в избирателния модел за Камарата на общините, включително и евентуално ПП. Явно принципът на пропорционалността вече не се „анатемосва“. И все пак е мъдро да се вслу-

шаме в предупреждението на Греъм Уилсън (1994, 72), който посочва, че двете големи партии имат дълга история на насърчаване на базисни реформи, но само до идването си на власт, след което „се отказват от промени, като тази на избирателна реформа, която би работила неизгодно за тях“.

5. *Плурализъм на заинтересованите групи*. Концентрирайки власт в ръцете на мнозинството, Уестминстърският модел на демокрация изгражда конкурентна и конфликтна рамка на отношенията между правителство и опозиция. Конкуренция и конфликтност характеризират и типичната система на групи по интереси при мажоритарния модел – системата на открития плурализъм. Той контрастира на корпоратизма на груповите интереси, при който се провеждат редовни срещи между представители на правителството, профсъюзите и организациите на работодателите, за да се търси съгласие по социално-икономическите мерки; този процес на координация често се обозначава като *сътрудничество*, а постигнатите споразумения често биват наричани *тристранни договорености*. Сътрудничеството се улеснява тогава, когато във всеки от основните функционални сектори има относително малко големи и силни групи по интереси – работници, работодатели, фермери, – и/или когато във всеки от секторите има силна водеща организация, координираща предпочитанията и желаните стратегии за всеки сектор. Плурализмът, за разлика от това, означава многообразие от групи по интереси, които упражняват натиск върху правителството по некоординиран и конкурентен начин.

Британската система на групови интереси е несъмнено плуралистична. Единственото изключение е Общественият договор за заплатите и цените, сключен през 1975 г. между лейбъристкото правителство, основната профсъзна федерация (Конгреса на трейдюнионите) и основната федерация на работодателите.

лите (Конфедерацията на британската индустрия). Този договор се разтрогва две години по-късно, когато правителството не успява да получи профсъюзното съгласие за по-нататъшни ограничения на заплатите и едностранно им налага „таван“. За 80-те години са още по-характерни жестоките сблъсъци между консервативното правителство на Маргарет Тачър и профсъюзите, което е самата противоположност на сътрудничеството и корпоратизма. Както посочват Майкъл Галахър, Майкъл Лейвър и Питър Меър (1995: 370), Британия „категорично не е корпоратистка система“ по две важни причини: „Първата е цялостната липса на интеграция както на профсъюзите, така и на мениджърите в процеса на правене на политиката. Втората е явното предпочитание и на двете страни към конфронтационни методи за уреждане на различията помежду им.“

6. *Унитарно и централизирано управление.* Великобритания е унитарна и централизирана държава. Органите на местното самоуправление изпълняват редица важни функции, но те са създадени от централната власт и техните правомощия не са конституционно гарантирани (за разлика от една федерална система). Нещо повече, те са финансово зависими от централната власт. Няма ясно очертани географски и функционални области, изключващи намеса на парламентарното мнозинство и кабинета. Ръководената от лорд Килбрандън Кралска комисия за Конституцията през 1973 г. заключава: „Обединеното кралство е най-голямата унитарна държава в Европа и една от най-централизираните водещи индустриални страни в света“ (цит. по Busch 1994: 60). Неотдавна министър-председателят Тони Блеър нарече британската система „най-централизираната система на управление на голяма държава в западния свят“ (цит. по Veer 1998: 25).

Две изключения трябва да бъдат отбелязани. Едното е Северна Ирландия, която от 1921 г., когато Република Ирландия

печели независимост, до въвеждането на пряко управление от Лондон през 1972 г. се управлява със собствен Парламент и кабинет с висока степен на автономия, по-висока от тази в повечето държави с федерални системи. Забележително обаче е и това, че автономията на Северна Ирландия можеше да бъде и беше прекратена от Парламента през 1972 г. посредством просто мажоритарно решение. Второто изключение е постепенното придвижване към по-широка автономия на Шотландия и Уелс, британският израз за което е „деволюция“. Но едва през септември 1997 г. референдуми в Шотландия и Уелс окончателно одобряват създаването на автономни и пряко избираеми шотландски и уелски събрания и премиерът Блеър може да оповести края на „ерата на силното централизирано управление“ (цит. по Vuxton, Kampfner, and Groom 1997: 1).

*7. Концентрация на законодателната власт в еднокамарен Парламент.* За организацията на законодателството мажоритарният принцип на концентриране на властта предполага, че законодателната власт трябва да бъде концентрирана в една палата или камара. В това отношение Великобритания се отклонява от чистия мажоритарен модел. Парламентът се състои от две палати: Камара на общините, която се избира от народа, и Камара на лордовете, която е съставена предимно от представители на наследственото благородничество, но и от голям брой от т.нар. „пожизнени перове“, назначавани от правителството. Отношението между палатите е асиметрично, като почти цялата законодателна власт принадлежи на Камарата на общините. Единствената запазена от Камарата на лордовете власт е властта да забавя законодателството – финансовите закони могат да се отлагат с месец, а всички останали закони – с по една година. Едногодишната граница е установена през 1949 г.; между първата основна реформа през 1911 и 1949 г. отлагателната власт на

лордовете има граница от две години, но през целия период след 1911 г. те обикновено са се въздържали да налагат продължителни забавяния.

Така че отклонението на британското двукамарно законодателно събрание от мажоритарния модел не е голямо; във всекидневния език в Британия думата „Парламент“ се отнася почти изключително за Камарата на общините, а силно асиметричната двукамарна система може да се нарече и приблизителна еднокамарност (*near-unicameralism*). Освен това е напълно възможно властта на лордовете да претърпи и по-нататъшни ограничения. Специално в Лейбъристиката партия са силни настроенятия в полза на реформи, които варират от отмяна на правото на глас за наследствените благородници до премахване на самата Камара на лордовете<sup>2</sup>. Промяната от приблизителна еднокамарност към чиста еднокамарност не представлява трудна стъпка. Такова решение може да бъде взето с просто мнозинство в Камарата на общините и да претърпи, при несъгласие на лордовете, едва едногодишно забавяне.

8. *Конституционна гъвкавост.* Конституцията на Британия е „неписана“ в смисъл, че няма един писмен документ, уточняващ състава и правомощията на правителствените институции и правата на гражданите. Вместо това те са дефинирани в няколко основни закона – като Магна харта от 1215 г., Хартата на правата от 1689 г. и Актовете на Парламента от 1911 и 1949 г., както и в принципи на общото право, обичаите и конвенциите. Фактът, че няма писана Конституция, има две важни следствия. Първото е максималната гъвкавост на Конституция-

---

<sup>2</sup> Реформата от 2000 г. например отмени наследствеността като право на членство в Камарата на лордовете и остави два типа членство – по назначение и по силата на служебното положение (бел. прев.).

та, която може да се промени от Парламента така, както и всеки друг закон – с обикновено мнозинство, а не с големи мнозинства като две трети, които се изискват в много други демокрации за приемане на поправки в писаните им Конституции. Леко изключение от тази гъвкавост е евентуалното едногодишно забавяне на конституционните промени, което несъгласието на Камарата на лордовете може да наложи.

9. *Липса на съдебен контрол.* Другото важно следствие от неписаната Конституция е липсата на съдебен контрол; няма писмен конституционен документ със статут на „висше право“, по който съдилищата да могат да проверяват дали текущото законодателство е конституционно съобразно. Въпреки че Парламентът традиционно приема и се чувства обвързан от правилата на неписаната Конституция, формална обвързаност с тях отсъства. Следователно от гледна точка и на промяната, и на тълкуването на Конституцията, Парламентът, т.е. парламентарното мнозинство, може да се нарече висша или суверенна власт. Според известната формулировка на А. В. Дайси (1915: 37–38) парламентарен суверенитет „не означава нищо повече и нищо по-малко от това, че Парламентът... има в Английската конституция правото да приеме или отмени всеки закон; а наред с това никой човек или орган не притежава по английските закони правото да отхвърли или пренебрегне законодателството на Парламента“.

Изключение от парламентарния суверенитет се поражда през 1973 г., при влизането на Британия в Европейската общност, чийто статут на наднационална, а не просто интернационална организация изисква страната да приеме законите и институциите на Общността като по-висша власт от Парламента по отношение на няколко сфери на политиката. Понеже суверенитетът значи върховна и окончателна власт, Парламентът при

това положение вече не може да се разглежда като напълно суверенен. Британското членство в Европейската общност – сега наречена Европейски съюз – въвежда и критерии за съдебен контрол както за Европейския съд, така и за британските съдилища: „Върховенството на Парламента е оспорено от правото на институциите на Общността да налагат законодателство на Великобритания (без предварителното съгласие на Парламента) и от правото на съдилищата да определят приемливостта (по отношение на правото на Общността) на бъдещите Актове на Парламента“ (Coombs 1977: 88). По подобен начин от 1951 г. Британия е член на Европейската конвенция за човешките права и през 1966 г. приема една незадължителна клауза от тази конвенция, с която предоставя на Европейския съд за човешките права в Страсбург правото да преразглежда и отменя всяко действие на държавата, включително законодателството, ако прецени, че нарушава гарантираните в конвенцията човешки права (Cappelletti 1989: 202; Johnson 1998: 155–158).

10. *Контрол на изпълнителната власт върху централната банка.* Централните банки отговарят за паричната политика, а контролът на инфлацията и запазването на ценовата стабилност по общо мнение се удава по-добре на независимите банки, отколкото на банките, които зависят от изпълнителната власт. Независимостта на централната банка обаче влиза в явно противоречие с принципа на Уестминстърския модел за концентриране на властта в ръцете на кабинета на еднопартийното мнозинство. Както може да се очаква, Английската банка не се оказва в състояние да действа независимо и вместо това се намира под контрола на кабинета. През 80-те години расте натискът за повече автономия на Английската банка. Двама министри на финансите от консерваторите се опитват да убедят колегите си да направят тази голяма крачка встрани от Уестминстърския мо-

дел, но съветите им биват отхвърлени (Busch 1994: 59). Едва през 1997 г. едно от първите решения на новоизбраното лейбъристко правителство е да предостави на Английската банка независимата власт да определя лихвените проценти.

## УЕСТМИНСТЪРСКИЯТ МОДЕЛ В НОВА ЗЕЛАНДИЯ

Много от особеностите на Уестминстърския модел са били изнесени в други членки на Британската общност, но Нова Зеландия е единствената страна, която възприема практически целия модел. Голям обрат настъпва през 1996 г., когато Нова Зеландия провежда първите си избори чрез ПП, но новозеландската политическа система преди 1996 г. може да послужи като втори илюстриращ пример как работи Уестминстърският модел.

1. *Концентрация на изпълнителната власт в еднопартийни кабинети на простото мнозинство.* В течение на шест десетилетия, от 1935 г. до средата на 90-те години, Нова Зеландия има кабинети на еднопартийно мнозинство, без изключения или прекъсвания. Две големи партии, Лейбъристка партия и Националната партия, доминират в новозеландската политика и се редуват във властта. Кабинетът на еднопартийното мнозинство, формиран след последните избори по метода на простото мнозинство през 1993 г., е напуснат от редица хора и бързо се превръща в полукоалиционен кабинет (коалиция с напусналиите), после – в кабинет на еднопартийно малцинство, и накрая – в коалиция на малцинството, но всичките тези необичайни кабинети се появяват във финалната фаза на прехода към новата, неустминстърска система (Boston, Levine, McLeay and Roberts 1996: 93–96). Много по-рано възникват единствените други отклонения от управлението на еднопартийно мнозинство в Нова

Зеландия, като военновременният коалиционен кабинет от 1915 до 1919 г. и властта на друга коалиция между 1931 и 1935 г.

2. *Доминация на кабинета.* И в това отношение Нова Зеландия е съвършен пример за Уестминстърски модел. Точно както през по-голямата част от следвоенния период във Великобритания, комбинацията от парламентарна система на управление и двупартийна система със сплотени партии осигурява доминиращото положение на кабинета спрямо законодателния орган. По думите на новозеландския политолог Стивън Ливайн (1979: 25–26), „строго дисциплинираната двупартийна система способства за концентрацията на власт в ръцете на кабинета, формиран измежду депутатите от партията на мнозинството“.

3. *Двупартийна система.* Две големи партии държат на практика пълен контрол над партийната система и само те формираха кабинетите в шестте десетилетия между 1935 г. и средата на 90-те години – Лейбъристка партия (1935–1949, 1957–1960, 1972–1975 и 1984–1990) и Националната партия (1949–1957, 1960–1972, 1975–1984 и след 1990 г.). Партийната политика се върти почти изключително около социално-икономически проблеми, като лейбъристите представляват левоцентристите, а Националната партия – десноцентристите политически предпочитания. Нещо повече, за разлика от Британия, трети партии почти липсват в новозеландската Камара на представителите. В единадесет от седемнадесетте избора между 1946 и 1993 г. двете големи партии си поделят всички места; в пет от изборите само една друга партия печели едно или две места; а през 1993 г. две малки партии печелят всяка по две места (от 99). Новозеландската двупартийна система следователно е почти чиста двупартийна система.

4. *Мажоритарна и диспропорционална избирателна система.* Камарата на представителите се избира според мето-

да на простото мнозинство в едномандатни избирателни райони. Единствената необичайна особеност е наличието на четири специални големи района, които географски застъпват обикновените по-малки райони и са запазени за маорското малцинство (съставляващо около 12% от населението). Тези четири района задават отклонение от мажоритаризма на Уестминстърския модел, понеже тяхна цел е гарантиране на представителството на малцинството. От 1975 г. нататък всички гласоподаватели маори получават правото да се регистрират и да гласуват или в обикновения район, или в специалния маорски район, който населяват.

Както във Великобритания, системата на простото мнозинство дава силно непропорционални резултати, особено през 1978 и 1981 г. На изборите от 1978 г. Националната партия печели пълно мнозинство от 51 от 92-те места, макар да не получава нито абсолютно мнозинство от народния вот – нейната подкрепа стига едва 39,8%, нито просто мнозинство, защото вотът за лейбъристите е 40,4%, а Партията на общественото доверие със 17,1% от гласовете взема само едно място. През 1981 г. Националната партия печели друго парламентарно мнозинство от 47 от 92-те места, и то отново с по-малко гласове от лейбъристите, макар съответните проценти да са по-близки – 38,8 и 39,0%; този път Партията на общественото доверие получава 20,7% от народния вот – над половината от гласовете, подадени за всяка от двете големи партии, – но едва две места. Нещо повече, всички парламентарни мнозинства от 1954 г. нататък са „фабрикувани“ мнозинства, спечелени с по-малко от половината от вота на гласувалите. В това отношение Нова Зеландия, подобно на Великобритания, е повече демокрация на простото мнозинство, отколкото мажоритарна демокрация.

5. *Плурализъм на груповите интереси.* Новозеландската система на групови интереси, също като британската, е несъм-

нено плуралистична. При това, отново като в Британия, Нова Зеландия има висока стачна активност, което говори по-скоро за конфронтация, отколкото за съгласуваност между работници и мениджъри. В сравнителни изследвания на корпоратизма и плурализма много учени са се опитвали да измерят точната степен, в която системите на груповите интереси в индустриализираните демокрации са корпоратистки или плуралистки. Техните оценки се разминават значително по отношение на малко страни, но за Велокибритания и Нова Зеландия разногласието е слабо – и двете принадлежат към радикалната плуралистична зона на плуралистко-корпоратисткия спектър. Нова Зеландия освен това се смята като цяло за малко по-плуралистична от Британия (Lijphart and Crepaz 1991). Ето защо и в този аспект Нова Зеландия е малко по-добрият пример за Уестминстърски модел.

6. *Унитарно и централизирано управление.* „Актът за предоставяне на представителна Конституция на колонията Нова Зеландия“, приет от Британския парламент през 1852 г., учредява шест провинции с голяма степен на автономност на властите и функциите спрямо централното правителство, но тези провинции са премахнати през 1875 г. Днешната система на управление е унитарна и централизирана, което едва ли е толкова чудно за страна с население под четири милиона, колкото е за Великобритания с нейното население от около шестдесет милиона души.

7. *Концентрация на законодателната власт в еднокамарно събрание.* В продължение на около век Нова Зеландия има двукамарен Парламент, състоящ се от изборна долна камара и назначаема горна камара, но горната камара с времето губи властта си. Премахването ѝ през 1950 г. променя асиметричната двукамарна система в чиста еднокамарност.

8. *Конституционна гъвкавост.* Подобно на Великобритания, Нова Зеландия няма отделен писмен конституционен доку-

мент. Нейната „неписана Конституция“ обхваща няколко основни закона – като Конституционните актове от 1852 и 1986 г., Избирателните закони от 1956 и 1993 г. и Хартата-закон за правата от 1990 г., наред с различни практики и обичаи<sup>3</sup>. Някои ключови разпоредби от основните закони са „вградени“ и могат да бъдат изменяни само с мнозинство от три четвърти от членовете на Камарата на представителите или с мнозинството от главовете в референдум; това вграждане обаче винаги може да се отмени с обикновено мнозинство, така че в крайна сметка мажоритарното правило надделява. Поради това Новозеландският парламент, подобно на Британския, е суверен. Всеки закон, в това число законите, които „поправят“ неписаната Конституция, се приема с обикновено мнозинство. По думите на един от новозеландските експерти по конституционно право, „главният принцип на Конституцията е отсъствието на всякакви реални законови ограничения върху правомощията на Парламента в текущия законодателен процес“ (Scott 1962: 39).

9. *Липса на съдебен контрол.* Парламентарният суверенитет, също както в Британия, означава, че съдилищата нямат правото на съдебен контрол. Камарата на представителите преценява сама конституционността на собственото си законодателство.

10. *Контрол на изпълнителната власт върху централната банка.* Андреас Буш (1994: 65) пише, че исторически Нова Зеландия „е била страна с... много ниско ниво на независимост на централната банка“ и за периода до 1989 г. поставя на Резерва на Нова Зеландия своята най-ниска оценка, посочваща по-малка автономия дори и от тази на Английската банка. Положе-

---

<sup>3</sup> Конституционният акт от 1852 г. и Избирателният закон от 1956 г. са отменени от двата последващи закона.

нието радикално се променя със Закона за резерва от 1989 г. Ценовата стабилност сега се дефинира като главна цел на паричната политика, а централната банка е натоварена с цялата отговорност да не допусне инфлацията да надхвърли предвиденото равнище, чиято точна стойност е предмет на преговори между банката и министъра на финансите. Инфлационните нива в Нова Зеландия са паднали драматично – изчислена с индекса на потребителските цени, инфлацията бележи двуцифрени стойности в течение на шест години през 80-те, но средно не надвишава 2% между 1991 и 1997 г. (OECD 1998: 240). Поне част от заслугата за този успех се крие в по-голямата независимост на централната банка.

Само с две изключения – запазените за маорското малцинство парламентарни места и гореспоменатото даване на автономия на централната банка, – демокрацията в Нова Зеландия до 1996 г. е в по-голяма степен мажоритарна и следователно е подобър пример за Уестминстърски модел от британската демокрация. На практика, особено в контекста на кабинетите на малцинството и честите бламирования на кабинетни предложения в Британия през 70-те години, Ричард Роуз има основанийето да твърди, че Нова Зеландия е „единственият останал пример за автентична британска система“ (лична кореспонденция, 8 април 1982 г.). Възприемането на ПП и първите парламентарни избори чрез ПП през октомври 1996 г. обаче водят до радикално излизане от Уестминстърския модел.

Двете основни партии се противопоставят на ПП, но несъзнателно съдействат за неговото възприемане. Първият стимул, за който вече стана дума, са неудачните за Лейбъристка партия изборни резултати от 1978 и 1981 г., когато Националната партия печели парламентарно мнозинство не само с по-малко от 40% от гласовете, но и с по-малко гласове от самата Лейбърист-

ка партия. Със завръщането си на власт през 1984 г. лейбъристите назначават Кралска комисия по избирателната система, за да предложи подобрения. Комисията обаче разполага с доста широки компетенции и предлага не просто леки корекции, но и радикален поврат към ПП, наред с референдум за приемането му. Правителството се опитва да отклони тези препоръки, като ги препраща към парламентарен комитет, който, както се и очаква, отхвърля ПП и в замяна предлага само дребни промени. ПП се връща в политическия дневен ред с предизборната кампания от 1987 г., когато премиерът лейбърист обещава да предостави на избирателите да решат проблема с референдум, но неговата партия отстъпва от обещанието след преизбирането ѝ. В стремежа си да затрудни лейбъристите, в предизборната кампания от 1990 г. Националната партия опортюнистично дава същото обещание и след избраната си победа вече не може да не го спази. Накрая избирателите на два пъти застават зад ПП в референдуми, проведени през 1992 и 1993 г. (Jackson and McRobie 1998).

Възприетата и използвана в изборите през 1996 г. форма на ПП е система, моделирана по германски образец, в която 65 депутати се избират по метода на простото мнозинство в едномандатни избирателни райони (включително 5 специални маорски района), а 55 депутати – по ПП от партийни листи. Важно обстоятелство е това, че този втори набор от 55 места се разпределя между партиите по начин, който прави крайния резултат възможно най-пропорционален. Следователно макар новозеландският термин за тази система да е „смесено пропорционална“ (mixed member proportional) система, което предполага, че тя е комбинация между ПП и нещо друго, реално тя чисто и просто е ПП система<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Всеки избирател има два гласа, единият от които – за кандидат в съответния район, а другият – за партийна листа. За да се избегне прекомерната

Първите избори чрез ПП незабавно променят новозеландската политика в няколко отношения. Първо, изборният резултат е много по-пропорционален от този в предишните избори по метода на простото мнозинство. Най-голямата партия, Националната, все още е свръхпредставена, но с по-малко от 3% отгоре; тя печели 33,8% от гласовете и 36,7% от местата. Второ, изборите произвеждат многопартийна система с безпрецедентното парламентарно представителство на шест партии. Трето, за разлика от всички други следвоенни избори, никоя партия не се добира до мнозинство в Парламента. Четвърто, в партийната система се вписва етническо измерение – Новозеландската първа партия, ръководена от маор и спечелила 17 места, в това число и петте специални маорски места, се превръща в главния представител на маорското малцинство (въпреки че нито е специфично маорска партия, нито се подкрепя изключително от маорски гласоподаватели). Християнската коалиция почти успява допълнително да разшири многоизмерността на партийната система, като добавя към нея религиозни елементи, но резултатът ѝ остава малко под изискуемия петпроцентов праг. Пето, в контраст с дотогавашната дълга поредица от еднопартийни кабинети на мнозинството, е формиран кабинет на двупартийна коалиция между Националната и Новозеландската първа партия.

Поради тези значителни отклонения от мажоритарния модел, Нова Зеландия след 1996 г. вече не е добър, да не говорим за най-добрия пример за „автентична британска система“. Ето защо, както казва Курт фон Метенхайм (1997: 11), „Великобритания днес изглежда е единствената страна, която е съхранила

---

фрагментация, влизането в Парламента чрез партийна листа изисква или минимум 5% от гласовете да са подадени за листата, или партията да е спечелила поне едно място в едномандатен район.

основните характеристики на Уестминстърския модел“. Трябва обаче да се отбележи, че всички промени, настъпили в Нова Зеландия след 1996 г., засягат измерението изпълнителна власт – партии на мажоритарния модел, което обхваща първите пет от десетте характеристики на модела, и че тъкмо в рамките на това първо измерение няколко други бивши британски колонии продължават да поддържат институции от уестминстърски тип. Един особено ясен и показателен пример е Барбадос.

## УЕСТМИНСТЪРСКИЯТ МОДЕЛ В БАРБАДОС

Барбадос е малка островна държава в Карибско море с население от около 250 000 души. Тя има „силно хомогенно общество“ с предимно африкански произход (Duncan 1994: 77). Печели независимостта си от Британия през 1966 г., но продължава да съществува „силно и проникващо усещане за британска традиция и култура“ (Banks, Day and Muller 1997: 69), в това число британски *политически традиции*. Често наричат Барбадос „малката Англия“ на Карибите.

1. *Концентрация на изпълнителната власт в еднопартийни кабинети на простото мнозинство*. След като получава независимост през 1966 г., Барбадос има еднопартийни кабинети на мнозинството. Двете големи партии в страната – Барбадоската лейбъристка партия (БЛП) и Демократическата лейбъристка партия (ДЛП) – са изцяло доминиращите сили в барбадоската политика, редуващи се във властта. За разлика от британския и новозеландския случай, няма изключения или уточнения към тази рамка, които заслужават отбелязване. На практика рамката се е формирала през колониалните времена. Дори след установяването на всеобщо избирателно право и кабинетно уп-

равление в началото на 50-те години, последователността на еднопартийни кабинети на мнозинството не е била нарушавана.

2. *Доминация на кабинета.* Барбадоските кабинети упражняват не по-малка доминация от тези в двата предишни примера за Уестминстърски модел. Терминът *изборна диктатура*, съчинен от лорд Хейлшам за Британия, подхожда добре и на барбадоската система (Рауне 1993: 69). Една специфична причина за надмощието на кабинета в Барбадос е малочислеността на законодателния орган. Барбадоската Камара на събранието се състои само от 24 членове между 1966 и 1981 г.; броят им нараства съвсем слабо на 27 през 1981 г. и на 28 през 1991 г. Много от законодателите следователно са и министри, което на свой ред означава, както посочва Тревър Мънро (1996: 108), че почти една трета от членовете на законодателния орган „по същество са конституционно лишени от независима и критична позиция по отношение на изпълнителната власт“.

3. *Двупартийна система.* Същите две големи партии контролират партийната политика на Барбадос от независимостта насам и формират всички кабинети: ДЛП – от 1966 до 1976 г. и от 1986 до 1994 г., а БЛП – между 1976 и 1986 г. и от 1994 г. насетне. Тези две партии се различават една от друга предимно по социално-икономическите въпроси, като БЛП заема десноцентристско, а ДЛП – лявоцентристско положение в спектъра ляво – дясно. В пет от седемте избора след 1966 г. в Парламента не влиза трета партия; само една малка партия печели две места през 1966 г., а друга малка партия печели едно място през 1994 г. Здравината на двупартийната система се илюстрира и от съдбата на четиримата депутати, които през 1989 г. напускат управляващата ДЛП и формират отделна партия. Както пише Тони Торндайк (1993: 158), тази нова партия „не надживя дълго логиката на Уестминстърския тип система „първият печели всичко“

и двупартийната култура на Барбадос. На изборите през януари 1991 г. тя загуби и четирите си места.“

4. *Мажоритарна и непропорционална избирателна система.* В изборите преди независимостта, включително в изборите от 1966 г., проведени няколко месеца преди обявяване на формалната независимост, Барбадос използва метода на простото мнозинство, но не в обичайните едномандатни избирателни райони. Вместо това се използват двумандатни райони (Duncan 1994: 78); по правило те завишават непропорционалността на изборните резултати, защото в системите с просто мнозинство непропорционалността нараства успоредно с броя представители, които се избират в даден район. От 1971 г. нататък изборите се извършват по метода на простото мнозинство в едномандатни райони, но изборната непропорционалност остава висока. Например през 1971 г. ДЛП печели три четвърти от местата с 57,4% от гласовете, а през 1986 г. печели 24 (88,9%) от 27-те места с 59,4% от гласовете. На три избора след 1966 г. парламентарните мнозинства са „фабрикувани“ от простите мнозинства във вота, но при другите четири избора мнозинството от места „отговаря“ на мнозинство от подадени гласове. Като равносметка, следователно, Барбадос е в по-малка степен демокрация на простото мнозинство от Британия и Нова Зеландия. Освен това, за разлика от другите две страни, Барбадос не познава случай на парламентарно мнозинство, спечелено на базата на второ място от общия сбор от гласове.

5. *Плурализъм на груповите интереси.* Отново подобно на Великобритания и Нова Зеландия, Барбадос развива система на групови интереси, която е по-скоро плуралистична, отколкото корпоратистка. Напоследък обаче се забелязва тенденция към засилване на корпоратистките практики. През 1993 г. правителството, лидерите в бизнеса и профсъюзите договарят споразу-

мение за заплатите и цените, включващо замразяване на заплатите. Това споразумение е заместено две години по-късно от нов и още по-гъвкав тристранен договор.

6–10. *Характеристиките на второто (федерално-унитарно) измерение на мажоритарния модел.* Барбадос има унитарна и централизирана форма на управление, което едва ли е странно за страна само с четвърт милион население, но що се отнася до другите четири характеристики на федерално-унитарното измерение, тя не съответства на чистия мажоритарен модел. Страната има двукамарен законодателен орган, състоящ се от избирана от народа Камара на събранието и назначаем Сенат, който може да отлага, но не и да поставя вето, и това е случай на асиметрична двукамарност. Барбадос има писана Конституция, в която поправки могат да се внасят само с мнозинства от две трети и в двете камари на Парламента. Конституцията изрично предоставя на съдилищата правото на съдебен контрол. Накрая, централната банка на Барбадос има харта, която ѝ дава определено равнище на автономия в паричната политика (Cukierman, Webb and Neupart 1994: 45).

Антъни Пейн (1993) твърди, че бившите британски колонии в Карибския басейн се характеризират не с Уестминстърски системи, а с „Уестминстърски адаптации“. В случая с Барбадос – но това поначало е вярно и за другите демокрации от Общността в региона – тази адаптация е повлияла предимно на второто измерение на Уестминстърския модел. В първото си измерение (изпълнителна власт – партии) Уестминстърският модел се е запазил почти непокътнат. Фактът, че Барбадос се отклонява от мажоритаризма по отношение на повечето от характеристиките на федерално-унитарното измерение, не означава, разбира се, че се отклонява до степен да се превърне в добър пример за контрастния модел на консенсусна демокрация. За

да илюстрирам консенсусния модел, в следващата глава ще прибягна до примерите на Швейцария, Белгия и Европейския съюз.

## КОНСЕНСУСНИЯТ МОДЕЛ НА ДЕМОКРАЦИЯ

Базовата дефиниция на демокрацията в мажоритарната си интерпретация обозначава „управление на *мнозинството* от народа“. Според нея мнозинствата трябва да управляват, а малцинствата трябва да бъдат в опозиция. Това разбиране се оспорва от консенсусния модел на демокрация. Както убедително посочва Нобеловият лауреат по икономика сър Артър Луис (1965: 64–65), управлението на мнозинството и предпологаната от него политическа рамка на противопоставяне между правителство и опозиция могат да се разглеждат като недемократични, защото се опират върху принципи на изключване. Луис твърди, че главният смисъл на демокрацията е „онези, които дадено решение засяга, да имат възможността да участват в неговото вземане пряко, или чрез избрани представители“. Вторият смисъл е „волята на мнозинството да надделява“. Ако това значи, че победилите партии могат да вземат всички управленски решения, а загубилите могат да критикуват, но не и да управляват, то тогава според Луис двата смисъла стават несъвместими: „Изключването на губещите групи от участие във вземането на решения явно противоречи на главния смисъл на демокрацията.“

Мажоритаристите с право могат да отговорят, че отбелязаната от Луис несъвместимост е разрешима при две условия. На първо място, изключването на малцинството се тушира, ако мнозинствата и малцинствата се редуват в управлението – т.е. ако днешното малцинство може да стане мнозинство на следващите избори, вместо да бъде обречено на неизменна опозиция. Такъв е бил начинът на функциониране на британската, новозе-

ландската и барбадоската двупартийна система. В Барбадос редуването се е извършвало перфектно от получаването на независимостта през 1966 г. насам, като нито една от двете основни партии не е печелила по повече от два последователни избора. В Британия и Нова Зеландия обаче е имало дълги периоди на властване на някоя от водещите партии: британската Консервативна партия през 13-те години от 1951 до 1964 г. и през 18-те години от 1979 до 1997 г., новозеландската Национална партия през 14-те години от 1935 до 1949 г. и новозеландската Лейбъристка партия през 12-те години от 1960 до 1972 г.

Дори през тези продължителни периоди на изключване от власт можем с основание да твърдим, че не е имало конфликт между демокрацията и правилото на мнозинството поради наличието на едно второ условие: фактът, че и трите страни са относително хомогенни общества и че обикновено основните им партии не са се различавали прекомерно в политическите си виждания, придържайки се близо до политическия център. Изключването на една партия от власт може да бъде недемократично по отношение на критерия „управление *на* народа“, но ако интересите и предпочитанията на нейните избиратели се обслужват сравнително добре от управленския курс на другата партия, системата доближава дефиницията за демокрация като „управление *за* народа“.

В по-малко хомогенните общества и двете условия не са приложими. Следваните от водещите партии политически курсове по правило се различават в по-голяма степен, а лоялността на избирателите често е по-твърда, с което намаляват шансовете основните партии да се редуват в упражняването на правителствената власт. Особено в *плуралистичните общества*, т.е. обществата, в които острото разделение по религиозни, идеологически, езикови, културни, етнически или расови линии произ-

вежда практически отделени подобщества със собствени политически партии, групи по интереси и медии, обикновено липсва гъвкавостта, необходима за мажоритарната демокрация. При такива условия правилото на мнозинството е не само недемократично, но и опасно, защото малцинствата, на които постоянно се отказва достъп до властта, се чувстват изолирани и дискриминирани и могат да загубят лоялността си към режима. Например в плуралистичното общество на Северна Ирландия, разделено на протестантско мнозинство и католическо малцинство, правилото на мнозинството направи представляващата протестантското мнозинство Юнионистка партия победител във всички избори и титуляр на всички правителства между 1921 и 1972 г. Масовите католически протести в края на 60-те години се развиха в гражданска война между католици и протестанти, чието удържане под контрол стана възможно само с британска военна интервенция и налагането на пряко управление от Лондон.

В обществата с най-дълбоки разделения, като Северна Ирландия, правилото на мнозинството по-скоро причинява диктатура на мнозинството и граждански борби, отколкото демокрация. Такива общества се нуждаят от демократичен режим, ориентиран към консенсуса, а не към противопоставянето, повече включващ, отколкото изключващ, и насочен към разширяване на управляващото мнозинство, вместо да се задоволява с просто мнозинство: това е консенсусната демокрация. Въпреки собствените си мажоритарни влечения, няколко поредни британски кабинета признават тази нужда и настояват за ПП на всички избори в Северна Ирландия (с изключение на тези за Камара на общините) и, като предпоставка за връщане на политическата автономия на Северна Ирландия – за споделяне на властта в широки коалиции между протестанти и католици. ПП и споделянето на властта са ключови елементи и в постигнатото през

1998 г. споразумение за Северна Ирландия. С подобни аргументи Луис (1965: 51–55, 65–84) силно препоръчва ПП, разширените коалиции и федерализма за плуралистичните общества в Западна Африка. Консенсусният модел очевидно е подходящ и за по-малко разделени, но все пак хетерогенни държави, а представлява разумна и работеща алтернатива на Уестминстърския модел дори в сравнително хомогенни страни.

Всички примери, които използвам, за да илюстрирам консенсусния модел, са свързани с мултиетнически общности – Швейцария, Белгия и Европейския съюз. Швейцария е най-добрият пример, защото, с едно изключение, тя съвършено се вписва в чистия модел. Белгия също предлага добър пример, особено след формалната си федерализация през 1993 г., поради което ще обърна специално внимание на рамката на белгийската политика в последния период. Европейският съюз (ЕС) е наднационална организация, което значи повече от международна организация, но не е, или все още не е, суверенна държава. Поради междинния статут на ЕС, неговите анализатори нямат единно мнение дали да го изследват като международна организация, или като зараждаща се федерална държава, но вторият подход все повече се налага (Ніх 1994). Това е и моят подход – ако ЕС се разглежда като федерална държава, неговите институции забележително се доближават до консенсусния модел на демокрацията. Първо ще обсъдя швейцарския и белгийския прототип поотделно и заедно, а после ще се заема с примера с ЕС.

## КОНСЕНСУСНИЯТ МОДЕЛ В ШВЕЙЦАРИЯ И БЕЛГИЯ

Консенсусният модел на демокрация може да се опише от гледна точка на десет елемента, които са в ярък контраст с де-

сетте мажоритарни характеристики на Уестминстърския модел. Вместо да концентрира властта в ръцете на мнозинството, консенсусният модел се опитва по различни начини да раздели, разпръсне и ограничи властта.

1. *Споделяне на изпълнителната власт в широки коалиционни кабинети.* За разлика от тенденцията в Уестминстърския модел изпълнителната власт да се концентрира в еднопартийни кабинети на простото мнозинство, консенсусният принцип изисква споделяне на тази власт от всички или от повечето важни партии в широка коалиция. Швейцарският седемчленен национален изпълнителен орган, Федералният съвет, предлага великолепен пример за такава широка коалиция: трите големи партии – Християндемократическата, Социалдемократическата и Радикалдемократическата, – всяка от които е държала около една четвърт от местата в Долната камара на законодателното събрание в епохата след Втората световна война, и Партията на швейцарския народ с около една осма от местата си разделят пропорционално седемте позиции в изпълнителната власт според т. нар. „магическа формула“ 2:2:2:1, установена през 1959 г. Един допълнителен критерий е представителството на езиковите групи в грубо съотношение с тяхната големина: по четирима или петима немскоговорещи, по един или двама френскоговорещи и често пъти по един италианоговорещ. Като правила и двата критерия са неформални, но стриктно се спазват.

Белгийската конституция предлага пример за формално изискване изпълнителната власт да включва представители на големите езикови групи. В продължение на много години съставянето на кабинети с приблизително равен брой министри от страна на холандскоговорещото мнозинство и на френскоговорещото малцинство се е превърнало в обичайна практика. То става формално правило през 1970 г., а новата федерална Кон-

ституция отново предвижда, че „с евентуалното изключение на министър-председателя, Министерският съвет трябва да включва толкова френскоговорещи членове, колкото и холандскоговорещи“ (Alen and Erges 1994). Това правило не важи за партийния състав на кабинета, но следвоенната епоха познава само 4 години на еднопартийно управление, а от 1980 г. нататък всички кабинети са били коалиции от 4 до 6 партии.

2. *Баланс между изпълнителна и законодателна власт.* Швейцарската политическа система не е нито парламентарна, нито президентска. Отношението между изпълнителния Федерален съвет и законодателния орган е обяснено от швейцарския политолог Юрг Щайнер (1974: 43) по следния начин: „Членовете на съвета се избират индивидуално за фиксиран срок от 4 години и, съгласно Конституцията, законодателният орган не може да повдигне вот на недоверие през този период. Ако Парламентът отхвърли правителствено предложение, нито членът на съвета, отговарящ за предложението, нито Федералният съвет като орган са задължени да подадат оставка.“ Това формално разделение на властите е повишило независимостта както на изпълнителната, така и на законодателната власт, а тяхното отношение е много по-балансирано, отколкото отношенията между кабинет и Парламент в британския, новозеландския и барбадоския случай, където кабинетът отчетливо доминира. Швейцарският Федерален съвет има големи, но не и върховни правомощия.

Белгия има парламентарна форма на управление с кабинет, зависим от доверието на законодателния орган, както е при трите прототипа на Уестминстърския модел. Белгийските кабинети обаче, предимно защото често представляват широки коалиции без достатъчно сцепление, са далеч от доминацията на своите уестминстърски аналози и в отношенията си с Парламента ис-

тински залагат на взаимните отстъпки. Фактът, че белгийските кабинети обикновено имат кратък живот, свидетелства за относително слабата им позиция – между 1980 и 1995 г. например се изреждат 6 кабинета, съставени от различни многопартийни коалиции със среден живот на кабинета едва около две години и половина.

3. *Многопартийна система.* Както Швейцария, така и Белгия имат многопартийни системи, в които постигането на мнозинство не е по силите на никоя партия. На изборите за Швейцарски национален съвет през 1995 г. 15 партии печелят места, но мнозинството от местата – 162 от 200 – са заети от четирите основни партии, представени във Федералния съвет. Швейцария може следователно да се разглежда като четирипартийна система.

До края на 60-те години Белгия се характеризира с трипартийна система, състояща се от две големи партии – Християндемократическа и Социалистическа, и една средно голяма Либерална партия. Оттогава обаче тези водещи партии се разделят по езиков признак и се утвърждават няколко нови партии на езикова основа, създавайки една крайно фрагментирана многопартийна система: около 12 партии обикновено успяват да спечелят места в Камарата на представителите, а девет от тях са имали достатъчно значимост, за да бъдат включени в един или повече кабинети.

Възникването на многопартийни системи в Швейцария и Белгия може да се обясни от гледна точка на два фактора. Първият е, че двете страни са плуралистични общества, разделени по посока на няколко кливиджа. Това многообразие от кливиджи се отразява в многоизмерния характер на партийните им системи. В Швейцария религиозният кливидж разделя християндемократите, подкрепяни главно от практикуващите католици, от со-

циалдемократите и радикалите, които се ползват предимно с подкрепата на по-слабо религиозните католици и на протестантите. По-нататък социално-икономическият кливидж разделя социалдемократите, поддържани основно от работническата класа, от радикалдемократите, разчитащи повече на подкрепата на средната класа. Партията на швейцарския народ е особено силна сред протестантските фермери. Третият източник на кливидж, езикът, не причинява по-нататъшно сериозно разделение в швейцарската партийна система, макар подкрепата за Партията на швейцарския народ да преобладава в германска Швейцария, а трите големи партии да са относително хлабави съюзи на кантонални партии, в чиито рамки езиковият кливидж играе съществена роля (McRae 1983: 111–14).

По подобен начин религиозният кливидж в католическа Белгия разделя християнсоциалните партии, представляващи вярващите католици, от социалистите и либералите, представляващи рядко практикуващите и непрактикуващите католици. Класови различия разделят социалисти от либерали. За разлика от Швейцария, езиковият кливидж в Белгия е внесъл допълнителни разцепления – както разделяйки споменатите три групи, които бяха трите доминиращи партии на Белгия, на отделни помалки холандскоговорещи и френскоговорещи партии, така и създавайки още няколко малки партии на езикова основа (McRae 1986: 130–48).

4. *Пропорционално представителство.* Второто обяснение за възникването на многопартийни системи в Швейцария и Белгия се състои в това, че техните пропорционални изборителни системи не са възпрепятствали трансформацията на обществените кливиджи в кливиджи на партийната система. За разлика от метода на простото мнозинство, чийто принцип предполага сериозно надценяване на големите партии и подценяване на

малките, основната цел на ПП е разпределяне на местата в Парламента между партиите пропорционално на получените от тях гласове. Долните камари и на двете законодателни събрания се избират чрез ПП.

5. *Корпоратизъм на груповите интереси.* Между експертите по корпоратизъм съществува известно несъгласие относно степента на корпоратизъм в Швейцария и Белгия, главно защото като цяло профсъюзите в тези две страни имат по-слаба организация и влияние от бизнеса. Това несъгласие обаче може да се преодолее, ако разграничим два варианта на корпоратизъм – социален корпоратизъм, при който профсъюзите доминират, и либерален корпоратизъм, при който бизнес асоциациите са по-силната страна. Петер Й. Каценщайн (1985: 105, 130) използва Швейцария и Белгия като образци на последния и заключава, че Швейцария „най-ясно възплъщава характерните черти на либералния корпоратизъм“. И в двете страни определено присъстват трите главни елемента на корпоратизма: тристранно сътрудничество; относително малко на брой и големи групи по интереси и съществена роля на водещите организации. Герхард Лембрух (1993: 52) пише, че „силата на водещите швейцарски организации е забележителна, а по всеобщо мнение сплотеността на швейцарските сдружения по интереси надминава тази на швейцарските политически партии“. Нещо повече, Клаус Армингеон (1997) твърди, че въпреки упадък в степента и ефективността на корпоратизма в много европейски страни през 90-те години, в Швейцария той продължава да е силен.

6. *Федерално и децентрализирано управление.* Швейцария е федерална държава, в която властта е разделена между централното правителство и правителствата на 20 кантона и 6 от т. нар. „полукантони“, създали се в резултат на разцеплението на три бивши единни кантона. Полукантоните изпращат един

вместо двама представители в швейцарската федерална камара – Съвета на кантоните, и техният глас тежи наполовина, колкото този на обикновените кантони при приемането на конституционни поправки; в повечето други отношения обаче техният статут е равен на този на целите кантони. Швейцария също така е една от най-децентрализираните държави в света.

Дълго време Белгия е единна и централизирана държава, но от 1970 г. нататък постепенно започва да се децентрализира и федерализира, ставайки формално федерална държава през 1993 г. Възприетата от Белгия форма на федерализъм е „уникален федерализъм“ (Fitzmaurice 1996) с „византийска сложност“ (McRae 1986: 289), защото се състои от три географски дефинирани региона (Фландрия, Валония и двуезичната столица Брюксел) и три негеографски дефинирани културни общности (големите фламандска и френска и доста по-малката немскоговореща общност). Главната причина за изграждането на тази двустепенна система е наличието на голямо мнозинство френскоговорещи в двуезичния район на Брюксел, заобиколени от холандскоговореща Фландрия. Регионите и общностите до голяма степен се припокриват, но не съвпадат напълно. Всяка единица си има собствен законодателен и изпълнителен орган, с изключение на Фландрия, където правителството на фламандската общност служи и като правителство на фламандския регион.

7. *Силна двукамарност.* Принципното основание за въвеждане на двукамарно вместо еднокамарно събрание е осигуряването на специално представителство на малцинствата, включително по-малките единици във федералните системи, в една втора или горна камара. За да има смисъл това малцинствено представителство, трябва да бъдат изпълнени: две условия горната камара да се избира на различна база от долната и да има реална власт – в идеалния случай толкова власт, колкото и долната

камара. И двете условия са налице в швейцарската система – Националният съвет е долната камара и представлява швейцарския народ, а Съветът на кантоните е горната или федералната камара и представлява кантоните, като всеки кантон има по двама представители, а всеки полукантон – по един представител. Поради това малките кантони се ползват с много по-силно представителство в Съвета на кантоните, отколкото в Националния съвет. Нещо повече, по думите на Волф Линдер (1994: 47) „абсолютното равенство“ на двете камари е „свещено правило“ в Швейцария.

