

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ГОСУДАРСТВАХ СОДРУЖЕСТВА



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ,
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И СОБЛЮДЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ МПА СНГ

С. Л. Ткаченко

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ



Санкт-Петербург
2018

УДК 324
ББК 66
Т48

Рецензенты: заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ — директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ) Д.Г. Гладей; д-р полит. наук, проф. Н.Ю. Маркушина (С.-Петербург. гос. ун-т); генеральный советник Экономического суда СНГ, д-р юрид. наук, проф. Ю. В. Мишальченко

Т48 Ткаченко С. Л. Институт президентской власти. СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, 2018. — 216 с.

ISBN 978-5-86857-076-6

В настоящем издании рассматриваются проблемы становления и развития института президентской власти, начиная с его зарождения в XVIII веке и вплоть до становления в государствах, возникших после распада СССР в 1991 году. Автор анализирует генезис концепции разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную, а также роль института президентской власти в формировании современной системы управления государством. Отмечено, что институт президентской власти занимает особое место в государствах — участниках МПА СНГ. Именно при координирующем руководстве президента в этих странах на современном этапе структуры всех трех ветвей государственной власти работают над созданием моделей политico-экономического развития, учитывающих национальную специфику, внутриполитические процессы и быстро меняющуюся внешнюю среду.

Издание рассчитано на парламентариев, политологов, международников, юристов, журналистов, сотрудников неправительственных организаций, а также на широкий круг читателей, интересующихся историей развития политических институтов и проблематикой государственного строительства в государствах — участниках МПА СНГ.

Выраженное в настоящем издании мнение автора может не совпадать с официальной позицией Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ.

© Ткаченко С. Л., 2018
© Секретариат Совета
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников Содружества
Независимых Государств, 2018

Оглавление

Список сокращений	4
Введение	5
Глава 1. Зарождение института президентской власти	32
Глава 2. Президентские республики в современной мировой политике	64
Глава 3. Президентская власть в российском законодательстве	85
Глава 4. Дискуссия о сущности института президентской власти в России	97
Глава 5. Политическая экономия и евразийская интеграция: роль президентской ветви власти	115
Глава 6. Президентские выборы в Российской Федерации с 1991 года: ход избирательных кампаний и их итоги	139
Глава 7. Администрирование президентских выборов: основные проблемы	156
Заключение	175
Приложения	184
Список источников и литературы	200

Список сокращений

БДИПЧ ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ
БРИКС	Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР (группа пяти крупнейших развивающихся государств планеты)
ВВП	валовой внутренний продукт
ВС СССР	Верховный Совет Союза Советских Социалистических Республик
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
КПРФ	Коммунистическая партия Российской Федерации
КПСС	Коммунистическая партия Советского Союза
ЛДПР	Либерально-демократическая партия России
МВФ	Международный валютный фонд
МПЭ	международная политическая экономия
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОИС	Организация исламского сотрудничества
ООН	Организация Объединенных Наций
ПА ОБСЕ	Парламентская ассамблея ОБСЕ
ПА СЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
РАН	Российская академия наук
РСФСР	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
СЕ	Совет Европы
СНГ	Содружество Независимых Государств
ТНК	транснациональные корпорации
ТТИП	Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство
ТТП	Транстихоокеанское партнерство
ЦИК РФ	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества

Введение

Настоящее исследование посвящено обсуждению президентской системы как одной из ключевых и наиболее популярных сегодня форм государственного управления на планете. Зародившись несколько столетий назад, она переживала на протяжении истории Европы, Западного полушария, а также некоторых государств за их пределами периоды как роста, так и снижения своей популярности. Основной же стала долгосрочная тенденция к распространению президентской системы за пределы региона зарождения (Северная Атлантика и континентальная Европа) и утверждению в других частях планеты.

Новый старт росту популярности данной системы дали окончание холодной войны и дезинтеграция Советского Союза. Практически все страны, которые возникли или обрели реальный суверенитет в результате этих процессов, приложили значительные усилия для ее внедрения. Несомненно, основную роль здесь сыграло желание применить опыт государственного управления единственной сверхдержавы, оставшейся на планете после окончания холодной войны, — США. Сам Вашингтон сделал немало для пропаганды именно такой модели. Но главным образом речь следует вести не о навязывании, а о добровольном выборе в пользу президентской системы государственного управления. В Российской Федерации и других странах, возникших в процессе дезинтеграции СССР, ее рассматривали в качестве панацеи от многих бед, которые ассоциировались у общественности и политического истеблишмента новых независимых государств с советской эпохой.

Приступая к исследованию данной темы, мы исходим из того, что форма правления может рассматриваться как характеристика структуры и системы взаимоотношений высших органов власти в суверенном государстве. Указанные высшие органы власти составляют фундамент совокупности структурных элементов формы правления, находясь между собой в определенных, зафиксированных в нормах права взаимоотношениях.

Форма правления характеризует структурную организацию государственной власти, отражая компетентностные вза-

имоотношения между высшими органами власти. Понятно желание законодателей закрепить в нормативных правовых актах не только компетенции данных органов, но и характер их взаимоотношений, без адекватной оценки которых невозможно понимание существенных отличительных признаков конкретных форм правления. Последние отражают как институциональные, так и нормативные особенности функционирования государственной власти. Ибо политически значимые характеристики любой из известных нам форм правления выражены в ее конституционно-правовых признаках. Эти характеристики отражают особенности политической истории государства и являются результатом борьбы (часто многовековой) между ветвями власти за оптимальную модель управления государством, гарантирующую, что ни одна из ветвей власти не одержит победы над другими и не низведет их до уровня статистов, не влияющих на реальную жизнь государства и его граждан.

Традиционно выделяется несколько форм правления: президентская, полупрезидентская, парламентская, смешанная и другие¹. В данном исследовании мы анализируем первые две. Именно они сегодня утвердились во всех государствах, являющихся участниками МПА СНГ. Эти формы правления не статичны, и после периода установления основ большинство государств приступило к их «тонкой настройке», которая осуществляется с учетом национальных особенностей, а также первого опыта деятельности властных структур в качественно новой ситуации, связанной с обретением суверенитета. Выбор президентской формы правления, помимо позитивного ее имиджа, сформированного благодаря примеру США, также связан с возникшим в начале 1990-х гг. устойчивым убеждением в том, что парламентская система естественным путем генерирует нестабильность правительства и всей исполнительной ветви власти.

Разрабатывая новую для своей эпохи модель государственного устройства и управления, «отцы-основатели» США в первую очередь опасались того, что угроза стабильности но-

¹ Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006.

вой системы будет исходить от законодательной ветви власти². Имея в качестве источника легитимности «волю народа», выраженную путем голосования, законодательная власть могла попытаться нарушить баланс сил в политической системе в свою пользу, рассматривая институты других ветвей власти как менее легитимные и недостаточно связанные с интересами простого народа. Именно поэтому в Конституции США детально характеризуются все ее основные институты. Тем самым закладываются дополнительные гарантии того, что демократическая модель не будет разрушена, а власть не окажется в руках одной из ветвей — законодательной, представленной двухпалатным Конгрессом США.

Помимо механизма заимствования зарубежного опыта, прежде всего, как отмечено выше, американского, существует и еще один механизм, широко используемый в Российской Федерации и других государствах региона, — экспериментирование с отдельными элементами традиционных форм правления. Речь может идти о расширении или сокращении полномочий президента, введении ограничения на число президентских сроков одного политика или, напротив, устраниении каких-либо ограничений для периода нахождения на посту главы государства. Ниже мы рассмотрим усилия отдельных государств — участников МПА СНГ по такой «тонкой настройке» своих политических систем. Они отражают напряженный поиск оптимальной модели государственного управления, который вот уже более четверти столетия ведется в странах МПА СНГ.