Двете камари на Белгийския парламент – Камарата на представителите и Сенатът, разполагат с практически равна власт в дофедерална Белгия, но и двете се конституират по пропорционален признак и затова съставът им е доста сходен. Новият Сенат, избран за първи път през 1995 г., представлява специално двете културно-езикови групи, но принципът му на съставяне все още е пропорционален и не предвижда свръхпредставителство за френскоговорещите и немскоговорещите малцинства<sup>5</sup>. Неговите правомощия при това са намалени в сравнение със стария Сенат; например той вече няма власт в бюджетната сфера (Senelle 1996: 283). Ето защо новото федерално законодателно събрание на Белгия по-скоро служи като пример за относително слаба, отколкото за силна двукамарност.

8. *Фиксираност на Конституцията.* Както Белгия, така и Швейцария имат писана Конституция – в смисъл на единен до-

---

<sup>5</sup> Повечето сенатори – 40 от общо 71 – се избират пряко в два многомандатни района, частично дефинирани по негеографски признак: единият обхваща Фландрия и холандскоговорещите в Брюксел, а другият – Валония и франкофонски Брюксел. Останалите 31 сенатори се избират непряко или се кооптират по различни начини. Окончателният езиков състав включва 41 холандскоговорещи, 29 френскоговорещи и един немскоговорещ. Според друга любопитна клауза всички пълнолетни деца на краля са „сенатори по право“.

кумент, съдържащ основните правила на управлението, и тази Конституция допуска изменения само от специални мнозинства. Приемането на поправки в Швейцарската конституция изисква одобрение в референдум не само от страна на национално мнозинство гласоподаватели, но и на мнозинства в повечето от кантоните. Полукантоните имат половината от тежестта на целите кантони в броеното кантон по кантон, което означава например, че една конституционна поправка може да се приеме с 13,5 кантона „за“ и 12,5 кантона „против“. Изискването за одобрение от кантонално мнозинство на свой ред значи, че населението на по-малките кантони и полукантони, наброяващо по-малко от 20% от общото население на Швейцария, може да наложи вето на конституционните промени.

В Белгия има два типа квалифицирани мнозинства. Всички конституционни поправки изискват одобрението на мнозинство от две трети и в двете камари на законодателното събрание. При това законите, отнасящи се до организацията и правомощията на общностите и регионите, имат полуконституционен статут и тяхното приемане и поправяне е още по-трудно, защото освен мнозинствата от две трети в двете камари, те изискват одобрението на мнозинствата в холандскоговорещата и във френскоговорещата група във всяка камара. Това правило предоставя реално вето в ръцете на френскоговорещото население.

9. *Съдебен контрол.* В едно отношение Швейцария се отклонява от чистия консенсусен модел: нейният върховен съд, Федералният трибунал, няма правото на съдебен контрол. Популярната инициатива за въвеждането му е отхвърлена категорично в референдум през 1939 г. (Coddington 1961: 112)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Националните закони обаче могат да бъдат оспорвани по различен начин: ако в рамките на 90 дни от приемането на даден закон минимум 50 000 граждани поискат референдум за него, мнозинството швейцарски гласоподаватели може да го отхвърли.

И в Белгия няма съдебен контрол до 1984 г., когато е създаден новият Арбитражен съд. Първоначалната основна отговорност на съда е тълкуването на онези конституционни клаузи, които се отнасят до разделението на властите между централното правителство, общностните и регионалните правителства. Правомощията на съда са разширени значително с конституционната промяна от 1988 г. и днес Арбитражният съд може да се разглежда като истински конституционен съд (Alen and Erges 1994: 20–22).

10. *Независимост на централната банка.* Швейцарската централна банка от дълго време се смята за една от най-силните и независими централни банки наред с германската Бундесбанк и Системата на Федералния резерв в Съединените щати. За разлика от нея, Националната банка на Белгия дълго време е една от най-слабите централни банки. Нейната автономия обаче съществено нараства в началото на 90-те години, почти едновременно с прехода към федерална система, но предимно като резултат от Маастрихтския договор, подписан през 1992 г. и ратифициран през 1993 г., който задължава страните-членки на ЕС да повишат независимостта на своите централни банки. Робер Сенел (1996: 279) заключава, че Белгийската централна банка днес се ползва с „висока степен на автономия при провеждане на монетарната си политика“.

## КОНСЕНСУСНИЯТ МОДЕЛ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Основните институции на Европейския съюз не се вписват толкова лесно в класификацията на изпълнителни, законодателни, съдебни и монетарни органи, колкото институциите на петте разгледани суверенни държави. Това важи с особена сила за Ев-

ропейския съвет, състоящ се от правителствените ръководители на петнадесетте държави-членки, чиито срещи стават два пъти годишно; той може да упражнява огромно политическо влияние, а повечето важни стъпки в развитието на Европейската общност, а от 1993 г. – на Европейския съюз, са предприети от Европейския съвет. От другите институции Европейската комисия служи като изпълнителен орган на ЕС и може да се сравни с кабинет; Европейският парламент е долната камара на законодателното тяло, а Съветът на Европейския съюз може да се разглежда като горна камара. Отговорностите на Европейския съд и на Европейската централна банка си личат от имената им.

1. *Споделяне на изпълнителната власт в широки коалиционни кабинети.* Европейската комисия се състои от 20 членове, всеки от които има специфичен министерски ресор и се посочва от правителствата на държавите-членки. Петте най-големи държави – Германия, Великобритания, Франция, Италия и Испания – назначават по двама комисари, а всяка от другите десет държави – по един комисар. Тъй като и петнайсетте членувачи в ЕС държави са представени в Комисията, тя представлява широка и постоянна междудържавна коалиция. На практика Комисията също е коалиция, обединяваща лявото, центъра и дясното в европейския политически спектър. Поразителен е фактът, че в средата на 90-те години двамата британски комисари са конзерваторът Лиън Бритън и бившият лидер на Лейбъристката партия Нийл Кинък – политици, чиято вероятност да участват някога заедно в британски кабинет е нищожна.

2. *Баланс на изпълнителната и законодателната власт.* След всеки парламентарен избор, провеждан веднъж на 5 години, новата Европейска комисия трябва да бъде одобрена с гласуване в Европейския парламент. Парламентът има и властта да освободи Комисията, но само с мнозинство от две трети. Парла-

ментът има силни бюджетни правомощия, но правомощията му в други законодателни сфери остават относително слаби, въпреки разширяването им според Амстердамския договор от 1997 г. В сравнение с Комисията, ролята на Парламента изглежда подчинена. Тази преценка на отношението изпълнителна – законодателна власт обаче се променя, когато добавим в картината Съвета на Европейския съюз, съставен от министри от правителствата на петнадесетте държави-членки. Жорж Цебелис и Жанет Моне (1997: 180) наричат Съвета „европейския еквивалент на горна камара“. Съветът очевидно е и най-силната от трите институции. Следователно като цяло Комисията много повече напомня равностойния партньор в консенсусния модел, отколкото доминиращия кабинет в Уестминстърския модел.

3. *Многопартийна система.* През 1996 г. в 626-членния Европейски парламент има 8 официално признати партии (включващи необходимия за признаване минимум от 18 депутати). Най-голямата от тях е Партията на европейските социалисти с около 34% от местата в Парламента, което прави доста под парламентарното мнозинство. Следващата по големина е Европейската народна партия (предимно християндемократи) с около 29% от местата. Нито една от другите партии не надхвърля 10% от местата. Тази многопартийна рамка не дава представа за мащаба на действителната политическа фрагментация, защото сплотеността и дисциплината при партиите в Европейския парламент значително изостава от тези при партиите в националните парламенти. Партийният състав на „горната камара“ – Съвета на Европейския съюз, се променя със смените на кабинети в държавите-членки и зависи от разисквания проблем, определящ кой точно министър ще участва на конкретна сесия; например, ако в дневния ред на Съвета присъства аграрната политика, най-вероятно ще участват националните министри на

земеделието. На практика все пак Съветът е и многопартийно тяло.

4. *Пропорционално представителство.* Европейският парламент се избира пряко от 1979 г. насам. По принцип би следвало той да се избира във всяка страна според единна избирателна система, но съгласие за такава система не е постигнато между държавите-членки. Въпреки всичко преобладаващият метод е някакъв вариант на ПП и това се използва във всички държави-членки и в Северна Ирландия. Единственото изключение е избирането с просто мнозинство на британските представители от Обединеното кралство, но през 1997 г. новият лейбъристски кабинет решава изборите за Европейски парламент през 1999 г. във Великобритания да се проведат изцяло чрез ПП. Дори тогава обаче остава значителна степен на непропорционалност в резултат на надценяването на малките държави и подценяването на големите държави в Европейския парламент. Ако вземем двете крайности, Германия има 99, а Люксембург – шестима представители в Европейския парламент, макар населението на Германия да надвишава към 200 пъти това на Люксембург. В това отношение Европейският парламент съчетава в една законодателна камара принципите на пропорционалното представителство и на равното национално представителство, които, например в Швейцария, са възплътени в две отделни камари на законодателното тяло.

5. *Плурализъм на груповите интереси.* ЕС все още не е развил пълноценен корпоратизъм, главно защото най-важните социално-икономически решения продължават да се взимат на национално ниво или са предмет на национално право на вето. Със задълбочаването на интеграцията на ЕС, степента на корпоратизъм непременно ще нарасне. В заглавието на книгата на Майкъл Дж. Горджис (1996) *Еврокорпоратизъм?* въпросител-

ният знак е сложен умишлено и Горджис като цяло дава отрицателен отговор за настоящия момент, но вижда и значителни корпоратистки елементи в определени сектори, както и явна тенденция към по-голям корпоратизъм. Един важен фактор е този, че Европейската комисия дълго време поощрява корпоратисткия стил на преговори с групите по интереси. През 70-те години тя например организира серия от тристранни конференции и макар че те не водят до институционализация на тристранното договаряне, „Комисията не се е отказвала от целта си да насърчи диалога между социалните партньори и да разшири участието им в процеса на взимане на решения в Общността“ (Gorges 1996: 139). В качеството си на друга индикация за корпоратистката ориентация на ЕС, една от формалните институции на Съюза е съвещателният Икономически и социален комитет, който се състои от представители на групите по интереси, назначавани от правителствата-членки.

6. *Федерално и децентрализирано управление.* В сравнение с други международни организации, наднационалният ЕС е във висша степен обединен и централизиран, но в сравнение с някои национални държави – дори толкова децентрализирани като Швейцария, – очевидно ЕС е много повече „конфедерален“, отколкото федерален, както и изключително децентрализиран.

7. *Силна двукамарност.* Двата критерия за силна двукамарност са равната власт и различният състав на двете законодателни палати. Законодателното тяло на ЕС покрива безпроблемно втория критерий: Съветът осигурява равно представителство на държавите-членки и се състои от представители на националните правителства, докато Парламентът се избира пряко от гласоподавателите и националните делегации съответстват на броя на населението. В националните законодателни събрания

отклоненията от равната власт по правило са в полза на долната камара. В ЕС е обратното: горната камара (Съветът) има много по-големи правомощия от долната камара (Парламента), което не отговаря много на консенсусния модел, но е още по-далеч от мажоритарния модел<sup>7</sup>.

8. *Стабилност на Конституцията.* Европейската „Конституция“ е съставена от основополагащия Договор за Европейска икономическа общност, подписан в Рим през 1957 г., и от редица по-ранни и по-късни допълнителни договорености. Понеже това са международни договори, те могат да бъдат променяни само със съгласието на всички подписали ги страни. Налице съответно е твърде висока стабилност. Освен това повечето важни решения в Съвета изискват единодушие, а по не толкова важни въпроси се превръща в практика от 80-те години насам решенията да се вземат с квалифицирано мнозинство, т. е. с мнозинства от около две трети и посредством система на претегляне на гласовете (подобно на претеглящото разпределяне на местата в Европейския парламент).

9. *Съдебен контрол.* Ключова институция на ЕС е Европейският съд. Съдът има правото на съдебен контрол и може да обяви за противоконституционни както законите на ЕС, така и националните закони, ако влизат в нарушение с различните договори на ЕС. В допълнение към това, подходът на Съда към неговите юридически задължения може да бъде определен като активен и творчески. Според Мартин Шапиро и Алек Стоун (1994: 408) „без съмнение двете конституционни съдилища с най-голямо политическо влияние в Европа са тези на Германия и на Общност-

---

<sup>7</sup> Друг заслужаващ отбелязване пример за поне лека асиметричност, облагодетелстваща горната камара, е Конгресът на САЩ, в който Сенатът има специални правомощия върху договорите и назначенията.

та... Малко примери за съд, формиращ се като политическа институция и формиращ цялата мрежа от институции, от които е част, са толкова забележими и важни като Европейския съд.“

10. *Независимост на централната банка.* Европейската централна банка, която започна да функционира през 1998 г., е замислена като напълно независима централна банка; дори според *Икономист* (8 ноември 1997 г.) „нейният устав я прави най-независимата централна банка в света“. До известна степен обаче назначаването на първия президент на банката през 1998 г. бележи компромис с нейната независимост. С цел президентът да има максимално големи правомощия, формално назначението е за срок от 8 години, но като част от политическа сделка между Франция, която настоявала за собствен кандидат, и другите членки на ЕС, първият президент е трябвало да обещае да се оттегли доста преди края на мандата си, вероятно след около 4 години.

В началото на тази глава подчертах, че мажоритарният модел е несъвместим с потребностите на дълбоко разделени плуралистични общества. Несъмнено ЕС е тъкмо такова плуралистично общество: „Дълбоко залегналите и дълготрайни национални различия, от които езиковото различие е само един пример, не са изчезнали и няма да изчезнат в Европа“ (Kirchner 1994: 263). Затова не е изненадващо, че институциите на ЕС съответстват повече на консенсусния, отколкото на мажоритарния модел. Много наблюдатели предсказват, че ЕС в крайна сметка ще стане федерална държава, особено като последица от въвеждането на общата валута. Мартин Фелдстейн (1997, 60) например твърди, че „фундаменталният дългосрочен ефект от въвеждането на обща валута ще бъде създаването на политически съюз, на европейска федерална държава, която носи отговорност за една общоевропейска външна политика и политика на

сигурност, както и за онова, което днес наричаме вътрешни икономически и социални политики“. Ако и когато ЕС се развие в суверенна европейска държава, неговите институции по всяка вероятност ще се променят – например Европейският парламент навярно ще се превърне в една по-овластена законодателна камара; по всяка вероятност обаче тези институции няма да напуснат консенсусния модел и е почти сигурно, че ще приемат формата на *федерални* Съединени европейски щати.

*Превод: Борис Попиванов*

## БИБЛИОГРАФИЯ:

Alen, A., R. Erges. 1994. *Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993*. Brussels, Ministry of Foreign Affairs.

Armingeon, K. 1997. Swiss Corporatism in Comparative Perspective. – *West European Politics*, 20, October.

Banks, A., Alan J. Day and Thomas Muller. 1996. *Political Handbook of the World: 1995–1996*. Bringhampton, CSA.

Beer, S. 1998. The Roots of New Labour: Liberalism Rediscovered. – *Economist*, February 7.

Boston, J., St. Levine, E. McLeay and N. Roberts. (eds.). *New Zealand under MMP: A New Politics*. Auckland, Auckland University Press.

Busch, A. 1994. Central Bank Independence and the Westminster Model. – *West European Politics*, 17, January.

Butler, D. (ed.). 1978. Conclusion. – In: *Coalitions in British Politics*. New York, St. Martin's.

Buxton, J., J. Kampfner and P. Groom. 1997. Blair Says Scot's Home Rule Vote Will Affect the Rest of UK. – *Financial Times*, September 13–14.

Cappelletti, M. 1989. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford, Clarendon.

Codding, G. 1961. *The Federal Government of Switzerland*. Boston, Houghton Mifflin.

Coombs, D. 1977. British Government and the European Community. D. Kavanagh and R. Rose. (eds.). *New Trends in British Politics: Issues for Research*, London, Sage.

Cukiermann, A., St. Webb and B. Nepty. 1994. *Measuring Central Bank Independence and Its Effect on Policy Outcomes*, San Fransisco, ICS.

Dicey, A.V. 1915. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan.

Duncan, N. 1994. Barbados: Democracy at the Crossroads. C. Edie. (ed.). – *Democracy in the Caribbean: Myths and Realities*, Westport, Craeger.

Feldstein, M. 1997. EMU and International Conflict. – *Foreign Affairs*, 76, November–December.

Fitzmaurice, J. 1996. *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*. Boulder, Westview.

Gallagher, M., M. Laver and P. Mair. 1995. *Representative Government in Modern Europe*. New York, McGraw Hill.

Gorges, M. 1996. *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community*. Lanham, University Press of America.

Hailsham, L. 1978. *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*. London, Collins.

Hix, S. 1994. The Study of the European Community. – *West European politics*, 17, January.

Katzenstein, P. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, Cornell University Press.

Kavanagh, D. 1974. An American Science of British Politics. – *Political Studies*, 22, 3 September.

Kirchner, E. 1994. The European Community: A Transnational Democracy? I. Bidge and D. McKay. (eds.). *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel*. London, Sage.

Jackson, K. and A. McRobie. 1998. *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* Aldershot, Ashgate.

Lehbruch, G. 1993. Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland. – *Publius*, 23, Spring.

Levine, St. 1979. *The New Zealand Political System: Politics in a Small Society*. Sidney, George Allen and Unwin.

Lewis, A. 1965. *Politics in West Africa*. London, George Allen and Unwin.

Lijphart, A. and M. Crepaz. 1991. Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. – *British Journal of Political Science*, 21 April.

Linder, W. 1994. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York, St. Martin's.

Mahler, G. 1997. The Westminster Model away from Westminster: Is It Always the Most Appropriate Model. Baaklini and Desfosses. (eds.). – *Designs for Democratic Stability*, Armonk, New York.

McRae, K. 1983. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*. Waterloo, Wilfried Laurier University Press.

McRae, K. 1986. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*. Waterloo, Wilfried Laurier University Press.

Mettenheim, K. (ed.). 1997. *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Munroe, T. 1996. Caribbean Democracy: Decay or Renewal. J. Dominguez and A. Lowenthal. (eds.). – *Constructing Democratic Governance: Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Payne, A. 1993. Westminster Adapted: The Political Order of the Commonwealth Caribbean. J. Dominguez and R. Pastor (eds.). – *Democracy in the Caribbean: Political, Economic and Social Perspectives*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Peters, B. G. 1997. The Separation of Powers in Parliamentary Systems. Kurt von Mettenheim. (ed.). – *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Rae, D. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.

Scott, K. J. 1962. *The New Zealand Constitution*. Oxford, Clarendon.

Senelle, R. 1996. The Reform of the Belgian State. Joachim Hesse and Vincent Wright. (eds.). – *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford, Oxford University Press.

Shapiro, M. and A. Stone. 1994. The New Constitutional Politics in Europe. – *Comparative Political Studies*, 26 January.

Thorndike, T. 1993. Revolution, Democracy and Regional Integration in the Eastern Caribbean. A. Payne and P. Sutton. (eds.). – *Modern Caribbean Politics*. Baltimore, John Hopkins University Press.

Tsebelis, G. and J. Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.

Wilson, G. 1994. The Westminster Model in Comparative Perspective. Budge and McKay. (eds.). – *Developing Democracies: Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel*. London, Sage.

Wilson, W. 1884. Committee or Cabinet Government? – *Overland Monthly*, ser. 2–3, January.

# ПРЕЗИДЕНТИ И ПРАВИТЕЛСТВА\*

## ИВ МЕНИ

Въпреки че политическата система при демокрацията е основана върху общи принципи – като разделението на властите и управление на народа чрез Парламента, съществуват значителни различия между държавите по отношение на процедурите на конституционния механизъм, установен за постигането на тези цели. Най-чистите и същевременно най-силно контрастиращите системи са тези на Великобритания и САЩ. Великобритания представлява модел на парламентарен, САЩ – на президентски тип управление. Между тези два „екстремума“ на конституционната класификация съществува широк спектър от варианти, носещи удовлетворение за специалистите по типологиите. С оглед на дълбоките организационни и структурни различия, които се разкриват дори след бегъл поглед, опитът да се съпоставят управленските институции може да изглежда рисковано начинание. Въпреки това един факт трябва да привлече вниманието на наблюдателя, наред с множеството подчертани различия, а именно – централната роля, която функционирането на правителството има фактически навсякъде. Това е толкова вярно за примитивните общества, колкото и за най-развитите, както за либералните демокрации, така и за най-кръвожадните диктаторски режими. Никоя друга политическа институция не е толкова всеобща характеристика за всички политически системи – пра-

---

\* Преводът е направен по: Yves Meny. *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany* (second ed.). Oxford University Press, 1994.

вительството е било и е самото възплъщение на властта. Анри Льофевр говори за „католическата“ природа на държавата, подчертавайки застрашителното разпространение на тази конкретна форма на организация на властта, а Жан Блондел на свой ред и по подобен начин изтъква забележителната „универсалност на феномена правителство“<sup>1</sup>.

Факт е, че заедно с разнообразието на институциите в различните държави се проявява и една фундаментална нужда от власт и принуда, въпреки че западният превод на тази нужда е довел до диференциация и ограничаване на органите на властта (разделение на властите). Отвъд отликите, породени от различните исторически обстоятелства и култури, изглежда наистина съществуват общи цели и функции. Освен това не бива да преувеличаваме значението на институционалните различия между разнообразните западни системи, тъй като често те са в по-голяма степен формални, отколкото реално значими и са склонни да стават все по-малко очебийни като резултат от „заразяването“ на една система от друга. Нещо повече, сходни конституционни устройства (например тези на Германия, Италия и Великобритания) могат да съществуват едновременно, с изключително разнообразие на политическите си практики. Следователно само чрез по-детайлен анализ можем да доловим направленията, в които си приличат и се различават едни от други органите на изпълнителната власт в Европа, и ролите, които те изпълняват в съответните политически системи.

---

<sup>1</sup> Blondel, J. *Gouvernements et executives: Parlement et legislatifs*. – In: J. Leca and M. Grawitz. *Traite de science politique*. Paris, PUF, 1985, p. 355.

## I. ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Няма единодушно приет термин, обозначаващ функцията на правителството. Монтескьо използва израза „изпълнителна власт“, но, следвайки Русо, блясъкът на този израз е помрачен от революционерите във Франция, които вместо това прибегват до антропоморфни образи, уподобявайки изпълнителния орган на прост изпълнител: законодателният орган е главата на системата, а изпълнителният – само ръката, която реализира нейните заповеди. В САЩ терминът „изпълнителна власт“ се отнася до президента и неговите сътрудници, но дьо Гол настоява прилагателното „изпълнителен“ да се отнася само за правителството. Във Великобритания словосъчетанието „изпълнителна власт“ по принцип се отнася не единствено към самото правителство, а също и към разположената под него администрация. От друга страна, терминът „правителство“ може в еднаква степен да бъде отнесен към целия набор от институции, правила и процедури, посредством които се управлява държавата. Тук думата „кабинет“ най-тясно кореспондира с френската *gouvernement* или италианската *governo*. Нито във Франция обаче, нито в Германия, нито в Италия съществува израз, който адекватно да предава двойствената природа на изпълнителната власт, разделена между президента и министър-председателя.

При парламентарните режими двойните изпълнителни органи са крайният продукт на бавна еволюция, в хода на която прерогативите на монарха са прехвърлени на правителството и на министър-председателя. Промяната в ролята на монархията, която става все по-символична и церемониална по своя характер, прави възможно да се премине към една система, където държавният глава възлага приемствеността в държавата и нейните институции, без да разполага с властта или средствата

да планира или осъществява на практика собствена политика. Нещо повече, избягвайки дори чисто формалното концентриране на властта в ръцете на един-единствен изпълнителен фигурант (т. е. който е такъв само на хартия), решението за двойните изпълнителни органи съчетава и политически, и конституционни предимства; всичко това добре обяснява неговия успех сред европейските демокрации като Гърция, Испания и Португалия, които се появиха неотдавна след диктаторски режими.

### *1.1. Държавният глава*

Ако заимстваме думите на Мишел Дьобре – министър-председателя на дьо Гол от 1958 до 1962 г., държавният глава е крайгълният камък на Петата френска република. В контекста на едно формално парламентарно управление значението на неговите функции представлява нещо като аномалия. Честно е да кажем дори, че от 1958 до 1986 г. (когато ставаме свидетели на „съжителството“ между десницата и социалистите, което продължава до 1988 г.) нито един западен държавен глава или министър-председател – дори президентът на САЩ – не разполага с такива изключителни правомощия. Тези правомощия са подсилени от факта, че след реформата от 1962 г.<sup>2</sup> френският държа-

---

<sup>2</sup> Конституцията от 1958 г. първоначално е поставяла изискването президентът да бъде избран от колегия от нотабили (депутати, избрани представители на местните общности и представители на колониите), наброяваща около 75 000 човека. Тази система е била създадена, от една страна, за да не се изпада в зависимост единствено от депутатите и сенаторите (който са избирали президента при Третата и Четвъртата република), а от друга, за да се избегне директния народен вот. Споменът за преврата от 2 декември 1851 г. на Луи Наполеон Бонапарт (единственият президент, избран чрез пряк народен вот чак до 1962 г.) е държал будни страховете, че това може да се случи отново. Едва през 1962 г., след войната с Алжир, генерал дьо Гол е бил в със-

вен глава бива избран по силата на всеобщо избирателно право, което го удостоява с по-голяма легитимност от притежаваната от който и да било друг политик – легитимност, съизмерима с тази на самото Народно събрание. Механизмите за избор на президент всъщност са целенасочено усложнени, за да се засили тази легитимност. Кандидатите трябва да бъдат издигнати от 500 „спонсори“, свързани с 30-те департамента (членове на Долната камара на Парламента или избрани на местно ниво длъжностни лица). При първия тур на изборите те се състезават свободно. За да бъдеш обявен за победител обаче, е необходимо да получиш абсолютно мнозинство гласове. Ако нито един кандидат не получи такова мнозинство (а от 1965 г. никой не го е постигал), само двамата кандидати с най-високи резултати могат да участват на втория тур. Това гарантира, че какъвто и да е изходът, спечелилият ще бъде избран с абсолютно мнозинство измежду всички подадени гласове. Във Франция политическият консенсус е твърде крехък, за да позволи назначаването на президент на малцинството (както е известно, това се е случвало в САЩ), или за да бъде политически приемливо избирането на президент от малка част от населението.

Въоръжен със своя престиж (в случая на дьо Гол), или „осветен“ от вота, президентът при Петата република разполага със значителни правомощия, макар че не носи политическа отговорност, а е избран за много дълъг период от време (7 години), единственото оправдание за което е традицията, установена при Третата република. Конституцията му възлага многобройни правомощия: той назначава министър-председателя, контролира Министерския съвет, подписва декрети и укази, назначава трима от членовете на Конституционния съвет (включи-

---

тоание да проведе референдум за ревизиране на Конституцията и избиране на президента чрез пряк народен вот.

телно и председателя му), а също и висши държавни служители. В допълнение, той е главнокомандващ на въоръжените сили и глава на дипломатическите служби, може да свиква референдум и да разпуска Народното събрание. Накрая, при извънредни обстоятелства (война или бунт), чл. 16 от Конституцията му дава правото да упражнява един вид „легална диктатура“ – за период от време, за който сметне, че е необходимо, той може да съсредоточи в ръцете си всички необходими за справянето със ситуацията правомощия. (Тези мерки очевидно са подбудени от неспособността на президента Льоброн да се справи със събитията през 1939–1940 г., докато дьо Гол, от своя страна, обявява своето намерение да продължи борбата от базата си в Лондон.)

Така, както са изредени по-горе, тези правомощия вече са достатъчно стряскащи. Но трябва също да се отбележи, че от 1958 до 1986 г. те са разширени още повече от два фактора – практиките, създадени от дейността на дьо Гол и на наследилите го на поста, и съчетаването за период от почти 30 години на президентските и парламентарните мнозинства. По този начин държавният глава има на разположение едно като цяло покорно мнозинство, а също и правителство, изцяло в негова служба. Поради тази причина той е в състояние да възприеме една твърде широка интерпретация на своите правомощия. На практика няма ограничение за проблемите, с които президентът може да се занимава: преговори за земеделието в Брюксел, фискална политика, решения, засягащи една или друга конкретна група. Вероятно няма друга западна държава, в която президентът да може да има последната дума за маршрута на регионален клон от Парижкото метро (дьо Гол), да може да реши да създаде културен център (Помпиду), Парижки музей (Жискар Д’Естен), или да се заеме с цяла серия големи проекти за публични сгради (Митеран). Всъщност Елисейският дворец често функциони-

ра като заместител на Матиньон (седалището на правителството) – до такава степен, че техническите съветници и ръководителите на президентски мисии имат системен достъп до документите на всяко министерство, а също така често имат и последната дума в решенията по тези проблеми. Една от характеристиките на френската система е, че *eminences grises* (високопоставените държавни служители от щаба на президента, министър-председателят и останалите министри) често имат далеч повече влияние и власт, отколкото политическият и административният персонал, който по принцип е отговорен за планирането и разработването на различните политики.

Тази квазимонархическа и изключително деликатна система е разрушена от победата на десницата в парламентарните избори от 1986 г. – по време, когато Франсоа Митеран, социалистическият президент, следва да продължи да бъде действащ държавен глава до 1988 г. Това е началото на периода, който журналистите и политиците наричат „съжителство“. За първи път при Петата република възниква такава ситуация и тя изглежда взривоопасна, тъй като отношенията между мнозинството и опозицията във Франция в миналото по традиция са били изострени. Още от 1789 г. поредица правителства са рухвали или рязко са преустановявали съществуването си в резултат от държавни преврати или граждански войни, след като опитите им да превърнат текста на Конституцията в политически и обществен договор се провалят. Както се оказва обаче, перспективата на предстоящите президентски избори и фактът, че двете основни действащи фигури са потенциални кандидати, правят възможно този конституционен експеримент да приключи своя курс без твърде много сътресения. Дали следващ опит за „съжителство“ след 1993 г. – с един президент, отслабен политически поради това, че е възприеман от всички като твърде стар, за да се кан-

дидатира за трети мандат – би протекъл така гладко, не е толкова сигурно.

В сравнение с начина, по който функционират институциите през периоди на съгласие между президента и Събранието, „съжителството“ значително намалява правомощията на държавния глава.

Веднъж след като президентът е възложил премиерския пост на представител на опозиционния „лагер“, той е задължен да му даде широка свобода за избора на министрите. Между 1958 и 1986 г. съставянето на правителството в по-голяма степен е повлияно от избора, направен от президента, отколкото от предложения, идващи от министър-председателя. В период на „съжителство“ обаче, именно министър-председателят формира своето правителство (както Конституцията постановява, че трябва да направи) до голяма степен по собствено усмотрение. Въпреки това се забелязва, че в правителството на Ширак от март 1986 г. назначаването на двама министри (на външните работи и на отбраната) е резултат от известен консенсус между президента и министър-председателя – факт, който се обяснява с широкообхватните правомощия, възлагани от Конституцията на президента в тези две области. Нещо повече, в периоди на „съжителство“, когато правителството и Народното събрание са в опозиция на президента, е трудно последният да свика референдум или да предизвика ревизия на Конституцията, тъй като държавният глава може да вземе тези две решения единствено когато правителството или Парламентът предложат той да го направи.

Освен правомощието да разпусне Събранието в изпълнение на чл. 16 и правото да си подаде оставката, един президент в период на „съжителство“ губи по този начин свободата да предприема маневри – свобода, с която разполага в период на

консенсус, – тъй като е лишен от подкрепата, осигурявана му от едно правителство, назначено до голяма степен от него и представляващо правителство на мнозинството в Събранието. При тези обстоятелства в буквалния смисъл на думата правителството чрез силата на мнозинството си в Събранието „определя и направлява политиката на нацията“ (чл. 20 от Конституцията).

\* \* \*

В сравнение с Франция, конституционното и политическото влияние на държавния глава при другите парламентарни системи е много по-слабо. Във Великобритания държавният глава, който също е и глава на Англиканската църква, се назначава съгласно правилата на примогенатурата. В Германия и Италия президентът на републиката се избира съгласно процедура, утвърждаваща едновременно и националния, и федеративния или регионалния характер на политическата система. В Германия електоралната колегия се състои от членове на Бундестага и равен брой делегати, избрани на основата на пропорционалното представителство от различните ландтази. Всяка федерална област излъчва определен брой делегати, пропорционален на населението ѝ, но за разлика от системата за избори на Бундесрата, в която представителите на федералните области представляват съществуващите местни правителства, при президентските избори делегатите са представители на различните политически сили (ХДС, ГСДП и т. н.). По този начин относителната тежест на партиите е решаваща, дори ако тя по принцип е смекчена от факта, че гласуването е тайно. Нито в Италия обаче, нито в Западна Германия (в Обединена Германия все още не са се състояли президентски избори) партийните разногласия някога са

повлиявали на очакваните резултати; в най-добрия случай те са пораждали необходимост от провеждане на повече турове.

И за Италия главните грижи са като при Германия, макар изборните процедури да са в някаква степен различни. Президентът на Италия се избира от двете камари на едно общо събрание, председателствано от президента на Долната камара (Камарата на представителите). Към тези депутати се присъединяват по трима делегати от всеки регион (но само един от Valle d'Aosta), като поне един от тях обикновено не принадлежи към регионалното мнозинство. И в трите страни способите за достъп до властта обуславят степента и характера на включените отговорности и функции. Те могат да бъдат обобщени под три названия: символна функция, функция по осигуряването на конституционни гаранции, функция по поддържането на равновесие.

1. Символната функция може да изглежда най-незначителната, но на практика вероятно съставлява един от най-важните елементи от правомощията на държавния глава, тъй като именно тя упълномощава и легитимира неговата намеса в сфери, в които по принцип правомощията не са повече от номинални. Държавните глави, разполагащи с най-широк периметър за маневри, са тези, които най-добре успяват да символизират идентичността на страната, тъй като се приемат като възплъщение на всички публични и частни добродетели на народа си. Именно тази идентификация прави възможно британският суверен да символизира единството и неизменността на държавата (Короната) отвъд политическите деления. Кралицата е в такава степен безпристрастна, че се изказва както се изисква от нея, като говорител на Лейбъристка или на Консервативната партия, когато произнася Словото на кралицата, написано от министър-председателя в настоящия период. Позицията ѝ се извисява далеч над

партийните и парламентарните антагонизми: правителството на Нейно Величество трябва да съществува съвместно с опозицията на Нейно Величество. Международният ѝ престиж е това, което осигурява тънката, но въпреки това здрава връзка между отделните компоненти на крайно несъизмеримата Британска общност на народите. Тя също така е глава на Англиканската църква. Всички тези характеристики се обединяват, за да направят британският суверен модел за всички монарси, а дори и за държавните глави при парламентарните републики. В републиките Италия и Германия мисията на президента е аналогична, но е ограничена от допълнителни условия. При положение, че партиите играят такава важна роля при избора на държавен глава, политическата „окраска“ на кандидата и назначаването му неизбежно отслабват до известна степен позицията му като символ на националното единство. Всеки новоизбран президент е задължен да опита да заличи спомена за някогашните си чувства на вярност към дадена партия. Това изискване невинаги е лесно за изпълнение, особено когато миналото на избрания президент провокира полемики (Любке през 1967–1968 г., Леон през 1978 г. и Валдхайм, избран за президент на Австрия през 1986 г.). Така личността на държавния глава и общото му *savoir-faire*<sup>3</sup> представляват жизненоважни съставки за изграждането на президентския имидж. И първият президент на Западна Германия, Теодор Хойс, и популярният Сандро Пертини на Италия, а наред с тях и Франческо Косига са забележителни примери за президенти, които са в състояние да изградят силен президентски имидж, макар че по някакви причини наследилите ги на поста може и да не пожелаят да им подражават ревностно.

---

<sup>3</sup> Умение, ловкост, такт (фр.), (бел. прев.).

2. В парламентарните демокрации държавните глави служат също и като гаранți на институциите на страната. Тази функция до известна степен се явява съответствие на отслабващата им роля като ефективни средоточия на властта, тъй като, както може да се види от примера на Петата френска република, функцията на пазител на държавните институции е по същество гарантирана от мерките, осигуряващи на държавния глава по-дълъг мандат в сравнение с другите институции (в частност – с Парламента). Италианският президент се избира за 7 години, двете камари – само за 5; германският президент се избира за 5 години, Бундестагът – за 4, а британският монархически институт безспорно е самото възплъщение на приемствеността, изразена символично чрез възгласа: „Кралят е мъртъв. Да живее кралят!“ Имайки предвид колко слаби са правомощията им, изглежда справедливо да се запитаме: дали тези държавни глави наистина ефективно гарантират приемствеността на държавата? В светлината на бедствието от 1939–1940 г. във Франция и позицията на Люброн по това време, отговорът, който д-р Гол дава на въпроса при освобождението, е отрицателен; Рене Коти на свой ред през 1958 г. по-скоро дава своя принос към движението за промяна на политическата система, отколкото да защитава Четвъртата република, която, трябва да се признае, тогава вече е била мъртва.

Но позициите на френските президенти от 1939 до 1958 г. и индивидуалните им неуспехи в основната им мисия не могат сами по себе си да оправдаят установяването на президентска институция, предвиждаща широки правомощия. Немският и италианският опит от периода между войните може да послужи като предупреждение срещу такава мярка. Значителните правомощия и силното влияние на държавните глави във Ваймарската република и италианската монархия нито се оказват способни

да предотвратят разпадането на политическите системи на страните им, нито да спрат възхода на Хитлер и Мусолини.

3. Държавните глави имат и трета, също толкова деликатна мисия – да играят ролята на арбитри. Във Великобритания към тази функция се прибъгва рядко, макар че при тежки обстоятелства монархът може чувствително да увеличи влиянието си. Това се случва, когато при общи избори не се излъчи мнозинство, а понякога това се прави дискретно и при други обстоятелства. Например през 1945 г. Атлий следва „съвета“ на Джордж VI и избира Бевин за министър на външните работи, а не Хю Далтън; през 1986 г. британската преса излага предположението, че Кралицата, като глава на Британската общност, вероятно се е опитала да убеди Маргарет Тачър да възприеме по-твърда позиция спрямо Южна Африка. Тази роля по поддържане на баланс чрез „упражняване на влияние“ – роля, каквато толкова често се твърди, че е изпълнявал френският президент Венсан Ориол по време на Четвъртата република, също зависи в по-голяма степен от личността на държавния глава, отколкото от специфичните правомощия, отредени му в Конституцията. Например първият президент на Република Италия Луиджи Ейнауди успя да създаде за президентския пост, за който не съществува исторически прецедент, автономно политическо пространство, особено що се отнася до назначаване на членове на Конституционния съд, разпускане на Парламента и дори за избор на председателя на Съвета на министрите<sup>4</sup>. Между 1948 и 1955 г. партиите имат шанса да оценят значението на президентския пост и именно това разпалва жестоките битки за контрол върху него. Гронки безуспешно опитва да направи двата поста на държавния глава и

---

<sup>4</sup> По същество това е министър-председателският (премиерският) пост в Италия (бел. прев.).

на председателя на Съвета на министрите най-тясно съответстващи на американския тип президентски пост, докато изборът на Сени, президент от 1962 до 1964 г., е цената, която лявото крило на християндемократите (подкрепящи едно лявоцентристко правителство) трябва да заплати на консервативното крило на партията. Именно поради тази причина, а също и защото не одобрява съществуващите коалиции, за двете кратки години на този пост Сени употребява многократно повече от който и да било от предходниците си правото да откаже да ратифицира приети закони, когато не са гласувани необходимите средства за тяхното прилагане.

Наследникът му на поста, Джузепе Сарагат (1964–1971), приема толкова сериозно ролята си на гарант на лявоцентристката формула, че насочва всички правителства в тази посока и следователно излиза извън стриктните рамки на институционалния си мандат. Последващият избор на Джовани Леоне (1971–1978) е белязан и със завръщането на власт на дясноцентристите, а в същото време и с по-благоразумната интерпретация на ролята на президента. Леоне е задължен да подаде оставката си 6 месеца преди края на президентския си мандат (като резултат от компрометирането му в скандала Локхийд)<sup>5</sup>, но докато е на власт, той спомага президентският пост да придобие по-тесни очертания, което представлява по-стриктно придържане към модела, предвиден в Конституцията. Изборът на Пертини означава завръщане към президентската активност и независимост за държавния глава. Пертини, който е избран чрез единението на

---

<sup>5</sup> Голям международен финансов скандал. Замесени са водещи японски и италиански политици. През 1974 г. италиански политици, предимно министри, са разследвани за взимане на подкупи от компанията „Локхийд“ (американска корпорация, произвеждаща авиационна техника), (бел. прев.).

всички партии в конституционния спектър (т.е. всички партии, които се зараждат от Съпротивата), се оказва, също като Ейнауди, изключително независим от влиянието на политическите партии. За разлика от първия президент на Република Италия обаче, Пертини може да разчита на широка популярност. Той манипулира публичното недоверие към политическите партии за собствена изгода, понякога и чрез демагогски прийоми; използва миналото си на член на Съпротивата и възрастта си и говори срещу неща, които никой друг политик не се осмелява да спомене. Той „дърпа ушите“ и на правителството, и на политическите партии, мълчи и левицата, и десницата и изпълнява ролята на „баща на нацията – глава на семейството“ при множеството опити за политически убийства, катаклизми и национални катастрофи, с които се сблъсква Италия. Политиците тайно се гневят на тази неудобна фигура, чиято изключителна популярност ѝ позволява да изпълнява ролята на борец срещу отживелите схващания, и са алармирани от перспективата за втори мандат (нещо, което са безсилни да предотвратят) на един заряващ и вироглав президент, който ще продължава да раздухва проблеми. Но Пертини ги пощадва и отстъпва в полза на Косига, поддръжник на курса на помирение с Италианската комунистическа партия по време, когато историческият компромис е на мода. Избран през 1985 г., Косига действа много по-малко като посредник и позволява на партиите да завоюват отново изгубените си „територии“. Забележителен пример за това е споразумението „Ла Стафета“, сключено между християндемократите и Социалистическата партия, регламентиращо някаква форма на ротация на премиерския пост. Тази стъпка по един ефективен начин оставя избирането на председателя на Съвета на министрите, който на теория е функция на президента, в ръцете на двете партии. Когато Косига излиза от пасивната си ро-

ля през 1991 г., той го прави зрелищно, чрез серия от енергични телевизионни атаки срещу християндемократите, бившите комунисти – цялата италианска система по принцип, с което провокира Демократичната партия на левицата (ДПЛ)<sup>6</sup> да поиска (противоконституционно) задвижване на процедура по импийчмънт. Каквито и да са дефектите на системата, тези изблици слабо способстват за засилване ролята на президента като пазител на институциите в Италия. Косига подава оставка след парламентарните избори от 1992 г., за да бъде заменен след унизително дълги стълкновения в новия Парламент, довели до 16 гласувания, от другия християндемократ – Оскар Луиджи Скалфаро. Главното предимство на Скалфаро е известната му изключителна почтеност на политик-християндемократ без клиентела. Той също е отявлен опонент на „президентския режим“ (Presidentialism) и защитник на прерогативите на Парламента. Така, макар да подкрепя пакета от мерки за строги икономически ограничения на правителството на Амато от есента на 1992 г., той не допуска (от съображения за противоконституционност) председателят на Съвета на министрите да получи извънредни правомощия за налагането му и изисква много по-широки консултации с профсъюзите и другите заинтересовани страни, отколкото биха се осъществили без неговия натиск.

Опитът на Западна Германия също подчертава едновременно и границите, и потенциала на ролята на държавния глава като конституционен арбитър. Като реакция срещу ексецесиите на президентите от Ваймарската република, предишните правомощия на държавния глава в голяма степен са намалени, а политическата еволюция на Западна Германия повече или по-малко изключва възможността за всякакви неформални изменения на тези граници. Всъщност тенденцията е по-скоро обратната: на-

---

<sup>6</sup> PDS – Partito democratico della sinistra (бел. прев.).

пример от държавния глава по принцип се очаква да избере кандидат за канцлерския пост и да предложи името му на Бундестага. Но на практика той не прави нещо повече от това, да предава на Бундестага името, предложено му от партията или коалицията, съставляваща мнозинството в Парламента. Както може да се очаква, същото се отнася до назначаването на министри и висши държавни служители. Когато Хайнрих Любке се опитва да освободи Герхард Шрьодер от Министерството на външните работи през 1965 г., намесата му е заклеймена почти единодушно като непремерена и противоконституционна. Президентските правомощия са също толкова ограничени, що се отнася до разпускането на Бундестага. В тази сфера правомощията на президента, отредени му от чл. 63(4) и 68 от Конституцията, на практика са подчинени на взиманите от партията решения, а в случая с чл. 68 – на решенията на канцлера. Така през 1983 г., когато канцлерът Кол организира изкуствена криза с цел избирателите да „ратифицират“ новия съюз между ХДС–ХСС и СвДП<sup>7</sup>, президентът изразява опасенията си относно тези действия, равняващи се на изопачаване на Конституцията, но накрая скланя глава пред молбата на канцлера. Ето защо само в състояние на криза германският държавен глава може да играе значителна роля, макар че скромното положение, което заема Рихард фон Вайцекер в шурма за обединение, навежда на мисълта, че тази ситуация далеч не е неизбежна. Западногерманските, а отскоро германските президенти като цяло изпълняват достойно своите функции. (Този, който си навлича най-много критики – Любке, се оттегля няколко месеца преди изтичането на мандата му, привидно, за да избегне съвпадането на президентските и парламентарните избори, но в действителност, защото позицията му по време на Втората световна война предизвиква все повече

---

<sup>7</sup> FDP – Frei Demokratische partei (либерали), (бел. прев.).

противоречия.) Тяхната основна роля обаче е да действат като възплъщение на държавата. От тази гледна точка и от тази ограничена перспектива президентите на Западна Германия изпълняват коректно своите функции. Но за да открием къде почива истинската власт, трябва да се насочим към допълващия елемент в системата, т.е. към правителството и неговия лидер, известен като министър-председател или (както е в Италия) като председател на Съвета на министрите.

## *1.2. Правителството – избиране и назначаване на министри*

Процесът на избиране и назначаване на министри е по-сложен при парламентарните режими, отколкото в американския президентски режим, тъй като най-напред трябва да бъде измислен определен етап, свързан с избора на министър-председател от държавния глава. Изразът „избор“ обаче е неясен, тъй като свободата на избор пред държавния глава е ограничена в различна степен, в зависимост от Конституцията на страната, доминиращите политически обстоятелства и т. н.

В наши дни е изключение държавният глава да се ползва с пълна автономия при процедурата за избор на министър-председател и могат да се намерят крайно малко примери за такива случаи. Чак до средата на XVIII в. британските монарси избират своите министър-председатели без съмнение така, както им е изгодно, но през 1746 и 1757 г. Джордж II е принуден, независимо дали му харесва или не, да поиска услугите на Пит – лидера на мнозинството. Във Франция 120 години по-късно Макмахон разбира на свой гръб ограниченията в правомощията на държавния глава при един парламентарен режим. Кралят на Италия Виктор Емануил III и Хинденбург в Германия не успяват

да се противопоставят на възхода на фашизма и нацизма, като отказват да отправят призив срещу лидерите на двете движения – факт, за който по-късно са обвинявани. Днес никой държавен глава няма изцяло предоставени на собственото му усмотрение правомощия за избор на министър-председател, тъй като поставените пред него ограничения отразяват самия принцип на парламентарния режим, а именно – да бъде заменена произволната власт на един индивид с народната воля, изразена чрез парламентарното мнозинство<sup>8</sup>. В това отношение е забележителен примерът на Петата френска република. Често се пише и казва, че президентът може да избира когото пожелае. Това изглежда правдоподобен коментар, като се има предвид и характерът на политическата система (не строго парламентарен режим), а също така и практиката на редуване на държавните глави: избраният министър-председател никога не е лидер на мнозинството, но става такъв; понякога той бива избран в Парламента, но дори това не е задължително, както се вижда от назначаването на Жорж Помпиду през 1962 г. и Реймон Бар през 1976 г. Точно толкова забележителни са и случаите, при които президентът освобождава даден министър-председател, личните му отношения с когото са разрушени, както става, когато Помпиду уволнява Шабан-Делма през 1972 г., или когато Митеран приема оставката на Рокар през 1991 г. Правото на президента да освобождава от длъжност министър-председателя не се среща в Конституцията и нито Шабан, нито Рокар, търпят сериозни неуспехи в Парламента (всъщност Шабан току-що спечели убедително вот на доверие в Националното събрание). Тези два случая илюстрират, че при „нормални“ условия, с министър-председателя,

---

<sup>8</sup> Такъв е случаят с Великобритания, където от края на XIX в. съществува здраво установена традиция, според която премиерът трябва да бъде член на Камарата на общините.

който е изгубил подкрепата на президента, е свършено. Тази свобода на избор обаче е възможна само благодарение на съвпадането на президентски и парламентарни мнозинства и на факта, че избраният министър-председател по принцип е приемлив за това съществуващо мнозинство. Нещо повече, определени табути не могат да бъдат нарушавани. След разгрома си в изборите от 1967 г. Морис Кув дьо Мюрвил не е назначен за министър-председател. А към 1978 г. Валери Жискар Д'Естен дава да се разбере, че в случай на победа за левицата, той ще посочи за министър-председател Франсоа Митеран. В качеството си на президент-социалист, самият Митеран се изправя пред точно същата ситуация при победата на коалицията на дясното крило Сбор за републиката (СР)<sup>9</sup> и Съюза за френска демокрация (СФД)<sup>10</sup> в парламентарните избори от март 1986 г. Резултатите от едва 48-часовите консултации след изборите успяват да покажат на президента, че новото мнозинство ще приеме само една кандидатура за премиерския пост – тази на лидера на СР Жак Ширак, а опитът да се назначи някой друг само би добавил към претърпения електорален разгром и политически разгром. Митеран на практика няма избор, а Петата република по този начин се завръща към стриктните канони на класическия парламентаризъм.

Противоположната крайност на „нормалния“ френски случай е ситуацията, при която държавният глава не разполага изобщо с никаква свобода за лавиране, а е задължен да назначи министър-председател, де факто избран от друг. Най-очевидният случай за такава подчинена роля на държавния глава пред-

---

<sup>9</sup> RPR – Rassemblement pour la Republique (бел. прев.).

<sup>10</sup> UDF – Union pour la democratie francaise (бел. прев.).

ставява Великобритания, където „изборът“ на монарха не се равнява на нищо повече от ратификация на двукратния процес на предварителен избор: първо, от партията, която избира собствения си лидер, а после – от електората, който „присъжда победа“ на определена партия и нейния лидер. Независимо от това липсата на автономност на държавния глава е повлияна също от стечението на специфични обстоятелства – присъствието на лидер, чиято позиция е безспорна, и неподлежаща на дискусии убедителна изборна победа. Ако единият или и двата фактора липсват, държавният глава си възвръща някои от правомощията на монархията от миналото да упражнява влияние. Например през 1923 г., когато министър-председателят Бонар Лоу е принуден да се оттегли по здравословни причини, Джордж V избира Стенли Болдуин да оглави правителството, макар че се очаква той да посочи лорд Кързън. През 1931 г. Джордж V отново изиграва важна роля, избирайки Ремзи Макдоналд – лидера на лейбъристите, който по този начин става министър-председател в правителство на малцинството. Когато той подава оставка в резултат на разногласия в рамките на Лейбъристката партия, разединена по отношение на възгледите си за мерките, които следва да се предприемат за преодоляване на икономическата криза, кралят свиква консултации с лидерите на Консервативната и Либералната партия и решава да възложи на Ремзи Макдоналд да сформира правителство на националното единство. Този „класов колаборационизъм“ предизвиква криза в Лейбъристката партия, но през октомври 1931 г. гражданите на страната ратифицират този вариант, като отреждат 554 места за поддръжниците на националното правителство срещу само 52 за кандидатите-хардлайнери от Лейбъристката партия. Като цяло обаче ролята на британския монарх е крайно ограничена и суверенът може да влияе върху избора на министър-председател в твърде редки случаи.

В това отношение ситуацията в Западна Германия силно наподобява тази на суверена на Обединеното кралство и няма основания да предположим, че обединението ще промени установените от Федералната република практики. Всяка партия се оглавява от лидер, който в случай, че неговата политическа формация спечели изборите, е естествено предопределен да стане канцлер. Алфред Гросър подчертава този момент, като припомня как през 1959 г. Аденауер, подтикнат от желанието да намали шансовете на вицеканцлера си Лудвиг Ерхард, към когото изпитва антипатия, за кратък период от време приема идеята да се кандидатира за президент на републиката. След това Аденауер излиза в отпуск, казвайки на журналистите, че четивото на нощната му масичка ще бъде Конституцията, в която, както иронично предполага Гросър, той без съмнение е открил горчивата истина, че като президент вече няма да може да налага своя избор за канцлерския пост. Това маргинализиране на ролята на държавния глава е провокирано от злощастния опит на Ваймарската република. В отговор на това, което фон Бейме нарича „алергията Хинденбург“, за да не допусне канцлерът да се превърне, по думите на Гордън Смит, в изкупителна жертва за президента и за да избегне повторни ненавременни намеси и разпускания на Парламента от страна на президента в стила на Ваймарската република, Конституцията на Федералната република настоява канцлерът да се избира от Бундестага и оставя на държавния глава чисто формална роля в тази сфера.

Между тези две крайности съществуват случаи, в които държавният глава – или както е постановено в Конституцията, или като резултат от неустойчива политическа ситуация – се радва на значителни правомощия. Това се наблюдава в Четвъртата френска република, например, и в Република Италия понастоящем, особено когато държавният глава може да

разчита на подкрепата на общественото мнение. Както Венсан Ориол, така и Сандро Пертини използват личната си популярност в отсъствието на политическо мнозинство, за да влияят върху избора на председателя на Съвета на министрите. Те постигат това или чрез организиране на консултации, в голяма степен под тяхно покровителство, или прибягвайки до „номинирането“ на потенциален министър-председател, който да бъде назначен, само ако успее да сформира правителство. Подобен род практики дават възможност да се извлече полза от потенциални спорни кандидатури преди в края на краищата изборът да падне върху онзи, когото държавният глава е подкрепял през цялото време. Ситуацията в Четвъртата република все пак се различава от тази, която се получава в Италия, поне до преди избора на Сандро Пертини през 1978 г.; в противовес на ситуацията в почти всички останали парламентарни демокрации, във Франция президентът на Четвъртата република никога не е ограничаван от каквото и да било правило, гласящо, че в отсъствието на абсолютно мнозинство председателят на Съвета на министрите трябва да бъде избран измежду членовете на най-голямата партия, т. е. партията, разполагаща с относително мнозинство. Картината, обрисувана от Жан-Клод Колиар в изследването му на съвременните парламентарни демокрации, показва твърде красноречиво колко необичайна е ситуацията в Италия – нито един от всичките 21 председатели на Съвета на министрите не идва от най-голямата политическа партия, а именно – Комунистическата партия – факт, който се смята за излизащ извън „границите на благопристойното“. Колиар коментира:

*В другите страни, като правило – на колкото по-висока позиция се намира една партия (в класификационна скала, приемаща стойности от едно до осем и базирана на относи-*

телния размер на различните партии), с толкова по-голям шанс да сформира правителство разполага тя. В случая на Четвъртата република, изглежда, е в сила обратното, а в най-благоприятната позиция, за да станеш председател на Съвета на министрите, е достатъчно членството в малка партия, със стойност 4 или 5 по скалата.<sup>11</sup>

От друга страна, в Италия на държавния глава е оставена малка свобода за лавиране, въпреки че и там се появява процедурата „номиниране“ (*presidente incaricato*). До избирането на Сандро Пертини негласното споразумение, съблюдавано винаги до този момент, обуславя избирането на председателя на Съвета на министрите от партията, която разполага с относително мнозинство, с други думи, от политическата формация на християндемократите. И дори в така очертаната рамка ръцете на президента са вързани, с изключение на случаите, когато християндемократите не могат да излязат с конкретни предложения. Пренебрегването на споразумението става възможно само с назряването на една по-неустойчива политическа ситуация (като резултат от упадъка на християндемократите), съвпадаща по време с идването на власт на президент с харизмата на Пертини. Връчвайки напразно мандат за сформирание на правителство първо на републиканеца Ла Малфа, после на социалиста Кракси, държавният глава се обръща към Джорджо Спадолини, който по този начин успява да стане първият италиански председател на Съвета на министрите от светска партия (макар че Пари по време на преходния период на освобождението също може да претендира за това определение). След изборите от 1983 г. президентът се

---

<sup>11</sup> Colliard, J. C. *Les Regimes Parlementaires contemporains*. Paris, FNSP, 1978, p. 130.

обръща към Кракси – лидера на малката социалистическа партия (спечелила 12% от гласовете), който накрая счупва рекорда по „дълголетие“ за правителствен лидер – той е принуден да си подаде оставката едва през април 1987 г.

Може да изглежда изненадващо, че през 80-те години на ХХ в. християндемократите толерират пренебрегването на една конституционна конвенция, толкова благоприятна за тях. За това, освен силната личност на Пертини, могат да бъдат дадени две обяснения. На първо място, християндемократите виждат това оттегляне от централната част на сцената като възможен период за осъществяване на своето до болка необходимо „подмладяване“. Второ, Италианската комунистическа партия, упражняваща силен натиск, следвайки християндемократите, придобива сила и дори излиза от изборите за Европейски парламент през 1984 г. като водеща партия. Ако тази ситуация беше утвърдена, а конституционната конвенция – запазена, председателят на Съвета на министрите трябваше по необходимост да бъде избран от редовете на Комунистическата партия. Вместо да привличат вниманието към *conventio ad excludendum*, християндемократите приемат фактите, като се надяват, че те не са нищо повече от временен неуспех, предхождащ настъпването на подобри дни. През 1985–1986 г. генералният секретар на християндемократите Де Мита вече изтъква предимствата на „ротацията“. А споразумението Ла Стафета от юли 1986 г. наистина предвижда постът на председателя на Съвета на министрите да бъде предаден на християндемократите. Тези сметки се правят обаче без да се вземат предвид „макиавелистките“ ходове на Кракси и предложението му за провеждане в бъдеще на референдуми. Това толкова дълбоко разцепва мнозинството, че се налага следващите парламентарни избори да бъдат насрочени за юли 1987 г.

По този начин става ясно, че в парламентарните демокрации, които разгледахме, ролята на държавния глава при избора на министър-председател е станала маргинална. Единствено Франция представлява изключение. Но ако съвместното съществуване на президент и на Парламент, чието мнение се различава от президентското, стане по-често явление, Петата република ще попадне в много по-голяма степен в рамките на традицията, очертана от съседните ѝ демокрации. В този случай, също както във Великобритания, Германия и Италия, изборът на министрите ще стане по-скоро прерогатив на министър-председателя, а не на президента на републиката.

\* \* \*

Що се отнася до назначаването на министрите, независимо кой формално притежава правомощието (държавният глава например), по същество властта принадлежи на министър-председателя. Единственото реално изключение се наблюдава при Петата република поради „двуглавата“ ѝ система на устройство на изпълнителната власт. Като резултат от „съжителството“ между 1986 и 1988 г. обаче, ситуацията във Франция се доближава много повече до модела, очертан от държавите-съседки.

При президентския режим в Америка много министри не се избират измежду членовете на Конгреса и представляват „хората на президента“; тези, които са избрани измежду членовете на Конгреса, се отказват от местата си в него при потвърждаване на назначението си в кабинета. Във Франция, където системата е хибридна, значителен дял от министрите, в това число двама министър-председатели (Помпиду и Бар), не са били между членовете на Парламента. Дори се е случвало министри, които след назначаването си опитват късмета си на избори (Месмер и Кув

дъо Мюрвил през 1967 г.), да запазят министерските си постове, въпреки че претърпяват унизителен електорален разгром. Традицията обаче изисква повечето „експерти“, рекрутирани по този начин, рано или късно да излязат на политическата сцена, за да получат потвърждение за постовете си чрез механизма на всеобщото и равно избиранелно право. Нищо подобно не съществува при чистите парламентарни режими, тъй като тук неписаното правило гласи, че министър-председателят трябва да избира министрите си измежду редиците на народните представители. Тук-там могат да бъдат цитирани случаи, при които назначения са получили лица извън Парламента, но те със сигурност са изключения. В Италия има едва 12 случая след войната, докато в Германия експертите лесно биват превръщани в членове на Бундестага поради избиранелната система с партийни листи и пропорционално представителство. Във Великобритания от време на време за министри се назначават някои лица извън Парламента, но те трябва да се кандидатираат за Парламента (и да бъдат избрани) на следващите междинни избори, провеждани в страната<sup>12</sup>. Конвенцията е мълчаливо, но естествено следствие от отговорността на министрите – както индивидуална, така и колективна. Как би могъл Парламентът да упражнява политически контрол над министри, които нямат връзка с него? Правилото става още по-строгo и конкретно в страните, в които правителството е отговорно пред двете камари, както е в Италия. Председателят на Съвета на министрите е длъжен да отпусне част от министерските постове за сенатори. Аналогично във Великобритания, въпреки незначителната роля, която играе Камарата на лордовете, съществува правило, че министърът може

---

<sup>12</sup> Освен ако те не станат членове на Камарата на лордовете, което значително улеснява нещата.

да се изказва само пред камарата, на която е член. На практика това означава, че британското правителство трябва да включи няколко лордове, така че да може да представя и защитава политиката си пред Горната камара. Например през юли 1987 г. правителството на Калахан е съставено от 113 човека, само 97 от които са членове на Камарата на общините, а през февруари 1984 г. правителството на Тачър наброява 101 души, като само 79 от тях са членове на същата камара.

Но най-важното ограничение при всеки парламентарен режим може да бъде обобщено с една дума – баланс. Независимо дали парламентарното мнозинство се състои от една партия, или е излъчено от коалиция, министър-председателят трябва да взима предвид вътрешното равновесие, фракциите и съперничествата и обратно на това, към което би навела бързата и опростенческа оценка, точният баланс не е по необходимост по-лесно постижим при една партия, отколкото при коалиция. Жан-Клод Колиар, който системно е изучавал тези въпроси във връзка с практиките на западните парламентарни демокрации, подчертава, че макар „ключът към разпределението на постове да е по принцип просто аритметическо правило“, на практика ситуацията е далеч по-сложна. Той разграничава пет различни модела за разпределение на министерските постове, когато става дума за коалиции: пропорционалност, свръхпредставителство за по-големите партии, свръхпредставителство за по-малките партии, свръхпредставителство за партията на министър-председателя, паритет за всички участващи партии. На практика първият и последният вариант се използват рядко, тъй като строгата аритметика едва ли е съвместима с тънкостите на политиката. Така Колиар цитира само един случай на пропорционалност във Франция при Четвъртата и Петата република (третото правителство на Помпиду, съставено от 22-ма представители на Съюза за но-

ва република (СНР)<sup>13</sup> и трима представители на Републиканците и независимите (РН)<sup>14</sup> и само един пример за паритет (правителството на Бар). Подобна ситуация на строга пропорционалност или на егалитаристки баланс в дадена коалиция никога не е възниквала нито във Великобритания или Западна Германия преди 1990 г., нито в Обединена Германия след това.

От друга страна, в Италия разпределението на постове (и на партийно, и на държавно ниво) съответства на относително строго аритметично изчисление<sup>15</sup>. Във връзка с това Портели пише:

*Известният наръчник на Ченчели за разпределяне на постове както на общо ниво, така и конкретно в рамките на партията институционализира тази практика. Различните постове се разпределят пропорционално, на базата на резултатите, които всяка фракция е получила на последния национален партиен конгрес – става дума за постове на президент на републиката, председател на Съвета на министрите, министри и заместник-министри (на държавно ниво), президенти на двете камари, отговорните постове вътре в самата партия. Когато се установява първото правителство на Кракси, правилото се прилага към него като предизвиква спектакъл, в който една от малцинствените фракции на християндемократите блокира сформирването на правителство, докато не постига своето. Когато си припомним, че наръчникът на Ченчели – самият той произведение на християндемокра-*

---

<sup>13</sup> UNR – Union pour la Republique Nouvelle (бел. прев.).

<sup>14</sup> RI – Republicains et Independants (бел. прев.).

<sup>15</sup> Dogan, M. *How to Become a Cabinet Minister in Italy: Unwritten Rules of the Political Game*. European University Institute, 1983.

*тите – сега се прилага общо към всички фракции и подфракции на всички партии, които ще съставляват мнозинство, става ясно колко нечестно е станало разпределението на властта.*<sup>16</sup>

Всички други модели, на които обръща внимание Жан-Клод Колиар, представляват ситуации на дисбаланс, благоприятстващи или една доминираща партия, или в противен случай партията или партиите, чиято подкрепа е необходима, ако трябва да се постигне мнозинство. В подобни ситуации политическият баланс, който се постига, няма особено отношение към строгите аритметични изчисления. Броят на министерските постове, отпускан за определени политически формирвания, отразява степента на натиск и влияние, които те, респективно, могат да окажат, и е отразен в *качеството* на тези постове (званията и значението на различните министерски постове и възможностите за патронаж, разкривани от тях). Има един определен модел, често прилаган при коалиции, при които една или няколко малки партии са абсолютно необходими, ако трябва да се постигне парламентарно мнозинство. Такъв, твърде характерен е случаят с второто правителство на Аденауер (1953 г.), в което ХДС – ХСС държат само 11 от общо 19-те министерски поста (макар че са спечелили над 45 % от гласовете), докато СвДП с 9,5 % получава 4 поста, Лигата на бежанците и лишените от права (ЛИЛП)<sup>17</sup> има два поста за своите 3,9 % от гласовете, Немската партия (НП)<sup>18</sup> също получава два поста за своите 5,9% от гласовете. Разпределението на постовете обаче не представя задължително вярна картина за баланса на властта, както се разкрива от коалицията християндемократи – либерали

---

<sup>16</sup> Portelli, H. La Proportionnelle et les Partis. – *Pouvoirs*, 32, 1985, p. 87.

<sup>17</sup> ВНЕ – Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (бел. прев.).

<sup>18</sup> DP – Deutsche Partei (бел. прев.).

(СвДП) от 1961 г. СвДП без съмнение получава леко завишен дял постове в сравнение с това, на което електоралният ѝ резултат би ѝ позволил да се надява. Но преди всичко те успяват да наложат две драконовски мерки: първо, Аденауер да се оттегли преди края на мандата на Парламента и второ, „коалиционен комитет“ да обсъжда правителствените решения преди кабинетът да ги приеме, за да се попречи на министрите на СвДП да бъдат манипулирани или засипвани с користните ласкателства на канцлера. Ситуацията в коалицията ХДС – ХСС – СвДП след 1982 г. е подобна в определени направления. СвДП с около 1/4, или дори по-малко от степента на подкрепа за ХДС – ХСС, все пак успява да изкопчи министерствата на правосъдието, икономиката и външните работи. Когато Ханс Дитрих Геншер подава оставка от последния пост, канцлерът Кол дава да се разбере, че ще приеме избора на наследник, който СвДП ще направи.

По подобен начин в Италия по-малки партии успяват да извлекат изгода от преимуществото си като необходими партньори; второто правителство на Моро например разпределя най-много постове между Италианската социалистическа партия (ИСП)<sup>19</sup>, Италианската социалдемократическа партия (ИСДП)<sup>20</sup> и малката републиканска партия, така че да бъде възможно да продължи лявоцентристкия експеримент, чието начало е поставено 6 месеца по-рано – през декември 1986 г. Същият феномен се проявява често и е характеристика на второто правителство на Кракси, сформирано през август 1986 г. В това правителство малката Либерална партия получава два министерски поста, Италианската републиканска партия (ИРП)<sup>21</sup> и ИСДП – по 3, а ИСП – 6 срещу 16, които отиват за християндемократите. С

---

<sup>19</sup> PSI – Partito Socialista Italiano (бел. прев.).

<sup>20</sup> PSDI – Partito Socialista Democratico Italiano (бел. прев.).

<sup>21</sup> PRI – Partito Repubblicano Italiano (бел. прев.)

други думи, доминиращите партии трябва да си плащат за сътрудничеството на малките партии, а последните понякога ги въвличат в истински шантаж. Това рядко се случва при Петата френска република, тъй като второстепенните партньори на мнозинството притежават единствено ограничени средства за упражняване на натиск върху коалицията като цяло поради това, че тя е несъмнено доминирана от основната партия – тази на президента. От друга страна, когато президентът е от някоя от по-малките партии, като Валери Жискар Д’Естен от 1974 до 1981 г., „доминиращата“ партия се озовава в по-слаба позиция и е по-слабо представена в правителството – това е така и в кабинета на Ширак, и в кабинета на Бар. В някои ситуации обаче натискът от по-малките партии ни най-малко не е неприятен за лидера на доминиращата партия, особено когато последната е с хетерогенен или дори комбиниран характер, както е в случая на коалицията ХДС – ХСС. Бранд и Шмид са много удовлетворени от натиска, упражняван от СвДП, тъй като това им позволява да контролират левите крила на партиите си. Аналогично канцлерът Кол със сигурност трябва да е изпитал облекчение, че отсъствието на хомогенно мнозинство му спестява шумния личен сблъсък с Франц Йозеф Щраус – „бикът от Бавария“.

Всички дотук описани варианти подчертават предимствата, които партиите от центъра са свикнали да извличат заради необходимостта от коалиции, тъй като те имат възможността или да използват правото си на вето (защото без тях реално не може да се формира правителство), или деструктивните си способности (тъй като, ако се оттеглят, това води до падане на правителството). При някои обстоятелства обаче малките партии, участващи в правителството, успяват да извлекат твърде оскъдна изгода от това. Сравнително рядка ситуация от този тип възниква, когато малките партии – участнички в правителството, са в състояние

да упражняват натиск върху доминиращата партия. Един подобен пример се наблюдава от 1962 до 1968 г. между републиканците и независимите (РН) на Жискар. Ако бяха предизвикали криза, това би довело до разпускане на Събранието и до избори, в които те вероятно биха се провалили като партия. Малките партии са дори още по-неспособни да упражняват натиск върху доминиращата партия, когато последната, без съмнение отчасти и заради избирателната система, разполага с абсолютно мнозинство. В такъв случай основанието да се сформира коалиция няма нищо общо с нуждите на парламентарната аритметика; по-скоро това се прави, защото тя търси мажоритарен консенсус в страната като цяло. Нито голистите през 1968 г.<sup>22</sup>, нито социалистите през 1981 г.<sup>23</sup> са принудени да споделят властта, респективно с жискардистките и комунистическите си съюзници. Но дьо Гол и Помпиду, а подобно на тях и Митеран, си дават ясна сметка за трудностите, пред които една партия ще се изправи с мнозинство, ако се опита да управлява на своя глава, без да е получила пълно мнозинство от гласовете. При тези обстоятелства именно партията, представляваща малцинство, се оказва в деликатно положение – фактически единственият ѝ избор е да се подчини или да се оттегли, както става ясно за комунистите между 1981 и 1984 г.

Въпреки това, горните бележки, базирани на количествени данни, се нуждаят от коригиране от качествена гледна точка. Най-напред разпределянето на назначения за постовете на министри и държавни секретари е само *едно* от средствата, чрез които

---

<sup>22</sup> РН се сдобива с три министерски кресла и един държавен секретар в правителството на Кув дьо Мурвил и с четири министерски кресла и трима държавни секретари в правителството на Шабан-Далма.

<sup>23</sup> Комунистите получават всичко четири министерства в правителството на Морoi (1981–1984).

държавният глава може да удовлетвори фракциите и партиите. На качествено ниво той може да използва степенята, в която на тези назначения се придава почетно или някаква друго същностно значение. Оттук и създаването на постове заместник министър-председател (невинаги предвиден в Конституцията на страната), на нови министри със или без портфейл и роенето на държавни и парламентарни секретари, като всички те са средства за доставяне на множество дребни удовлетворения срещу незначителни разходи. Нещо повече, ще е необходим сложен и подробен анализ, за да преценим реалното влияние на по-малките партии или поне на лидерите им. Трябва ли влиянието на РН във Франция да се измерва с числеността им или с позицията на лидера им в Министерството на финансите? Трябва ли да се концентрираме върху размера на СвДП или върху влиянието ѝ в областта на икономическата политика, или пък върху решителната роля, която играят Шеел и Геншер в сферата на външната политика и в частност *Ostpolitik*? От противоположната гледна точка, намаляващият брой министри-християндемократи в Италия при лидерството на социалистите между 1983 и 1986 г. вероятно не е от такова значение, каквото биха подсказали числата и загубата на поста на председателя на Съвета на министрите. В крайна сметка християндемократите си запазват не само вицепремиерския пост, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието и Министерството на финансите, но също и министерствата, най-тясно въввлечени в клиентелизма, главно тези, свързани с голям брой работни места и чието социално или икономическо влияние е особено значимо – образование, пощи, здравеопазване, държавни ведомства, държавно управлявани производства, Южна Италия и т. н.

На второ място, досега ние разгледахме ограниченията, влияещи върху избирането на хора за определени постове, а не онези, които влияят върху изготвянето на политиката. Но не

трябва да забравяме, че този аспект често е жизненоважен и че партии, от които зависи мнозинството, могат да упражняват влияние, дори формално да не участват в правителството. Например курсът по посока на самоуправление за Шотландия и Уелс е предложен от правителството на Калахан, за да се запази подкрепата на националистическите партии. Аналогично, от юли 1976 до август 1979 г. хомогенното, макар и на малцинството, християндемократическо правителство в Италия има подкрепата на всички партии от конституционния спектър и предимно на Комунистическата партия, чието влияние върху главните икономически и социални реформи в страната през този период е от жизнено значение.

## II. ПРАВИТЕЛСТВЕНОТО ЛИДЕРСТВО

### *II.1. Сплотеността на правителството*

Проблемът, пред който се изправят всички правителства, независимо дали са от президентски или парламентарен тип, е как да се примири автономията, с която разполага всеки министър при изпълнение на ресорните си отговорности, с необходимото за всяко правителствено действие единство.

При парламентарните системи министър-председателите разполагат с два важни коза, които липсват при американската изпълнителна власт – ограниченията, произтичащи от министерската отговорност, и съществуването на по-твърди и по-дисциплинирани партийни структури. Архетипът на този тип лидерство на изпълнителната власт представлява британският министър-председател. Изнамереният във Великобритания парламентарен режим изисква, в името на колективната отговорност на правителството пред Парламента, кабинетът да представи обединена позиция, така че да поддържа сплотеността на мно-

зинството. Това също се отнася до служителите на по-ниска длъжност в министерствата – „камшиците“<sup>24</sup>, и дори до личните парламентарни секретари (т. нар. „гласове от разплащателната ведомост“, макар че последната група фактически не получава заплащане). Това институционално ограничение с течение на времето със сигурност е претърпяло значителни изменения, но то е било от особена полза, когато все още министър-председателят се е смятал за „първ между равни“ в правителството.

\* \* \*

Във Великобритания принципът на колективната отговорност вече не е спойката за изпълнителната власт, каквато е бил в миналото (макар че идеята за индивидуалната и колективната отговорност на министрите остава по-силна, отколкото е на Континента). Задачата да поддържа сплотеността сега се пада на министър-председателя, който наистина се е превърнал в „крайгълния камък“ на кабинета. В следвоенния период ролята на министър-председателя придобива такова значение сред институциите във Великобритания, че това разпалва значителни противоречия относно очевидното превръщане на кабинетния тип управление в президентско. Всички министър-председатели след 1945 г. на практика се ползват в пълна степен от свободата си да назначават и уволняват колегите си. През юли 1962 г. Макмилън провежда истинско прочистване, за да придобие отново контрол над правителството си, уволнявайки 7 министри, в това число министрите на финансите, на отбраната и на образованието. Въпреки че стават първите жертви, засегнатите министри

---

<sup>24</sup> Whip (в Английския парламент) – народен представител, отговорен за това, другите членове на съответната партия да присъстват при гласуване (бел. прев.).

признават правомощията „върху живота и смъртта“<sup>25</sup>, с които разполага министър-председателят. С избирането на Маргарет Тачър през 1979 г. всички останали съмнения за ролята на министър-председателя като лидер на правителството биват бързо разсеяни. „Желязната лейди“ не само в пълна степен се възползва от прерогативите, които ѝ отреждат Конституцията и уставените практики; тя насища ролята на министър-председателя със собствения си личен решителен и авторитарен стил, устройвайки последователни правителствени промени по такъв начин, че да насърчи лоялните към нея („сухите“)<sup>26</sup> и да освободи министрите, които са окачествени като „мокри“<sup>27</sup> и не са споделяли безусловно възгледите ѝ. Според Майкъл Лий:

*Госпожа Тачър, изглежда, разширява правомощията на министър-председателя отвъд границите, съблюдавани от предходниците ѝ. Тя не просто поема инициативата при дискусиите на кабинета, но има склонността да „заобикаля процедурата“, като организира външен натиск тогава, когато се натъкне на вътрешна съпротива. Нещо повече – министрите, отговорни за въпросите на икономиката и индустрията, се чувстват длъжни редовно да се консултират с нея.*<sup>28</sup>

През юли 1989 г. тя прави промени в кабинета си, заменяйки 12 от общо 21 министри след загубата на консерваторите на европейските избори през юли.

---

<sup>25</sup> Mackintosh, J. P. *The British Cabinet*. London, Stevens, 1977.

<sup>26</sup> Английски политически жаргон: политик-консерватор с безкомпромисни възгледи (бел. прев.).

<sup>27</sup> Английски политически жаргон: политик-консерватор с умерени възгледи (бел. прев.).

<sup>28</sup> Lee, M. *Fonctionnement du gouvernement et role du Premier Ministre sous Mme Thatcher*. – *Pouvoirs*, 37, 1986, 45–57.

Ролята на британския министър-председател е продукт на дълга политическа и конституционна еволюция, чийто особен характер става по-лесно разбираем, когато го сравним с тази на немския и италианския му колеги. Тези две страни приемат рамката и каноните на парламентарния режим, но в отсъствието на съставките, използвани в британската рецепта, те въвеждат някои различия, вдъхновени от конкретните исторически обстоятелства и предназначени да им позволят да се развиват в нови насоки. Както Германия, така и Италия конструират политическите си системи непосредствено след войната върху руините на диктаторските режими. Въпреки това институционалните следствия, извлечени на базата на миналия опит, силно се различават. В Италия с декрет, издаден още през 1944 г., се въвежда изразът „председател на Съвета на министрите“, заменяйки титлата „глава на правителството“, която е установена със закон от 1925 г. Тази семантична промяна отразява не само отхвърлянето на авторитарния тип правителствено лидерство, но също и желанието да се попречи на повторната поява на такива грешки чрез *ad hoc* въвеждане на институционални механизми, създадени за тази цел. Предполага се, че един председател на Съвета на министрите, лишен от правомощия и средства и неспособен действително да избира и уволнява министрите си, не ще бъде нещо повече от първия сред министрите и на пръв поглед тази реформа се е оказала успешна, ако съдим по заглавията на две книги, написани от специалисти, наблюдаващи италианската политическа сцена: на британеца Пърси Алъм – *Италия – република без правителство?*<sup>29</sup> и на американеца от италиански произход Джузепе ди Палма – *Да оцеляваш без да управляваш*<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Allum, P. A. *Italy – Republic Without Government*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1973.

<sup>30</sup> Palma, G. Di. *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*. Berkeley, University of California Press, 1977.

Както Италия, така и Франция през 1945 г. научават един и същ урок от опита си с авторитарни, недемократични управления – изпълнителната власт трябва да бъде отслабена, а Парламентът трябва да бъде превърнат в централната институция на Конституцията и на политическия живот като цяло.

Реакциите в следвоенна Западна Германия са различни. Докато страната търси начин да се защити с всички средства срещу нова поява на нацизма, тя си дава сметка, че именно недостатъците на Ваймарската република отчасти носят конституционната отговорност за раждането на нацисткия режим. В светлината на миналия опит става ясно, че до появата на Хитлер на сцената, канцлерът вече е превърнат в „изкупителна жертва“ (ако използваме израза на Гордън Смит)<sup>31</sup> от Райхстага и президента на Райха. За да възпрепятства такава ерозия на ролята на канцлера, федералната Конституция предава на канцлера правомощия, които по своята същност са били по-рано в обсега на прерогативите на президента. Тя също дава превъзходство на позицията на канцлера, определяйки, че самият Бундестаг трябва да го избира, и следователно затвърждава позицията му на лидер на изпълнителната власт. Както и във Великобритания, механизмите на министерската отговорност в голяма степен са отклонени от първоначалната им цел. Въпреки това и в Германия органът на изпълнителната власт като цяло подлежи на подобни ограничения от страна на Парламента. И въпреки че гласът на Бундестага *като институция* не е силен при избора на канцлер, партията на мнозинството или партиите в коалицията трябва да постигнат съгласие за кандидат; а ако евентуално започнат да недоволстват от онзи, когото са избрали, то механизмите на „конструктивния вот на недоверие“ въпреки това пред-

---

<sup>31</sup> Smith, G. *Democracy in Western Germany: Parties and Politics in the Federal Republic*. London, Heineman, 1979, p. 56.

ставяват сериозна преграда пред всякакви бунтовни намерения. Следователно веднъж след като е избран, канцлерът се озовава в силна позиция; нещо повече – рядко пренебрегвана конвенция е изискването той да бъде назначаван на поста си със същия мандат, който има и законодателният орган. Като изключим пенсионирането на Аденауер през 1963 г. и оставките на Бранд и Шмид, със сигурност към настоящия момент се е утвърдило като традиция правителството да се оглавява от един и същ лидер по време на мандата на законодателния орган. Между 1949 и 1992 г. Федерална република Германия има едва 6 канцлера – Аденауер, Ерхард, Кизингер, Бранд, Шмид и Кол.

Тази институционална особеност на Западна Германия е била задълбочена от силното влияние, упражнено от Аденауер в оформянето на стила и ролята на канцлера, което, особено до края на 50-те години на XX в., почива върху изключителната му популярност. Както отбелязва Гросър, „реалното политическо въздействие на оглавяващия правителството варира в широки граници, в зависимост от индивидуалните характеристики на личността и конкретните обстоятелства“<sup>32</sup>. При все това, липсата на лидерски стил при наследника на Аденауер, Ерхард, не води до загуба на престиж на канцлерския пост; всъщност дълго време с неотслабваща сила продължават ироничните забележки за *Kanzlerdemokratie* – „канцлерската демокрация“. Въпреки това, както посочва Гордън Смит, обстоятелствата, които позволяват изключителното политическо дълголетие на първия канцлер Конрад Аденауер, скоро изчезват. Съгласно мнението на Смит, превъзходството на Аденауер е подпомогнато от три елемента: ролята, която той играе в изграждането на ХДС, от специфичния характер на електората, голяма част от който дължи първото си запознаване с демокрацията на лидера на ХДС, и от междуна-

---

<sup>32</sup> Grosser, A. *L'Allemagne de notre temps*. Paris, Fayard, 1978, p. 225.

родния статут на Западна Германия, чиято еволюция в голяма степен се определя от действията на Аденауер. При липсата на тези елементи ролята на канцлера като лидер на правителството става в много по-голяма степен подвластна на институционалните и партийните фактори и в по-малка – въпрос на лична харизма.

\* \* \*

Властта на оглавяващия правителството да ръководи своя екип също се определя по същество от политически фактори, свързани с партийната система и ролята, която партиите играят при взаимодействието между институциите. Ако сравним трите „чисти“ парламентарни режима – на Великобритания, Федерална република Германия и Италия, веднага става ясно, че, макар тези три режима да принадлежат по принцип на една и съща „фамилия“, политическите условия, при които те функционират, се различават съществено. В периода след войната Великобритания не е имала нито едно коалиционно правителство (въпреки че правителството на Калахан от 1976 до 1979 г. е правителство на малцинството, зависещо от парламентарната подкрепа или на либералите, или на шотландските и уелските националисти, или и на трите изброени едновременно). За разлика от Великобритания, *всяко* западногерманско и общогерманско правителство е коалиционно, дори когато не се налага от аритметични съображения то да е такова. В Италия, въпреки продължителната доминация на християндемократите още от войната насетне, еднопартийните правителства са по-скоро изключение, а не правило и в повечето правителства са включени малки дясно или ляво ориентирани партийни формирования в подкрепа на доминиращата партия. Съответно не е възможно да се оцени свободата, с която разполага един министър-председател в ръководенето на

правителството, без да се вземат предвид отношенията му със собствената партия и с другите формирвания, участващи в коалицията.

Британските министър-председатели дължат доминиращата си позиция на партията, която ги е избрала за лидери, и затова всеки от тях автоматично се смята за една от личностите, които ще оглавят правителството, ако тяхната партия спечели изборите. Нещо повече, докато са в опозиция, партийният лидер действа като глава на „кабинет в сянка“ и това предварително го поставя в позицията на оглавяващ бъдещия правителствен екип. Начините за избиране на партийния лидер обаче, а оттук – и на възможен бъдещ министър-председател, са различни за различните партии и в известна степен определят свободата му на лавиране в управлението. В Консервативната партия народните представители посрещат главната тежест при избора на своя лидер, докато в Лейбъристката партия профсъюзите играят формалната роля в процеса на избор и може да се случи така, че да изберат лидер, който не е в крак, а може би е и по-радикален от парламентарната група на Лейбъристката партия (макар че към 1992 г. подобен сценарий изглежда твърде нереалистичен, малцина профсъюзни лидери са готови да приемат елиминирането на електоралната си роля поради вредата, която това нанася върху имиджа на лейбъристите). Още по-важен е и фактът, че докато лидерът на консерваторите може свободно да избира членовете на своя „кабинет в сянка“, лидерът на лейбъристите трябва по принцип да включи в него само народни представители, избрани от парламентарната група – макар че на практика той също е свободен да „разводни“ тази група като назначи допълнително говорители, които да заемат предните банки<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Front bench – първите редици с места от двете страни на Британския парламент. Министър-председателят и министрите, които говорят официално

Въпреки че веднъж след като правителството официално е встъпило в длъжност, министър-председателят лейбърист е свободен да сменя министри както намери за добре и във всеки случай разполага с широки правомощия да покровителства определени лица, изборите за „кабинет в сянка“ създават очаквания и могат да наложат допълнителни ограничения върху лейбъристкия лидер, задължавайки го да се обгради с колеги, чиито възгледи могат да противоречат на неговите собствени. Разцеплението в управляващата Лейбъристка партия (а следователно и в лейбъристкия кабинет) достигат връхната си точка през 1974–1975 г., когато партията и правителството, тъй като не са в състояние да постигнат съгласие за това, дали да останат в Общия пазар или да се оттеглят, се опитват да заобиколят затруднението като организират референдум. Наблюдателите стават свидетели на необичаен спектакъл с едно правителство, част от министрите на което провеждат кампания за положителен вот, а друга част – за отрицателен. За Харолд Уилсън, който е министър-председател, най-лесният начин да се справи със ситуацията, изглежда, е да изостави за известно време на заден план принципа на колективната солидарност и отговорност и следователно да се откаже от възможността да осигури твърдото ръководство и управление, крайно необходими за едно правителство, отслабено вече от вътрешни разцепления. Такива проблеми със сигурност са по-остри в Лейбъристката партия с нейната строго дефинирана идеология и организирани фракции, но те не са спестени и на консерваторите. Кабинетът на Маргарет Тачър е дълбоко разединен по казуса Уестланд<sup>34</sup> и по въпроса за Европа, а в миналото лидерски-

---

от името на правителството, седят от едната страна, а водещите оратори на опозицията – срещу тях (бел. прев.).

<sup>34</sup> Аферата Уестланд – през 1986 г. британското правителство е разгърсено от вътрешно противоречие във връзка с продажбата на компанията

те позиции и на Алек Дъглас-Хоум, и на Едуард Хийт са били поставяни пред сериозни изпитания.

Ролята на министър-председател, оглавяващ коалиция, би изглеждала дори още по-проблематична. Трудно е да правим обаче обобщения, тъй като неговата или нейната способност да ръководи успешно правителството следва да зависи от характера на коалицията. През 50-те години на ХХ в. Аденауер управлява с подкрепата на малки десни партии (в частност Лигата на бежанците и лишените от права), които фактически са подразделения на доминиращата партия, и винаги може да се разчита на подкрепата им за канцлера. През 1961 г. ситуацията е доста различна – само три партии остават в Бундестага и СвДП има възможността да формулира като условие за участието си в коалиционно правителство изискването Аденауер да се оттегли по средата на мандата си. Кизингер, канцлер на голямата коалиция от 1966–1969 г., е много повече ангажиран да посредничи, отколкото да ръководи от позицията на първи, най-вече поради това, че някои от министрите му (Шилер и Щрос например) не са съгласни с политическия курс и са в обтегнати лични взаимоотношения. Аналогично, последните две години от правителството на Хелмут Шмид са белязани от пререкания между социалдемократите и СвДП, които продължават да се задълбочават, докато либералите не сменят съюзниците си през 1982 г.

Нещо повече, канцлерът често трябва да се справя с разделенията в собствените си редици относно конкретни аспекти на политиката си. Аденауер е принуден от мнозинството си да приеме „атлантическата“ клауза като условие за ратифицирането на

---

„Уестланд“ (произвеждаща хеликоптери) на чужденци, но и с публичното огласяване на секретна правителствена информация. Майкъл Хесълтайн, министър в правителството на Тачър, напуска Кабинета (бел. прев.).

френско-германския договор. Когато Бранд за втори път е избран за канцлер, след триумфалния успех на партията му в изборите от 1972 г., той не съумява да използва максимално този шанс. Неговата нерешителност позволява в партията да проникне известна колебливост и лишава правителството от гарантирано лидерство (ситуация, която той се опитва да компенсира чрез засилване на политизацията на висшите ешелони на държавната администрация с надеждата да осигури ефективно провеждане на правителствените решения). Хелмут Шмид, от своя страна, изглежда се превръща в жертва на отстъплението на СвДП през 1982 г., но падането му е предизвикано и от дълбоките разцепления в ГСДП – разединения, които като един министър-председател е безсилен да преодолее, тъй като те са непреодолими по самата си същност (еколози срещу профсъюзи, пацифисти срещу силни поддръжници на НАТО и т. н.).

С други думи, колкото и да е силна позицията на германския канцлер, тя зависи от собствената му личност, от характера на коалицията и доминиращите политически обстоятелства. И, с изключение на периода на канцлерството на Аденауер, канцлерските правомощия не напомнят в нито един от случаите за авторитаризма, който президентите на Петата френска република карат французите да очакват (а може би и да харесват). Немският канцлер трябва да участва в дискусии, да преговаря и приема такива компромиси, каквито институциите и парламентарното мнозинство му наложат. Това е така, защото лидерството на канцлера постоянно се модифицира и съдържа от правилото за *Ressortprinzip*, според който всеки министър носи изцяло отговорността за собственото си ведомство.

„Италианското чудо“, ако използваме модерния през 60-те години на XX в. израз (макар че по това време той се употребява за икономиката), е нещо съвсем различно. Както видяхме,

председателят на Съвета на министрите първоначално разполага с незначителна роля. Министрите обикновено биват налагани от партиите, с власт над които той практически не разполага, правомощията му да координира правителствения екип са минимални, а средствата му за действие са смешни – поне на хартия. Парадоксът обаче е, че италианският премиер, също като Третото съсловие през 1789 г. във Франция, от „нищо“ – определено се превръща в „нещо“. Макар че се ползва с твърде ограничена част от правомощията и средствата, с които разполагат чуждестранните му колеги, той прогресивно е укрепил позицията си не „с оглед на собствените си функции“, както посочва Касезе, „а защото е поставен в позиция, при която може да влияе върху и да примирява различните фрагментарни подсистеми“<sup>35</sup>. Касезе отива по-нататък, описвайки го като „катализатор на всички други елементи, които трябва да бъдат обединени“<sup>36</sup>. В система, толкова фрагментирана, колкото е италианската, позицията на председателя на Съвета на министрите се превръща в ключовия елемент на политическата игра, а също и в поста, от който могат да бъдат координирани взаимодействията на множеството действащи лица, свързани пряко или косвено с администрацията. В известен смисъл ролята му се издига над хаоса, породен от теоретичната автономия на всеки от множеството центрове за взимане на решения, непрекъснатите конфликти между различните политически или бюрократични лобита и външната потребност от определен център.

Вярно е, че правомощията на италианския председател на Съвета на министрите са много далеч от тези, с които разполагат министър-председателите при другите парламентарни режи-

---

<sup>35</sup> S. Cassese. *Esiste un governo in Italia?* G. Pasquino (ed.). – *Il Sistema politico Italiano*. Libri del tempo. Bari, Laterza, 1985, p. 279.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 279.

ми. Без обаче да вземаме под внимание факта, че ролята му силно е увеличила значението си след войната, без да са правени каквито и да било институционални промени, е необходимо да преценяваме работата на председателя на Съвета на министрите на базата на характеристиките на италианския политически живот и процесите, посредством които се взимат политически решения. Италианската политика е далеч от политиката на авторитаризъм, *decisionismo* и радикализъм. Тя се осъществява посредством непрекъснати дебати, консенсуси и реформи „на парче“. Трансформизмът, т. е. способността на политическите формирования да приемат идеи и дори хора от други, враждебно настроени формирования, е част от традицията на обединена Италия – страната е развивала изкуството на „инкрементализма“<sup>37</sup> дълго преди британските и американските учени да популяризират този израз. Накратко, само пороците и добродетелите на италианския политически живот могат да служат за мерило, чрез което да преценим еволюцията на ролята на председателя на Съвета на министрите. Феноменът Кракси представлява добра илюстрация на промените, случили се през последните 40 години. Въпреки факта, че през 70-те години на XX в. социалистическата партия на Кракси представлява не повече от 13 % от електората, лидерът ѝ успява да превърне поста председател на Съвета на министрите в централна ос за цялата управленска система. Симптоматично е, че Кракси (който бие рекордите за политическо дълголетие, тъй като неговото премиерстване е третото по продължителност в цялата история на обединена Италия) утвърждава личната си позиция на политически лидер посредством ролята, която играе като председател на Съвета на министрите, и по този начин помага на своята партия да подобри положението си, достигайки до над 14 % на изборите през юни 1978 г.

---

<sup>37</sup> От „increment“ – увеличаване, нарастване (бел. прев.).

Дори в контекста на хетерогенността и разнообразието в практиките на западните демокрации като цяло, френският случай изпъква като един от най-необичайните, тъй като тук правителственото лидерство, от практическа гледна точка, бива споделено от президента на републиката и министър-председателя. Ситуацията, която по принцип е тежка, е създадена до известна степен от Конституцията, но впоследствие бива оформена и затвърдена от практиките, които въвежда дьо Гол, а неговите наследници поддържат. Потенциалните конфликти в по-голямата си част са потушавани от върховенството на държавния глава (който се възприема като ръководител или капитан на страната), чиято сила почива върху твърдата му претенция за легитимност, и двете му мнозинства – парламентарното и президентското. Осъзнавайки необходимите условия за запазване на партньорството и хармонията в правителственото лидерство, по идентичен начин както политиците, така и публиката в продължение на доста време гледат с подозрение на перспективата за антагонистична диархия, следствията от която без съмнение ще забавят промяната в така създадената ситуация.

Нов баланс обаче се постига след поражението на социалистите на изборите през 1986 г. Променя се ролята на президента. От квази-монарх, в каквото практиката от последните години го превръща, той става в много по-голяма степен арбитър, както постановява член 5 от Конституцията. Правомощията му са ограничени до правото му на вето (върху наредбите), осигуряването на съвети (ръководителят се превръща в оракул) и арбитраж (правото да разпуска Парламента). Ролята му на правителствен лидер сега е ограничена до сферите на отбраната и външната политика и трябва да си припомним, че дори в областта на „висшата политика“ сключваните в наши дни споразумения все повече придобиват технически или частичен характер.

Президентът без съмнение може да дава насоки по общите параметри на ориентацията, но голяма част от международните отношения на съвременния етап са въпрос на споразумения за транспорта, данъчното облагане, емиграцията с цел работа и т. н., а те са от компетентността на министрите с технически познания, а не на президента. Във всяко друго отношение правителственото лидерство преминава, в съответствие с член 20 от Конституцията, в ръцете на министър-председателя. Именно той взима решенията и провежда политическия курс на своето правителство. Тази ситуация, която се оказва много по-малко тромава, отколкото предричат мнозина наблюдатели, вероятно бива приета от отделните действащи лица, само защото на нея се гледа като на временна, като на прелюдия към едно завръщане към „естествения“ ред на нещата, т. е. към преимущество на президента, що се отнася до лидерството в изпълнителната власт. Повечето френски политици вероятно биха описали „съжителството“ до голяма степен чрез същите категории, които Пол Рейно използва за дьо Гол в началото на Петата френска република: „коварен момент, който трябва да бъде преодолян“. Не е сигурно обаче, че конфликтите в условия на „съжителство“ ще бъдат контролирани по този начин и в бъдеще при други личности, действащи в различен политически контекст.

## *II.2. Определянето на политиката*

Както отбелязахме по-горе, правомощията на правителствения глава като лидер на своя екип са особено важни, когато става дума за правене на избор, координиране на различните политики и контрол на начина, по който се изпълняват решенията. С други думи, едно правителство може да се разглежда или като

екип, или като съвкупност от отделни министри, всеки по същество отговорен за собственото си ведомство.

В това отношение най-формализираната система е тази на Германия, чиято Конституция урежда (на места противоречиво) положенията, свързани с колегиалната или автономната позиция на министрите. Член 65 от Конституцията възлага на канцлера онова, което член 20 от Френската конституция при Петата република отрежда на правителството („правителството определя и ръководи политиката на нацията“). Съгласно това постановление канцлерът има правото да взема решения относно общата политическа линия (*Richtlinienkompetenz*). Разбира се, това теоретично задължение варира в зависимост от характера на коалицията, личността на канцлера и влиянието на определени негови министри. Аденауер несъмнено играе решаваща роля в обвързването на Федералната република със Запада, точно както Бранд е отговорен за началото на отношенията с Изтока, а Кол поема много по-бърз курс към обединяване на Източна и Западна Германия, отколкото някой е смятал за възможен или желателен, когато рухва Стената. Но влиянието на Ерхард вероятно е по-голямо, когато той е просто министър, на когото се приписва създаването на „немското чудо“, отколкото когато става изключително противоречив канцлер. Аналогично, коалициите ГСДП – СвДП често са в основата на сцени на бурни разногласия по въпросите на икономическата и външната политика. Като цяло наблюдателите на германската политика са съгласни, че канцлерите след 1949 г. наистина имат възможността да ръководят политиката на страната си, но посочват, че направляването на правителствения кораб става все по-трудна задача, което може да застраши във всеки един момент властта на канцлера<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Вж. Grosser, A. *L'Allemagne de notre temps*. Paris, Fayard, 1978; Johnson, N. Questions in the Bundestag. – *Parliamentary Affairs*, 16 (I), 1962.

Факт е, че Конституцията също постановява, че министрите трябва автономно да ръководят ведомствата си, което, изглежда, влиза по някакъв начин в противоречие с другите положения на член 65. По-късно ще изследваме как и чрез какви средства биват избягвани потенциалните сблъсъци.

В Италия, обратно, председателят на Съвета на министрите не разполага с никакви правомощия да ръководи политиката на министрите си. Според Италианската конституция „кралят“ е гол<sup>39</sup>, тъй че председателят на Съвета на министрите може да влияе върху дейността на правителството си само чрез *политически* средства, т. е. да прави препратки към програмата, договорена с другите партии от коалицията, да използва в пълна степен всяка допълнителна подкрепа от страна на Парламента или медиите, да разпалва разногласия между някои министри, употребявайки мощната спирачка, която представлява националната хазна, и накрая в най-тежките случаи да използва вето си, за да блокира определени ходове, предприети от страна на министрите<sup>39</sup>. През последното десетилетие сериозността на проблемите, пред които се изправя Италия, дава на председателя на Съвета на министрите шанса да засили влиянието си върху политиката най-вече чрез финансов контрол на публичните и полупубличните организации и чрез важната роля, която играе в сферата на сигурността и обществения ред (особено след 1977 г.). Нарастващото значение на ролята на този пост обаче е ограничено от правомощията за взимане на решения при итали-

---

<sup>39</sup> Разбира се, италианският председател на Съвета на министрите няма право да налага вето в строгия смисъл на думата. Въпреки това, в определен политически контекст той има възможност да блокира определени инициативи на своите министри. Така например през 1968 г. Кракси предотвратява продажбата на една държавна фирма, въпреки че както председателят ИРП Проди, така и християндемократите се застъпват за сделката.

анската политико-административна система<sup>40</sup>. Не може и да има съмнение например, че много от реформите, въведени през 70-те години на ХХ в., не представляват нищо повече от изпълнение на мерките, диктувани от Конституцията – мерки, „замразени“ още при приемането ѝ, докато широкообхватните проекти, обявени след установяването на министерствата, всъщност са много повече въпрос на дебати, отколкото на практическо осъществяване.

В това отношение ситуацията във Великобритания е противоположна на тази в Италия. В Италия партиите излагат пред избирателите програми, чиято трудност за изпълнение те вероятно ще открият при отсъствието на еднопартийно мнозинство; избирателят по никакъв начин не може да узнае какъв тип следизборни съюзи ще бъдат формирани, или какъв ще бъде техният състав. Обратното, на британските избиратели се представят програми, често дефинирани конкретно, с чието изпълнение партията-победителка, по силата на своя мандат, на теория се смята за обвързана. Някои наблюдатели гледат на това обвързване с партийната програма като на източник на много от трудностите на Великобритания; те посочват колко нелепи се оказват понякога тези радикални промени, особено в икономическата сфера. Така на министър-председателя се поверява конкретната мисия, на която той може да се позове, в случай че министрите се окажат непокорни. Партията на свой ред тогава, когато премиерът изостава с провеждането на партийната политика, има правомощието да напомни на изпълнителния орган предизборните обещания. Такива случаи са доста обичайни в Лейбъристката партия, в която чак до 80-те години на ХХ в. профсъ-

<sup>40</sup> Лишен от илюзии песимистичен анализ за ролята на председателя на Съвета на министрите може да бъде намерен у Merlini, S. *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*. – *Quaderni Costituzionali*, April, 1988.

юзите упражняват доминиращо влияние. Напрежението между исканията на обикновените активисти и ограниченията, които неизбежно среща управляващата партия, очевидно нараства, а отслабването на партията отчасти е следствие от неуспеха ѝ да привлича гласове от центъра. Това е типичен пример за дилемата, пред която се изправят всички леви партии, верни на идеалите за реформиране на обществото и отстояващи поетите ангажменти. Друг пример представлява реформата на френското социалистическо правителство в училищата от 1984 г. Един първоначално благоразумен проект бива радикализиран от серия строго секуларистки поправки, които министър-председателят Пиер Мороа намира за невъзможно да отхвърли. Това съживява призрака на конфликта за училищата, имащ своето историческо значение и дремещ във френската политика от 1959 г., за да се стигне до масови десни демонстрации през юни 1984 г. Прагматизмът, демонстриран от наследника на Мороа, Лоран Фабиус, показва промяна в отношението „партия – правителство“ – т.е. преминава се към по-гъвкави практики, които позволяват на министър-председателя да направлява политиката на правителството, като има предвид настоящите или бъдещите потребности, доколкото те могат да бъдат преценени, винаги в светлината на променящите се обстоятелства.

Във Франция решенията за ръководенето на правителствената дейност при Петата република в голямата си част се взимат от държавния глава, както вече видяхме. Това неизменно е така не само в области, смятани за жизненоважни (деколонизацията, отбраната, външната политика и европейските въпроси), а дори и в по-експертните или по-маловажните сектори, в които арбитражът на президента се смята за необходим. От 1958 до 1986 и след 1988 г., при съвпадането на президентските и парламентарните мнозинства, намесата на държавния глава в правителстве-

ните дела не е ограничена другояче, освен от собственото му усмотрение. Между 1986 и 1988 г. напротив, правителството има възможността да използва в максимална степен правомощията си, без да се подчинява на президента, освен в областите на отбраната и външната политика. След юни 1988 г. Митеран възприема една по-малко интервенционистка линия, отстъпвайки на министър-председателя отговорността за по-голямата част от политическите въпроси (а също и поради възможната им непопулярност); въпреки това обаче Митеран влиза с много по-голяма охота в свадите през 1991 г. поради главоломно падащата популарност на министър-председателя Кресон и очевидната му неспособност да даде ясна насока на правителствената политика. Така разпределението на задачите зависи по същество по-скоро от конвенции с условен характер, отколкото от конституционни правила. То зависи от действащите лица, обстоятелствата и, след един окончателен анализ, в повечето случаи от собственото решение на президента дали да се намеси в дейността на правителството.

\* \* \*

Дълго време министър-председателите при парламентарните режими са повече или по-малко лишени от ресурси от административно или финансово естество, както и от ресурси, свързани с назначаването на хора. За да има на разположение поне минимална инфраструктура, традиционно министър-председателите комбинират функциите си с тези на друг министър, обикновено на финансите, или на външните или вътрешните работи. Във Франция чак с появата на Народния фронт през 1936 г. и премиерстването на Леон Блум лидерът на правителството започва да придобива външните белези на поддържаща система.

Аналогично в Италия до 50-те години на XX в. длъжността „председател на Съвета на министрите“ не е осигурена нито с персонал, нито със средства, нито дори с официално самостоятелно седалище. Председателят на Съвета на министрите представлява нещо като продължение на Министерството на вътрешните работи (обикновено с част от неговите отговорности), което му осигурява необходимите материални средства за действие. Буквалното отсъствие на логистични средства на разположение на председателя на Съвета на министрите съответства на принципно ниските му отговорности. Но още веднъж ще повторим – привидностите лъжат. По принцип той не разполага със собствен бюджет или персонал, но може да разчита на услугите на 340 души персонал, прехвърлени от другите министерства или служби (което е значителна сила), и може да използва фондовете на националната хазна за собствени разходи. На практика, макар картината да изглежда доста по-различна, освен този личен състав, оглавяван обикновено от съветник, председателят на Съвета на министрите може да разчита на услугите на заместник-министър (или висш държавен служител, или народен представител), на който изцяло може да се довери и който действа като негов най-тесен сътрудник и говорител. За да разберем значението на този пост, трябва да си припомним, че той е заеман от определен брой високопоставени фигури като Андреоти (от четвъртото до осмото правителство на Де Гаспери) и Джулиано Амато – силния и многоуважаван *eminence grise*, както и от Бетино Кракси. Що се отнася до административната организация на длъжността, практиката и теорията отново влизат в противоречие. На първо място, непосредствено след войната персоналът на председателя на Съвета на министрите наброява около 50 души; към 1963 г. той достига 300 души. Оттогава броят се е увеличил вероятно десетократно. В доклада

си от август 1986 г. Агенцията за финансов надзор изчислява служителите във ведомството на председателя на Съвета на министрите (които включват също и служителите на министерствата без портфейл) на 1586 души<sup>41</sup>, а общия брой на персонала, работещ на Палацо Чиги – на 3828 души (10 пъти повече от официално отпуснатите места). Разходите показват сходно разминаване между привидностите и реалността. Първоначално бюджетът за председателя възлиза на 1 995 000 млн. лири, но в действителност разходите се увеличават повече от два пъти (до 5 022 000 млн. лири)<sup>42</sup>. Агенцията за финансов надзор обаче признава в своя доклад, че тези аномалии се дължат на получилото се разминаване между остарелите регламентация и финансови положения, от една страна, и нарастващото значение на институцията „председател на Съвета на министрите“ – от друга. В своите заключения тя подчертава, че проектозаконът за реформа на институцията (приет най-накрая през 1988 г.) ще представлява крачка напред и „важен етап в изпълнението на Конституцията“.

Излиза, че в Италия нарастващият брой на персонала е институционална и структурна реакция на ограниченията на една дифузна, фрагментирана и многополюсна система. Това впечатление се затвърждава, когато сравним Италия с Великобритания и Германия, където персоналет на министър-председателя и канцлера е далеч по-скромен, въпреки ключовите роли, които тези фигури играят. Маргарет Тачър, въпреки склонността си да увеличава властта на министър-председателя, не вижда причина фундаментално да промени съществуващата малка по обем организация на „Даунинг стрийт“ № 10. Канцеларията на британ-

---

<sup>41</sup> Доклад от Corte dei Conti е публикуван в: *La Repubblica*, 12 August 1986.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

ския министър-председател (термин за пръв път официално употребен през 1976 г.) се състои от пет елемента. Личният екип се състои от петима или шестима секретари – млади, изключително способни държавни служители, прехвърлени от техните ведомства за период от около три години, които играят ролята на непосредствена връзка между министър-председателя и правителствените ведомства. Политическият съветник на министър-председателя и асистентите в политическия екип осъществяват връзката с управляващата партия и избирателите на министър-председателя, като те изцяло заобикалят държавната администрация. Политически отдел № 10 (№ 10 Policy Unit), за пръв път учреден при Харолд Уилсън през 1974 г., се захранва чрез назначения на политически постове на лица както извън, така и (особено след идването на Маргарет Тачър) измежду държавната администрация и осигурява на министър-председателя както дългосрочни, така и, ако е необходимо, непосредствени политически съвети. Личният парламентарен секретар на министър-председателя – народен представител от задните банки<sup>43</sup>, е отговорен за връзката с управляващото мнозинство в Парламента. И накрая пресслужбата, обикновено оглавявана от лоялен бивш журналист, се занимава с отношенията с пресата като цяло и в частност с редовните и противоречиви „брифинги във фойето“ на „Даунинг стрийт“ № 10, на които вестниците се захранват с информация и слухове, източника на които, както се подразбира, те не трябва да разкриват. Към тези пет елемента трябва да се добави и още един, въведен от Маргарет Тачър – Отделът по ефективността (Efficiency Unit), учреден, за да дава съвети за по-добро управление на правителствения механизъм и

---

<sup>43</sup> Back bench – всяко от местата в Британския парламент, на което могат да седят народни представители, които не заемат официална позиция в правителството или опозицията (бел. прев.).

разположен в „Уайтхол“, а не на „Даунинг стрийт“. Както отбелязва Антъни Кинг, „Общият персонал на министър-председателя е някъде между 24 и 30 души, от които може би 17 или 18 са тясно ангажирани с определянето на политиката и начините за нейното осъществяване и представяне.“<sup>44</sup> Това е малка, гъвкава, променяща се общност, в която личните отношения са важни, разделенията на труда между различните клонове – по-скоро абстрактни, отколкото реални, а рискът да се изградят закостенели, институционализирани гледни точки и процедури е минимален. Министър-председателят е достатъчно силен като лидер на управляващата партия и (обикновено) на солидно, стабилно парламентарно мнозинство, за да не се нуждае от допълнителното усложнение, каквото представлява една бюрократизирана паралелна администрация като инструмент за взимане на решения. Всъщност никога не е предвиждано канцеларията на министър-председателя, в същинския смисъл на думата, да приютава всички инструменти, необходими за извършване на министър-председателската дейност. Функцията по политическа координация, подобна на тази, извършвана от Генералния секретариат на правителството във Франция, се осигурява от канцеларията на кабинета, по принцип в служба на целия кабинет, а на практика – от задължения главно на министър-председателя секретар на кабинета. Канцеларията на кабинета играе роля с фундаментално значение за определянето на различните политики, тъй като членовете му имат мощно присъствие във всички министерски комисии, в които различните ведомства опитват да хармонизират гледните си точки. Финансовото министерство или Хазната (*the Treasury*), спрямо което министър-председате-

---

<sup>44</sup> King, A. *The British Prime Ministership in the Age of the Career Politician*. – *West European Politics*, 14 April, p. 41.

лят има титлата „Пръв лорд“, разпределя ресурси между ведомствата. След 1968 г. ръководството на правителствената машина е отговорност на отделен клон на държавната администрация (Civil Service Department), но през 1981 г. Маргарет Тачър го закрива и разпределя функциите му между Хазната (за разпределяне на финансовите ресурси) и канцеларията на кабинета (за управление на човешките ресурси). Тя закрива също така Бюрото за анализ на централната политика (Central Policy Review Staff) – „мозъчен тръст“ към офиса на кабинета, учреден от Едуард Хийт през 1970 г. Бюрото е създадено с цел да развива от името на целия кабинет дългосрочни варианти за политически действия и рамка за планиране в една атмосфера, свободна от политически условности и междуведомствени съперничества. Госпожа Тачър винаги е предпочитала да използва разширения, политически по-ангажиран *Policy Unit* и известен брой специални съветници като сър Алън Уолтърс (по икономическата политика) и сър Антъни Парсънс (по външните работи) и затова през 1983 г. просто закрива Бюрото.

В Германия персоналът на канцлера не е нито толкова голям, колкото този на разположение на колегите му в САЩ и Италия, нито толкова малък, колкото е личният екип във Великобритания. Предвид възложените му задачи и неговите правомощия, канцлерията на канцлера (Bundeskanzleramt) прилича най-много на офиса и персонала, с които разполага министър-председателят във Франция. Както и в много други сфери, правомощията, с които се е сдобила тази структура, до голяма степен произтичат от мерките, предприети от Конрад Аденауер. Той толкова силно иска да има на свое разположение ефективен инструмент за провеждане на решения, че към 1955 г. стига дотам, да комбинира функциите си на канцлер с тези на министър на отбраната и на външните работи. В продължение на 10 години канцеларията се

управлява от Ханс Глобке – съветник на Аденауер и забележителен организатор, на когото канцлерът разчита и го съхранява на поста, въпреки миналото му на високопоставен държавен служител при Третия райх. Глобке оставя на организационно ниво отпечатъка си, точно както Аденауер оставя своя на политическо равнище, а канцлерският екип запазва значението си, въпреки последващото присъствие на секретари, на които се гласува по малко доверие и които са лишени от управленските умения на Глобке (Граберт например, назначен от Бранд в началото на второто му правителство). Канцеларията е организирана в шест функционални подразделения, всяко от които е под ръководството на висш държавен служител (изпълнителен *Direktor*), назначен по преценка на правителството. Това са единствените назначения, освен държавния секретар<sup>45</sup> или служителя, който е началник на канцеларията, които могат да бъдат описани като политически; макар че следващите канцлери успяват да политизират канцеларията, когато се правят нови назначения<sup>46</sup>, възможностите им често да постъпват по този начин са ограничени поради факта, че повечето държавни служители, които попълват персонала на канцеларията, се назначават на постоянен щат. В други системи тази ситуация би предизвикала напрежение, но в този случай тя не провокира твърде много усложнения поради

---

<sup>45</sup> В Германия позицията „държавен секретар“ е сходна с тази на главния секретар във френското правителство или президентство. Канцеларията на канцлера в Западна Германия е била ръководена от висш държавен служител до 1969 г. и след това – от 1974 до 1989 г. През останалото време ръководството е било поверявано на министър, член на федералното правителство. За важността на поста може да се съди по факта, че заемалият го за кратко време през 1969 г. Карл Карстенс става президент през 1979 г.

<sup>46</sup> Решаващите промени се извършват през 1969–1970 г., когато коалицията на социалдемократите и либералите идва на власт след 20-годишно доминиране от страна на ХДС.

политическия консенсус, традицията на формиране на коалиции и загрижеността да се назначават преди всичко служители с максимално високи качества. Понастоящем канцеларията на канцлера се състои от персонал, наброяващ около 500 души, от които около 100 принадлежат към най-висшите ешелони на федералната бюрокрация. Въведена е и мярка, целяща по-голяма гъвкавост в ръководството на персонала, изразяваща се в наличието на много служители на договор (около 40% от общия брой)<sup>47</sup>.

Освен че е обслужван от самата канцелария, канцлерът има на разположение пресслужба с огромен персонал (около 800 души), описана от Гросър като „гигантска в сравнение със съществуващите в други плуралистични държави“<sup>48</sup>. По този начин канцлерът разполага с ефективен инструмент за поддържане на координация и колегиалност. В месеците след падането на Берлинската стена той се оказва много влиятелен в политическия курс към обединение. За разлика от британската канцелария на кабинета обаче, персоналят ѝ е стабилен и по-лоялен към канцлера, отколкото към министерствата, от които евентуално някои служители са прехвърлени. Нещо повече, въпреки факта, че немската система е фрагментирана поради федералната си структура и постоянните коалиционни правителства, канцеларията на канцлера, без пресслужбата, устоява на тенденциите към размиване на функциите ѝ, демонстрирани от нейните американски и италиански аналози, които придобиват черти, характерни за истинска централна администрация.

---

<sup>47</sup> Цялостното планиране в канцеларията на канцлера (разпознаване и оценка на дългосрочни проблеми, анализ на социални и политически тенденции и управление и организиране на информацията) се осъществява не само от държавни служители, но и от млади университетски преподаватели, които работят върху конкретен проблем и биват назначавани на едно- или двегодишни договори.

<sup>48</sup> Grosser, A. *L'Allemagne de notre temps*. Paris, Fayard, 1978, p. 40.

Ограниченото нарастване на канцлерския персонал отчасти се обяснява с широките правомощия, с които разполагат федералните области, отговарящи фактически за цялата административна дейност. Но главната причина за това е силната степен на автономност, която имат отделните немски министерства (*Ressortprinzip*), недопускаща канцлерът да извършва пряка интервенция в текущите дела на всяко едно от тях. Макар че трябва да проверява и гарантира прилагането на обявените в декларирания общ политически курс мерки (*Regierungserklärung*), от него не се очаква да се намесва в начина, по който министрите оперират в съответните сектори. Това е коренно различна ситуация в сравнение с Франция или Великобритания, където са известни случаи съветник на министър-председателя (или президента) да преразглежда решения на министър. Такова състояние на нещата в Германия би било немислимо, дори скандално.

Истина е, че във Франция при Петата република възможностите, с които разполага изпълнителният орган, притежават две необичайни характеристики. Първо, както персоналът на министър-председателя, така и този на президента притежават значително влияние върху действията на министрите и администрацията. Второ, служителите в персонала на двамата лидери на изпълнителната власт винаги съставляват две отделни групи: едната – ангажирана повече с политическото действие, а другата – отговорна за наблюдаването и координацията на административната машина (макар че на практика двете функции често се явяват неразривно преплетени). Секретариатът на президентството (между 15 и 30 души) и Генералният секретариат на правителството (около стотина човека) са основните „зъбци“ в административната машина. Но докато вторият е достопочтена институция с отколешни връзки с парламентарния режим (а всъщност и с монархически корени), то първият е учреден в та-

зи си форма от генерал дьо Гол; предходниците му от Четвъртата република са обслужвани от не повече от шепа хора с малко влияние. Главните задачи на Генералния секретариат на правителството са да организира срещи на междуведомствени съвети и комисии, да контролира подготовката и прилагането на законите и да осигурява координацията и приемствеността в дейността на министерствата – накратко, да подпомага министър-председателя в общите му функции на лидер и глава на „колегията“, конституирана от правителството. Някои от членовете на този Секретариат може и да се назначават по усмотрение на министър-председателя, но като цяло общата стабилност на постове на тези държавни служители е значителна, което представлява гаранция за приемственост в държавата, дори в случая с поста, който най-вече е обект на публичен интерес, а именно – генералният секретар на правителството. Когато през 1986 г. Жак Ширак освобождава генералния секретар, назначен от социалистите през 1981 г., на този акт се гледа като на пропускване на това, което се е превърнало в установена традиция за републиката. От друга страна, през 1988 г. Мишел Рокар оставя на поста генералния секретар, назначен от десните му предходници. В Елисейския дворец, където не съществува такава традиция, самият президент по свое усмотрение назначава хората си и тук кадровите промени са много по-чести (по двама или трима секретари за срок от седемгодишен президентски мандат). За значението на тези постове свидетелства фактът, че много от заемалите ги (Жобер, Баладюр, Франсоа-Понсе, Бианко) биват назначени на ключови длъжности в министерствата след известен период на работа в Елисейския дворец.

Другият компонент в персонала на Елисейския дворец и Матиньон е чисто политическият елемент; той се състои от канцеларии (*cabinets*), чиито членове, в по-голямата си част дър-

жавни служители, са прехвърлени от най-престижните ведомства на публичния сектор (Държавния съвет, Агенцията за финансов надзор и Инспекцията по финансите) и работят като *charges de mission*, или като технически съветници. Членовете на тези *cabinets* се набират на основание на симпатизирането им спрямо съществуващата власт, а на теория задълженията им са да съветват министър-председателя или президента и да контролират дейностите в секторите, за които те не носят специална отговорност. В действителност често те са по-влиятелни от министъра, отговорен за определен сектор, дори само поради факта, че разполагат с постоянен достъп до вземащите решения на най-високо равнище (докато един министър (*Secrétaire d'état*) може да се срещне „на четири очи“ с президента веднъж или два пъти годишно). Правомощията на тези *eminences grises* обаче варират в зависимост от способността на конкретния министър да наложи или защити собствените си позиции, а също и от възгледите, споделяни от президента или министър-председателя за собствената им роля. Във всеки случай изобилстват конфликтите и операциите в стил „партизанска война“, включително и такива между *cabinet*-ите на президента и на министър-председателя. Враждебността на Жорж Помпиду и най-близките му съветници към *cabinet*-а на Шабан-Делма е една от причините за освобождаването на последния през 1972 г.

\* \* \*

Колективната работа на правителството е организирана в съвети или комисии. Конституционната литература и политическата символика представят Министерския съвет или Кабинета (в английския смисъл на думата) като центровете *par excellence* на колективното взимане на решения и определянето

на политиката. Но всъщност рядко това е достоверна картина, тъй като обсъждането и определянето на политиките на правителството е невъзможно да бъдат ограничени до кратки седмични или двуседмични заседания с продължителност два или три часа, с 15 до 30 участника. Всъщност при парламентарните режими Министерският съвет е символ на принципа за колегиалност, санкциониран от отговорността на министрите. Съответно именно на тези заседания се одобряват или „решават“ най-важните действия на правителството – приемането на законопроекти и наредби, бюджетни решения, ориентацията на вътрешната или външната политика, назначения на персонал и т. н. Но самото заседание едва ли е нещо повече от последно формално действие в един дълъг процес на взимане на решение, който може да се е случил на всяко друго място, и включва преговори между отделните партньори в една коалиция, вътрешен арбитраж в рамките на партията или партиите на власт, междуведомствени компромиси и решения и съобразяване с политиката, приета от администрацията. Процесите, водещи до тези колективни решения, и степента на авторитета, с който разполага държавният глава при разрешаване на конфликти, обаче са различни в различните страни.

Във Франция Министерският съвет официално ратифицира решения, взети другаде. Не е обичайно водещият заседанието държавен глава да се консултира с всеки от присъстващите министри, а дори още по-рядко се случва заседанието да предизвика сблъсък (така както става през 1967 г., когато Едгар Пизани подава оставка в знак на протест срещу използването на постановления (*ordinances*)). Заседанията на Министерския съвет се предхождат от по-малки и по-неформални срещи между министрите и висши държавни служители и именно на тях се взимат повечето решения. Чак до 1988 г. ведомствените и междуведом-

ствените комисии към министерствата се председателстват от министър-председателя или от негов представител, освен в случаите, когато президентът свиква заседания в Елисейския дворец, на които следва да се определят общите насоки в политиката на правителството. Междувременно постоянните междуведомствени съвети се председателстват от държавния глава и на тях се пада задачата да разискват проблеми, смятани или за жизненоважни (например Алжир или аферите с Африка или Мадагаскар), или потенциално чувствителни за даден момент сфери (например Съветът за централно планиране, създаден през 1974 г., или Съветът за ядрена политика през 1976 г.). Жан Масо илюстрира прогресивното придобиване на президентски характер на режима като показва степента, в която съветите (базирани в Елисейския дворец) взимат връх над комисиите (базирани в Матиньон)<sup>49</sup>. Но между март 1986 и юни 1988 г. ситуацията изцяло се обръща, тъй като сега министър-председателят разполага с важното правомощие да свиква и председателства заседания на комисиите. Правомощията на държавния глава са ограничени до председателстване на Комисията по отбраната и на Министерски съвет (като второто е повече или по-малко формална роля).

В Германия правилата за организиране на работата на правителството са най-стриктно кодифицирани. Въпреки че всеки канцлер може да наложи своя стил в ръководенето на правителството, основните елементи са определени в законодателството, прието през 1951 г. (и ревизирано през 1970 г.) на базата на член 65 от Конституцията. Именно то определя процедурите в процеса на взимане на решения и в частност правилата, отнасящи се до гласуването на кабинета. Относително рядко обаче се е случ-

---

<sup>49</sup> Massot, J. *Le Chef du gouvernement en France*. Paris, Fayard, 1979, p. 164.

вало кабинетът на Федералната република да прибегне до гласуване. Често разногласията се разрешават, а решенията се взимат в един неформален контекст, а също с оглед на преимуществото на коалициите, в един в по-голяма степен партийно доминиран контекст. Например в периода на голямата коалиция, ръководена от Кизингер, споровете често са изглаждани, а противоречията – преодолявани в Кресброн, близо до езерото Констанс (оттук и името, дадено на тези периодични заседания – „кръгът Кресброн“). Но конфликтите невинаги могат да се разрешават с политически средства, тъй като много от тях не са специфично свързани с партиите. Както посочва Ренате Майнц<sup>50</sup>, някои антагонизми са „структурно определени, защото отразяват конфликтните интереси и наклонности на министрите и на съответните им клиенти“. В подобни ситуации единствено личните качества на канцлера и дарбата му да посредничи и да убеждава могат да доведат до съгласие относно различните политики – съгласие, което да примири различните становища на министрите му. По силата на Конституцията и установените от Аденауер практики правомощията, с които разполага канцлерът, далеч не са за пренебрегване, но те са ограничени от нарастващата по значението си роля, която партиите играят при формирането на коалиции, и при формулиране на правителствената политика. Прерогативите му са ограничени от декларирания пред Бундестага общ политически курс – декларация, обусловена сама по себе си от споразуменията, до които достигат отделните партии, включени в коалиционното правителство (*Koalitionsvereinbarung*). Накрая, в съответствие с Конституцията, която допуска голям дял независимост за министрите

---

<sup>50</sup> Mayntz, R. Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or „Kanzlerdemokratie“? R. Rose and E. Suleiman (eds.). – In: *Presidents and Prime Ministers*. Washington, American Enterprise Institute, 1980, p. 156.

(*Ressortprinzip*) при управлението на министерствата им (що се отнася както до политическите решения, така и до организацията на ведомствата), канцлерът има правото да се намесва, само когато решенията на министрите очевидно не се припокриват с общата ориентация на правителствената политика. Както може да се види, особено в случай, че канцлерът е слаб, главата на немската изпълнителна власт не разполага с широките правомощия на френските и британските си колеги.

В Англия, както и в другите парламентарни режими, изразът заседания на кабинета „в пълен състав“ официално описва един по-важен процес на взимане на решения, който вече е завършен. По същество това се случва на заседания на комисиите към кабинета, чието значение е такова, че понякога се твърди, че представляват фундаменталния елемент в процеса на взимане на правителствени решения в Обединеното кралство. Тези комисии се подразделят на две главни категории – постоянни (или „редовни“) комисии, които редовно се занимават с въпроси като външните работи, отбраната и т. н., и *ad hoc* комисии. Създаването, съставът и дневният ред на тези комисии се решават от министър-председателя, който наред с това председателства най-важните от тях. Не се предполага, че комисиите ще вземат решения, които са от компетентността на „пълния състав на кабинета“. Въпреки това, на практика контролът на министър-председателя над структурата на комисиите е силен прерогатив. В първите си години като министър-председател Маргарет Тачър почти със сигурност е в малцинство в кабинета по ключовите въпроси за икономическата политика, но правомощието ѝ да определя ключовите икономически комисии, както и разделенията сред опозицията по отношение на нейната личност ѝ позволяват да прокара монетаристките си възгледи. Комисиите към кабинета традиционно са подложени на „затъмнение“ от

страна на държавната администрация и когато през 1979 г. тя признава съществуването на четири от тях (от общо около 160), „тя отива много по-далеч от който и да било друг министър-председател през последните години“<sup>51</sup>. Питър Хенеси публикува списък на 72 комисии през 1986 г., но списъкът често търпи промени, тъй като се създават нови, а други излизат от употреба и съставът им, както и решенията, които взимат, се пазят в тайна от съображения за конфиденциалност, но също и за да се поддържа фикцията за колегиалност и солидарност сред министрите. Очевидно невъзможно е тази свръхсекретност да бъде поддържана и наред с авторите на списъци в научните трудове върху управлението, пресата също извлича пакостна наслада от публикуването на всякакъв вид информация, давайки сведения за многото противоречия, които на теория са забулени в секретност. В известен смисъл обаче, колкото по-висока е степента на политико-административна секретност и по-ограничен е постиганият консенсус относно политическите решения, толкова по-вероятно е да има изтичане на информация. В рамките на кабинета министър-председателят осигурява силно лидерство – не толкова резултат от неговите (или нейните) конституционни прерогативи, а по-скоро в качеството си на лидер на партията с мнозинство. От време на време министър-председателят може да поиска гласуване в кабинета, но го прави при изключителни обстоятелства (макар че процедурата е по-честа при лейбъристките правителства от 60-те и 70-те години на ХХ в. – отчасти поради по-формалния процедурен стил на лейбъристите, отчасти поради разцепленията на най-високо ниво в Лейбъристката партия). Обикновено решенията се взимат с консенсус, като е възможно това да стане след като министър-предсе-

---

<sup>51</sup> Hennessy, P. *Cabinet*. Oxford, Basil, Blackwell, 1986, p. 26.

дателят се е консултирал с всеки от министрите поотделно. Целта е да се избегне оформяне на малцинство вътре в самото правителство в случай, че се предприеме официално гласуване.

В Италия, както вече видяхме, председателят на Съвета на министрите е едновременно слаб поради ролята, която играят партиите в коалиционните правителства, но в същото време има централно място в системата, тъй като е един от малкото „зъбци“ в машината, разполагащ с възможността да освобождава някои от останалите в системата и така да я накара да функционира по-гладко. Позицията на председател на Съвета на министрите се възприема доста различно от различните наблюдатели. Някои, например Мерлини, наблягат върху факта, че твърде много комисии към министерствата се намират под властта на един или друг от самите министри<sup>52</sup>. Други, като Касезе, насочват вниманието към прогресивното разширяване на правомощията на председателя на Съвета на министрите (например координацията на регионалните проблеми и конференцията на регионите отскоро са под негово ръководство). Това, което също трябва да се посочи, е, че както във всички страни, но особено в Италия, председателят на Съвета на министрите трябва винаги внимателно да взима предвид кой отговаря за финансите, особено ако последният по случайност не принадлежи към същата партия или фракция, както самият председател.

Както във всички системи обаче, изнамерени са повече или по-малко формализирани процедури, за да се подобрят процесите на взимане на решения. Един съществен пример е опитът партийните секретари да бъдат свързани с правителството, така че кризите да се решават по-скоро вътре, отколкото извън кабинета.

---

<sup>52</sup> Merlino, St. Presidente del Consiglio e collegialita di governo. – *Quaderni Costituzionali*, April 1988.

та. Друг е сформирването на много малки кризисни кабинети (например, за да се справи с аферата „Акиле Лауро“, Кракси се съвещава с министрите на отбраната и външните работи). Това е често срещана практика и във Великобритания, където често се учредяват „вътрешни“ кабинети (или за да се занимават с текущи проблеми, или при кризисни ситуации, като Фолклендската война от 1982 г.). При такива ситуации министър-председателят оглавява група министри, подбрани или на основание на конкретните им отговорности и умения, или заради доверието, което им гласува правителственият глава. Така кризисният кабинет, сформирван по време на Фолклендската война, включва Сесил Паркинсън, но очевидно не в качеството му на министър, представляващ Кралицата, а като председател на Консервативната партия и верен сътрудник на госпожа Тачър. Всички тези процеси и структури привеждат допълнителни доказателства за появилото се разминаване между конституционната теория, според която Министерският съвет (или кабинетът) е централният орган за взимане на решения, и днешната политическа практика, която се различава в значителна степен от тази постановка.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понастоящем правителството, независимо дали е с парламентарен или президентски характер, е централен елемент на политическата система. Централната му роля се обуславя от няколко фактора. На първо място, както вече беше подчертано, правителствата и апаратите, контролирани от тях, се възползват от едно нарастване на функциите, средствата и персонала, което няма аналог в другите „клонове“ на властта. В началото на

XIX в. във Великобритания броят на персонала, нает на служба в централното правителство, грубо пресметнато съответства на наетия в Парламента. Днес би било безсмислено всяко сравнение, освен ако не цели да подчертае силното несъответствие в средствата, с които разполагат законодателният и изпълнителният орган.

На второ място, процесите на взимане на решения, изискващи бързи действия и реакции, често пазени в тайна до официалното им обявяване, правят ролята, която играят политическите партии и техните лидери, по-важна и засилват значението на малобройните екипи или дори на отделни индивиди за сметка на механизмите за взимане на решения, като например парламентарните. Дори в Италия, където изпълнителната власт (с малки изключения) е слаба и нестабилна, изразът *centralita del Parlamento* отразява само една страна от политическата действителност: това е Парламентът, който, както и навсякъде, си остава главният форум за политически дебати, но дори формалните правомощия в сферата на взимане на решения все повече се използват от хватката му и преминават към правителството (което може да приема постановления) и към администрацията.

На трето място, взаимните контролиращи мерки, които в миналото законодателната и изпълнителната власт са можели да си прилагат една на друга, стават все по-малко балансирани. Отговорността на министрите вече не се дискутира, или когато все пак това се прави (приемайки често форми, които са наполовина конституционни), както в Италия, то вече не е толкова свързано с идеята за Парламент, опитващ се да наложи контрол, колкото с разногласия между партиите или между отделните фракции в рамките на една партия. Отговорността на министрите в класическия смисъл на думата играе толкова незначителна роля, че под повърхността на всички вълнения, причинени от

бързото сменяне на правителства, италианските министри всъщност продължават да демонстрират забележителна степен на политическа стабилност. За разлика от отговорността, средствата за контрол и ограничаване, с които разполага изпълнителната власт, са едновременно и силни, и широко прилагани. Те включват например процедури за ускоряване на решения (като член 49 (3) във Франция и „гилотината“<sup>53</sup> във Великобритания), наред с другите конституционни ограничения.

Накрая, нарастващото влияние на партийните лидери и все по-важната роля, която играят политическите партии, предоставят допълнително козове в ръцете на президентите и правителствените глави. Редовите членове на Парламента е по-вероятно да зависят от изпълнителната власт, отколкото обратното. Тази смяна на ролите може много ясно да се види, ако се върнем назад към ситуации, при които лидери на изпълнителната власт са се сблъскали с трудности през последните години: Никсън и Бранд са с разклатени позиции след разкрития в пресата; дьо Гол – след референдум; Идън, Макмилън, Аденауер и Ерхард – всички повече или по-малко безцеремонно са „обезвредени“ от собствените им партии, а (с изключение на Жак Ширак през 1976 г.) френските министър-председатели споделят същата съдба, оставени на благоволение на съответните президенти, но не и на Парламента като такъв. Само ситуацията в Италия (до известна степен) представлява изключение от правилото.

Би било пресилено обаче да направим извода, че съвременните изпълнителни органи са станали всемогъщи. Те продължа-

---

<sup>53</sup> Гилотина – фиксиране на определено време за гласуване на даден закон от законодателното тяло, така че да няма продължително обсъждане. Според някои това е начин правителството да постигне желаните от него резултати (бел. прев.).

ват да бъдат подлагани както на вътрешни, така и на международни ограничения и на натиск, упражняван от политически партии, от други групи и от собствените им администрации, като всички те поставят значителни ограничения на властта им. В наши дни, особено на Запад, обществата представляват сложни и инертни тела, които в много случаи могат да бъдат задвижени само към незначителни по същността си промени. Въпреки неоспоримата харизма на определени лидери (Рейгън, Тачър и Митеран например), правомощията на правителството са ограничени от множество агенти, участващи в изготвянето на политиката, и от непокорството на фактите. В пълно съзвучие с логиката на процесите е изводът, че тъкмо самите елементи, за които се предполага, че разполагат с най-много власт и авторитет (правителството и администрацията му), се оказват подложени в най-голяма степен на *външен* натиск в днешно време, когато вътрешните ограничения пред упражняването на властта са ерозирали или са излезли от употреба.

*Превод: Наталия Станчева*

# ОПАСНОСТИТЕ НА ПРЕЗИДЕНТСКОТО УПРАВЛЕНИЕ\*

ХУАН ЛИНЦ

С приемането на демокрацията в повечето държави по света интересът към алтернативните конституционни форми и устройства далеч надхвърли академичните кръгове. В толкова различни страни като Чили, Южна Корея, Бразилия, Турция и Аржентина политици и конституционни експерти започнаха оживено да дебатират относителните достойнства на различните типове демократични режими. Някои държави като Шри Ланка замениха парламентарното управление с президентско. От друга страна, върху латиноамериканците в частност силно въздействие оказва успешният преход от авторитаризъм към демокрация, извършен в Испания през 70-те години на XX в. – преход, за който голяма заслуга има избраната от тази страна парламентарна форма на управление.

Испанският случай не е единственият, в който парламентарното управление е доказало своите качества. Всъщност огромното мнозинство от стабилните демокрации по света днес са парламентарни режими, в които изпълнителната власт се формира от законодателни мнозинства и съществуването ѝ зависи от такива мнозинства.

За сравнение: единствената президентска демокрация с дълга история на конституционна приемственост са Съединените щати. Конституциите на Финландия и Франция са по-скоро хибридни, отколкото истински президентски системи, а в случая

---

\* Преводът е направен по: Juan Linz. The Perils of Presidentialism. – *Journal of Democracy*, Winter 1990, 51–69.

с Петата френска република преценка още не може да се даде. Извън Съединените щати, само Чили постигна век и половина относително стабилна конституционна приемственост при президентско управление, но през 70-те години чилийската демокрация рухна.

Парламентарните режими, разбира се, също могат да бъдат нестабилни, особено в условията на остър етнически конфликт, както потвърждава най-новата африканска история. Въпреки това примерът на Индия и на някои англоговорещи страни в Карибския басейн показва, че дори в силно разделените общества не е задължително периодичните парламентарни кризи да прерастват в цялостни кризи на режима, нито пък е задължително свалянето на министър-председателя и кабинета да влече със себе си края на самата демокрация.

В тази статия се твърди, че по-добрите исторически резултати на парламентарните демокрации не са случайни. Внимателната съпоставка между парламентарното управление и президентското управление сами по себе си навежда на извода, че в крайна сметка първото благоприятства стабилната демокрация в по-голяма степен, отколкото второто. Този извод е особено приложим за нации с дълбоки политически разделения и многобройни политически партии, където парламентарното управление като цяло дава повече надежди за запазване на демокрацията.

## ПАРЛАМЕНТАРНИ СРЕЩУ ПРЕЗИДЕНТСКИ СИСТЕМИ

Две неща изпъкват във връзка с президентското управление. Първото е силната претенция на президента за демократична, дори плебисцитна легитимност; второто е фиксираният му мандат. И двете положения изискват някои уговорки. Понякога

президенти биват избирани с по-малък процент от народния вот в сравнение с много премиери на кабинети на малцинството, макар избирателите често да смятат последните за по-слабо легитимни. Да си послужим само с един пример: изборът на Салвадор Алиенде за президент на Чили през 1970 г. – постигнат с простото мнозинство от 36,2% на една разнородна коалиция – определено го поставя в съвсем различна позиция от тази, в която през 1979 г. се оказва испанецът Адолфо Суарес, ставайки министър-председател при спечелени 35,1% от гласовете. Алиенде получава шестгодишен мандат да контролира управлението с много по-малко от мнозинството от гласовете, докато Суарес (с приблизително същия резултат) е принуден да си сътрудничи с други партии, за да поддържа едно правителство на малцинството. В духа на британския политически мислител Уолтър Баджът можем да кажем, че президентската система делегира на титуляра на поста както „церемониалните“ функции на държавен глава, така и „реалните“ функции на шеф на изпълнителната власт, създавайки по този начин една аура, една представа за собствена значимост и редица обществени очаквания, напълно различаващи се от асоциираните с министър-председателя, колкото и популярен да е той.

Но в една президентска система най-удивителното е това, че законодателите, особено когато представляват сплотени, дисциплинирани партии, предлагащи ясни идеологически и политически алтернативи, също могат да претендират за демократична легитимност. Тази претенция става много ясно изразена, когато мнозинството в законодателния орган представлява политическа програма, противоположна на представляваната от президента. При такива обстоятелства кой има повече право да говори от името на народа – президентът или законодателното мнозинството, което се противопоставя на политиката му? След като и президентът, и мнозинството извличат властта си от гласовете

на народа в свободна конкуренция на ясно дефинирани алтернативи, конфликт винаги е възможен и понякога той може да избухне твърде драматично. Не съществува демократичен принцип, на чиято основа той може да бъде разрешен, а механизмите, които Конституцията може да предложи, най-вероятно биха се оказали твърде сложни и суховати от юридическа гледна точка, за да добият голяма тежест пред избирателите. Следователно не е случайно, че в миналото, при някои подобни ситуации, въоръжените сили често са се изкушавали да се намесват като посредническа сила. Някой може да възрази, че Съединените щати успешно са „нормализирали“ такива конфликти и по този начин са ги обезвреждали. Да обясним как американските политически институции и практики са постигнали този резултат, би надхвърлило задачите на тази статия, но заслужава да се спомене, че уникално децентрализираният характер на американските политически партии – който по ирония на съдбата дразни мнозина американски политолози и ги кара да настояват за отговорни, идеологически дисциплинирани партии – дава част от отговора. За съжаление американският случай, изглежда, е изключение; а като цяло развитието на модерните политически партии повече изостря, отколкото смекчава конфликтите между законодателната и изпълнителната власт, особено в социално и идеологически поляризираните страни.

Втората значима особеност на президентските системи – относително фиксираният мандат на президента – също не е лишена от недостатъци. Тя разбива политическия процес на изолирани и твърдо разграничени периоди, като не оставя място за постоянните нагаждания, които събитията могат да изискват. Продължителността на президентския мандат се превръща в ключов фактор в сметките на всички политически субекти – факт, който е натоварен с важни последици. Да разгледаме нап-

пример предпоставките за наследяване в случай на смърт или невъзможност на президента да изпълнява задълженията си. В някои случаи автоматичният наследник може да е бил избран отделно и да представлява политическа ориентация, различна от президентската; в други случаи той може да е бил наложен от президента като негов заместник, без оглед на способността му да упражнява изпълнителна власт или да привлича обществена подкрепа. Бразилската история ни дава примери за първата ситуация, а поемането на властта от Мария Естела Мартинес де Перон на мястото на нейния съпруг илюстрира втората. Парадокс на президентското управление е това, че докато то води към персонализация на властта, неговите правни механизми могат да доведат, в случай на внезапна смяна посред мандата, и до издигането на човек, когото обикновеният избирателен процес никога не би поставил начело на държавата.

## ПАРАДОКСИТЕ НА ПРЕЗИДЕНТСКОТО УПРАВЛЕНИЕ

Президентският тип държавно устройство парадоксално съчетава противоречиви принципи и предпоставки. От една страна, подобни системи имат за цел създаването на силна, стабилна изпълнителна власт с достатъчна плебисцитна легитимност, за да устоява на многообразието от частни интереси, представени в законодателното тяло. В понятието на Русо за демокрацията, извлечено от идеята за „народа“, от чието име президентът би трябвало да говори, тези интереси нямат легитимност; така е и в англо-американската представа, че демокрацията по природа предполага сблъсък – или дори понякога схватка – на интереси. Тогава е нормално да очакваме, че конфликтът на групови интереси ще се проявява в сфери, различни от чисто

политическата. От друга страна, президентските режими отразяват и дълбоко подозрение към персонализацията на властта, защото спомените и страховете от кралете и каудильовците не изчезват лесно. Челно място сред конституционните препятствия пред установяването на произволна власт заема забраната на преизбирането. Други предпоставки, като: съвещателните и санкциониращите правомощия на законодателното тяло спрямо президентските назначения, механизмите за импийчмънт, независимостта на съдебната власт и на някои институции като Контролорията в Чили също отразяват това подозрение. Всъщност политическата намеса на въоръжените сили в ролята им на *poder moderador* може дори да се разглежда в определени политически култури като полезна спирачка срещу арогантността на изпълнителната власт. Човек би могъл да изучи в дълбочина противоречията между конституционните текстове и политическите практики на латиноамериканските президентски режими. Всеки изследовател на историята на региона е в състояние да цитира много примери.

Би било полезно да се изследва начинът, по който фундаменталното противоречие между желанието за силен и стабилен изпълнителен орган и латентното подозрение към същата президентска власт влияе върху взимането на политически решения, стила на ръководство, политическите практики и реториката както на президентите, така и на опонентите им в президентските системи. Той въвежда такива измерения на конфликта, които не могат да се обяснят изцяло със социално-икономически, политически или идеологически обстоятелства. Дори и ако трябва да приемем спорната идея, че испаноезичните общества са по природа склонни към *personalismo*, едва ли има съмнение, че в някои случаи тази тенденция се засилва и от институционалната уредба.

Може би най-добрият начин да се резюмират основните различия между президентските и парламентарните системи е като се каже, че докато парламентарното управление придава гъвкавост на политическия процес, президентското управление го втвърдява. Застъпниците на президентското управление биха отговорили, че тази твърдост е предимство, защото предпазва от толкова характерните за парламентарната политика несигурност и нестабилност. При парламентарното управление все пак безброй субекти – партиите, техните лидери, дори обикновените законодатели – могат по всяко време между изборите да предприемат съществени промени, да предизвикат прегрупирания и най-вече да качват и свалят министър-председатели. Но макар че потребността от авторитет и предсказуемост сякаш облагодетелства президентското управление, случват се и неочаквани събития – в обсега от смъртта на титуляра до сериозни грешки в решенията, извършени под натиска на неконтролируеми обстоятелства, – които правят президентското управление по-малко предсказуемо и често по-слабо от това на министър-председателя. Последният винаги се стреми да повиши легитимността и властта си било чрез вот на доверие, било чрез разпускане на Парламента и насрочване на нови избори. Нещо повече, министър-председателят може да бъде сменен, без това задължително да породи криза на режима.

Съображения от такова естество приемат особено застрашителни размери в периоди на преход и консолидация на режими, когато сковаността на президентския тип устройство изглежда действително неблагоприятна в сравнение с перспективата за адаптивност, предлагана от парламентарното управление.

## ИЗБОРИ, ПРИ КОИТО ПЕЧЕЛИШ ИЛИ ГУБИШ ВСИЧКО (ZERO-SUM GAME)

Дискусията досега бе фокусирана главно върху институционалните измерения на проблема, като обсъждането на конституционните предпоставки – някои писани, други неписани – доминираше в анализа. В допълнение обаче трябва да се обърне внимание на: начините, по които политическото състезание се структурира в системи с преки президентски избори, стила на ръководство в такива системи, отношенията между президент, политически елити и обществото като цяло, както и на начините, по които се упражнява властта и се разрешават конфликтите. Коректно е да предположим, че институционалната уредба пряко и косвено оформя цялостния политически процес или „начина на управление“. След като описахме различията между парламентарните и президентските форми на управление, породени от различните им институционални уредби, сме готови да си зададем въпроса: коя от двете форми предлага най-добрата перспектива за създаване, консолидиране и съхраняване на демокрацията?

Президентската форма е неизбежно проблематична, защото функционира според правилото „победителят взима всичко“ – уредба, имаща тенденцията да превръща демократичната политика в игра, в която или се печели, или се губи всичко, с целия конфликтен потенциал, който такива игри вещаят. Макар че парламентарните избори могат да произведат абсолютно мнозинство на една партия, те по-често дават представителство на няколко партии. Споделянето на властта и формирането на коалиции се срещат често, а носителите на властта съответно се вслушват повече в исканията и интересите дори и на по-малките партии. Тези партии на свой ред запазват очакванията си за споделяне на

властта и следователно за притежаване на дял в системата като цяло. За разлика от това, убеждението, че се ползва с независим авторитет и мандат от народа, има вероятност да внуши на президента усещане за власт и мисия, дори ако избралото го мнозинство е доста скромно. При такова допускане за своето положение и роля, той би сметнал неизбежната опозиция на политиката си за много по-досадна и деморализираща, отколкото това би направил един министър-председател, който знае, че е по-скоро само говорител на временна управляваща коалиция, а не глас на нацията или народен трибун.

Липсата на подкрепата на абсолютно и сплотено мнозинство неизбежно добавя в парламентарната система елементи, които се институционализират в т. нар. „консоциативна демокрация“<sup>1</sup>. И президентските режими могат да съдържат консоциативни елементи, вероятно като част от неписаната Конституция. Когато демокрацията се възобновява при неблагоприятни условия във Венецуела и Колумбия например, писаните Конституции могат и да предписват президентско управление, но водачите на основните партии бързо се ориентират към консоциативни споразумения, за да смекчат грубите последици от една евентуална еднолична победа в президентските избори.

Породената опасност от президентските избори, при които се печели или губи всичко, нараства поради твърдата фиксираност на президентския мандат. Победителите и победените са ясно дефинирани за целия период на мандата. Няма шанс за проме-

---

<sup>1</sup> Според сравнителната политология „консоциативната демокрация“ е форма на демократичен режим, при който дестабилизиращите последици от една фрагментирана политическа култура (т. е. от наличието на сериозни културно-политически кливиджи) биват преодолени с помощта на гъвкав политически елит, чиито представители полагат съвместни усилия, за да спрат задълбочаването на разделенията (бел. ред.).

ни в съюзите, разширяване на социалната база на управлението чрез големи коалиции, опиращи се на „националното единство“ или на „национална криза“, чрез нови избори в отговор на важни нови събития и т. н. Вместо това победените трябва да чакат поне четири или пет години без всякакъв достъп до изпълнителна власт и патронаж. Подобни характеристики на президентските режими вдигат залога на президентските избори и неизбежно изострят съпътстващите ги напрежение и поляризация.

От друга страна, президентските избори предлагат на хората несъмненото предимство да избират своя лидер на изпълнителната власт открито, пряко и за предсказуем период, вместо да оставят това решение на задкулиските ходове на политиците. Но това предимство е налице, само когато резултатът е ясен мандат. Ако липсва необходимото минимално мнозинство и няколко кандидати се състезават в един-единствен тур, разликата между победителя и неговия подгласник може да бъде прекалено тънка, за да подкрепя всякакви претенции за убедителен плебисцит. За да предотвратят това, избирателните закони понякога поставят по-ниско ограничение върху размера на печелившото мнозинство или създават някакъв механизъм за избор между кандидатите, ако никой не е спечелил необходимия за победата минимум гласове. Не е задължително такива процедури да правят победител кандидата с най-много гласове. По-често се срещат балотажните клаузи, пораждащи конфронтация между двамата основни кандидати при вече споменатите възможности за поляризация. Една от евентуалните последици от състезанията между двама кандидати в многопартийните системи е голямата вероятност да се формират широки коалиции (на балотажите или при предизборното договаряне), в които екстремистките партии да добият прекомерно влияние. Ако значителен брой избиратели се отъждествяват твърдо с такива партии, една или по-

вече от тях могат с основание да претендират, че представляват решаващия електорален блок в една оспорвана надпревара, и да предявят съответните искания. Ако един силен центристски кандидат не събере широка подкрепа срещу двата края на спектъра, президентските избори биха могли да фрагментират и поляризират електората.

В страните, където по-голямата част от избирателите е с центристски убеждения, съгласна е с изключването на екстремистите и очаква различията между левите и десните кандидати да варират само в рамките на един по-общ умерен консенсус, латентното разделение в президентската надпревара не представлява сериозен проблем. При наличие на предимно умерен електорат, всеки, който сключва съюзи или заема позиции, клонящи към крайности, има малък шанс да победи, както се убедиха за свое огорчение и Бари Голдуотър, и Джордж Макгавърн. Но обществата, обхванати от тежки социални и икономически проблеми, разделени по отношение на доскорошните авторитарни режими, които по-рано са се ползвали със значителна обществена подкрепа, и отличаващи се с голяма електорална тежест на дисциплинираните екстремистки партии, не съответстват на модела, олицетворяван от Съединените щати. В едно поляризирано общество с плаващ електорат никой сериозен кандидат при избори с един-единствен тур, не би си позволил да игнорира партии, с които иначе никога не би си сътрудничил.

Изборите в два тура могат да избегнат някои от тези проблеми, защото предварителният тур показва на екстремистките партии границите на силата им и оставя на двамата водещи кандидати правото да решават какви точно съюзи са им необходими, за да победят. Това понижава степента на несигурност и насърчава по-рационалните решения от страна както на избирателите, така и на кандидатите. По същество президентската систе-

ма по този начин може да възпроизведе нещо подобно на преговори, чрез които се „формира правителство“ при парламентарните режими. Но потенциалът за поляризация се запазва, както и трудността да бъдат изолирани екстремистките крила, ненавиджани силно от значителен дял от избирателите и елитите.

## ПАРЛАМЕНТАРНО УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКА СТАБИЛНОСТ

Този анализ на песимистичните следствия от президентското управление за демокрацията няма за цел да внуши, че никога президентска демокрация не може да бъде стабилна; напротив, най-стабилната демокрация на света, Съединените американски щати, има президентска Конституция. Въпреки всичко не можем да не стигнем до предварителното заключение, че при много други общества вероятността президентското управление да помогне за съхраняване на демокрацията е доста по-малка.

Макар да е вярно, че парламентарното управление осигурява по-гъвкав и адаптивен институционален контекст за въвеждане и консолидиране на демокрацията, от това не следва, че всеки вид парламентарен режим е в състояние да го направи. Всъщност завършването на анализа изисква размисъл върху най-добрия тип парламентарно устройство и специфичните му институционални особености. Сред тях трябва да бъде постът на министър-председателя, съчетаващ власт с отговорност, което на свой ред предполага силни и дисциплинирани партии. Такива особености, каквито има още много, но поради липса на място тук няма да ги дискутираме, ще благоприятстват отговорното взимане на решения и стабилните правителства и ще поощрят автентична партийна надпревара, без да причиняват прекалена политическа фрагментация. Освен това всяка страна има уникални ас-

пекти, които трябва да бъдат отчитани, като традициите на федерализъм, етническата или културната хетерогенност и т.н. Накрая почти излишно е да казваме, че нашият анализ набелязва само вероятности и тенденции, а не окончателни истини. Никой не може да гарантира, че парламентарните системи никога няма да претърпят тежка криза или дори срив.

В последна сметка всички режими, колкото и мъдро да са замислени, трябва да разчитат за съхраняването си на подкрепата на обществото като цяло, на основните му сили, групи и институции. Следователно те стъпват на публичен консенсус и той признава за легитимна само онази власт, която е придобита по законен и демократичен начин. Те зависят и от способността на лидерите си да управляват, да вдъхват доверие, да съблюдают ограниченията на властта си и да поддържат достатъчна степен на консенсус. Въпреки че тези качества са най-необходими в една президентска система, точно в нея те се постигат най-трудно. Твърдото упование в личните качества на един политически лидер – или в добродетелта на един държавник, ако предпочитате – е рисковано, защото никога не можем да бъдем сигурни дали ще се намери такъв човек, който да заеме президентския пост. Но както никое президентско устройство не може да гарантира появата на един Уошингтън, един Хуарес или един Линкълн, така и никой парламентарен режим не може да гарантира появата на един Аденауер или на един Чърчил. При наличието на такава неизбежна несигурност, задачата на тази статия беше просто да спомогне за възобновяването на дебата за ролята на алтернативните демократични институции в изграждането на стабилна демократична политика.

*Превод: Борис Попиванов*

## ЦЕНТРАЛНОТО МЯСТО НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КУЛТУРА \*

СИЙМОР МАРТИН ЛИПСЕТ

Хуан Линц и Доналд Хороуиц заслужават поздравление за възраждането на дискусията за отношението между конституционните системи – президентски или парламентарни – и условията, съдействащи за стабилна демокрация. Стъпвайки главно на латиноамериканския опит, Линц отбелязва, че повечето президентски системи често претърпяват крах. Хороуиц като изследовател на Азия и Африка подчертава, че подобен срив сполетява и повечето парламентарни системи, особено въведените в почти всички африкански страни и в някои от новите държави в следвоенна Азия. Той би могъл да се позове и на колапса между двете световни войни на демократичния парламентаризъм в Испания, Португалия, Гърция, Италия, Австрия, Германия и в повечето страни от Източна Европа. Обратно, наред с успешните парламентарни режими в Северна Европа и индустриализираните части на Британската общност, страни като Франция при Петата република, Чили преди Алиенде, Коста Рика и Уругвай (през по-голямата част от ХХ в.) предлагат примери за стабилно и демократично президентско управление.

Пряката връзка между конституционните вариации във вида на изпълнителната власт и демократичните или авторитарните резултати далеч не е очевидна. Както подчертава Линц, парламентарното управление (особено при наличието на няколко партии, но без пълно мнозинство на някоя от тях) предоставя на

---

\* Преводът е направен по: Seymour Martin Lipset. The Centrality of Political Culture. – *Journal of Democracy*, Fall 1990, 80–83.

различните избирателни райони повече достъп до процеса на взимане на решения от този, с който се ползват в президентските системи, и по презумпция способства за обвързването на тези райони с формата на държавно устройство. При президентското управление противниците на президентската партия могат да сметнат своето положение за маргинализирано и да предприемат опити за подкопаване на президентската легитимност. Тъй като президентското управление възлага властта и крайната отговорност на една-единствена личност, някои учени го смятат за нестабилно по природа; неуспехите могат да доведат до отхвърляне на този символ на властта. Самата власт изглежда по-малко концентрирана в парламентарните режими.

Действителността е по-сложна. При разделението на правомощия между президентите и законодателните тела министър-председателите и техните кабинети съсредоточават повече власт и могат да обръщат по-малко внимание на исканията на специфичните групи. Един министър-председател, зад който стои парламентарно мнозинство, разполага с повече власт от един американски президент. Работата на такива Парламенти се състои главно в одобряването на предложените от правителството бюджети, закони и политики. Депутатите от правителствената партия трябва да гласуват така, иначе кабинетът пада и се насрочват избори. Макар и като членове на законодателен орган, свободни да дебатираат, критикуват или гласуват против правителствените инициативи, опозиционните депутати рядко могат да им повлияят.

Положението е съвсем различно в една президентска система. Мандатите на президента и кабинета не зависят от гласовете на законодателното тяло. Като последица партийната дисциплина е много по-слаба, да речем, в Конгреса на САЩ, отколкото в Британския парламент. В Съединените щати и в други

президентски системи представителството на разнородни интереси и групи по ценности в различни партии води до междупартийни съюзи по разнообразни въпроси. Местните интереси биват по-добре представени в Конгреса, тъй като представителят търси подкрепата на избирателния си район, за да бъде преизбран, и може да гласува против своя президент или партия. Британският депутат обаче е длъжен да поддържа своя министър-председател и своята партия, дори ако това значи да се отчужди от подкрепата на избирателния район.

Фактът, че президентските институции допринасят за слаби партии и слаби изпълнителни органи, а Парламентите по-скоро причиняват противоположния ефект, несъмнено влияе върху формата и вероятно върху условията за демокрация. Само че голяма част от литературата погрешно приема обратното: че един президент по същността си е по-силен от един министър-председател и че властта се концентрира повече в първия. Трябва да подчертая, че условие за силно кабинетно управление е необходимостта да се насрочат нови избори при вот на недоверие в Парламента. Там, където Парламентът продължава работата си и новият кабинет се формира чрез коалиция от партии, нито една от които не притежава мнозинство, излъчените кабинети могат да се окажат слаби, както във Ваймарската република, Третата и Четвъртата френска република или Израел и Индия днес.

## КУЛТУРНИЯТ ФАКТОР

Остава открит въпросът, защо държавните устройства в поечето латиноамерикански страни не функционират като политическата система на САЩ? Отговорът се обуславя от икономичес-

ки и културни фактори. Прегледът на сравнителните данни все още внушава, както отбелязах през 1960 г. в *Политическият човек*, че трайните демокрации се формират непропорционално сред нации, които са преобладаващо богати и протестантски. Ако оставим „четвъртия“, или крайно неразвятия свят настрана, католическите и по-бедните страни са изграждали по-малко стабилни демокрации. Ситуацията, разбира се, доста се промени напоследък. Непротестантски южноевропейски страни като Гърция, Италия, Португалия и Испания създадоха парламентарни демокрации, а повечето католически латиноамерикански страни въведоха избирателни системи с президентски режими.

Повтарям свои предишни разсъждения за разнообразните социални условия за демокрация, само за да отбележа, че обвързаността на демокрацията с протестанството и с наличието на бивша британска връзка подсилват важността на културните фактори. В този контекст може да се посочи, че в Канада „латинската“ (френскоговореща и католическа) провинция Квебек до 60-те години видимо не отговаряше на условията за плуралистична партийна система и демократични права, докато англоговорещата и протестантска част от страната имаше стабилна многопартийна система с демократични гаранции вече близо век. В опита си да обясни през 1958 г. защо „френските канадци не повярваха истински в една своя демокрация“ и не изградиха функционираща конкурентна партийна система, политологът Пиер Трюдо, който впоследствие ще заема поста министър-председател на Канада 16 години, пише: „Френските канадци са католици, а католическите нации невинаги са били горещи привърженици на демокрацията. Те са авторитарни в духовните дела и често не са склонни да търсят решения на светски проблеми чрез обикновено броене на гласове“ (Trudeau, P. E. *Federalism and the French Canadians*. New York, St Martin's, 1968, p. 108).

Трюдо споменава и други фактори, разбира се, особено свойствените за малцинственото и влошеното икономическо положение на сънародниците му по език, но в крайна сметка твърди, че Канада има две много различни култури и политически системи в рамките на една и съща управленска и конституционна уредба. Подобно на по-голямата част от Южна Америка, Квебек може да бъде описан като латински и американски, а политиката му в периода преди 1960 г. напомня тази на другите латински общества повече от всяка друго общество в англоговорещия свят, независимо дали президентско или парламентарно. Разбира се, Квебек много се е променил от началото на 60-те години насам и днес има стабилна дупартийна система. Но тези политически събития настъпиха паралелно със сериозните приспособявания в ориентацията и поведението на Католическата църква, в съдържанието на образователната система и в икономическото развитие и мобилност, особено при френскоговорещите. Не се промени единствено формалната политическа система.

Ислямските страни също могат да се разглеждат като група. Почти всички са били авторитарни, с монархически или президентски системи на управление. Трудно ще е да припишем слабостта на демокрацията при тях на политическите им институции. Според някои автори ислямската вяра изключително затруднява политическата демокрация в западния смисъл на думата, защото не признава разделението на светската от религиозната сфера. Такива твърдения не бива да се абсолютизират, понеже както при християнството, доктрините и практиките с времето могат да се развиват.

Допълнително потвърждение на този акцент върху културата дава наблюдението на Мирън Уайнър, че почти всички устойчиви демокрации сред следвоенните „нови нации“ са бивши британски колонии. Бивши британски колонии са и други стра-

ни, като Нигерия и Пакистан, запазили институции на състезателен избор за по-кратки периоди. Почти няма бивши белгийски, испански, португалски, френски или холандски колонии със съпоставими резултати. Когато ръководех сравнителни статистически анализи на факторите, свързани с демокрацията в страните от Третия свят, бившият опит с британско управление се открие като един от най-мощните корелати на демокрацията.

Изключително трудно е да се манипулират културните фактори, извлечени от различните национални истории. По-лесно се променят политическите институции, в това число избирателните системи и конституционната уредба. Ето защо онези, които се интересуват как да разширят възможностите за стабилно демократично управление, трябва да се фокусират върху тях. С изключение обаче на случая с Петата френска република и прага на представителството на малките партии в Западна Германия, няма много примери такива усилия да дават сериозен ефект, а последният случай дори е под въпрос.

*Превод: Борис Попиванов*

## ДЕМОКРАТИЧНИТЕ СИСТЕМИ В СРАВНИТЕЛНА ПЕРСПЕКТИВА\*

ДОНАЛД ХОРОУИЦ

В статията си „Опасностите на президентското управление“ професор Хуан Линц твърди, че парламентарните системи „благоприятстват стабилната демокрация в по-голяма степен“ от президентските системи. „Този извод – продължава той – е особено приложим за нации с дълбоки политически разделения и многобройни политически партии.“ Тази тема е станала лйт-мотив в последните работи на професор Линц. Тя бе подета и от други учени и рискува да се превърне в шаблонна мъдрост още преди да бъде основно изследвана.

Според Линц президентският пост въвежда нежелателния принцип „победителят взима всичко“ в политиката на общества, които вместо това се нуждаят от механизми на помирение. Един кандидат за президент или бива избран, или не, докато в парламентарните системи са възможни много нюанси в крайния резултат. Нещо повече, пряко избраният президент може да реши, че има „мандат“ от народа, дори когато получи съвсем скромно просто мнозинство от гласовете, падащо понякога под 40%. Съответно потенциалът за конфликти нараства.

Конфликтът се поощрява според Линц от разделението на властите, което разграничава законодателното тяло от президента. Фиксираната продължителност на мандата на независимо избрания президент допринася за липсата на гъвкавост между изборите. За разлика от това, парламентарните системи са в

---

\* Преводът е направен по: Donald Horowitz. Comparing Democratic Systems. – *Journal of Democracy*, Fall 1990, 69–79.

състояние да разрешават кризи по всяко време, просто като сменят лидери или правителства. Независимият президентски избор също произвежда слаби кабинети и благоприятства избирателни кампании, в които или екстремистите добиват голяма тежест, или цялото общество се поляризира.

Това са силни обвинения, подкрепени от трайна загриженост за стабилността на неукрепналите демократизиращи се режими. Твърденията на Линц обаче не издържат на фактите. Първо, те се основават на регионално изкривена и крайно селективна извадка на сравнителен опит, извлечена главно от Латинска Америка. Второ, те почиват на механистично, дори карикатурно разбиране за президентската институция. Трето, те приемат конкретна система за избор на президент, която не е непременно най-добрата. Накрая, пренебрегвайки функциите, които изпълненият чрез отделни избори президент може да изпълнява в едно разделено общество, те противоречат на достойните за уважение цели, изложени от самия Хуан Линц.

## ПРЕЗИДЕНТСКО УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКА НЕСТАБИЛНОСТ

Както свидетелстват честите позовавания на Бразилия, Колумбия, Венецуела и Чили, Линц вярва, че президентското управление е допринесло за нестабилността в Латинска Америка. Ако той обаче се беше фокусирал върху нестабилността в постколониална Азия и Африка, „институционалният злодей“ без съмнение биха се оказали парламентарните системи. Всъщност 25 години по-рано в лекциите си за *Политиката в Западна Африка* сър Артър Луис твърди, че наследената Уестминстърска система на парламентарна демокрация е отговорна за възникващия тогава в англоговореща Африка авторитаризъм. Луис

подчертава спецификата на принципа „победителят взема всичко“ в Уестминстърския модел, в който всеки, спечелил парламентарно мнозинство, може да овладее държавата.

Разбирането на Луис съответства на разбирането на много африканци, търсещи възстановяване на демокрацията. Най-впечатляващите усилия за редемократизация са предприети в Нигерия през 1978–1979 г. и отново днес, и те обхващат възприемането на президентска система за смекчаване на обществените разделения. При наследената с независимостта парламентарна система няколко етнически групи от Севера успяват да си осигурят мнозинството от местата и да спрат достъпа на всички други групи до властта. Тази игра на тотално включване и изключване характеризира нигерийската политика след 1960 г., ускорявайки военните преврати през 1966 г. и войната за откъсването на Биафра между 1967 и 1970 г. С избора на разделение на властите нигерийците имаха за цел да попречат една група да контролира страната, ако има възможност да контролира Парламента.

Възможно е като цяло потъпкването на демокрацията да става чрез парламентарни системи в Африка и чрез президентски системи в Латинска Америка, но има основания за съмнение в това. Линц посочва появата на помирителни практики в президентските системи на Колумбия, Венецуела и Бразилия, но ги отхвърля като „отклонения“. Чили при Салвадор Алиенде, от друга страна, се разглежда като по-близо до нормата, понеже президентското управление изостря социалния конфликт. Въпреки всичко едно изследване на Артуро Валенсуела подсказва, че преди Алиенде много чилийски президенти реално са подкрепяли центристски умерени тенденции. Опитът от президентската институция в Съединените щати, където е измислена самата институция, също е обяснен като „изключение“. В крайна сметка

ка ожесточеният конфликт в Чили се приписва на президентската институция, докато за смекчения конфликт в Съединените щати се търсят други корени. Политическият успех, така да се каже, има много бащи, а политическият неуспех има само един – президентската институция.

По различни начини Линц характеризира президентската длъжност като негъвкава институция, благоприятстваща политиката, при които печелиш или губиш всичко (zero-sum game). Но той по-скоро оборва някаква въображаема, отколкото действителна президентска институция. Той казва например, че парламентарните системи, за разлика от президентските, не поляризират политическите сили на победители и победени. В парламентарните режими могат да се формират коалиционни правителства, а правителство и опозиция могат да си сътрудничат в законодателния процес.

Такива последици обаче са еднакво възможни и при президентските системи. Нигерийската Втора република има и президент, и коалиция в законодателното тяло. В президентските системи, освен това, правителство и опозиция често си сътрудничат в законодателния процес. Конгресът на Съединените щати е всеизвестен с такова сътрудничество. Линц отдава това сътрудничество на „уникално децентрализираната“ партийна система на Съединените щати. Тази партийна система се корени във федерализма, който също подсилва начина на избор на президента. Това не прави ли несъстоятелно осъждането на една отделна институция като президентската, без оглед на цялостната конфигурация на институциите в дадена страна?

Трудно е да се види как една президентска система може да произведе по-категорични резултати от вида победител–победен, отколкото една парламентарна система. Едно от възраженията на Линц срещу президентското управление е, че то пораж-

да излишен конфликт между изпълнителната и законодателната власт, особено ако двете се намират под контрола на различни партии. Но ако двете се контролират от различни партии, тогава системата не е произвела победител, който е взел всичко. Трудно е едновременно да се оплакваш и от вътрешни за системата баланси и противотежести, и от принципа „победителят взима всичко“.

Президентският пост според Линц насърчава своя титуляр да мисли, че разполага с повече власт, отколкото има в действителност. В състезание с няколко кандидати цялата власт на институцията се поема от президент, избран, да речем, с една трета от гласовете. (Цитиран е примерът с Алиенде, избран с просто мнозинство от 36,2%.) Новият президент може да осъществява назначения, да предлага закони и да налага вето върху закони и поради фиксирания си мандат дори да надживява колебанията в силата на партийната подкрепа. Правителствената криза по време на фиксиран президентски мандат прераства според Линц в конституционна криза, след като най-общо липсва законен начин да се събори провален президент по средата на мандата му. За разлика от това, парламентарно излъченото правителство, което е загубило мнозинството си в законодателното тяло, ще падне, независимо дали предстоят избори, или не. Така конфликтът се канализира и няма нужда да ескалира до криза.

Преди да отговорим на тези твърдения, трябва да наблегнем на една основна предпоставка в анализа на Линц – че президентът се избира по системата на простото мнозинство (системата на първия по брой гласове), или по мажоритарна система с балотаж, ако възникне необходимост. От тази предпоставка произтичат повечето оплаквания на Линц. Ето защо трябва да се каже ясно, че не е задължително президентите да се избират с просто мнозинство или мажоритарно – с балотаж. В разделе-

ните общества, както накратко ще обясня, президентите трябва да се избират по различна система, осигуряваща широка подкрепа за президента. Това силно би облекчило проблема с изборения с нисък процент президент, който действа с илюзията, че има по-широк мандат. Принципът „победителят взема всичко“ е функция на избирателните системи, а не на институциите сами по себе си.

## ВИДОВЕ ПРЕЗИДЕНТСКИ ИЗБОРИ

Няколко предпоставки, свързани с изборите, пронизват целия анализ на Линц. Той внушава, че за да улеснят избора си, кандидатите за президент в системите с просто мнозинство по правило поощряват крайните политически сили, предоставяйки им по този начин отказването им в една парламентарна система влияние. Но предполагаемата нужда да се правят отстъпки на крайните сили в името на сдобиването с мнозинство изчезва, ако президентите биват избирани по друг начин. По същата причина влиянието на крайните сили в парламентарните системи е променливо. Както показва израелската система, това влияние се регулира само от вида на избора.

Според Линц избирането на президент с мнозинство в балотаж между двамата водещи кандидати поставя различен проблем. Балотажът може да улесни съюзите сред умерените, но и да породя „конфронтация“ между двамата кандидати с риска обществото като цяло да се поляризира.

На практика прекият избор на президент с просто или обикновено мнозинство не се харесва като принцип на онези, които наскоро са приели президентските си Конституции. Дори системата с колегия от електори, избираща президентите на Съедине-

ните щати, е далеч по-сложна от системата на избор с мнозинство или балотаж. Кандидатите за президент в Съединените щати са стимулирани от начина на разпределяне на гласовете на електорите по щати да правят внимателни преценки за силата на отделните интереси в отделните щати. Процесът не може да бъде разбран в контекста на екстремизма или поляризацията. Но след като Линц толкова държи да отблъсне обществата с дълбоки разделения от президентското управление, за предпочитане е да се фокусираме върху примерите на президентски избирателни системи в две такива силно разделени общества – Нигерия и Шри Ланка.

В нигерийската Втора република, установена през 1979 г., е въведена президентска система. (Същата президентска и избирателна система ще се използва в Третата република, която трябва да се учреди през 1992 г.) Изборът на един президент изисква просто мнозинство плюс разпределение. Успешният кандидат трябва да получи поне 25% от гласовете в не по-малко от две трети от деветнадесетте тогава нигерийски щата. Това двойно изискване има за цел да осигури подкрепа за президента от много етнически групи. В терминологията на Линц задачата е да се изключат етническите екстремисти и да бъде избран умерен центристски президент. Точно това е типът президент, избран от нигерийците според новата система. Екстремистите на практика са избрани в Парламента, а не в президентството. Нито пък се появява поляризацията, която Линц свързва с балотажите. Внимателно изработената уредба на президентски избори може да укрепи центъра и да съедини разкъсаната тъкан на едно разделено общество. Избирайки президентска избирателна система със стимули за широко разпределена подкрепа, нигерийците отхвърлиха принципа „победителят взима всичко“. Вместо това те се ориентираха към президент, склонен повече към помирение, отколкото към конфликт. И успяха.

През 1978 г. Шри Ланка също се насочи към президентска система. Нейната основна цел беше да се учреди политически изпълнителен орган с фиксиран мандат, който би позволил на титуляра си да предприема непопулярни мерки и предимно такива, свързани с ограничаването на етническия конфликт. Въведе се изискване за обикновено мнозинство. Тъй като беше малко вероятно повечето кандидати да спечелят мнозинство в многопартийната система на Шри Ланка, бе възприет методът на алтернативния глас. Всеки избирател може да гласува за няколко кандидати, като ги подрежда по реда на своите предпочитания. Ако никой кандидат не получи мнозинството от първи предпочитания, водещите двама кандидати биват подлагани на нещо, равносилно на моментен балотаж. Тогава се преброяват вторите предпочитания на гласувалите за всички други кандидати (по същия начин и третите предпочитания), докато един от водещите двама не получи мнозинство. Очаква се кандидатите за президент да формират мнозинството си върху втория и третия избор на гласоподавателите, чийто предпочитан кандидат не е между водещите двама. Това би поставило етническите малцинства (особено шриланкските тамили) в положението да изискват компромис в замяна на своите втори предпочитания. Така отново президентската система изключва екстремистите, предоставя стимули за умереност и насърчава компромиса в едно разделено общество.

Изискването за мнозинство произхожда от едно опасение, споделяно от Линц. Подобно на него, жителите на Шри Ланка се безпокоят, че изборът с просто мнозинство може да доведе до излъчването на президент, който се ползва с подкрепата едва на 30 или 35 % от гласоподавателите и вероятно е спечелил изборите с много малка разлика. За да не смята шефът на изпълнителната власт, че притежава „мандат“, жителите на Шри Ланка

настояват за събирането на вторите и последващите предпочитания, за да се формира необходимото мнозинство. Облекчението от конструирането на такава система напълно обезсмисля възражението.

Наистина, ако гражданите на Нигерия и Шри Ланка и нигерийците бяха въвели своите президентски изборителни системи по-рано, имаме всички основания да мислим, че конфликтите при тях биха били смекчени от тези системи. Вместо това техните конфликти се влошаваха поради правилото „победителят взима всичко“, което ръководеше парламентарните им системи и изключваше малцинствата от властта.

## НЕСЪЩЕСТВЕНИ РАЗЛИЧИЯ

Останалите елементи от обвинителния акт – липсата на гъвкавост на фиксирания мандат, слабият кабинет и перспективата за злоупотреба с президентската власт – са определени като свойствени недостатъци на президентското управление. Всички те на практика са несъществени.

Вярно е, разбира се, че президентите управляват фиксиран брой години и не могат да бъдат сваляни с вот на недоверие. Въпреки това вероятността фиксираният мандат на пряко избрания президент да причини правителствена криза не е по-голяма от тази при по-гъвкавия мандат на парламентарно излъченото правителство. Когато парламентарните режими започват със сигурни мнозинства, обикновено изкарват пълен мандат. Изключения се появяват, когато някое правителство свика предсрочни избори, за да се възползва от мимолетната си популярност. На теория е по-лесно да свалиш парламентарно излъчено правителство по средата на мандата му, отколкото да свалиш президент.

На практика обаче такава потребност възниква рядко, освен ако правителството не е съставено от нестабилна коалиция поради фрагментацията на обществото. В този случай има удачен повод за преминаване към президентска система в комбинация с избирателен модел, който поощрява помирието и изграждането на консенсус. Всъщност последното е достоверна интерпретация на направеното от французите при въвеждането на президентската институция на Петата република през 1958 г.

В президентските системи, както забелязва Линц, кабинетите обикновено са по-слаби от тези в парламентарните системи. Причина за слабостта на кабинетните министри в президентските системи отчасти е разделението на властите. Тъй като кабинетните министри не са законодатели, избрани от гражданите, те дължат постове си на президента. Ако президентът е помирителна фигура, то те също биха били помирителни фигури. Последното е по-важно за стила на управление, който правилно тревожи Линц, отколкото това, дали кабинетните министри са слаби или силни.

Във всеки случай различията са преувеличени. Линц твърди, че слабостта на кабинета е функция от прекомерната сила на президента. Но има и друга причина. В Съединените щати например кабинетите се съставят такива, каквито са, защото представляват специфични интереси – селскостопански, търговски, трудови и т. н. Това означава, че президентът *няма* пълната свобода да ги подбира. Нещо повече, силни министър-председатели като Маргарет Тачър или Индира Ганди са били в състояние да доминират и пренареждат парламентарно излъчените си кабинети безнаказано. Разграничението между двете системи рухва.

Накрая, злоупотребата с властта едва ли е монопол само на президента. Парламентарните режими в Азия и Африка са изпълнили нормата си на злоупотреба с власт. В Латинска Аме-

рика и Южна Европа, както в Азия и Африка, злоупотребата с власт става възможна главно благодарение на военни преврати или нарастваща еднопартийна хегемония. Ето защо няма какво да избираме между президентска и парламентарна система. И двете са еднакво уязвими.

## ИЗБОРЪТ НА ДЕМОКРАТИЧНИ ИНСТИТУЦИИ

Макар че остро то разграничение между президентски и парламентарни системи е неоправдано, тревогата на Линц е оправдана. Той има искрени основания да се безпокои за институциите, които се въвеждат в демократизиращите се държави, особено в държавите с дълбоки разделения и многобройни партии. Той е прав да се тревожи за ситуациите, при които „победителят взима всичко“, и за последиците в такива общества. Въпреки всичко именно Уестминстър, „майката на парламентите“, дава подобни резултати толкова често, колкото и всяка президентска система.

Както подсказва това, Линц възразява не срещу президентската институция, а срещу две особености, които резюмират Уестминстърския модел на демокрация: първо, изборите с просто мнозинство, които произвеждат парламентарно мнозинство, изключвайки участници от трета партия; и второ, конфронтационната демокрация с нейното рязко деление на победители и победени, правителство и опозиция. Тъй като това са съществени несъгласия на Линц, не е трудно да обърнем аргументите му срещу парламентарните системи, поне когато произвеждат сплотени мнозинства и малцинства. Там, където не се е формирало мнозинство и са нужни коалиции, понякога – но само понякога – се поражда резултати, които по-бързо водят към поми-

ряване. В крайна сметка тезата на Линц се свежда до аргумент не против президентската институция, а против изборите с просто мнозинство, не в подкрепа на парламентарните *системи*, а в подкрепа на парламентарните *коалиции*.

Тези аргументи са действително важни, защото демократизиращите се общества трябва да мислят, и то да мислят сериозно, за избирателни системи, които способстват помирението, и за системи на управление, които по-скоро включват, отколкото изключват политически сили. Сред нововъведенията, които могат да се разгледат, видно място заема излъчването на президенти с избирателна формула, примиряваща в максимална степен конкурентните политически сили. Акцентът на Линц върху институционалната уредба може само да донесе полза на демократичните новатори. Но само объркване би им донесла построена от него необоснована дихотомия между две системи, откъснати от избирателните и другите управленски институции, чрез които функционират.

*Превод: Борис Попиванов*

# ДОСТОЙНСТВАТА НА ПАРЛАМЕНТАРНОТО УПРАВЛЕНИЕ\*

ХУАН ЛИНЦ

Направените от професор Хороуиц и професор Липсет критични коментари върху моята статия внасят стимулиращ принос в дебатите за предимствата на различните форми на демократична политика. Утихващите сякаш разногласия за предимствата на демокрацията пред другите форми на управление правят този дебат особено навременен. Статията ми, представляваща съкратена версия на все още непубликуван много по-дълъг текст, бе замислено като подтик към по-нататъшното изучаване на проблема<sup>1</sup>. Повдигайки повече въпроси, отколкото можем да отговорим като имаме предвид сегашното състояние на знанията ни за функционирането на демокрацията, Хороуиц и Липсет потвърждават потребността от нови изследвания и разсъждения.

За да не бъде погрешно разбран, трябва да подчертая, че не съм твърдял, че *всяка* парламентарна система *по същността си*

---

\* Преводът е направен по: Juan Linz. The Virtues of Parliamentarianism. – *Journal of Democracy*, Fall 1990, 84–91.

<sup>1</sup> Вж. O. G. Arcaya (ed.). *Hacia una democracia moderna: La opcion parlamentaria*. Santiago, Ediciones Universidad Catolica de Chile, 1990 – за испанския вариант на разширената ми статия заедно със статиите на Аренд Лийпхарт и Артуро Валенсуела. Смятам да я публикувам като встъпително есе към книга, която ще редактирам съвместно с Артуро Валенсуела. Книгата ще включва изследвания на отделни страни от много автори и теоретични текстове от Лийпхарт и Джовани Сартори, които отчасти подкрепят моята аргументация, но и изразяват несъгласие с някои от моите твърдения.

благоприятства повече демократичната стабилност от всяка президентска система. Нито съм внушавал, че всеки парламентарен режим би взел по-добри политически решения от всяко президентско управление, което би било още по-трудно да се докаже. Несъмнено и двата вида управление имат своите лоши форми. В есето си аз не обсъждах евентуалните нови форми на президентско управление, придържайки се вместо това към съществуващите демократични президентски системи и изключвайки детайлното разглеждане на Съединените щати, които не смятам за вписващи се в модела<sup>2</sup>. Не мисля, че съм изградил „въображаема“ версия на президентското управление; анализът ми стъпва на щателното изучаване на много значими президентски системи, макар да пропуснах нигерийската и шриланкската версия на президентско управление, обсъдени така умело от професор Хороуиц. Все пак моята статия (подобно на коментарите на Хороуиц) не взима под внимание и много възможни разновидности на парламентарно управление, както и сложната проблематика около полупрезидентските или полупарламентарните системи с двойна изпълнителна власт. Те заслужават отделен анализ.

Съгласен съм с професор Хороуиц, че изучаването на демократичните режими не може да се отдели от изучаването на изборителните системи и признавам, че анализът ми не покрива всички възможни методи за избор на президент. Нигерийската система представлява уникален метод за избор на президент, който може да се приложи във федерални държави и особено в мултиетнически, но силно се съмнявам, че би бил оправдан в похомогенни общества, дори и във федералните държави от Ла-

---

<sup>2</sup> Riggs, F. W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. – *International Political Science Review*, 9 October 1988, 247–278.

тинска Америка. Анализът ми се съсредоточава върху двата най-често срещани метода на избор: системата на простото мнозинство и балотажът между двама кандидати. Пропускам специфичния пример на Боливия, където избирателната колегия може да вземе решение независимо от народния вот. Боливийският конгрес избира между кандидатите за президент, без оглед на сбора от гласовете на народа – практика, която определено не спомага нито за политическата стабилност, нито за поемането на отговорност в тази страна. Въздържах се да спомена и практиката на пряк избор на колективен титуляр на изпълнителната власт, или президент и вицепрезидент, натоварени да представляват две различни избирателни общности (например на кипърските гърци и турци). Аргументацията ми засяга *вероятността* на определени модели на политика в най-често срещаните видове президентски системи и не се стреми към изчерпателен анализ на всички видове пряко избрани лидери на изпълнителната власт. Въпросните модели има вероятност да подпомагат нестабилността или трудностите в реализацията на президентските правомощия. Използвам думата „вероятност“, за да наблегна, че не е задължително тези последици да присъстват във всяка президентска система, или да доведат до рухването на самата демокрация. Напротив, опитът напоследък сочи, че дори доста некомпетентни демократични режими имат големи шансове да оцелеят, просто защото всички важни субекти смятат недемократичните алтернативи за още по-незадоволителни.

Хороуиц подчертава, че следствието от формиране на мнозинства в президентското управление – изтъкнатият от мен принцип „победителят взема всичко“ – могат да присъстват и в парламентарни системи с избори с просто мнозинство в едномандатни райони, особено при двупартийните системи, които обикновено съпровождат Уестминстърския тип парламентарно

управление. В поляризиран или фрагментирани от многобройни разделения общества една многопартийна система с пропорционално представителство би допуснала изграждане на алтернативни коалиции (като в Белгия например) и така би станала предвестник на опасни последици от избори, в които се печели или губи всичко (zero-sum game).

В случая с парламентарните системи с избори с просто мнозинство г-жа Тачър, подобно на президент, определено е първа сред неравни и вероятно разполага с повече власт от титуляра на изпълнителната власт в Америка. Несъмнено парламентарните демокрации, в които една дисциплинирана партия получава пълно мнозинство от всички места в Парламента, се доближават доста до ситуацията, в която „победителят взима всичко“. Само че това не е обичайният вариант при парламентарните системи, особено когато има пропорционално представителство. Хороуиц наистина внушава, че може би е трябвало да разширя част от разсъжденията си за политическия стил в президентското управление като обхвана и случая с такива министър-председатели от мнозинството и че може би съм имал леко пристрастие към стабилното коалиционно управление. Отново трябва да отбележа, че работя с идеални типове, които не могат да включат всички възможни разновидности на политическите системи; всъщност се занимавам само с най-ясно изразените тенденции при тези идеални типове.

Въпреки това, макар че фактическото положение на силен министър-председател като г-жа Тачър търпи сравнения с положението на президент със законодателно мнозинство, юридическото различие все пак има значение. Ако г-жа Тачър например загуби увереност или по друг начин се превърне в пречка, консервативното мнозинство в Камарата на общините може да я свали, без да създава конституционна криза. Няма да е необхо-

димо тя да държи неефективно поста си като бившите президенти на Аржентина – Раул Алфонсин, или на Перу – Алан Гарсия. Парламентарни избори могат да се свикват не само за спечелване на популярност, но и когато липсата на сцепление в парламентарното мнозинство утежнява управлението. Точно това се случи в Испания през 1982 г., когато решението на министър-председателя Леополдо Калво Сотело да разпусне законодателния орган позволи на Фелипе Гонсалес да вземе властта начело на социалистическо мнозинство. Нещо повече, в случаите, когато парламентарното мнозинство остава цяло, но министър-председателят се компрометира или изчерпа (като испанския премиер Адолфо Суарес през 1981 г.), той може да подаде оставка, без да се налага да чака мандатът му да свърши или преврат да го свали от поста.

Характерният за президентски избори принцип „победителят взема всичко“ и „едноличната“ изпълнителна власт (да използваме термина на Аренд Лийпхарт) не изключват нито наличието на слаби президенти в частност, нито на слаба президентска институция изобщо, въпреки противоположното становище на Хороуиц. „Всичкото“, което победителят взема, не означава непременно голяма реална власт, особено ако я няма подкрепата на Парламента. Това е двойно по-вярно при отлив на обществената подкрепа с приближаването на следващите избори. Президентите и предимно онези от тях, които са дошли на власт след плебисцитна или популистка кампания, често откриват колко безнадеждно недостатъчна е властта им, за да отговорят на породените от тях очаквания. Постоянните президентски усилия за сдобиване с нови властови възможности или търсене на извънредни правомощия са отражение на този факт.

Хороуиц не успява да засегне основния проблем на съперничещите си претенции за легитимност на президентите и пар-

ламентите и произтичащия от това потенциал за конфликт между двата клона на властта. Несъмнено президентите понякога печелят такива конфликти, но моят довод се отнася до институциите, а не до това, как конкретните личности се справят в една или друга серия от обстоятелства. Хороуиц би могъл да отговори, че конфликтите между законодателната и изпълнителната власт не са неизбежни в една президентска демокрация. Може и така да е, но те положително са вероятни. Макар да не са причинили рухване на демокрацията в Съединените щати, нека напомним, че през по-голямата част от американската история партията, контролирала президентския пост, е контролирала и двете камари на Конгреса. В последно време разделеният контрол доведе до патова политика и взаимни обвинения. Нещо повече, като дълбоко институционализирана демокрация, Съединените щати съумяват да се справят доста по-добре с тези трудности на президентското управление, отколкото много нови или слаби демокрации в развиващия се свят.

Хороуиц има склонност да пресилва моята позиция, като пренебрегва необходимите уговорки в моя анализ. Аз просто се опитвах да преценя наличните данни и да предложа оценка на вероятностите; никога не съм се поставял в абсурдното положение да претендирам за сигурно познание по проблеми, които само отчасти сме опознали.

## РАЗНОВИДНОСТИ НА ПРЕЗИДЕНТСКОТО УПРАВЛЕНИЕ

По-нататък Хороуиц твърди, че моята извадка е изкривена и крайно селективна, ползваща се предимно от латиноамериканските случаи. Не съм правил количествен анализ, но президентските системи в Латинска Америка заедно с тези във Филипините и Южна Корея (които също имах предвид) почти изчерпват

чистите президентски режими по света; системите на Съединените щати, Нигерия и Шри Ланка са единствените изключения. Хороуиц изгражда голямата част от своята аргументация върху последните две страни<sup>3</sup>. Не съм ограничил обобщенията си до Латинска Америка, тъй като ги смятам за принципно валидни както за Южна Корея, така и за Филипините. Президентските избори в Южна Корея през 1987 г. например излъчиха като победител Ро Де У от Демократическата партия на справедливостта с 36,6% от гласовете – сходен резултат с този на Съюза на демократическия център на Адолфо Суарес в Испания през 1977 г., получил 34,7%. Победата на Ро разочарова опозиционните лидери Ким Йън Сам и Ким Те Чжун, които бяха настоявали за преки президентски избори и накрая си поделиха помежду си 55% от гласовете.

Колкото до Африка, внимателното проследяване на постколониалната история на този континент не потвърждава твърдението на Хороуиц, че „институционалният злодей несъмнено биха се оказали парламентарните системи“. Не просто парламентарното управление, а по-скоро демократичните институции като цяло се провалиха в Африка със своята отчужденост и слаби корени в обществата. Британският Уестминстърски модел без съмнение облагодетелства принципа „победителят взима

---

<sup>3</sup> Хороуиц се позовава и на Колумбия като по-успешен пример за президентско управление, но преходът на тази страна към президентска демокрация и запазването ѝ в началото станаха възможни само чрез подписаната през 1958 г. *Concordancia* – споразумение, според което двете водещи партии се договарят да прекратят своето електорално състезание за президентския пост и да го заменят с редуване във властта. Макар че това помогна за стабилизирането на страната след период на гражданска война и диктатура, то едва ли може да се смята за модел на демократична политика или метод за поддържане на отговорността на управлението пред избирателите. Да го наречем отклонение, би било твърде меко.

всичко“<sup>4</sup>, но това важи в още по-голяма степен за президентските системи. Всъщност възникването на авторитарни режими в страни като Гана, Уганда и Сенегал съвпадна и бе затвърдено с „конституционната промяна от парламентарна към президентска система при огромна концентрация на власт в президентската институция и отчетливо намаляване на влиянието на законодателното тяло“<sup>4</sup>.

Хороуиц ме критикува, че поддържам механистично и дори карикатурно разбиране за президентската институция. Определено главната ми цел беше да анализирам механиката на президентските системи, но ми се струва, че забележките ми върху политическия стил в президентските държави, реакциите на избирателите в президентските избори, моделите на взаимодействие между политическите лидери в президентските системи и т. н. издигнаха моята статия далеч над чистата механика. Може и да съм виновен за някаква карикатурност, но мнозина изследователи на латиноамериканския пейзаж намират наблюденията ми за доста точни описания на събитията в тези страни.

Достатъчно уместна е третата претенция на Хороуиц – че не разглеждам всяка възможна система за избор на президент, макар да обхванах доминиращите (с изключенията, представени от него). Колкото до неговата четвърта точка, засягаща функциите, които независимо избраният президент може да изпълнява в едно разделено общество, признавам, че при дадени много специални обстоятелства (като в случаите с Нигерия и евентуално Шри Ланка) президентът *би могъл* да съдейства за изграждането на политически консенсус. Въпреки това съществуват

---

<sup>4</sup> Diamond, L. Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope. – In: *Democracy in Developing Countries*, vol. 2. *Africa*, eds. L. Diamond, J. J. Linz, S. M. Lipset. Boulder, Colo., Lynne Rienner, 1988, p. 3.

контрапримери като Кипър и Ливан (ако споменем други две президентски системи), в които се вижда, че президентското управление не може да преодолее някои видове разделения. Нещо повече, имайки предвид провала на нигерийската Втора република и протичащия сега преход от военен режим към президентската Трета република, оценка на нигерийската президентска институция все още не може да се даде. Същото важи и за Шри Ланка, където продължава да бушува етническо насилие и изграждането на демократичните институции и свободи тепърва трябва да се превъзмогва. Политическите проблеми на мултиетническите общества при която и да е система на управление (в случая демократична или авторитарна) поставят трудности, които не мога да изясня в рамките на една кратка статия.

Хороуиц настоява, че президентската избирателна система със стимули за търсене на широко разпределена подкрепа (както в Нигерия) може да избегне принципа „победителят взима всичко“, преобладаващ в повечето президентски системи и особено в онези, без ясно разделение на властите, без истински федерализъм и без силна съдебна власт. Убеден съм, че изискването всеки кандидат да вземе, примерно, поне 25% от гласовете в не по-малко от две трети от щатите, би осигурило на президента широка подкрепа отвъд етнико-териториалните разделения, съкращавайки по този начин етническата поляризация. Във всеки случай обаче това не би смекчило кой знае колко принципа „победителят взима всичко“ в нигерийската президентската система. Тази система двукратно предостави на партия на малцинството изключителното право да формира изпълнителната власт и спомогна за подронването на демокрацията, стимулирайки масовото фалшифициране на президентските избори през 1983 г. Подобна система може да даде обратен резултат и с избирането на слаб компромисен кандидат. Може би извеждам

неправомерни обобщения от включените в анализа ми случаи, но да се правят противоположните обобщения на базата на крайно необичайни институционални уредби, ми се струва още по-малко приемливо. Все още се чудя колко ли е лесно за президента на Шри Ланка да предприеме онези непопулярни мерки, за които се предполага, че е готов (благодарение на избирателния метод, сумиращ вторите и последващите предпочитания), при наличието на враждебно законодателно мнозинство.

За състава и стабилността на кабинетите в президентските системи са нужни много повече изследвания. Гарантираното оставане на някой президент на пост до края на фиксирания му мандат не застрахова кабинета му от промени. В парламентарните системи, дори при нестабилни правителства, членовете на кабинета обикновено натрупват значителен опит. Като цяло премиерите са участвали в правителства и преди, а системата се ползва от натрупания политически и административен опит на министрите. В повечето президентски системи този опит често се губи със смяната на президентите, тъй като всеки шеф на изпълнителната власт обикновено подбира онези личности, в които има персонално доверие. И понеже президентът и неговият кабинет не се нуждаят непременно от доверието на Парламента или на представените в него партии, той може да си избере съветници и министри извън редиците на политическата класа и, по обявения пример на бразилските президенти, извън редиците на своята партия – дори от противопоставилите се на избора му партии. Това може да изглежда достойно за уважение и понякога да сработва, но то насърчава фракционерството и клиентелизма и по този начин отслабва партиите. Така, както е трудно да държиш отговорен за действията му президент, неподлежащ на преизбиране, така на избирателите е трудно на следващите избори да държат отговорни подкрепилите прези-

дента партии, ако при формиране на кабинета президентът системно не ги е канил. Моят анализ се фокусира повече върху многопартийните, отколкото върху двупартийните системи, но дори в една двупартийна система не е ясно от кого избирателите ще търсят отговорност – от партията на президента, или от партията с мнозинство в Парламента, възпрепятстваща неговата иначе вероятно успешна политика.

## ПРОБЛЕМЪТ С РАЗДЕЛЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Джовани Сартори бе използвал опита на САЩ, за да заяви, че след като веднъж се разкъса моделът на единните хармонични мнозинства (съвпадението на президентско и законодателно мнозинство) и консоциативните практики (особено двупартийната съгласуваност във външната политика), възниква антагонистично разделено управление, чиито два главни елемента приемат провала на другата институция като най-доброто средство за отстояване на интересите на своите избиратели. За контролирания от демократите Конгрес сътрудничеството с републиканската администрация означава съдействие за избирането на бъдещи републикански президенти. Обратно, към възстановяване на единното управление чрез конфронтиране с Конгреса ще се стреми президентът, чиято партия има малцинство в Конгреса. Казано накратко, той ще трябва да критикува. Така въпросът, дали президентското управление гарантира ефективно правителство, получава категорично отрицателен отговор. Американската система функционира или е функционирала по-скоро въпреки, отколкото поради президентската Конституция на Съединените щати. В степента, в която все пак може да действа, тя се нуждае от три неща за деблокирането си: гъвка-

ност или липса на идеологическа твърдост; слаби, недисциплинирани партии; популистка и местно ориентирана политика<sup>5</sup>.

Тези съображения натежават срещу представата, че след като Съединените щати са едновременно успешна демокрация и президентски режим, другите президентски системи също имат добри шансове за подобен успех. Тук не мога да вляза в повече подробности, но препоръчвам чудесното изследване на Фред Ригс върху уникалността на политическата система на САЩ – система, от която президентската институция формира само една част<sup>6</sup>.

Спорни тук са два отделни проблема: стабилността на демократичната система и качеството на нейното функциониране. Не всички президентски режими са нестабилни, нито всички са слаби, въпреки привидната им сила. Много обаче се оказаха нестабилни и доста слаби, макар никога да не бих изключил възможността за стабилна и силна президентска система, стига президентът да има подкрепата както на електоралното, така и на законодателното мнозинство. Такава комбинация все пак се среща рядко в реалните президентски системи и нейното предимство далеч не е безспорно; един популярен президент с дисциплинирана партия зад гърба си може да разбие конституционната схема на балансите и противотежестите, премахвайки по този начин ключово предимство на президентското управление. Въпреки това, както показва чудесното изследване на Майкъл Копидж върху венецуелската президентска система, забраната за преизбиране на президента вреди на способността му да управлява през втората половина от мандата си<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sartori, G. *Neither Presidentialism nor Parliamentarism* (непубликуван текст, представен в Университета в Джорджтаун през май 1989 г.).

<sup>6</sup> Riggs, F. W. *Op. cit.*

<sup>7</sup> Coppedge, M. *Venezuela: Democratic Despite Presidentialism* (непубликуван текст, представен в Университета в Джорджтаун през май 1989 г.).

Признателен съм на професор Хороуиц за неговите коментари и особено за тези, посветени на необичайните системи на Нигерия и Шри Ланка. Както казах още в началото, ние се нуждаем от по-систематични сравнения и повече изследвания върху конкретни случаи на президентско управление (една силно пренебрегвана тема), преди да можем да стигнем до окончателни изводи. Нито едно от наличните изследвания не поставя под съмнение моето основно твърдение, че определени структурни проблеми, свойствени за президентското управление, увеличават вероятността много президентски системи да се изправят пред такива сериозни трудности, каквито някои парламентарни системи успешно са преодолели. След всички необходими уговорки изводът ми може да се преформулира така: определени парламентарни системи е по-вероятно, в сравнение с повечето от президентските им аналози, да разрешат определени сложни проблеми на многопартийната политика. Докато правя уговорки обаче, много ми се иска да избегнем грешката да се откажем от сравнителния анализ в полза на обикновената оценка на отделно взети конкретни политически системи. Сравнителният анализ трябва да борави не толкова с категорични, колкото с вероятностни съждения и затова той винаги ще бъде открит за въпроси. Потребността от такъв анализ обаче не подлежи на съмнение.

## ВАЖНОСТТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Коментарите на професор Липсет правилно наблягат на ефекта на икономическите, социалните, историческите и културните фактори върху миналата, настоящата и бъдещата съдба на демокрацията в много страни. Тези фактори функционират повече или по-малко независимо от политическите институции. Да се промени културата, както отбелязва Липсет, е трудно, ако

не и невъзможно. Историческото наследство не изчезва напълно, а социално-икономическата трансформация не може да се постигне с декрети, поради което на нас ни остава да търсим онези политически институции, които най-добре съответстват на условията в една или друга конкретна страна. Тази цел е скромна, но си заслужава. Президентско управление, парламентарно управление или някакъв хибрид между двете; централизъм или федерализъм; избори в един или два тура – при всеки от случаите възниква един и същи въпрос: каква комбинация от закони и институции ще насочи конкурентните интереси в дадено общество по мирни и демократични канали? Ето тук се стремя да дам своя принос.

Компетентното сравнение на Липсет между Съединените щати и Канада потвърждава, че дори когато обществата са сравнително сходни, видът демократично управление може да предизвика сериозни различия между тях. Наблюдението на Липсет, че министър-председателите, разполагащи с твърдо мнозинство (не непременно от една партия), могат да имат повече власт от президентите, косвено подкрепя моя аргумент. Интригуващи са и твърденията на Липсет за по-голямата тежест на групите по интереси и местните интереси в президентските системи; ако бъдат доказани, те биха налели вода в мелницата на онези, които се оплакват от омразния клиентелизъм, просмукал президентските режими в страни като Филипините и Бразилия. Той отбелязва също слабостта както на партиите, така и на президентите, които разчитат на тях за подкрепа. Дали по-нататъшните изследвания ще потвърдят хипотезата ми, че президентското управление спомага партиите да стават по-слаби и по-малко отговорни? Дали парламентарното управление задължава партиите да се държат по различен начин?

*Превод: Борис Попиванов*



**Модерната  
демократична държава:  
икономически перспективи**



## КАКВО ПРАВИ ДЕМОКРАЦИИТЕ ТРАЙНИ?\*

АДАМ ПШЕВОРСКИ, МАЙКЪЛ АЛВАРЕС,  
ХОСЕ АНТОНИО ЧЕИБУБЪ, ФЕРНАНДО ЛИМОНГИ

Ако искаме една произволно избрана страна да има демократичен режим през *следващата година*, то какви условия трябва да са налице в тази страна през *настоящата година*? Отговорът е: демокрация, благосъстояние, икономически растеж с умерена инфлация, намаляващо неравенство, благоприятен международен климат и парламентарни институции.

Този отговор се базира на преброяване на примерите на оцеляване и крах на политическите режими в 135 страни, ежегодно наблюдавани между 1950 г., или годината на придобиване на независимост, или първата година на наличие на икономически данни („входяща“ година) и 1990 г., или последната година на наличие на данни („изходна“ година) за общо 4318 страногодини<sup>1</sup>. Открихме 224 режима, от които 101 демокра-

---

\* Преводът е направен по: Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Cheibub, Fernando Limongi. What Makes Democracies Endure? – In: *Consolidating the Third Wave Democracies*, ed. L. Diamond, M. Plattner. The John Hopkins University Press, 1997. Настоящото изследване е частично подпомогнато от Националната фондация за наука (National Science Foundation) по договор SES-9022605.

<sup>1</sup> Повечето политически данни са събрани от авторите, но някои са взети от Banks, A. S. *Cross-National Time-Series Data Archive*. Binghamton, New York, Center for Social Analysis, State University of New York at Binghamton, magnetic tape, 1993. Те са описани в Cheibub, A., F. Limongi and A. Przeworski. *Classifying Political Regimes for the ACLP Data Set*. – *Working Paper*, No 3. University of Chicago Center on Democracy, 1994. Повечето икономически данни са извлечени от Penn World Tables, version 5.6; други данни са от Све-

тични и 123 диктаторски, като наблюдавахме 40 прехода към диктатура и 50 – към демокрация. Демократичните режими включваха 50 парламентарни системи, 46 президентски системи и 8 смесени системи<sup>2</sup>.

Нашата дефиниция за демокрация е минималистка. Следвайки класическия труд на Робърт А. Дал от 1971 г. *Полиархията*, ние разглеждаме като демократични всички режими, които провеждат избори, даващи на опозицията някакъв шанс да спечели и да вземе властта. Когато това е под въпрос, предпочитаме да наречем режима „диктаторски“. Класификацията ни не е уникална, но е тясно свързана с няколко алтернативни скъли на демокрацията. Обосновката и правилата за класифициране на режимите се дискутират в *Приложението* в края на текста.

*Демокрацията.* Може би изглежда като тавтология да се каже, че една страна трябва да има демократичен режим тази година, за да има демокрация и догодина. Казваме го, за да разсеем мита, преобладаващ в определени интелектуални и политически кръгове (особено в Съединените щати) от края на 50-те години на XX в. до днес, че до демокрацията се стига по обикновен път. Твърди се, че, първо, диктатурите по-успешно генерират икономическо развитие в бедните страни и че, второ, след като страните се развият, диктаторските им режими отстъпват на демократични. За да постигнем демокрация в такъв случай, трябва да подкрепяме или поне да толерираме диктатури.

---

товната банка и Международния валутен фонд. Позоваваме се на този набор от данни като база данни ACLP. Саудитска Арабия и петте държави от Персийския залив не участват, тъй като нефтените приходи съставляват повече от 50% от техния БВП през по-голямата част от времето.

<sup>2</sup> Тези цифри се отнасят до 104 демократични институционални системи, тъй като три от демократичните режими променят институционалната си рамка, без да минават през период на диктатура.

И двете изложени предположения обаче са погрешни:

1. Макар анализите на въздействието на режимите върху икономическия растеж да са давали различни резултати, последните иконометрични данни не съумяват да разкрият еднозначен ефект на режима. Средното ниво на инвестициите в бедните демокрации на практика леко превишава това в бедните диктатури; ръстът на населението при диктатурите е по-висок, но производителността на труда е по-ниска, а инвестициите се разпределят по-ефикасно при демокрациите. Вече няма по-голяма вероятност диктатурите да стимулират икономическия растеж повече от демокрациите<sup>3</sup>. Петдесет и шестте диктатури, чийто годишен доход на глава от населението е бил под 1000 долара тогава, когато ги наблюдаваме за първи път, фактически просто не успяват да се развият<sup>4</sup>. Към изходната година едва 18 от тях го бяха повишили (независимо при демокрация или при продължаваща диктатура) до 1000 долара, едва 6 – до 2000 долара и едва 3 – до повече от 3000 долара. Южна Корея и Тайван са изклю-

---

<sup>3</sup> Przeworski, A., F. Limongi. *Democracy and Development* (текст, представен на Нобеловия симпозиум за демокрация, Упсала, Швеция, 27–30 август 1994 г.). Относно различните оценки на влиянието на режимите върху растежа вж. обзора в Przeworski, A., F. Limongi. Political Regimes and Economic Growth. – *Journal of Economic Perspectives*, 7, June 1993, 51–69. За нови икономически данни, вж. Helliwell, J. F. Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth. – *British Journal of Political Science*, 24, April 1994, 225–248; Barro, R. J. Democracy and Growth. – *Working Paper*, No 4909, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., 1994.

<sup>4</sup> Всички цифри за годишния доход на глава от населението са изразени в паритетната покупателна способност (ППС) в американски долари по международните цени от 1985 г., както са дадени във версия 5.5 на Penn World Tables. В някои случаи числата значително се различават от тези в изданието 5.6, използвани в останалата част от изследването за измерване на „нивото на развитие“.

чения: те са единствените две диктатури, започнали с под 1000 долара през 1950 г. и надхвърлили 5000 долара като годишен доход на глава от населението към 1990 г. Ако разгледаме като „изначално бедни“ онези страни с по-малко от 2000 долара, откриваме, че от първоначално наблюдаваните под това равнище 98 диктатури към изходната година, едва 26 са достигнали 2000 долара, едва 15–3000 долара, едва 7–4000 долара и едва 4–5000 долара. Тези цифри вероятно са достатъчни, за да разсеят представата, че диктатурата по някакъв начин насърчава икономическия растеж в бедните страни.

2. Демокрациите не са продукт на развитието на диктатурите<sup>5</sup>. Ако беше така, то скоростта на преход на диктатурите към демокрация щеше да расте с нивото на икономическото развитие: само че анализите на перспективите на диктатурите за оцеляване доказват друго. На практика преходите към демокрация са случайни от гледна точка на нивото на икономическо развитие – нито един преход към демокрация не може да се предскаже само от нивото на икономическо развитие<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Резултатите, съобщени в този параграф, са разгледани пространно в Przeworski, A., F. Limongi. *Modernization: Theory and Facts*. – *Working Paper*, No 8, University of Chicago Center of Democracy, 1995.

<sup>6</sup> След събитието може да ни изглежда, че икономическото развитие води към демокрация. Да предположим, че наблюдаваме диктатура с годишен доход на глава от населението 2000 долара в страна с растеж 2,5% годишно. Да допуснем по-нататък, че при 2000 долара всяка диктатура се изправя ежегодно пред един и същ риск от рухване, равняващ се на 0,025. Ако тази диктатура рухне точно 28 години след възникването си при ниво от 4000 долара, ще бъдем изкушени да припишем краха ѝ на развитието. Но този диктаторски режим би имал 50% кумулативен шанс за извървяване на пътя до 4000 долара, дори пределният шанс за оцеляване (нивото на случайност) да е абсолютно еднакъв при 4000 и при 2000 долара. Обратно, да вземем Испания, която наблюдаваме за първи път през 1950 г. с 1953 долара доход на глава от населението и която се развива при диктатурата със среден годишен растеж от

След като вече няма по-голяма вероятност бедните диктатури да се развиват по-успешно от бедните демокрации и след като няма по-голяма вероятност развитите диктатури да стават демокрации по-често от бедните диктатури, то диктатурите не предлагат никакви преимущества в преследването на двойната цел за икономическо развитие и демокрация. За да укрепваме демокрацията, ние трябва да укрепваме демокрацията, а не да подкрепяме диктатурите.

**Благосъстоянието.** Когато една страна има демократичен режим, нивото ѝ на икономическо развитие влияе много силно върху вероятността демокрацията да оцелее. Бедните демокрации и специално тези с годишен доход на глава от населението под 1000 долара са изключително нестабилни: ако се основаваме на нашето изследване, вероятността такава демокрация да рухне в рамките на дадена година е 0,12. Това ниво пада на 0,06 в случаите между 1000 и 2000 долара, на 0,03 – между 2000 и 4000 долара, и на 0,01 – между 4000 и 6000 долара. Тези числа показват, че една демокрация може да се очаква да просъществува: средно около 8,5 години в страна с доход на глава от населението под 1000 долара годишно; 16 години в страна с доход между 1000 и 2000 долара; 33 години в случаите между 2000 и 4000 долара и 100 години в случаите между 4000 и 6000 долара.

Каквито и да са техните теоретически и политически различия, както Семюъл Хънтингтън, така и Гилермо О'Донъл

---

5,25%, за да достигне 7531 долара през 1976 г. Ако предположим, че през целия период испанската диктатура е била изправена пред шанс за рухване от 0,03 всяка година, то съгласно експоненциалната функция на случайност, тази диктатура е имала около 50% шанс да не съществува през 1974 г., *дори изобщо да не е претърпявала развитие.*

смятат, че съществува праг, отвъд който по-нататъшното развитие реално *намалява* вероятността демокрацията да оцелее<sup>7</sup>. Хънтингтън твърди, че както демокрациите, така и диктатурите се дестабилизируют тогава, когато страната провежда модернизация, което се случва на някакво средно ниво на развитие. О'Донъл на свой ред смята, че демокрациите по правило загиват, когато страната премине „лесния стадий на заместване на вноса“, което също се постига на някое междинно ниво. Според нашия извод обаче *няма* такова ниво на доходи, на което демокрациите стават по-нестабилни, отколкото когато са били по-бедни. Авторитарни режими на средни нива на развитие са възникнали само в страните от подекваториална Латинска Америка. От деветте прехода към авторитаризъм на страни с доход над 3000 долара, четири протичат в Аржентина. Като добавим Чили и Уругвай, виждаме, че примерите на провал на демокрацията в средноразвитите страни са до голяма степен специфични за този регион<sup>8</sup>.

При над 6000 долара доход демокрациите стават неуязвими и може да се очаква, че ще траят вечно: няма рухнала демократична система в страна, където доходът на глава от населението надхвърля 6055 долара (нивото на Аржентина през 1976 г.). Затова Сеймур Мартин Липсет е прав, когато твърди, че „колкото по-благоденстваща е една нация, толкова по-големи шансове

---

<sup>7</sup> Huntington, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968; Huntington, S. P., J. Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Harvard University Press, 1976; O'Donnel, G. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

<sup>8</sup> Освен преходите в Аржентина през 1955, 1962, 1966 и 1976 г., такива настъпват в Чили през 1973 г., в Уругвай през 1973 г., Суринам през 1980 г., Турция през 1967 г. и Фиджи през 1987 г.

има да съхрани демокрацията си<sup>9</sup>. Веднъж установена в развита страна, демокрацията се запазва независимо от това, как функционира и независимо от външните влияния, на които е изложена.

Защо демокрациите са по-устойчиви в икономически по-развитите страни, е било предмет на пространни размишления. Една причина, лансирана от Липсет в книгата му *Политическият човек*, е, че конфликтите, свързани с разпределението, имат по-ниска интензивност при по-високи нива на доход. Друга правдоподобна хипотеза, предложена ни от Лари Дайъмънд, се фокусира върху институциите: по-вероятно е политическите субекти в по-развитите страни да приемат по-съвършена институционална рамка в момента, в който демокрацията бива установена. По-нататък ще разгледаме тази хипотеза по отношение на парламентарното и президентското управление. Първо обаче ще обърнем внимание на третото ни условие за запазване на демокрацията – икономическата ефективност.

*Икономическата ефективност.* За някои страни следователно нещата приключват дотук: след като имаме демокрация, благосъстоянието е достатъчно условие тя да оцелее независимо от всичко друго. Но демокрациите могат да оцелеят и в победните страни, ако генерират икономически растеж с умерено равнище на инфлация.

Когато Липсет, икономистът Мансър Олсън и Хънтингтън едновременно твърдят, че демокрацията се дестабилизира при

---

<sup>9</sup> Lipset, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. – *American Political Science Review*, 53, March 1959, p. 56. Най-силното ни предположение е, че овладенията от фашизма в междувоенния период европейски страни не са имали доходи на глава от населението, надвишаващи 2000 долара по международните цени от 1985 г. Вж. Przeworski, A., F. Limongi. *Modernization...*

бързо икономическо развитие на страната, те не биха могли да бъдат по-далеч от истината<sup>10</sup>. Бързият растеж не дестабилизира демокрациите (или диктатурите): на практика винаги има по-голяма вероятност демокрациите да оцелеят, когато растежът надхвърля 5% годишно, отколкото когато е по-бавен. На свой ред несигурността на демокрацията на по-ниските нива на развитие произтича главно от уязвимостта ѝ пред икономическата криза<sup>11</sup>. Бедните демокрации, онези с доход под 1000 долара, рухват с вероятност 0,22 в годината след падане на дохода (което им дава продължителност на живот по-малко от 5 години) и с вероятност 0,08 (или продължителност на живот 12,5 години) при нарастване на дохода. Между 1000 и 6000 долара доход – средният интервал – демокрациите са по-малко чувствителни към растежа, но по-заstrasени от рухване при стагнация. Те рухват с коефициент 0,059 когато има упадък, така че очакваната им продължителност е около 17 години, и с коефициент 0,027, т. е. с очаквана продължителност около 37 години, когато има растеж. Ето защо Лари Дайъмънд и Хуан Линц правилно смятат, че „икономическата криза представлява една от най-типичните заплахи за демократичната стабилност“<sup>12</sup>. Обратно,

---

<sup>10</sup> Lipset, S. M. *Political Man: (The Social Base of Politics)*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981 [orig. publ. 1960], esp. 27–63, 459–476, 488–503; Olson, M. Rapid Growth as a Destabilizing Force. – *Journal of Economic History*, 23, 1963, 453–472; Huntington, S. P. *Political Order in Changing Societies*.

<sup>11</sup> Този извод съответства отново на резултатите на John B. Londregan и Keith T. Poole по отношение на превратите, които според тях са по-малко вероятни при растеж на икономиката. Вж. Londregan, Y. B., K. T. Poole. Poverty, the Coup Trap, and the Seizure of Executive Power. – *World Politics*, 42, January 1990, 151–183.

<sup>12</sup> Diamond, L., J. J. Linz. Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. – In: Diamond, Linz, and Lipset (eds). *Democracy in Developing Countries*, vol. 4, *Latin America*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1989, 1–58.

икономическият растеж благоприятства оцеляването на демокрацията. Всъщност колкото по-бързо расте икономиката, толкова по-вероятно е демокрацията да оцеее.

Инфлацията също заплашва демократичната стабилност. Един демократичен режим има шанс 0,023 да рухне и очаквана продължителност 44 години, при задържане нивото на инфлация под 6% годишно; шанс 0,014 и очаквана продължителност 71 години, при инфлация между 6 и 30%; и шанс 0,064 и очаквана продължителност около 16 години, при инфлация над 30%. Както виждаме, тези резултати изглежда потвърждават хипотезата на Албърт Хиршман от 1981 г., че умереното равнище на инфлация насърчава демократичната стабилност<sup>13</sup>.

Икономическата ефективност в такъв случай има ключово значение за оцеляването на демокрацията в по-малко богати страни. Когато икономиката расте бързо с умерено равнище на инфлация, демокрацията много по-често се запазва, дори в най-бедните страни.

*Неравенството на доходите.* Изследването на политическите ефекти от неравенството на доходите се възпрепятства от оскъдността и ниското качество на наличните данни. Най-добрият подбор от международно сравними данни, направен от Световната банка, обхваща 266 разпръснати във времето резултати от наблюдения за 84 страни.

Опитахме се да оценим въздействието на неравенството на доходите (измерено чрез отношението на доходите между най-

---

<sup>13</sup> Аргументът на Хиршман е, че умереното равнище на инфлация позволява на правителствата да умиротворяват най-войнствените групи. Вж.: The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience. – In: Hirschman's *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. New York, Cambridge University Press, 1981, 177–207.

богатите и най-бедните 20%) върху вероятността демокрацията да оцелее през трите или петте години след времето, за което разполагаме с данни. За разлика от Едуард Н. Мюлър, не успяхме да открием някаква тенденция<sup>14</sup>. След като неравенството на доходите обикновено е по-ниско както в бедните страни, където голямата част от работната сила е ангажирана в самодостатъчно селскостопанско производство, така и в богатите страни, където повечето работници са наемни, и след като демокрацията е крехка в бедните страни и непохватна в богатите, никаква завършена тенденция не може да се извлече от този анализ. Оскъдността на данните освен това ни попречи да проконтролираме информацията за нивото на развитие.

От друга страна, действително открихме, че демокрацията оцелява по-често в страни, където неравенството на доходите намалява с течение на времето. За онези демократични режими, за които разполагаме с повече от едно наблюдение върху разпределението на доходите, ние изчислихме вероятността демокрацията да рухне при повишаване или понижаване на неравенството. Открихме, че очакваната продължителност на демокрацията в страни със свиващо се неравенство е около 84 години, докато очакваната продължителност в демокрациите с растящо неравенство на доходите е около 22 години (тези цифри се базират на 599 „демократогодини“, като неравенството расте през 262 и намалява през 337 от тях). Да отбележим, че тези изводи опровергават всяка представа, че натискът за преразпределение заплашва оцеляването на демокрацията: хората очакват демокрацията да съкрати неравенството в доходите и е по-вероятно демокрациите да оцелеят, когато постигат това.

---

<sup>14</sup> Muller, E. N. Democracy, Economic Development and Income Inequality. – *American Sociological Review*, 53, February 1988, 50–68.

*Международният климат.* Трайността на демокрацията не зависи само от икономическите фактори. Всъщност международните условия предсказват оцеляването на режимите по-добре от нивото на икономическо развитие. Макар че не можем да разграничим статистически различните механизми, посредством които международният климат влияе върху конкретните страни, броят на другите демокрации в региона и света има специално значение за оцеляването на демокрацията във всяка отделна страна: колкото по-голям е броят на демокрациите на земята и в региона през определена година, толкова по-вероятно е демокрацията да оцелее във всяка отделно взета страна. Глобалният ефект надвишава около два пъти регионалния ефект, но тези изводи показват, че преносът на демокрация се развива независимо от прякото въздействие на западните правителства и разностраните международни институции.

*Политическият опит.* Често се твърди – и Русия е любим пример за това, – че отсъствието на демократични традиции пречи на консолидирането на новите демократични институции, както и обратното, че демокрацията е по-стабилна в страни (като Чили), които в миналото са били демократични. Този аргумент не отчита, че ако една страна е *имала* демократичен режим (забележете миналото време), тя е ветеран не само на демокрацията, но и на *успешното събаряне* на демокрацията. Политическият опит, с други думи, може да се тълкува и в двете посоки. Работата по консолидацията може да се струва на демократите по-лесна, когато са в състояние да се опрат на минали традиции, но и антидемократичните сили имат опит, от който могат да извличат поуки – хората знаят, че свалянето на демокрацията е възможно, и може би дори знаят как да го направят. Ако пропадналият преврат на руските „хардлайнери“ през 1991 г. повече

приличаше на *coup de théâtre*, отколкото на *coup d'état*, то причината навярно бе, че заговорниците просто не знаеха какво правят – едно невежество, заради което бяха справедливо подиграни от своите по-опитни латиноамерикански другари.

Всяко събаряне на демокрацията във всеки един минал момент от историята на една страна съкращава очакваната продължителност на демократичния режим в същата страна. Следователно в степената, в която възниква някакъв политически опит, изглежда, че извлечените от антидемократичните сили поуки от предишни сваляния на демокрацията са по-ефективни от традициите, на които могат да разчитат демократите<sup>15</sup>.

*Ефектът на институциите.* Демокрациите не са еднакви помежду си. Системите на представителство, различните варианти на разделение и контрол на властите и методите на организиране на интереси, както и правните доктрини и свързаните с гражданския статус права и задължения могат да варират и варират в широки граници между режими, всеобщо признати за демократични. Тези различия, изразени в детайлите на институциите, пораждат ефекти, които две хилядолетия размисли и изследвания все още не са ни позволили да разберем изцяло. Ние далеч нямаме ясен отговор на въпроса, поставен от Русо в неговата *Конституция на Полша*: какви последствия пораждат различните институции при различни исторически обстоятелства?

Можем ли да очакваме демокрацията да трае по-дълго при една институционална система, отколкото при друга? Нашият

---

<sup>15</sup> Вж. отново съответстващия извод на Лондреган и Пул в „Poverty, the Coup Trap, and the Seizure of Executive Power“, че превратите раждат преврати.

анализ се ограничава само до един набор от институционални особености, обобщени под разграничението между парламентарно и президентско управление (оставяме „смесените“ системи настрана, доколкото те представляват твърде малка извадка, за да породят някакво сериозно ревизиране на преценките). По този начин проверяваме хипотезите на Хуан Линц, който предлага няколко причини, поради които парламентарните демокрации са по-устойчиви от президентските<sup>16</sup>.

Според един от аргументите на Линц при президентската система залогът е по-висок, тъй като президентската надпревара може да произведе само един победител. Линц отбелязва, че победеният кандидат за президент няма официална роля в политиката и най-вероятно дори няма да бъде член на законодателното тяло, докато при парламентарната система победеният кандидат за премиер би станал лидер на опозицията<sup>17</sup>. Освен това обикновено фиксираният мандат в президентската система е по-дълъг от очакваната продължителност на мандата в парламентарната система. Накрая, при президентската система главата на изпълнителната власт е същевременно и държавен глава, което му позволява да наложи президентския партийен интерес като национален интерес и следователно – да подкопае предоставената на опозицията легитимност.

---

<sup>16</sup> Linz, J. J. The Perils of Presidentialism. – *Journal of Democracy*, 1, Winter 1990, 51–69; The Virtues of Parliamentarism. – *Journal of Democracy*, 1, Fall 1990, 84–91.

<sup>17</sup> Linz, J. J. Democracy: Presidential or Parliamentary – Does it Make a Difference? (текст, изготвен за Семинара върху политическите партии в Южния конус, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 1984). Твърдението на Линц се оспорва от Mainwaring, S. and M. Shugart. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. – *Working Paper*, No 200, Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1993.

Втората причина президентските демокрации да бъдат по-неустойчиви е по-голямата вероятност да породят законодателна парализа. Такава парализа може да настъпи и при двете системи – при парламентарната, когато не може да се формира коалиция на мнозинството, и при президентската, когато законодателното тяло се контролира от мнозинство, враждебно на президента, но не достатъчно широко, за да отхвърля рутинно президентското вето. При президентските системи изпълнителната власт по силата на фиксирания си мандат може да съществува успоредно с враждебните законодателни състави, което създава патова ситуация между двата клона на властта. По думите на големия английски политически мислител от XIX в. Уолтър Бейджхот, „когато възникнат различия в мненията, законодателният орган е принуден да води борба с изпълнителния, а изпълнителният е принуден да води борба със законодателния; и те най-вероятно ще се борят до изтичането на съответните им мандати“<sup>18</sup>. В няколко от съвременните президентски системи основната линия на конфликт минава по-скоро между президента и Конгреса, отколкото между политическите партии. При такива условия никой не може да управлява.

---

<sup>18</sup> Bagehot, W. The English Constitution: The Cabinet. – In: Arend Lijphart (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 18. Есето на Удроу Уилсън от 1884 г. „Committee or Cabinet Government?“, препечатано в същия том, излага аргумент, сходен с този на Бейджхот. В сборника на Лийпхарт може да се намери и анализ на политическата структура на САЩ, направен в чест на двестагодишнината на страната през 1976 г. от Американския комитет по конституционната система. Комитетът отбелязва, че „разделението на властите като принцип на конституционната структура ни помогна много за предотвратяване на тиранията и злоупотребата с обществено положение, но ни помогна, като насърчи конфронтацията, взаимното блокиране и размиването на отговорността за резултатите“.

Законодателни мнозинства се формират по-често при президентска, отколкото при парламентарна система: в 57,9% от времето при първата и в 49% от времето при втората<sup>19</sup>. Но в 24,2% от годините в президентската система делът на най-голямата партия в законодателното тяло надвишава една трета, но не достига една втора. След като за отхвърляне на президентско вето обикновено се иска мнозинство от две трети, тези цифри показват, че условията за блокиране на изпълнителната и законодателната власт са често срещани и при президентската система. Средният брой на ефективни партии, общо взето, съвпада в двете системи: 3,10 за парламентарната и 3,05 за президентската. Все пак крайната раздробеност, при която никоя партия не държи повече от една трета от местата, се среща по-често при президентска (в 18% от времето), отколкото при парламентарна система (където се случва само в 8,9% от времето).

Линц е прав за трайността на алтернативните институционални уредби. През разглеждания период 14 демокрации (или 28% от 50 случая) рухват при парламентарна система. Само една (12,5% от 8 случая) рухва при смесена система, а 24 (52% от 46 случая) рухват при президентска система<sup>20</sup>. Измежду тези демокрации, които рухват в изучавания от нас период, парламентарните системи са просъществували средно по 8 години,

---

<sup>19</sup> Обърнете внимание, че през цялото време говорим само за процентите на най-голямата партия в законодателното тяло, независимо дали това е партията на президента, или не е. В Съединените щати от 1968 г. насам не президентската партия е контролирала поне една от камарите на Конгреса в 80% от времето.

<sup>20</sup> Мейнуоринг преброява колко пъти демократични режими са рухвали след 1945 г., като открива, че 27 пъти това е ставало при президентско управление, 19 – пъти при парламентарно и 4 пъти – при други типове; *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. – *Comparative Political Studies*, 26, July 1993, 198–228.

а президентските им аналози – по 9. Но парламентарните системи, функциониращи все още към 1990 г., са много по-стари – средно на около 43 години, в сравнение с 22 години за президентските режими. Вероятността една демокрация да рухне при президентско управление по време на която и да е година от нашето изследване, е 0,049; съпоставимата вероятност за случаите с парламентарно управление е 0,014. Ако тази разлика ни изглежда малка, да мислим от гледна точка на очакваната продължителност на съществуване: за президентската система тя е под 20 години, докато за парламентарната е 71 години.

Това различие в устойчивостта не е резултат от нивата на икономическо развитие, при които парламентарните и президентските режими функционират. Докато парламентарните системи, средно взето, се намират в по-богати страни, президентските демокрации са по-малко устойчиви при почти всяко ниво. Нищо няма да се промени и ако изключим страните, чието население през 1990 г. е било под един милион (а много от тях имат парламентарни системи) – шансовете или условните вероятности един режим да рухне при положение, че досега е оцелял, са абсолютно еднакви. Нито пък можем да припишем това различие на някакви скрити особености на Латинска Америка – фактически президентските режими в Латинска Америка издържат много по-дълго от тези в други региони, с изключение на Съединените щати. Поради това президентските демокрации нямат по-кратък живот, само защото са в Латинска Америка.

Скот Мейнуоринг, подобно на Алфред Степан и Синди Скеч, също е прав: демокрациите оцеляват по-рядко тогава, когато съчетават президентско управление с фрагментирана партийна система<sup>21</sup>. Съчетанието между президентско управление и

---

<sup>21</sup> Mainwaring, S. Presidentialism in Latin America. – *Latin American Research Review*, 25, Winter 1990, 157–179. Stepan, A., C. Skach. Meta-

законодателно тяло, в което никоя партия няма мнозинство, е като целувката на смъртта – очакваният живот на тези системи е само 15 години. Президентските демокрации, в които една партия има законодателно мнозинство, имат очаквана продължителност 26 години. „Патовата ситуация“, т.е. ситуацията, в която броят на депутатите на най-голямата партия е между 30 и 50%, е дори още по-гибелна за президентските режими. Те рухват с вероятност 0,038 (с очаквана продължителност от 26 години), когато няма патова ситуация, и с вероятност 0,091 (с очаквана продължителност от 11 години), когато ситуацията е патова. Освен това описателните данни за парламентарното управление потвърждават аргумента на Скот Мейнуоринг и Матю Шугарт, че „парламентарните системи с дисциплинирани партии и партия на мнозинството предлагат най-слаб контрол върху изпълнителната власт и по такъв начин насърчават принципа „победителят взема всичко“ в по-голяма степен от президентските системи“<sup>22</sup>. Еднопартийните мнозинства не благоприятстват оцеляването на парламентарните демокрации: онези от тях, в които една партия държи мнозинството в долната камера на законодателното тяло, просъществуват средно по 55 години, докато очакваната продължителност на парламентарните системи без еднопартийно мнозинство е 111 години. Тази разлика обаче няма статистическа значимост.

---

Institutional Frameworks and Democratic Consolidation. – *World Politics*, 46, April 1993, 1–22.

<sup>22</sup> В „Juan Linz, *Presidentialism and Democracy*“ Мейнуоринг и Шугарт влизат в спор с Линц: според тях не толкова президентското управление, колкото мажоритарното парламентарно управление повишава политическия залог. Въпреки това, дори мажоритарните парламентарни системи да съществуват по-кратко от миноритарните, парламентарните демокрации от всякакъв тип съществуват по-дълго от президентските режими. Дали тази разлика се дължи на интензивността на политическите конфликти, ние обаче не знаем.

Какъв потенциал за справяне с икономическите кризи имат алтернативните институционални уредби? Когато икономиката се влошава през дадена година, парламентарните демокрации рухват с вероятност 0,039; при такива условия можем да очакваме от тях да просъществуват 26 години. Когато икономиката расте, вероятността от рухване е 0,007 и очакваната продължителност достига 143 години. Следователно парламентарните системи са уязвими за икономически кризи. Президентските системи са по-малко чувствителни, но те рухват с много по-висока вероятност при каквито и да е условия. Когато икономиката се влошава, те рухват с вероятност 0,064, с очаквана продължителност от 16 години. Когато икономиката расте, вероятността да рухнат е 0,042, с очаквана продължителност от 24 години. Демокрацията е уязвима за икономически кризи и при двете институционални системи, но президентските системи оцеляват по-рядко при благоприятни икономически условия, отколкото парламентарните системи при неблагоприятни условия.

Статистическите анализи предоставят още по-силни доказателства в полза на парламентарното управление. Очакваната продължителност на президентските системи зависи от нивото на развитие, от икономическия растеж и от наличието на законодателни мнозинства. Статистическият анализ потвърждава може би най-поразителното обстоятелство, че президентските системи са силно уязвими за взаимно блокиране между законодателна и изпълнителна власт. За разлика от тях и въпреки цитираните по-горе цифри, за парламентарните системи нито разпределението на местата, нито икономическият растеж играят ролята на статистически значим индикатор, предсказващ трайността на демокрацията.

Статистиката също така потвърждава, че президентските режими имат по-малка вероятност да оцелеят в онези страни,

които не са били независими до 1950 г. (казано другояче: „извън Латинска Америка“), докато вероятността парламентарните системи да оцелеят както в „стари“, така и в „нови“ страни е еднаква. На свой ред само парламентарните системи са чувствителни към етническата фрагментация на населението. Но този ефект, макар и статистически значим, не влияе особено силно върху средната им продължителност. Така президентските демокрации се оказват просто по-нетрайни.

Можем да обобщим, че оцеляването на демокрациите действително зависи от институционалните им системи. Парламентарните режими съществуват по-дълго, много по-дълго от президентските. Изборните институции, произвеждащи мнозинства, благоприятстват оцеляването на президентските системи: президентските системи, изправени пред блокиране на законодателната власт, са особено нетрайни. И двете системи са уязвими за лошо функциониране на икономиката, но президентските демокрации оцеляват по-рядко дори при ръст на икономиката, отколкото парламентарните системи при икономически упадък. По такъв начин доказателствата, че парламентарната демокрация оцелява по-дълго и при по-широк спектър от условия, отколкото президентската демокрация, изглеждат неопровержими.

*Изборът на институции.* След като парламентарните демокрации траят по-дълго, странно е защо толкова много демокрации възприемат президентското управление. Какво определя първоначалния избор на демократични институции? Голяма част от отговора можем да извлечем от един кратък поглед в историята. Страните, които са били монархии, но не са претърпели революции, са прехвърлили управленската отговорност от Короната на Парламента, като са завършили с парламентарни системи. Страните, в които монархията е била премахната (Франция през 1848 и отново през 1875 г., Германия през 1919 г.), и ко-

лониите, сражавали се срещу монархически сили (Съединените щати и Латинска Америка в края на XVIII и началото на XIX в.), заместват монарсите с президенти. Както веднъж го формулира Симон Боливар: „Ние избираме монарси, които наричаме президенти.“ Страните, излизащи от колониално господство след Втората световна война, по правило наследяват парламентарното управление от колонизаторите. Характерно за същите тези страни обаче е въвеждането на президентски системи, ако и когато първоначалната демокрация рухне. Също толкова характерна е тенденцията демократизиращите се диктатури да запазват президентското управление.

Според нашите изчисления измежду 35-те страни, които се демократизират в периода 1974–1990 г., 19 възприемат президентски системи, 13 избират парламентарно управление и 3 се ориентират към смесена система. Ако политическият залог действително е по-висок при президентското управление, то е трудно да разберем защо такава система възниква при условия, в които политическите партии са отлично информирани и не са склонни към рискове. Едно възможно обяснение се крие в неоправдания оптимизъм на партиите – всяка си представя самата себе си като победител на изборите и приема президентската си победа за сигурна. Все пак ние подозираме, че изборът на президентско управление не се свежда просто до решение на политическите партии.

Специално внимание заслужава фактът, че измежду страните с някакъв демократичен опит, предшестващ настоящия преход към демокрация, почти всички избират същата система, която са имали по-рано<sup>23</sup>. Тази приемственост, особено в

---

<sup>23</sup> Единствено Пакистан заменя парламентарното управление от 1950–1955 г. с президентско през 1972–1976 г. и после отново се връща към парламентарното управление през 1988 г. Единствено Гана, Нигерия, Южна

Латинска Америка, може да достави удоволствие на онези, които обичат да намират обяснения в културата или традициите<sup>24</sup>. Въпреки това по-вероятно е тя да отразява продължаващата политическа роля на военните, които, изглежда, имат предпочитания към президентските режими, вероятно понеже такива режими предлагат по-ясна йерархия. На военните не са нужни повече причини, за да настояват за президентско управление тогава, когато въпросът за демократичните институции се появи в дневния ред на прехода. Емпиричните примери, изглежда, подкрепят това очакване – докато от 17 демократични режими, родили се от цивилни диктатури, 10 предпочитат президентското управление, то измежду 28-те демокрации, които заменят военни диктатури, подавяващото мнозинство от 22 правят същия избор. Така президентското управление, изглежда, поне отчасти се оказва наследство от властта на военните.

След като сме установили, че президентски системи по-често се въвеждат там, където предишният режим е бил военен, очевидният въпрос е: дали всички изводи за трайността на президентските демокрации не са недостоверни? По-голямата крехкост на демокрацията при президентско управление може да се обяснява именно с активната роля на военните в политиката при

---

Корея (която е парламентарна демокрация в продължение на една година през 1960 г.) и Турция избират президентска система, след като са опитали парламентарни демокрации. Накрая единствено Суринам се ориентира към смесената система, след като е опитал демократично президентско управление.

<sup>24</sup> Това е аргументът на Комисията по изработване на Нигерийската конституция през 1976 г.: „Склонност на хората по целия свят действително е да издигат отделна личност начело на управлението. В контекста на Африка разделението [на властите] е не само безсмислено, но и трудно да се поддържа в практиката. Не познаваме африкански държавен глава, който се задоволява да бъде просто фигурант.“ Вж. доклада на Комисията в: Lijphart, A. *Parliamentary versus Presidential Government*.

избора на този набор от институции. До известна степен това е вярно – докато очакваната продължителност на президентските демокрации, наследили граждански диктатури, е около 24 години, то заменените военни диктатури президентски системи може да се очаква да просъществуват само 17 години. Когато обаче управление на военните се наследява от парламентарни демокрации, те просто траят много по-дълго: 71 години<sup>25</sup>. Следователно президентското управление самò по себе си намалява трайността на демокрацията.

След като изключим институциите, наследени от колониалните управници, нивото на развитие, на което настъпва преходът към демокрация, изглежда оказва някакво влияние върху избора на институции: в периода 1950–1990 г. средното ниво на доход, на което се избират парламентарни институции, е 2945 долара, докато президентски институции се избират на средно ниво от 2584 долара. Не се отчита върху избора на институции да въздейства начинът на преход, поне според наблюдението на ефекта от стачките и другите форми на социално недоволство (кодирани от Артър С. Банкс)<sup>26</sup>.

Фокусираме се върху момента на преход поради тенденцията на определени институционални структури, след като са веднъж установени, да се запазват, сякаш не „не подлежат на преговаряне“. Както показва неотдавнашният бразилски референдум, отхвърлил предложената промяна в полза на парламентарно управление, трудността да се променят сложни инсти-

---

<sup>25</sup> Само две парламентарни демокрации възникват от гражданска диктатура и рухват преди 1991 г. Тяхната очаквана продължителност е 22 години, но съвсем малкият брой страни силно намалява доверието в тази цифра.

<sup>26</sup> Вж. Banks, A. *Cross-National Time-Series Data Archive*. Измежду 35-те прехода, настъпили след 1973 г., парламентарни институции са избрани в 13 случая, при средно ниво от 3414 долара, а президентски институции – в 19 случая, при средно ниво от 2591 долара, което прави ефекта още по-ясен.

туционални уредби произтича от благоприятната позиция на статуквото, независимо какво е то. Ако застъпниците на промяната предложат само един лозунг, „парламентарно управление“ например, то защитниците на статуквото могат да поискат подробности за новата институционална уредба; ако застъпниците на промяната предложат такива подробности, защитниците на статуквото винаги ще открият безброй недостатъци в новата система. През целия период от 1950 до 1990 г. има само три случая на преминаване на демократични режими от една институционална система в друга: през 1958 г. Франция променя парламентарната си система със смесена, а през 1960 г. Бразилия променя президентската си система със смесена, само за да се върне към президентско управление през 1963 г. И двата случая настъпват при изключителни обстоятелства. Страните, които възприемат президентско управление при прехода си към демокрация, остават здраво обвързани с него<sup>27</sup>.

**Заключения.** Нашият главен извод е за значението на икономическите фактори за поддържането на демокрациите. Докато теорията за модернизацията греши в разбирането си, че развитието при диктатура ражда демокрации, Липсет е прав да твърди, че веднъж установена в богатата страна, демокрацията има по-големия шанс да се запази. На практика ние открихме, че бъде ли една страна достатъчно богата, тоест с доход на глава от

---

<sup>27</sup> Това не значи, че страните, възприели президентски институции по време на скорошните преходи към демокрация, ще се опитат незабавно да преминат към парламентарно управление. Когато институционалният избор присъства в политическия дневен ред, реалните конфликти, дори и незначителните, имат тенденцията да се разпростират и към институционалните въпроси. Такива ситуации са опасни за демокрацията, тъй като те сигнализират за липсата на ясни правила за разрешаване на реалните конфликти. Поради това ясната и стабилна институционална система е по-важна от съвършената. Ние дължим това наблюдение на Хюг Бег Им.

населението над 6000 долара годишно, демокрацията със сигурност ще оцелее, ако ще и да настане потоп. И докато международните фактори заедно с политическите институции са важни за продължителността на демокрацията в по-малко заможни страни, икономическата реализация също има значение: всъщност демокрацията по-често оцелява в разрастваща се икономика с доход на глава от населението под 1000 долара, отколкото в страна, чийто доход варира между 1000 и 4000 долара, но и чиято икономика е в упадък. Демокрациите могат да оцелеят и в най-бедните държави, ако съумеят да генерират икономическо развитие, ако съкратят неравенството, ако международният климат е благоприятен и ако имат парламентарни институции.

По ред причини обаче това не е оптимистично заключение. Бедността е капан. Малко страни с доход на глава от населението под 1000 долара се развиват при какъвто и да е режим. Средното им ниво на растеж е под 1% годишно, а много от тях преживяват продължителен икономически упадък. Когато бедните страни изпаднат в застои, всичко постигнато от демокрацията по правило бързо умира. Бедността ражда бедност и диктатура.

Институционалният избор предлага частично бягство от този капан: парламентарните системи в най-бедните страни, макар и все още много крехки, имат почти два пъти по-голям шанс да оцелеят от президентските демокрации и четири пъти по-голям шанс, когато започнат да се развиват икономически. След като обаче изглежда, че бедните страни по-често избират президентско управление, тази възможност за институционално инженерство дава слаба утеха. Също толкова слаба утеха дава и политическият опит. Повечето страни, завръщащи се към демокрацията, обикновено стигат до Конституцията си от миналото, дори тя никога да не е работила. Такъв е случаят с Аржентина, къ-

дето първата демократична смяна във властта по възобновената Конституция от 1853 г. вече се извършва в нейно нарушение<sup>28</sup>.

Накрая, ние не открихме доказателства за „консолидация“. Една демокрация става „консолидирана“, ако по-горе споменатото „ниво на риск“ спада с възрастта ѝ, тъй че, както беше казал Робърт Дал, демокрациите имат по-голяма вероятност да оцелеят, ако вече са просъществували известно време<sup>29</sup>. Намерихме определени доказателства в полза на това твърдение, но също и в полза на факта, че демокрациите са хетерогенни. Започнем ли да контролираме нивото на развитие, хетерогенността изчезва и нивото на риск спира да зависи от възрастта, което значи, че за дадено ниво на развитие демокрациите имат почти еднаквата вероятност да рухнат на всяка възраст. След като демокрациите имат по-голяма вероятност да оцелеят в развити страни, тези изводи показват, че нивата на риск (некоригирани според нивото на развитие) падат, защото страните се развиват икономически, а не защото една демокрация, щом вече съществува, има по-големия шанс да продължи да съществува.

Естествено, ние не мислим, че „консолидацията“ е просто въпрос на време, на някакъв вид „привикване“ или механична „институционализация“<sup>30</sup>. Открихме, че демокрациите по-често

---

<sup>28</sup> Конституцията от 1853 г. фиксира периода между изборите и встъпването в длъжност на 9 месеца, понеже толкова време отнема на избирателите да пропътуват от вътрешността на страната до Буенос Айрес. Предаването на властта от президента Раул Алфонсин на новоизбрания президент Карлос Менем е ускорено в резултат на споразумение под натиска на инфлационната криза.

<sup>29</sup> Dahl, R. A. *Transitions to Democracy* (изказване пред симпозиума за „Гласовете на демокрацията“, University of Dayton, Center for International Studies, 16–17 March 1990).

<sup>30</sup> В своя текст в този сборник Гилермо О’Донъл предполага, че „институционализацията“ може да се разбере по два начина: като процес на посте-

оцеляват на по-високи нива на икономическо развитие. Но и установихме, че демокрациите оцеляват, ако генерират икономически растеж и ако контролират разпределителните тежести посредством търпимост към малка инфлация и съкращаване на неравенството в доходите. Това не отрича значението на институциите, напротив, реално то е голямо, и не само на парламентарното управление и изборителните системи, но и на други, които не разгледахме поради липса на данни. Способността на демокрацията да оцелява е въпрос на политически курс и политическа дейност, както и на късмет. И все пак, обратно, ако демокрациите по някакви причини ставаха „консолидирани“, тогава трябваше да наблюдаваме как на всяко ниво на развитие обикновеното минаване на времето прави краха им все по-слабо вероятен. Това обаче не го наблюдаваме и затова стигаме до заключението, че „консолидация“ е термин без смисъл.

Накратко, тайната на демократичната устойчивост изглежда да се крие в икономическото развитие – но не на диктатурата, както смяташе доминиращата през 60-те години теория, а на демокрацията, основана на парламентарни институции.

## ПРИЛОЖЕНИЕ: КЛАСИФИЦИРАНЕТО НА РЕЖИМИТЕ

Ние дефинираме демокрацията като режим, в който управленските постове се заемат като последствие от състезателни

---

пенна стабилизация на очакванията, че дадена институционална система ще насочва политическите действия, или като нарастващо съответствие между формалните институции и реалните практики. Ако „институционализацията“ се вземе в първото значение, тя тавтологично се отнася към „консолидацията“. Но дали демокрацията може да оцелее, когато формалните институции не описват реални практики, е емпиричен въпрос.

избори. Един режим е демократичен, само ако на опозицията се позволява да се конкурира, печели и взема властта. В степента, в която се фокусира върху изборите, това очевидно е минимална дефиниция.

Тази дефиниция се състои от две части: „постове“ и „състезание“. Няма режим, в който всички управленски постове да се заемат като последствие от избори. За да разглеждаме един режим като демократичен, съществено е два типа постове да се заемат с избори: ръководството на изпълнителната власт и местата в действащото законодателно тяло.

Състезателността възниква там, където има опозиция с някакъв шанс да спечели властта посредством избори. Ние приемаме съвсем буквално афоризма на Пшеворски, че „демократията е система, в която партиите губят избори“: когато изпитваме съмнения, класифицираме като демокрации само онези системи, в които водещите партии реално губят избори. Редуването във властта съставлява видимо убедително доказателство за състезателност.

Състезателността на свой ред влече три особености: несигурност *ex ante*, необратимост *ex post* и повторемост.

Под „несигурност *ex ante*“ разбираме положителната вероятност поне един член на водещата коалиция да може да загуби властта на дадени избори. Несигурността не е синоним на непредсказуемост – вероятностното разпределение на електоралните шансове обикновено се знае. Всичко необходимо, за да наречем резултатите несигурни, е някоя водеща партия да може да загуби.

Под „необратимост *ex post*“ разбираме сигурността, че който и да спечели изборите, ще му бъде позволено да вземе властта. Резултатът от изборите трябва да бъде необратим при демокрацията, дори опозицията да печели. Като практическа

последница от тази особеност се изключват както фалшифицираните избори, така и периодите на либерализация. Либерализацията обикновено се замисля от диктаторските режими като контролирано отваряне на политическото пространство. Когато тя се провали – сиреч когато опозицията наистина спечели, – понякога следва затягане на режима. Поради това няма гаранции, че опозицията ще бъде в състояние да чества победата си.

Последната особеност на състезателността е очакването, че изборите ще се повтарят. Който и да спечели настоящите избори, не може да използва властта, за да направи невъзможна победата на конкурентните политически сили следващия път. Демокрацията, както веднъж отбеляза Хуан Линц, е управление *pro tempore*. Всички политически последници трябва да са временни: победените не губят правото си да се състезават в бъдеще, да преговарят пак, да влияят на законотворчеството, да оказват натиск върху бюрокрацията или да прибегват до съдилищата. Дори конституционните клаузи не са неотменими: и правилата могат да се променят според правилата.

Оперативната класификация на един режим като демократичен предполага той да не пада при някое от изброените по-долу четири условия. (Правилата ни за отчитане на времето са следните: кодираме режима, управлявал в края на годината, дори да е дошъл на власт на 31 декември, както например става с диктатурата в Нигерия през 1983 г. Преходите към авторитаризъм се бележат с държавен преврат. Преходите към демокрация се датират с момента на встъпване в длъжност на новоизбраното правителство, а не с изборите. В малкото случаи като този в Доминиканската република от 1963 г., където демократичният режим просъществува 6 месеца, или в Боливия от 1979 г., където ситуацията се променя на няколко пъти, информацията за режими, започнали и свършили в една и съща година, се пропус-

ка.) Един режим се класифицира като диктатура, ако е налице поне едно от следните условия:

*Правило 1: „За излъчване на изпълнителната власт.“*  
*Главата на изпълнителната власт не е избран на избори.*

*Правило 2: „За излъчване на законодателната власт.“*  
*Законодателното тяло не е избрано на избори.*

*Правило 3: „Партията.“* Няма повече от една партия.

*Конкретно това правило се прилага, ако 1) няма партии, или 2) има само една партия, или 3) настоящият мандат завършва с установяването на непартийно или еднопартийно управление, или 4) управляващите неконституционно разпускат законодателното тяло и пренаписват правилата в своя полза.*

Редуването във властта натежава над партийното управление: Ямайка, където една партия в определен момент държи 100% от местата в законодателното тяло, но впоследствие отстъпва властта след загубата на избори, се класифицира като демокрация през целия период.

Тези три правила обаче не са достатъчни, за да класифицират онези режими, при които периодично провеждат избори, допускат различни степени на свобода за опозицията, но управляващите винаги побеждават. Има режими, които не могат недвусмислено да се класифицират на базата на всички данни от историята: няма как да определим дали управляващите биха провеждали избори, ако не са сигурни, че ще ги спечелят. В такива случаи трябва да решим коя грешка предпочитаме да избегнем – да класифицираме като демокрации режими, които може да не са демократични, или да обявим за недемократични режими, които на практика могат да са демокрации. Грешка трябва да се направи и единственият въпрос е – каква. Ние решихме да се ориентираме към по-консервативната грешка, като не признаем

за демократични режимите, отговарящи на предходните три правила, но не и на следващото:

*Правило 4: „Грешка от II тип.“* *Управляващите са държали властта в непосредственото минало чрез избори за повече от два мандата или без да са избрани, като до днес или до времето на свалянето им не са губили избори.*

В хода на тази дискусия се занимавахме с демокрацията. Третираме диктатурата просто като остатъчна категория, която вероятно по-добре може да се означава като „недемокрация“. По-неже често ни се казва, че демокрацията „е“ непрекъсната променлива, представяме причините си да настояваме за дихотомизирането на политическите режими: 1. Макар че някои демокрации са по-демократични от други, никой режим не бива да се разглежда като демократичен, ако длъжностите не са обект на състезание. В есето си „Демокрация, стабилност и дихотомии“ в *American Sociological Review* от 1989 г. Кенет А. Болън и Робърт У. Джакман смесват аргумента, че някои демокрации са по-демократични от други, с твърдението, че може да се определи степента на „демокрация“ за всяка двойка режими. 2. Идеята, че трябва, както предлагат Болън и Джакман в анализа си на „граничните случаи“, да поставим в една „междинна“ категория случаите, които не могат еднозначно да се класифицират според нашите правила, ни се струва абсурдна. 3. „Граничните случаи“ съставляват или системни, или случайни грешки. Системните грешки могат да се обработват чрез ясни правила, като нашето правило за Грешка от II тип, а техните последици могат да се изследват статистически. След като се вземе това решение, класификацията става еднозначна. 4. От своя страна, някои случайни грешки от гледна точка на правилата ще останат и ще ни се наложи да се примирим с тях. Няма обаче априорни основания да се мисли, че една по-прецизна класификация ще даде по-малка грешка в

измерването. По-точната ска̀ла генерира по-малки, но повече на брой грешки, а по-грубата ска̀ла генерира по-големи, но по-малко на брой грешки. Ако разпределението на верните резултати от измерванията е едномодално и близо до симетричното, по-прецизната класификация ще даде по-малка грешка, но на практика резултатите върху всички полихотомни ска̀ли ще клонят към U-крива, което облагодетелства дихотомната класификация.

Каквито и специфики да имат нашите правила, получената класификация се различава слабо от алтернативните подходи: ска̀лата на Копедж–Райнеке за 1978 г. предсказва 92% от нашите режими, ска̀лата на Болън от 1965 г. предсказва 85%, а ска̀лите на Гър за автократията и демокрацията през 1950–1986 г. заедно предсказват 91%. Ска̀лата на политическите свободи на Гастил, покриваща периода от 1972 до 1990 г., предсказва 93,2% от нашата класификация, а ска̀лата му на гражданските свободи предсказва 91,5%; взети заедно, двете ска̀ли предсказват 94,2% от нашите режими. Поради това няма причини да се мисли, че нашите резултати са прекалено обвързани с конкретна класификация на режими.

Тъй като разграничението между парламентарни и президентски системи е всеизвестно, ние го формулираме само накратко. В парламентарните системи законодателното събрание може да сваля правителството, докато при президентските системи не може. Този критерий съвпада чудесно с начина на излъчване на правителството: от законодателното тяло в парламентарните системи и от избирателите (пряко или непряко) в президентските системи. В рамките на всеки от двата типа институционална организация се наблюдават важни различия. Най-важното от тях е избирателната система, някои варианти на която могат да спомагат или да пречат за формирането на законодателни мнозинства.

Има обаче и институционални варианти, които не съответстват на нито един от двата чисти типа и са известни като „премиер-президентски“, „полупрезидентски“ или „смесени“, в зависимост от различните терминологии. В такива системи президентът се избира с фиксиран мандат и притежава някакви изпълнителни правомощия, но правителствата работят по волята на Парламента. Тези „смесени“ системи не са хомогенни – повечето клонят към парламентарно управление, доколкото правителството отговаря пред законодателното тяло; други, особено в Португалия между 1976 и 1981 г., предоставят на президента властта да посочва и освобождава правителствата и поради това повече клонят към президентско управление.

Сред 135-те страни, включени в нашата извадка, е имало 50 парламентарни, 46 президентски и 8 смесени демокрации. Извън Северна и Южна Америка са съществували 9 президентски демокрации: Конго (1960–1962), Гана (1979–1980), Нигерия (1979–1982), Уганда (1980–1984), Бангладеш (1986–1990), Южна Корея (от 1988 г. до днес), Пакистан (1972–1976) и Филипините (преди 1964 г. и след това – от 1986 г. до днес).

В Латинска Америка единствените парламентарни режими обхващат краткотрайния опит в Бразилия, предшествал преврата от 1964 г., и Суринам. Повечето западноевропейски страни имат парламентарни системи, но парламентарни демокрации могат да се открият и в повечето други части на света.

*Превод Борис Попиванов*

# ПОЛИТИЧЕСКА СВОБОДА, ИКОНОМИЧЕСКА СВОБОДА И БЛАГОДЕНСТВИЕ\*

РИЧАРД РОЛ И ДЖОН Р. ТАЛБЪТ\*\*

Защо някои страни демонстрират икономическо оживление и растеж, докато други се задържат на ниски равнища на производство? Защо само няколко от т.нар. „развиващи се“ страни наистина се развиват? По света има малки вариации в човешката ДНК и поради това – малки вариации и в базисната човешка природа. Това предполага, че огромните икономически различия се дължат поне в някаква степен на политически детерминирани местни условия, и повдига високо практичния въпрос, дали и какво могат да направят правителствата, за да ускорят развитието.

Голямото количество академични изследвания на тази тема показва, че тя привлича учените. Нещо повече, тя е особено важна за нашата планета. Приблизително 80% от всички хора живеят в бедност. Най-бедният един милиард от тях трябва да преживява с по по-малко от два долара на ден.

---

\* Преводът е направен по: Richard Roll and John Talbott. Political Freedom, Economic Liberty and Prosperity. – *Journal of Democracy*, July 2003. No 3,

\*\*Авторите благодарят за конструктивните коментари и предложения на Ягдиш Бхагвати, Ерик де Бодт, Алфредо Айзенберг, Милтън Фридман, Доминик Хансенс, Рос Ливайн, Себастиан Едуардс, Ед Лиймър, Стивън Липман, Алан Мелцер, Лари Прес, Робърт Пътнам, Дани Родрик, Стивън Рос, Дейвид Ротман, Зейн Спиндлър и Аванидхар Субрахманям. Дарон Ачемоглу ни насочи към някои много полезни исторически данни, за което сме му дълбоко признателни. Коментари по тази статия са добре дошли и могат да бъдат изпращани на авторите на [rroll@anderson.ucla.edu](mailto:rroll@anderson.ucla.edu) и [johntalbs@hotmail.com](mailto:johntalbs@hotmail.com).

Много изследвания се опитват да обяснят вариациите в икономическия растеж между отделните страни и в различните периоди, но установяването на съдържателни и значими корелации между нивата на растеж и възможните обяснителни променливи е трудно по няколко причини<sup>1</sup>. Брутният национален доход на глава от населението (БНДгн) е много по-устойчив от растежа като мярка за икономическо благосъстояние, но все пак варира от страна на страна в достатъчна степен, за да придаде значение на нашите изводи.

Когато се питаме, как правителствата могат да поощрят развитието, няма смисъл да разглеждаме външни физически променливи като географската ширина; да изискваме реформиране на религиозните вярвания, етническата принадлежност и културата; или да оплакваме войните, колониалните периоди и други събития от миналото. Също така е излишно да съветваме

---

<sup>1</sup> Нивата на растеж във всяка страна варират значително от година на година, или дори в рамките на една и съща година. Този характерен „шум“ прикрива корелацията на растежа даже и със силни обяснителни променливи. Вж. Easterly, W., M. Kremer, L. Pritchett, L. Summers. – Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks. – *Journal of Monetary Economics*, 32, December 1993, 459–483. Нещо повече, много страни и особено развиващи се страни, невинаги съобщават икономическата статистика навременно или точно. Времето разминаване между зависимите и независимите променливи намалява всяка наблюдаема корелация. Големите, успешни, богати развити страни просто не бележат толкова бърз растеж в процентно изражение. Те трябва да активизират повече критична маса, което затруднява големия експоненциален растеж. В миналото те са осъществявали структурни промени, довели до успешно развитие, и ускореният им растеж е вече зад тях. Накрая, стотиците проверявани досега потенциални обяснителни променливи могат да имат висока корелация помежду си, което прави трудно коректното определяне на възможното отношение със зависимата променлива. Ето защо ние използваме анализа на принципните компоненти в своя статистически подход.

някое правителство, решило се на подобрения, да „привлича повече капитали и по-добри технологии“. Това са добре известни корелати на богатството (всъщност могат да бъдат както негови причини, така и негови признаци) и позоваването на тяхното значение не показва какво трябва да се прави. Вместо това трябва да се фокусираме върху макроикономическите, структурните, политическите и институционалните условия, на които би следвало да въздейства едно правителство в рамките на ограниченията, предпоставени от независещите от него обстоятелства, за да повиши максимално доходите на своя народ. Най-важно от всичко е да се разкрият дълбинните детерминанти на развитието, реално задвижващи по-близките до повърхността фактори.

За да се доближим до тези дълбинни детерминанти, използвахме данни от всеобщо известни публикувани източници<sup>2</sup> с цел да съставим възможен списък на 14 дълбинни детерминанти на БНДгн. (Цялостна версия на настоящото изследване с всички статистически таблици, обобщаващи емпиричната ни информация, е изнесена на адрес [www.anderson.ucla.edu/acad\\_unit/finance/wp/2001/19-01.pdf](http://www.anderson.ucla.edu/acad_unit/finance/wp/2001/19-01.pdf). От време на време ще се

---

<sup>2</sup> Тези източници са: *Световният информационен годишник на ЦРУ* ([www.cia.gov/cia/publications/factbook/](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/)); „Индексът на икономическа свобода“ на Фондация „Херитидж“; ежегодно обнародваните доклади на „Фрийдъм хаус“ за напредъка в политическите права, гражданските свободи и свободата на печата; таблиците за доходите на глава от населението, съставяни от Световната банка и от Ангъс Медисън в: *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris. Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, 2001. В работата си с данните липсата на априорна оценка на функционалната форма ни накара да прибегнем до нелинейни трансформации на ключовите променливи. Използвахме стандартни иконометрични методи, за да можем да контролираме съществените взаимни корелации между някои от тези променливи.

позоваваме на цифри от таблиците, които могат да бъдат видени на този адрес.)

Като група емпиричните ни приближения обясняват между 81 и 85% от вариациите на БНДгн между различни страни в продължение на пет пробни години (1995–1999). Девет от първоначалните 14 обяснителни променливи са статистически значими през всяка една от годините<sup>3</sup>. Във всеки от случаите знакът плюс (+) или минус (–) посочва дали променливата се съотнася положително или отрицателно с по-висок БНДгн.

*Правата на собственост* (+), „*сивата*“ *икономика (informal market activity)* (–) и *държавната регулация* (–) имат най-високите нива на статистическа значимост. Това показва колко важно е да знаеш правилата на играта и да бъдеш сигурен, че тези правила ще бъдат прилагани. *Политическите права* (+), *гражданските свободи* (+) и *свободата на печата* (+) също имат висока значимост, потвърждавайки началното разбиране на Милтън Фридман, че икономическото развитие върви ръка за ръка с политическата свобода<sup>4</sup>. Още три променливи имат значение: *монетарната политика или инфлацията* (–), *търговските ограничения* (–) и *правителствените разходи* (+) като процент от БВП.

Изненадващото е, че макар *търговските ограничения* да представляват значителна тежест от БНДгн, реалните нива на търговията (износът като процент от БВП) не са значими. Това навежда на извода, че *търговските ограничения* са приближения на фактори, които не са свързани със самата търговия. Идва

---

<sup>3</sup> За запознатите със статистиката цифрите между 81 и 85% обозначават коригираните стойности на  $R^2$  в множествените регресии между страните, а стойностите на t-разпределението на „значимите“ променливи варират (в абсолютно изражение) между 2 и 12.

<sup>4</sup> Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago, University of Chicago Press, 1962.

ни наум корупцията, тъй като *търговските ограничения*, изкривявайки цените на вноса и износа, по правило насърчават контрабандата и вървящото с нея подкупничество на митническите служители.

Изглежда ключовият компонент на една политика на успешното развитие е честна и справедлива система, стимулираща изгодния икономически обмен между участниците, без риск от експроприация или отхвърляне. В центъра се намира ефективното управление, понеже значимите обяснителни променливи отразяват колективни действия, които не са по силите на никой индивидуален предприемач. След като правителството на една развиваща се страна веднъж установи честни правила на играта и осигури тяхното прилагане, добре би било това правителство да се намесва минимално в генерирания от частния сектор растеж.

Използвайки свободно предлаганите данни от всеобщо признати източници<sup>5</sup>, ние направихме регресионен анализ, който изведе следния списък на най-значимите променливи и посоката на приблизителното им въздействие върху БНДгн (вж. табл. 1).

<sup>5</sup> Описваме нашите данни в табл. 1 и 2 на [www.anderson.ucla.edu/acad\\_unit/finance/wp/2001/19-01.pdf](http://www.anderson.ucla.edu/acad_unit/finance/wp/2001/19-01.pdf). Всички тези данни могат да се намерят в уебсайтовете на собствените източници. Подробните регресионни резултати са приведени в табл. 5 на уебсайтовете заедно със страните, обхващани през всяка от годините. Много от променливите на практика надхвърлят 99% ниво на значимост.

**Таблица 1. Най-значими променливи, обясняващи доходите на страните**

	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>1997</b>	<b>1996</b>	<b>1995</b>
Права на собственост	12,61	12,34	9,75	10,00	9,46
Държавна регулация	-5,08	-6,77	-3,77	-6,03	-4,89
„Сива“ икономика	-11,08	-7,34	-7,90	-9,42	-9,51
Политически права	3,84	2,05	2,69	3,47	3,99
Граждански свободи	5,28	2,96	3,77	4,65	5,29
Свобода на печата	7,16	4,69	4,47	5,94	5,84
Търговски ограничения	-6,26	-6,46	-8,73	-4,79	-7,24
Правителствени разходи	5,49	5,32	5,36	2,98	1,13
Монетарна политика	-7,89	-8,00	-7,84	-8,49	-7,04
<b>Коригиран R<sup>2</sup></b>	<b>0,846</b>	<b>0,819</b>	<b>0,818</b>	<b>0,829</b>	<b>0,819</b>
<b>Брой страни</b>	<b>157</b>	<b>156</b>	<b>148</b>	<b>142</b>	<b>134</b>

Тези променливи се характеризират както от високи нива на статистическа значимост, така и от насочени въздействия, които се съгласуват добре с идеята, че икономическите и политическите свободи осигуряват благоприятна среда за здрави и растящи икономики. Милтън Фридман може да е предвидил, че търговските ограничения, инфлацията и прекомерната регулация вредят на развитието, но той също би насърчил разширяването на правата на собственост, политическите права, гражданските свободи и свободата на печата. Отрицателният коефициент пред „сивата“ икономика вероятно отразява усилията на гражданите да избегнат тежката регулация или да преодолеят недостатъците, породени от слабо гарантирани права на собственост.

В списъка със значими променливи лека изненада предизвикват единствено *правителствените разходи*, имащи положителен коефициент. Политиците в по-слабо развитите страни не

трябва да стигат до заключението, че това е пътят към благоденствието. Може би една по-разумна интерпретация би гласяла, че способността на дадена развиваща се страна да събира данъци и да осигурява управленски услуги показва добре организирана държава, докато развитите страни по правило харчат повече за отбрана и трансферни плащания.

Да се съчини история около сухата регресионна статистика е упражнение, към което трябва да се подхожда предпазливо. Авторите имат пристрастия, а смисълът на данните може да се преиначи. Въпреки това се чувстваме задължени да предложим интерпретация, като първо обсъдим всяка силно значима обяснителна променлива, а после формулираме някои общи заключения върху цялостните резултати.

## ПРАВА НА СОБСТВЕНОСТ, ДЪРЖАВНА РЕГУЛАЦИЯ И „СИВА“ ИКОНОМИКА

Връзките между дохода на глава от населението и, респективно, *правата на собственост*, „сивата“ икономика и *държавната регулация* са много силни във всичките страни. Това предполага, че при наличие на гарантирани права на собственост и добре работеща съдебна система находчивите предприемачи навярно биха могли да намерят нужната им работна ръка и капитал. Липсата на капитал би представлявала необичайно изгодна възможност за един агресивен и умел предприемач. При достатъчно добре гарантирани права на собственост развиващите се страни не се нуждаят от голяма външна помощ с всичките ѝ недостатъци<sup>6</sup>. Техните икономики

---

<sup>6</sup> Easterly, W. R. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MIT Press, 2001.

могат да израснат благодарение на вътрешния си ресурс. Ако писаните правила на капитализма са стабилни, честни и се прилагат на практика, то активният личен интерес вероятно ще открие пътя на ускореното развитие.

Неустойчивото състояние на правата на собственост в много от по-слабо развитите страни не само обезсърчава инвестициите, пренасочва енергия към контрабандата и поставя под въпрос ефективността на външната помощ, но и поставя спирачки пред дребния бизнес, чиито предприятия иначе биха могли да се превърнат в основни двигатели на растежа. В най-голямата икономика на света – тази на Съединените щати – повече от две трети от създаваните ежегодно нови работни места се появяват в отрасли, доминирани от дребния бизнес (т. е. там, където броят на работниците е не повече от 50). Когато предприемачите почувстват сигурност, че плодовете на усилията им са защитени от здрава система за защита на правата на собственост, апетитът за работа и поемане на рискове ще се изостри. Там, където правата на собственост са слабо защитени, се случва точно обратното. По думите на перуанския икономист Ернандо де Сото:

Бедните жители на развиващите се държави, възлизаци на пет шести от човечеството, имат свое имущество, но не разполагат с начини да представляват своята собственост и да създават капитал. Те имат къщи, но не и признати права върху тях; имат посеви, но не и удостоверяващи ги документи; имат бизнес, но не и регистрация за него. Отсъствието на такова ключово представителство обяснява защо хората, възприели всяко друго западно изобретение – от кламера до атомния реактор, не са съумели да произведат достатъчно капитал, за да задвижат своя местен капитализъм.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> De Soto, H. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, Basic, 2000, 6–7.

По-нататък Де Сото казва, че в една неформална икономика (т.е. такава с незадоволителна или нефункционираща правна структура дори по отношение на законни икономически дейности) хората обикновено не разполагат с документи за своите жилища или бизнес, не могат да обезпечават заеми, не могат да се осигуряват, не могат да се ползват от обществени услуги и няма стимул да увеличават собствеността си, защото има слаба вероятност да получат голяма възвращаемост от нея.

Интересно е да се отбележи, че освен *правата на собственост* и „сивата“ икономика, статистически значима променлива в нашия анализ е *държавната регулация*. Де Сото обяснява, че прекомерната регулация принуждава индивидите да участват в „сивата“ икономика<sup>8</sup>. Де Сото разказва как в Лима, Перу, се изискват 728 бюрократични процедури за придобиване на нотариален акт за жилище, а регистрацията на нов бизнес отнема 280 дни (в Съединените щати това по правило става за един следобед). Подобна прекомерна регулация няма нищо или почти нищо общо с охраняването на публичния интерес и всъщност е форма на търсене на изгоди, при която утвърдените бизнесмени (често от висшата или средната класа) заговорничат с правителствените чиновници, за да потиснат конкуренцията на по-бедните начеващи предприемачи.

Колко голям е този сектор на „сивата“ икономика? През 2000 г. Де Сото го изчислява на 9,3 трилиона щатски долара в световен мащаб<sup>9</sup>. Това е поразително висока цифра, и то излизаща извън националната счетоводна система на страните (и поради това отсъстващо от официалния им БНДгн). Но и самите условия, които пораждат „сивата“ икономика – нечестното и

---

<sup>8</sup> De Soto, H. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York, Harper and Row, 1989.

<sup>9</sup> De Soto, H. *The Mystery of Capital*, p. 35.

прекомерно регулиране и крехките права върху собствеността, – могат да допринесат за неговата стагнация. Растежът не може да се появи без капитал, а капиталът няма да възникне без формално право на собственост.

## ЗНАЧЕНИЕТО НА ДЕМОКРАТИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Вероятно силната взаимовръзка между *политическите права, гражданските свободи и свободата на печата* не е изненадваща, тъй като всяко от тях е признак за отворено, демократично общество. Те обаче не измерват едно и също нещо, понеже всяко упражнява на практика независимо, силно и положително въздействие върху дохода на страната. Нашите емпирични резултати потвърждават предпоставената от Фридман и други силна корелация между политическата свобода и икономическото развитие, макар нашият регресионен анализ да не може да определи кое е причина и кое – следствие. Според мнозина по-високите доходи позволяват на хората по-добра образование и по-високо участие в собственото им управление, което значи, че по-високите доходи водят до демокрация<sup>10</sup>.

Може ли обаче да бъде вярно обратното, че демокрацията води до по-високи доходи? Демократичните институции и институционализираните либерални практики, като свободите на словото и печата, допускат осигуряването на обратна връзка на гражданите с техните правителствени лидери относно ефективността на политическите действия и влиянието им върху всеоб-

---

<sup>10</sup> La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. Vishny. The Quality of Government. – *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 6727, September 1998.

щото благосъстояние<sup>11</sup>. В един автократичен свят без независими вестници, улични протести и възможност да се гласува за втора партия, за управляващите се оказва изключително лесно да се изолират от обратната връзка за това, как правителствената политика влияе на икономиката. Такава обратна връзка е сериозен мотор на растежа. Нобеловият лауреат Амартия Сен направи едно от най-поразителните икономически открития на нашето поколение, когато установи, че нито една демокрация в историята не е преживявала глад<sup>12</sup>. Гладът, посочва той, е икономическо събитие, а не чисто природно бедствие – като наводнението. Дори най-лошото може да се избегне, стига лидерите да разполагат с достатъчна, ефективна и навременна обратна връзка от своите граждани относно реалните или предполагаеми заплахи за тяхното благосъстояние. Само отворените демократични системи са в състояние постоянно да правят това. На практика демокрацията преуспява заради наличието на такава обратна връзка, докато недемократичните режими най-често усилено се стремят да я потиснат.

Наред с ключовите информационни потоци, отворените демократични институции предоставят и начини за спиране на икономически деструктивни политики, които в една диктатура много по-трудно биха могли да бъдат оспорени. Можем да мислим демокрацията като организация на баланс на властта, в която гражданите овластяват правителството да прилага договори и защитава права на собственост – като по този начин предотвратява отклоняването на производителни ресурси, – но и в

---

<sup>11</sup> Talbot, W. J. *Why Human Rights Should Be Universal*. От ръкопис, гл. 3 и 4. Може да се намери в Интернет на адрес <http://faculty.washington.edu/wtalbot/wedu/mss.htm> (октомври 2001).

<sup>12</sup> Sen, A. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York, Oxford University Press, 1981.

която гражданите ограничават правителството, за да не се превърне самото то в основен отклонител на ресурси, експроприрайки собственост и отменяйки договори<sup>13</sup>.

В един автократичен свят носителите на политическата власт държат множество канали за отклоняване на икономически ресурси по такъв начин, че относително малцина да се обогатяват, но мнозинството да бъде докарвано до бедност. Монополите, валутните спекулации, поставянето на пределни цени на местните селскостопански стоки и прекомерно раздутите и прекомерно платени правителствени бюрокрации, наред с откритото подкупничество, изнудвачество и продажност, са все методи, използвани от автократите за облагане на средните граждани и прехвърляне на средства към свои хора. Много развиващи се страни имат могъщи клиенти от правителствени служители, работници и администратори в протежирани отрасли, както и поземлени аристократи, крепящи съществуващата система в ущърб на демократичните реформи и икономическото развитие.

Войната може да бъде по-непосредствен и пагубен икономически резултат от концентрирането на твърде много власт в твърде малко ръце. Един диктатор може да започне война и по най-незначителен повод. Макар и застрашено, гражданството няма глас. В демокрациите не става така. Една от най-удивителните особености на модерната история е почти пълната липса на войни между развитите либерални демокрации<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> R. E. Hall, C. I. Jones. Why Do Some Countries Produce So Much Output Per Worker Than Others? – *Quarterly Journal of Economics*, 114, February 1999, 83–116.

<sup>14</sup> Едно задълбочено изследване на тезата за връзката между демокрацията и мира и някои сходни въпроси може да се прочете при: Ray, J. L. The Democratic Path to Peace. – *Journal of Democracy*, 8, April 1997, 49–64.

Един любопитен и доста малък подвид автокрации имат „добронамерен диктатор“, приел повече или по-малко присърце общия интерес. Само че проблемите тук са добре известни: всички диктатори претендират, че са доброжелателни; няма гаранции, че добронамереността ще продължи<sup>15</sup>; дори истински благосклонният диктатор по правило ще страда от ощетяващата го липса на обсъдената по-горе обратна връзка; а един доброжелателен, но неспособен диктатор, за разлика от посредствен демократичен лидер, не може лесно да се свали от власт.

## ДРУГИ ЗНАЧИМИ ПРОМЕНЛИВИ

Други значими променливи в нашия модел са *монетарната политика, търговските ограничения и правителствените разходи*. За да измерим *монетарната политика*, използвахме претеглената средна стойност на равнището на инфлация в страната за последните 10 години. Високата инфлация често произтича от натиска да се печата валута, за да се финансира голям бюджетен дефицит, който на свой ред често е резултат от лошо държавно управление.

*Търговските ограничения*, изглежда, също смъкват растежа в статистически значима степен. Това не е изненадващо, след като учените подчертават колко важна е откритостта на пазарите за постигане на сравнителните предимства на търговията, както и отварянето на страната за нови идеи и нови технологии<sup>16</sup>. Следва също да се спомене, че *търговските ограничения* сами по себе си не просто спират развитието, но и по

---

<sup>15</sup> Talbott, W. J. *Why Human Rights Should Be Universal*.

<sup>16</sup> Sachs, J. D., A. M. Warner. *Economic Reform and the Process of Global Integration*. – *Brookings Papers on Economic Activity*, 95, 1995, № 1, 1–95.

правило вещаят порочни в същността си практики в противоречие с идеала за „равните условия“ за всеки (както когато властимащите „се изплашат“ на съюзниците си в определени икономически сектори с високи мита, предназначени да отблъскват конкуренцията отвън). Така променливата на *търговските ограничения* изпълнява двойната функция да отразява както директната спирачка пред развитието, така и съществените проблеми на управлението, които водят до същия ефект<sup>17</sup>.

Вероятно е учудващо, че линейният коефициент за *правителствените разходи* е положителен и значим. На пръв поглед това сякаш развенчава възгледа, че разходите и данъците на правителството пречат на свободните пазари и растежа. В напредналите общества със солидни осигурителни програми и трансферни плащания правителствата могат да се окажат спирачка пред икономическата дейност. Но в много развиващи се страни съществува точно противоположният проблем. Те не събират ефективно данъците си и поради това изпитват трудности в заплащането на онези основни публични услуги и инфраструктура, които хората в развитите страни приемат за даденост. В този смисъл правителствата на тези развиващи се страни харчат твърде малко. Данните като цяло внушават, че ниските равнища на правителствени разходи са израз на ефективна управленска организация (например в събирането на да-

---

<sup>17</sup> Използвайки данните от 1999 г., обикновената биномна регресия на БНДгн върху нивата на търговията (измерени чрез износа като процент от БВП) дава коригиран  $R^2$  от 6,5% и стойност на t-разпределението 3,26 (139 страни). Но когато добавим търговската променлива като друг регресионен фактор в нашия множествен модел, стойността на неговото t-разпределение се оказва 1,03 (134 страни). Коефициентът е отрицателен и незначителен, поради което възможността една страна да изнася начина си на растеж изглежда съмнителна.

нъци и осигуряването на основни услуги), но че има равнище, над което публичните разходи се превръщат в бреме за икономиката.

## ПОЛИТИЧЕСКА СВОБОДА И РАСТЕЖ: КОЕ Е ПРИЧИНАТА И КОЕ – СЛЕДСТВИЕТО?

Дали демокрацията поражда развитие, или обратно? Въпросът за посоката на причинно-следствената връзка надхвърля сферата на чисто научния интерес, защото тук са заложени ключови политически изводи. За съжаление няма как категорично да разграничим причина от следствие с анализ на данните в съвкупност. Проблемът може да се разреши, само когато някоя страна реално смени една или повече „обяснителни“ променливи и наблюдава ефекта, ако изобщо има такъв.

Във всеки случай ние избрахме „кандидат-променливи“, които практически подлежат на политически контрол, така че един потвърждаващ експеримент е възможен. До ден днешен обаче никоя страна не е изявила желание да стане „опитно зайче“. Остава алтернативата да проследим ситуацията с доходите на страните в миналото, когато те самостоятелно са провеждали такива промени.

Условията, които с някаква вероятност могат да се разглеждат като последици от по-високи доходи, обхващат условията, свързани с икономическите и политическите свободи, и по-точно тези, които са характерни за свободните пазари и демокрацията. Главният въпрос е: дали политическите и пазарните реформи създават икономически условия, които водят до по-бързо икономическо развитие, или обратно – дали външните подобрения в доходите предшестват и ускоряват по-доброто обра-

зование и създаването на по-информирано гражданство с демократични стремежи? С други думи, самоуправлението и свободата ли карат хората да благоденстват, или те първо забогатяват, а после искат свобода?

За да решим този проблем, прибегнахме до метода на изучаване на събития – една техника, която финансовите икономисти използват от десетилетия, за да изолират въздействието на конкретно събитие върху живота на една бизнес корпорация. Първото такова изследване, проведено през 1969 г., изучава влиянието на разпределянето на акции върху пазарните им цени<sup>18</sup>. Оттогава насам са публикувани стотици такива изследвания.

Събитието, което тук ни интересува, е наличието на съществена промяна – във възходяща или низходяща посока – на нивото на политическа свобода на една страна. Как влияе подобно политическо изменение на икономическия растеж? Двете възможни посоки на промяна дефинират различни категории събития. Първата категория включва събития, като: първи свободни избори, събаряне на диктатор, присъствието в изборните резултати на гласове за партия или партии, различни от управляващата, и т. н. Поради липса на по-добър термин, наричаме тези събития „демократични“. Втората категория включва събития, като: военен преврат, вземане на властта от диктатор или суспендиране на Конституцията, които като цяло назоваваме „антидемократични“. При определянето на демократичните и антидемократичните събития използвахме доста механичен подход, като проучихме *Световния информационен годишник на ЦРУ за*

---

<sup>18</sup> Fama, E. L., L. Fisher, M. Jensen, R. Roll. The Adjustment of Stock Prices to New Information. – *International Economic Review*, 10, February 1969, 1–21.

2001 г., за да фиксираме събитията в двете категории<sup>19</sup>. За да проверим разумността на този подход и за да обхванем други събития – било пропуснати, било погрешно очертани в първоначалната ни оценка, – помолихме Лари Дайъмънд от Института „Хувър“ да редактира допълнително нашия списък. Макар че редакциите му леко снижиха подкрепата за нашата теза в докладваните на финала резултати, статистическите

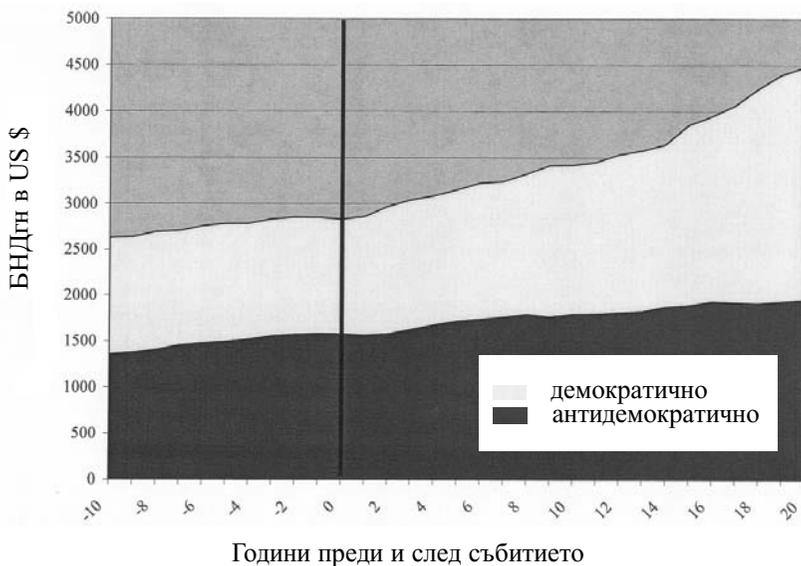
---

<sup>19</sup> Резултатите от нашето изследване са сортирани по тип събитие и страна в табл. 6, която може да се види в електронната версия на настоящото изследване, и са съобщени в резюмиран вид като приложение към тази статия. БНДгн взимаме от Ангъс Медисън, който го е събрал поне за последните 50 години. Всички данни за БНД са приведени във фиксиран международен доларов курс на Джиъри–Хамис от 1990 г. При съставянето на извадката включихме всички известни ни страни, които са съобщили данни, без оглед на историческото развитие на моделите им на доход. Подходът за изучаване на събитията подрежда страните по дата *по отношение на датата на събитието*, която в нашия случай е обозначена като „Година 0“. БНДгн за всяка страна е представен от десетата година преди събитието до двадесетата година след него там, където това е възможно. Все пак три десетилетия данни невинаги могат да се намерят, често защото събитието се е случило напоследък, или твърде скоро след появата на данни за БНД. В някои случаи страната просто не успява да съобщи БНД за една или повече години.

Данните за БНДгн за всяка страна са използвани, за да се изчислят ежегодните процентни промени по отношение на годината на събитието (Година 0). Това ни позволява да вземем средните стойности на процентните промени между страните за всяка относителна година и по този начин да претеглим страните поравно, независимо от първоначалното им равнище на благоденствие. Така става възможно и да се очертае типичен модел на БНДгн за трите десетилетия, макар и от някои страни да липсват данни през части от този период. За да опишем развитието на БНДгн във времето, ние първо свързахме относителните нива на растеж преди и след Година 0, след което пренаредихме получените стойности, така че БНДгн да се окаже действителната средна за страните през Година 0. Резултатът може да се види на диаграмата малко по-нататък. Таблица 7 в електронната версия на настоящото изследване показва средните годишни нива на растеж на БНДгн и предлага формални тестове за статистическа значимост.

тестове запазиха високата си значимост. Нашият списък на демократични и антидемократични събития, означен като Приложение, може да се види в края на тази статия.

**Реален БНДгн в близост до демократични и антидемократични събития (събитието е фиксирано в нулевата година)**



Както показва диаграмата, демократичните събития са следвани от доста драматични покачвания на БНДгн. Средностатистическата страна в демократичната извадка преживява малък реален растеж в петте години преди събитието, приблизително 0,67% годишно, така че има малко доказателства едно предшествашо благоденствие да ускорява дви-

жението към демокрация. След демократичното събитие същите тези страни започват бързо да бележат ръст. В първите 5 години те достигат годишно ниво от 2,2%. През следващите 5 години това се сменя с годишно ниво от 1,7%, за да достигне 2,7% през последващото десетилетие. За да стигне до заключението, че съответното събитие само по себе си *не съдържа* причинност, човек трябва да приеме твърде заплетената възможност простото *очакване* на бъдещо благоденствие да ориентира гражданите към искания за реформи в управлението им. Нещо повече, количественото въздействие е огромно. Поставено в перспектива, годишно ниво от 2,7% реален ръст на БНДгн е достатъчно, за да се удвоява реалният доход на глава от населението на всеки 26 години. В степента, в която такива реформи стават ефективни днес, всички страни по света биха могли да излязат от бедността в рамките на живота на най-младите си поколения.

Страните от антидемократичната извадка преживяват относително скромнен растеж в десетилетието преди събитието, равняващ се средно на 1,6% годишно. След това растежът пада приблизително наполовина във втория петгодишен период след антидемократичното събитие и остава на това снижено ниво от приблизително 0,85% годишно през второто десетилетие след събитието. Нещо повече, няма подпериод след антидемократичното събитие, в който нивото на растеж да доближава равнището на страните, преживели демократично събитие.

Изложената в диаграмата схема предоставя убедителни доказателства, че демократизиращите промени в управлението на една страна *причиняват* промените в дохода на глава от населението.

По ред причини не е необходимо двете категории събития да бъдат непременно огледални образи. Например страните в

антидемократичната извадка като цяло са по-бедни преди събитието, което би могло да се дължи на отрицателен предишен опит от рода на колонизация или гражданска война и то да ускорява възкачването на диктатори. Освен това демократични особености като свободният печат и гражданските свободи не са единствените каузални фактори за бързото развитие; правата на собственост, търговските ограничения, монетарната политика и правителствените разходи имат известна обяснителна сила. Нито пък антидемократичното събитие задължително води до неизменно слаби политически решения. Добър пример е Чили, чието демократично избрано марксистко правителство е свалено с военен преврат през 1973 г. Чили после си има диктатор, но от редките диктатори, които възприемат относително просветелна икономическа политика, уважаваща правата на собственост.

В рамките на цялата ни извадка средно страната, преживяла демократично събитие, се е радвала на приблизително 80% по-висок доход преди събитието, отколкото е средно за страната, преживяла антидемократично събитие, макар че и двете са имали средни доходи, които могат да се разглеждат като доста ниски по стандартите на напредналите страни. Някой би могъл да твърди, че преди демократичните събития да станат вероятни, трябва да се постигне едно прагово равнище на доход и евентуално на образование. Признаваме, че това е убедителен аргумент, но той не отрича изводите ни за причинно-следствената връзка. Когато такива събития настъпят, независимо по каква причина, скоро след това започва по-бързо икономическо развитие. Действително демократични събития по-лесно се случват в по-богати страни, но богатството явно не е теоретически необходимо условие и много от демократичните събития всъщност настъпват в бедни страни.

## ПРОПУСНАТИ ДЕТЕРМИНАНТИ?

Друг потенциално сериозен проблем на всеки анализ на съвкупните данни е неволното пропускане на важни въздействия. В контекста на току-що описаното изследване на събитията очевиден кандидат за пропусната променлива е изминалото време след протичането на демократичното събитие в страната. Такива събития ускоряват бързия растеж, но все пак се иска време, за да се достигне високо *равнище* на БНДгн. Включването на изминалото време след демократичното събитие отслабва, но не премахва статистическата значимост на другите три, свързани с демокрацията променливи: *политическите права, гражданските свободи и свободата на печата*. При положение, че и четирите променливи измерват демократични условия, това не е много изненадващо и, разбира се, не смекчава основното заключение, че демократичните условия са причина за високи доходи. Другите значими променливи не са засегнати; в частност *търговските ограничения, правата на собственост, „сивата“ икономика, държавната регулация, монетарната политика и правителствените разходи* практически остават непроменени.

Въпреки че не можем недвусмислено да го докажем, силно подозираме, че друга привидно пропусната променлива включва грешките в измерването на самия БНД. Данните за БНДгн бяха коригирани в първоначалните източници в усилието да се обрисова достоверният жизнен стандарт в отделните страни. Това, разбира се, е изключително трудна задача. За щастие, тъй като чистата грешка на измерване е случаен „шум“, не е много вероятно тя да засегне коефициентите или статистическата значимост на другите обяснителни променливи. Като частично потвърждение ние показваме, че приближенията на грешката на измерване не влияят съществено на модела на значимост на нашите първоначални 14 детерминанти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данните от 1995 до 1999 г. показват, че над 80% от вариациите в богатството (БНДгн) между страните могат да се обяснят с 9 отделни въздействия. Най-значимите и постоянно положителни въздействия са добре защитените *права на собственост, политическите права, гражданските свободи, свободата на печата и правителствените разходи*. Отрицателните значими въздействия обхващат прекомерната *държавна регулация, слабата монетарна политика, „сивата“ икономика и търговските ограничения*.

Когато страните предприемат демократична промяна, като сваляне на диктатор, те се радват на доста чувствителен импулс на икономически растеж, който се запазва поне две десетилетия. Обратно, антидемократичното събитие бива последвано от редуциране на растежа. Това действително потвърждава, че демократичните условия са наистина *причините* за различията между страните по отношение на богатството, а не вътрешни последствия, породени от самото богатство. Разбира се, съществуват ключови местни условия за икономическо развитие – условия, които реално могат да се създадат от едно прогресивно правителство в името на неговите граждани.

Всяка статистически значима променлива в нашия модел допринася за обяснението на различията между страните в дохода на глава от населението. Но има ли нещо, което обединява тези видимо несравними променливи? Изглежда има обща нишка, или по-скоро две. Първо, тези променливи представляват институции и политики, въвеждащи ясно разбрани и прилагани закони и правила. Правилата трябва да се прилагат безпристрастно и последователно. Водещи принципи на тези правила са честността и справедливостта. Участниците в икономиката не могат

да спестяват в свят на хиперинфлация, причинен от правителства, които се занимават с валутни спекулации, вместо да се държат отговорно. Тези участници не могат да се конкурират със спонсорираните от държавата монополи. Те не могат ефективно да търгуват при наличието на високи мита и фиктивни официални обменни равнища. Те не могат лесно да преодолеят тромавата регулация и корупцията. Те не могат да капитализират бъдещи печалби в свят, лишен от права на собственост. А идеалната просперираща държава на личната и икономическата свобода не може дълго да оцелява без самозащитните механизми, вградени в демократичните институции.

Втората обща нишка е следната: нашите обяснителни променливи измерват успеха в разработването на кооперативни решения на проблеми, свързани с колективно действие. Сами индивидите могат да направят малко, за да запазят стабилна валута, да съхранят правата на собственост, или да установят честни и независими съдилища. Искане за съвместно усилие, което в национален мащаб обикновено включва действия на ниво правителство. Правителствата могат да привеждат в действие договори. Правителствата могат да узаконяват собственост и да я защитават срещу конфискация. Установяването и запазването на една демокрация с нейната система на гарантирани политически права, граждански свободи и свобода на печата само по себе си е постоянно колективно усилие.

Нашето послание е щастливо. Не сме си и мечтали за това, когато започнахме изследването. Политическата свобода е и трябва да бъде силно желана заради самата себе си от хората навсякъде по света. Но тортата си има и черешка: свободата и демокрацията имат щастливи разнопосочни ефекти, носещи икономическо благоденствие и възможно богатство. Какво по-добро от това?

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### *Политически събития*

Страна	Година	Демократично събитие	Година	Антидемократично събитие
Алжир			1991	Армията суспендира изборите
Ангола			1974	Независимост и гражданска война
Бангладеш	1991	Преход към демокрация	1971	Създаване на държавата и еднопартийно управление
Бенин	1991	Провеждане на свободни избори	1974	Установяване на социалистическа държава
Боливия	1981	Установяване на демократично гражданско управление		
Ботсвана	1966	Независимост		
Кабо Верде	1991	Демократични реформи	1975	Установяване на марксистко еднопартийно правление
Централно-африканска република	1993	Въвеждане на гражданско управление	1960	Независимост и управление на военна диктатура
Чад			1960	Независимост и етнически конфликти
Чили	1990	Свободни избори за президент	1973	Диктатура на Пиночет
Кот д'Ивоар			1999	Военен преврат

Куба			1959	Репресивната революция на Кастро
Доминиканска република	1996	Свободни и открити избори		
Египет			1947	Пълен суверенитет и еднопартийно управление
Ел Салвадор	1992	Подписване на договор за военни и политически реформи		
Габон			1960	Автократични президенти след независимостта
Гана	1992	Нова Конституция и многопартийни избори	1957	Независимост и поредица от военни преврати
Гърция	1974	Край на военното управление и монархията; свободни избори		
Гватемала	1986	Установяване на гражданско многопартийно управление		
Хаити	1994	Край на военното управление на Аристид		
Хондурас	1980	Преход към демокрация		
Индонезия	1999	Първите свободни избори от десетилетия	1949	Независимост и еднопартийно управление

Кения			1969	Установяване на еднопартийно управление
Южна Корея	1987	Установяване на демокрация	1961	Авторитарен преврат на Пак Чжон Хи
Ливан	1991	Край на гражданската война и възвръщане на частичен суверенитет		
Мадагаскар	1992	Свободни избори за президент и Народно събрание	1975	Еднопартийно управление
Малайзия	1963	Създаване като независима държава	1969	Преустановяване на демокрацията
Мали	1992	Първи демократични избори и край на диктатурата	1960	Независимост и диктатура
Мавритания			1960	Независимост и еднопартийно управление
Мавриций	1968	Независимост		
Монголия	1993	Бившите комунисти отстъпват монопола върху властта		
Мароко			1956	Установяване на авторитарен режим
Мозамбик	1990	Избори и край на комунизма	1975	Независимост и комунистическо управление
Мианмар			1962	Установяване на военна хунта
Намибия	1990	Независимост		
Непал	1990	Установяване на многопартийна демокрация		

Никарагуа	1990	Преход към демокрация		
Нигер	1999	Установяване на гражданско управление	1960	Независимост, но без свободни избори
Нигерия	1999	Въвеждане на нова Конституция и гражданско управление	1983	Начало на военното управление
Нигерия II	1960	Независимост при демокрация	1966	Военен преврат
Пакистан	1988	Демократичен преход	1999	Военните вземат властта
Панама	1989	Диктаторът Нориега е свален	1968	Установяване на диктатура
Парагвай	1989	Начало на свободните и редовни президентски избори	1954	Установяване на диктатурата на Стреснер
Перу	1980	Възобновяване на демокрацията	1968	Начало на военното управление
Филипините	1986	Диктаторът Маркос е пратен в изгнание	1972	Маркос обявява военно положение
Португалия	1974	Въвеждане на широки демократични реформи		
Руанда	1999	Първи местни избори	1956	Етнически сблъсъци и събаряне на краля
Сингапур	1965	Независимост		
Сомалия			1969	Установяване на военна диктатура
Южноафриканска република	1994	Край на апартейда		

Судан			1956	Независимост и военни диктатури
Судан II			1989	Военен преврат
Сирия			1949	Начало на поредица военни преврати
Тайван	1992	Установяване на многопартийно управление	1949	Установяване на еднопартийно управление на Гоминдана
Танзания	1995	Първи демократични избори от 70-те години насам	1972	Установяване на еднопартийно управление
Того			1967	Установяване на военно управление
Тринидад и Тобаго	1962	Независимост		
Тунис			1956	Независимост и установяване на еднопартийно управление
Уганда			1966	Установяване на диктаторски режим
Уругвай	1985	Възстановяване на гражданското управление	1973	Установяване на военно управление
Венецуела	1959	Демократично избрано правителство слага край на военното управление		
Замбия	1991	Избори и край на еднопартийното управление	1964	Независимост и еднопартийно управление

*Превод: Борис Попиванов*

## Именен показалец\*

### А

Август, Гай Октавиан – I 157, 207  
Адамс, Джон – I 328; II 75  
Аденауер, Конрад II 252, 260, 261,  
270, 271, 274, 275, 280, 289,  
290, 297, 303, 317  
Айзенберг, Алфредо – II 385  
Айзенхауер, Дуайт – II 108  
Айферт, Бен – I 362  
Акбар – I 357  
Акино, Бениньо – II 149  
Акоста, Хосе де – I 40  
Алварес, Майкъл – II 353  
Александър IV – I 248  
Алиенде, Салвадор – II 307, 326,  
328  
Алкивиад – I 57  
Алмънд, Гейбриъл – II 164  
Алтюсер, Луис – II 8  
Алфонсин, Раул – II 340, 377  
Алъм, Пърси – II 268  
Амато, Джулиано – II 246, 285  
Ана, кралица – I 25, 264, 267  
Андреоти – II 285  
Анри IV – II 70  
Ардънт, Дж. – II 11  
Ариас, Карлос – II 125  
Аристид – I 46; II 409

Аристотел – I 10, 63, 130, 131; II  
28, 34, 89, 115  
Армингеон, Клаус – II 216  
Арнолд, Матю – II 80, 82  
Атлий, Клемент – II 243  
Аурангзеб – I 357  
Ачемоглу, Дарон – II 385  
Ашока – I 354

### Б

Баджът, Уолтър – II 307  
Баладюр, Едуар – II 293  
Банерман, Кемпбъл – I 263  
Банкрофт, Джордж – II 75  
Банкс, Артър – II 374  
Бар, Реймон – II 249, 256, 259, 262  
Баро, Робърт – I 340  
Бевин, Ен. – II 243  
Бейджхот, Уолтър – II 366  
Бейкън, Френсиз – II 10  
Бентам, Джеръми – I 198; II 170  
Бентли – II 8  
Бжежински, Збигнев – II 153  
Бианко – II 293  
Бисмарк, Ото фон – II 86  
Блекбърн, Терънс – I 362  
Блеър, Тони – II 189–192  
Блондел, Жан – II 232

---

\* В Показалеца са включени имената от антологияте „Модерната демократична идея“ (обозначени с I) и „Модерната демократична държава“ (обозначени с II).

Блум, Леон – II 284  
Блунчли – II 7  
Боарне, Йожен – I 246  
Боден, Жан – I 17, 68; II 16  
Бодт, Ерик де – II 385  
Болдуин, Стенли – II 251  
Боливар, Симон – II 372  
Болън, Кенет – II 133, 382, 383  
Бон, Гюстав льо – II 95  
Борнхак – II 7  
Брайс, Джеймс – II 92, 141, 154  
Бранд, Вили – II 108, 262, 270,  
274, 290, 303  
Брауншвайг – II 72  
Бритън, Лиън – II 221  
Браун, Р. – II 11  
Буш, Андреас – II 200  
Буш, Джордж – I 392  
Бхагвати, Ягдиш – II 385  
Бърк, Едмънд – I 275, 285; II 49,  
68  
Бърлин, Айзая – II 88  
Бърнъм, Джеймз – II 8  
Бътлър, Дейвид – II 183

## **В**

Вайцекер, Рихард фон – II 247  
Валдхайм, Курт – II 241  
Валенса, Лех – II 150  
Валенсуела, Артуро – II 326  
Вебер, Макс – I 16; II 8, 10, 92,  
117  
Вега, Гарсиласо, де ла – I 35  
Вендом, Франсоа дьо – I 76  
Виктор Емануил III – II 248  
Вителий – I 78  
Владикин, Любомир – II 7

## **Г**

Гаспери, Алчиде де – II 285  
Галахър, Майкъл – II 191  
Ганди, Индира – I 373; II 145, 333  
Ганди, Махатма – I 351  
Гарсия, Алан – II 340  
Геласий, папа – I 14  
Геншер, Ханс Дитрих – II 261, 264  
Гизо – II 76  
Гладстон, Уилям – I 263, 266, 272  
Глобке, Ханс – II 290  
Годолфин – I 264  
Гол, Шарл дьо – II 233–236, 242,  
279, 303  
Голбрайт, Дж. Кенет – II 8  
Голдуотър, Бари – II 315  
Гонсалес, Фелипе – II 340  
Горджис, Майкъл – II 223  
Грант – II 293  
Грейнджър, Г. – I 127  
Гренвил – I 249, 264  
Гронки – II 243  
Гросър, Алфред – II 252, 270, 291  
Гьоте, Йохан Волфганг – II 50, 81

## **Д**

Д'Аламбер – I 68  
Д'Аржансон – I 74  
Д'Естен, Валери Жискара – II 236,  
250, 262, 263  
Дайси, А. В. – II 194  
Дайъмънд, Лари – I 360; II 359,  
360, 401,  
Дал, Робърт – I 7, 289, 300, 313;  
II 8, 127, 354, 377

Далгън, Хю – II 243  
Делма – II 249, 263, 294  
Деметрий Фалерски – I 53  
Демостен – I 53  
Джакман, Робърт – II 382  
Джей, Джон – I 82  
Джексън, Андрю – II 75, 86, 91  
Джери, Елбридж – I 126  
Джеферсън, Томас – I 82, 100, 120,  
194, 328; II 37, 45, 75  
Джонсън, Линдън – II 108, 109  
Джордж II – II 248  
Джордж V – II 251  
Джордж VI – II 243  
Джордж, Лойд – II 115  
Дизраели (Бисконсфийлд) – I 263,  
266, 272  
Дионисий Халикарнаски – I 47  
Доминициан – I 52  
Драйфус, Рут – I 336  
Дрез, Жан – I 344  
Дуарте, Хосе Наполеон – II 148  
Дъглас-Хоум, Алек – II 274  
Дьобре, Мишел – II 234  
Дюркем, Емил – II 90

**Е**

Едуардс, Себастиан – II 385  
Ейнауди, Луиджи – II 243  
Екщайн, Хари – I 360, 362  
Елиът, Т. С. – II 82  
Елстър, Йон – II 8  
Елцин, Борис – II 115  
Енгелс, Фридрих – II 8  
Енеш, Антонио Рамальо – II 124  
Ерхард, Лудвиг – II 252, 270, 280,  
303

Есен – II 7

## **Ж**

Жобер – II 293

## **З**

Закария, Фарийд – I 369

## **И**

Идън – II 303

Изократ – I 146

## **Й**

Йоан XXIII, папа – II 107

## **К**

Каetano, Марсело – II 122, 123

Кай – I 52

Калахан, Джеймс – II 184, 258,  
265, 271

Калхун, Джон – I 222; II 85

Карл, Тери – I 288

Караманлис, Константинос – II 147

Карстенс, Карл – II 290

Картрет – I 264

Картър, Джими – I 379

Касезе – II 276, 300

Катон – I 38

Каценщайн, Петер Й. – II 216

Келзен – II 7

Кенеди, Джак – II 108

Керенски, Александър  
Феодорович – II 124

Кизингер, Георг – II 270, 274

Килбрандън – II 191

Ким Йън Сам – II 342

- Ким Те Чжун – II 342  
 Кинг, Антъни – II 288  
 Кингък, Нийл – II 221  
 Кисинджър, Хенри – II 124  
 Клавдий – I 52  
 Клерк, Фредерик де – II 151  
 Клистен – I 9, 10; II 83  
 Кол, Хелмут – II 247, 261, 262,  
 270, 280  
 Колбер, Жан Батист – I 218  
 Колиар, Жан-Клод – II 253, 258,  
 260  
 Кондорсе, Жан Антоан дьо – I 141  
 Констан, Бенжамен – I 136; II 81,  
 88  
 Конт, Огюст – II 90  
 Конфуций – I 355, 356  
 Копидж, Майкъл – II 347, 383  
 Косига, Франческо – II 241, 245  
 Коти, Рене – II 242  
 Кракси, Бетино – II 254, 255, 259,  
 261, 277, 281, 285  
 Кресон, Едит – 284  
 Кромуел, Оливър – I 25, 76  
 Ксенофонт – I 47, 63, 146, 147  
 Ксеркс – I 40  
 Курий – I 60  
 Кьолройтер – II 8
- Л**
- Ла Брюйер – I 191  
 Ла Малфа – II 254  
 Ласуел – II 8  
 Лафайет, Мари Жозеф – I 164;  
 II 71  
 Лейвър, Майкъл – II 191
- Лембрух, Герхард – II 216  
 Ленин, Вл. Илич – I 390; II 8, 124  
 Леоне, Джовани – II 241, 244  
 Ли Куан Ю – I 339, 340, 354, 378  
 Либаний – I 45  
 Ливайн, Стивън – I 197, 385  
 Лий, Майкъл – II 267  
 Лий, Ричард Хенри – II 30  
 Лиймър, Ед – II 385  
 Лийпхарт, Аренд – 181, 340, 366  
 Ликург – I 57, 63, 75; II 83  
 Лимонги, Фернандо – II 353  
 Линдблом, Чарлз – II 8  
 Линдер, Волф – II 218  
 Линкълн, Ейбръхам – I / 8, 222;  
 II 157, 317  
 Линц, Хуан – II 305, 318, 324–369,  
 380  
 Липман, Стивън – II 385  
 Липман, Уолтър – II 100, 101, 115  
 Липсет, Сиймор Мартин – I 372; II  
 318, 336, 348, 349, 358, 359,  
 375  
 Лиън, Матю – II 45  
 Лок, Джон – I 18–21, 25, 33, 38,  
 120; II 16, 170  
 Лоу, Бонар – II 251  
 Луи Филип Орлеански – II 59  
 Луи XI – I 168  
 Луи XIV – I 168, 191, 195  
 Луи XVI – I 168  
 Луис, Артър – II 208, 325, 326  
 Лукач, Дьорд – II 8  
 Луман, Никлътс – II 8  
 Лутер, Мартин – II 13  
 Льв XII, папа – II 105

Льоброн – II 236, 242  
Льофевр, Анри – II 232  
Любке, Хайнрих – II 241, 247  
Люгер, Карл – II 97

## М

Мабли – I 151, 153  
Мадисън, Джеймз – I 82, 92, 97,  
103, 109, 112, 119, 124; II 16,  
34, 44, 80, 84  
Мазарини, Джулио – I 264  
Маймонид – I 357  
Майнц, Ренате – II 297  
Макгавърн, Джордж – II 315  
Макдоналд, Ремзи – II 251  
Макиавели, Николо – II 16  
Макмахон – II 248  
Макмилън, Харолд – II 266, 303  
Мандела, Нелсън – I 365  
Маршал, Силвен – II 52  
Маркос, Фердинанд – I 364; II 145,  
149, 411  
Маркс, Карл – II 8  
Маронгин, Антонин – II 12  
Маршал, Т. Х. – II 107  
Масо, Жан – II 296  
Мегаклес – I 9  
Медисън, Ангъс – 387, 401  
Медичи, Емилио – II 125  
Мейнуоринг, Скот – II 367–369  
Мейър, Чарлз – II 74  
Мелцер, Алан – II 385  
Менем, Карлос – II 377  
Мени, Ив – II 231  
Мерлини – II 300  
Месмер – II 257

Метенхайм, Курт фон – II 203  
Метерних, Клеменс – II 76  
Меър, Питър – II 191  
Мизес, Лудвиг фон – II 8  
Мил, Джон Стюарт – II 16, 77,  
81–85, 97, 170  
Милър, И. – II 11  
Митеран, Франсоа – II 50, 236,  
237, 249, 250, 263, 284, 304  
Михелс, Роберт – II 8, 95  
Мишле, Жюл – II 57  
Моне, Жанет – II 222  
Монтескьо, Шарл – I 43, 94–96,  
122, 131, 132, 135, 152; II 16,  
29, 80, 170, 233  
Мор, Барингтън – II 167  
Мора, Шарл – II 95  
Моргентау – I 354  
Моро, Алдо – II 261,  
Морои – 263  
Мороа, Пиер – II 283  
Моска, Гаetano – II 8, 95  
Мусолини, Бенито – II 142, 143  
Мушараф, Первез – I 385  
Мънро, Тревър – II 205  
Мюлър, Едуард – II 362  
Мюрвил, Морис дьо – II 250, 257,  
263

## Н

Наполеон Бонапарт – I 245  
Нени, Пиетро – II 106  
Нерон – I 52  
Николай II – II 124  
Никсън, Ричард – II 303  
Нозик, Робърт – II 8

Нориега, Мануел – II 150  
Нума – I 75

## О

О'Донел, Гилермо – I 368; II 185,  
357, 358, 377  
Олсън, Мансър – II 359  
Омир – I 94  
Ориол, Венсан – II 243  
Острогорски, Моисей – II 92  
Отис, Джеймз – II 26, 33  
Отон – I 78

## П

Пак, Джон Хи – II 410  
Палма, Джузепе ди – II 268  
Палмерстън – I 263  
Парето, Вилфредо – II 8, 95  
Паркинсън, Сесил – II 301  
Парсънс, Антъни – II 289  
дъо Пау – I 146, 147  
Пелъм, Хенри – I 264  
Перикъл – I 9, 10  
Перон, М. Е. М. де – II 309  
Пертини, Сандро – II 241, 245,  
253–255  
Пизани, Едгар – II 295  
Пий IX, папа – II 106  
Пий XII, папа – II 106  
Пийл, Робърт – I 263, 265, 269  
Пиночет, Аугусто – II 150, 408  
Пит младши – I 264  
Пит старши – I 264  
Питак – I 206  
Пите – I 263  
Платон – I 58, 106, 357; II 115

Плутарх – I 147; II 28  
Помпей, Трог – I 41  
Помпиду, Жорж – II 236, 249, 256,  
258, 263, 294  
Портели – II 259  
Прес, Лари – II 385  
Пти, Самюел – I 147  
Пшеворски, Адам – I 340, 372,  
383; II 353  
Пътнам, Робърт – II 385

## Р

Рее, Сингман – II 144  
Рейгън, Роналд – I 380, 390; II 110,  
304  
Рейно, Пол – II 279  
Ригс, Фред  
Ришельо, Арман Жан дьо Плеси –  
I 264  
Робеспьер, Максимилиан – II 52,  
57, 68  
Родрик, Дани – II 385  
Рокар, Мишел – II 249, 293  
Роко, Алфредо – II 98  
Рол, Ричард – II 385  
Ромул – I 57  
Рос, Стивън – II 385  
Ротман, Дейвид – II 385  
Роуз, Ричард – II 181, 201  
Рузвелт, Франклин Д. – II 115  
Русо, Жан-Жак – I 18–22, 65, 68,  
72, 74, 76, 79, 80, 150, 153, 154;  
II 83, 84, 90, 109, 170, 233, 309,  
364  
Ръстоу, Данкуарт – II 163, 165

## С

Саладин – I 357  
Салазар, Антонио – II 123  
Салмансар – I 40  
Сарагат, Джузепе – II 244  
Сахаров, Андрей – II 115  
Сен, Амартия – I 333, 373, 376,  
384, 395  
Сен-Жюст – II 57  
Сени – II 244  
Сервий Тулий – I 47, 75  
Сидни, Алджернън – II 26  
Сиейес – II 63  
Симонд-Сисмонди, Ж. – I 164  
Скалфаро, Оскар Луиджи – II 246  
Скеч, Синди – II 368  
Скинър, Куентин – II 14  
Смит, Адам – I 136  
Смит, Гордън – II 252, 269, 270  
Смит, Илайъс – II 36  
Соариш, Мариу – II 124  
Сократ – I 157  
Солженицин, Александър – II 115  
Солон – I 9, 48, 61, 75, 134, 147,  
206; II 83  
Сорел, Жорж – II 94  
Сотело, Леонардо Калво – II 340  
Сото, Ернандо де – II 392, 393  
Спадолини, Джорджо – II 254  
Спиндлър, Зейн – II 385  
Спиноза, Барух – II 16  
Спинола – II 124  
дъо Стал – I 136  
Степан, Алфред – I 371  
Стивънс, Джон – II 35  
Стоун, Алек – II 225

Страфорд – I 264  
Стреснер – II 411  
Суарес, Адолфо – II 148, 307, 340,  
342  
Субрахманям, Аванидхар – II 385  
Сула – I 52  
Съншайн, Джонатан – II 140

## Т

Тагор, Рабиндранат – I 351  
Талбът, Джон – II 385  
Талмън, Джейкъб – II 84  
Тацит – I 78  
Тачър, Маргарет – II 110, 185, 191,  
243, 258, 267, 273, 274, 286,  
287, 289, 298, 301, 304, 333,  
339  
Терпандър – I 140  
Теслър, Марк – I 375  
Тиберий – I 52, 207  
Тили, Чарлз – II 12  
Тит Ливий – I 47  
Титмъс, Ричард – II 107  
Токвил, Алексис дьо – I 162, 165,  
198, 330; II 8, 16, 26, 46, 76,  
79–81, 154  
св. Тома от Аквино – I 15, 357  
Торндайк, Тони – II 205  
Труман, Хари – II 8  
Трюдо, Пиер  
Тукидид I / 11

## У

Уайнър, Мирън – II 169, 175, 322  
Уебстър, Х. Т. – II 95  
Уелингтън – II 76

Уилсън, Греъм – II 190  
Уилсън, Джеймз – II 33, 35  
Уилсън, Уудроу – I 390; II 76, 115,  
181, 366  
Уилсън, Харолд – II 273, 287  
Уилям III – I 264, 267  
Уинтроп, Джеймз – II 40  
Уолпоул, Робърт – I 264  
Уолтърс, Алън – II 289  
Уошингтън, Джордж – II 37, 74,  
83, 317  
Ууд, Гордън – II 25  
Уърдсуърт, Уилям – II 74

## Ф

Фабийос, Лоран – II 283  
Фаланг – I 41  
Фалеас Халкедонски – I 58  
Фелдстейн, Мартин – II 226  
Филип – I 53, 54  
Филмър, Робърт – I 25  
Финдли, Уилям – II 42–44  
Фонтана, Бианкамария – II 48  
Франко, Франсиско – I 363  
Фридман, Милтън – II 8, 385, 390,  
394

## Х

Хайек, Фридрих фон – II 8  
Хамилтън, Александър – I 82, 329  
Ханибал – I 54  
Хансенс, Доминик – II 385  
Харли – I 264  
Хейзинга, Йохан – I 14  
Хейлшам – II 185, 205  
Хенеси, Питър – II 299

Херменс, Ф. А. – I 258  
Херодот – I 9, 10  
Хесълтайн, Майкъл – II 274  
Хийт, Едуард – II 274, 289  
Хинденбург, Паул фон – II 248  
Хиршман, Албърт – II 8, 361  
Хитлер, Адолф – II 97, 142, 243,  
269  
Хобс, Томас – I 18–20, 38; II 16  
Хороуиц, Доналд – II 318, 324,  
336–344, 348  
Хуан Карлос – II 148  
Хуарес – II 317  
Хукър, Ричард – I 27, 35  
Хумболд, В. фон – I 133  
Хъксли, Олдъс – I 335  
Хънтингтън, Семюъл – I 298, 358,  
362, 377; II 17, 122, 357, 358  
Хюм, Дейвид – I 136

## Ц

Цебелис, Жорж – II 222  
Цезар, Гай Юлий – I 52, 249, 287  
Цилу – I 355  
Цицерон – I 13, 49

## Ч

Чарлз I – I 25  
Чарлз II – I 25, 264, 267  
Че Гевара – II 156  
Чеибуб, Хосе Антонио – II 353  
Чембърлейн, Джоузеф – I 272  
Ченчели – II 259  
Чърчил, Уинстън – II 115, 183, 317

### Ш

- Шабан – II 249, 263, 294  
Шапиро, Мартин – II 225  
Шафтсбъри – I 33  
Шевалие, Мишел – II 46  
Шелбърн – I 264  
Шилер, Фридрих – II 274  
Ширак, Жак – II 250, 262, 293, 303  
Шмид, Хелмут – II 262, 270, 274,  
275  
Шмитер, Филип – I 288  
Шрьодер, Герхард – II 247  
Шугарт, Матю – II 369  
Шумпетер, Йозеф – I 235, 291; II  
8, 126, 127

### Щ

- Щайнер, Юрг – II 213  
Щраус, Лео – II 115  
Щраус, Франц Йозеф – II 262  
Щрос – II 274

### Ю

- Юнгер, Ернст – II 82  
Юстин – I 41

### Я

- Ярузелски, Войчех – II 150

## АВТОРИТЕ:

**Адам Пшеворски (Adam Przeworski)** – професор по политология в Нюйоркския университет.

**Аренд Лийпхарт (Arendt Lijphart)** – професор по политология в Калифорнийския университет (Сан Диего).

**Бианкамария Фонтана (Biancamaria Fontana)** – професор по история на политическата мисъл в Лозанския университет.

**Гордън Ууд (Gordon Wood)** – професор по история в Университета Браун (Провидънс).

**Джон Талбът (John Talbott)** – инвестиционен банкиер.

**Доналд Хороуиц (Donald Horowitz)** – професор по право и политология в Университета Дюк (Северна Каролина).

**Ив Мени (Ives Meny)** – професор по право и политология в Европейския университет (Флоренция).

**Майкъл Алварес (Michael Alvarez)** – преподавател по политология в Университета в Сао Пауло.

**Ричард Рол (Richard Roll)** – професор по международни финанси в Калифорнийския университет (Лос Анджелис).

**Семюъл Хънтингтън (Samuel Huntington)** – професор по международни отношения в Харвардския университет.

**Сиймор Мартин Липсет (Seimour Martin Lipset)** – професор по политология и социология в Станфордския университет.

**Фернандо Лимонги (Fernando Limongi)** – доцент по политология в Университета в Сао Пауло.

**Хосе Антонио Чеибуб (Jose Antonio Cheibub)** – преподавател по политология в Пенсилванския университет.

**Хуан Линц (Juan Linz)** – професор по социология и политология в Йейлския университет.

**Чарлз Мейър (Charles Maier)** – професор по европеистика в Харвардския университет.

Съставителят на настоящата антология **Светослав Малинов** е магистър по политология [СУ „Св. Климент Охридски, 1993], магистър по политическа философия [University of York, UK, 1996] и доктор по политология [СУ „Св. Климент Охридски, 1999]. Д-р Малинов е автор на книгата Критика на политическия рационализъм. Изследване върху политическата мисъл на Едмънд Бърк (2003) и съставител на антологията Модерната демократична идея (2003) и двутомната антология Консерватизмът (том I, 1999; том II, 2000). Автор е на множество публикации в областта на политическата теория и историята на политическата мисъл, както и на първите преводи на български език на класиците Джон Лок [Два трактата за управлението (1997), Писмо за толерантността (1998)] и Едмънд Бърк [Размисли за революцията във Франция (2000)]. Понастоящем д-р Малинов е редовен преподавател към Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и главен редактор на теоретичното списание за политика и култура РАЗУМ.

**Модерната демократична държава**  
**Антология**

Съставител: *Светослав Малинов*  
Художник на корицата: *Орлин Христов*  
Редактор: *Люба Йонева*  
Графичен дизайн и предпечат: *Мила Грънчарова*

Българска. Първо издание, 2004  
Формат 60×84/16. Печатни коли 26.5

Печат: **Симолони**

**Училище за политика**