Очевидное для объективных наблюдателей состояние кризиса, в котором находится изучение иностранными специалистами из государств трансатлантической зоны политических систем государств СНГ, отражается в том, что сегодня исследователь данной темы оказывается перед искусственным выбором, сформированным мейнстримом связанных с ней публикаций в ведущих научных журналах. Имеется в виду выбор между авторитаризмом (классическим — гегемонистским³ или

² Санстейн К. Изменение конституционных полномочий американского Президента // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 4–5. С. 112.

³ Schedler A. The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. Oxford: Oxford University Press, 2013.

соревновательным — электоральным⁴) и гибридным режимом, предлагающим различные трактовки и степени развития. Мы отрицаем такую формулировку исследовательской задачи при изучении института президентской власти, считая ее надуманной и некорректно сужающей предметное поле, в рамках которого проводится анализ президентализма в государствах нашего региона и за их пределами.

Понятие «гибридный режим» утвердилось в политологической научной литературе благодаря работам американской исследовательницы Б. Геддес, изучавшей становление и развитие демократических институтов в Латинской Америке⁵. Термином «гибрид» она характеризовала противоречивую для традиционной политологии природу режимов в государствах Латинской Америки, при которых элементы авторитаризма и прямого правления военных сочетались с регулярно проводимыми и относительно свободными выборами. Популярность дискуссии на тему гибридных режимов росла пропорционально усилиям США по экспорту в государства Западного полушария демократических институтов как части формировавшегося в этот период Вашингтонского консенсуса⁶.

Ниже мы рассмотрим эти взгляды подробнее, поскольку сегодня именно они имеют важнейшее значение в научной дискуссии об институте президентской власти. Здесь же отметим, что за пределами жесткого и зачастую искусственного выбора (авторитаризм или гибридные режимы) научные дискуссии

⁴ Howard M. M., Roessler Ph. G. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes // American Journal of Political Science. 2006. Vol. 50. No. 2. P. 365–381.

⁵ Geddes B. A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies // American Political Science Review. 1991. Vol. 85. No. 2. P. 371–392; Geddes B. Initiations of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America / A. Lijphart (ed.). Boulder, CO: Westview Press, 1996. P. 15–41.

⁶ Latin American Adjustment: How Much Has Happened? / J. Williamson (ed.). Washington, DC: Institute for International Economics, 1990; Naim M. Latin America's Journey to the Market: From Economic Shocks to Institutional Therapy. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth, 1995; Naim M. Washington Consensus or Washington Confusion? // Foreign Policy. 2000. No. 118. P. 86–103.

о генезисе и современном состоянии политических режимов в государствах СНГ ведутся в ограниченных масштабах⁷. Как правило, рассуждения об авторитарной или гибридной природе института президентства в данном регионе игнорируют учёные, представляющие юридическую и историческую науки. По нашему мнению, определение некоего режима как гибридного на практике означает неспособность дать ему содержательную характеристику. В крайнем случае обращение к этому термину отражает желание рассматривать в качестве статичного некое важное явление, которое динамично развивается и не может быть полновесно оценено, если при этом не будут учтены такие факторы, как вектор развития и скорость, с которой происходят перемены. Использование определения «гибридный», таким образом, обусловлено стремлением перейти от анализа конкретных обстоятельств возникновения политического режима и внешней среды его развития к построению абстрактных внеисторических моделей, полезность которых для понимания реальных политico-экономических и социально-культурных процессов невелика. Как объясняет П. Гуд, обращение к модели гибридного режима объясняется похвальным, по его мнению, желанием политологов уйти от доминирования в исследованиях формалистических и количественных методов⁸. Даже если мы принимаем такое толкование, то остается без ответа вопрос о возможности применения в научных исследованиях неких принципиально иных методов, вместо названных выше. Заявление о готовности отказаться от традиционных методов исследования должно сопровождаться указанием на методы, которые будут использоваться вместо них. В данной ситуации вывод о том, что государства СНГ вместо того, чтобы двигаться к описанной в западных учебниках мо-

⁷ Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 7.

⁸ Goode J. P. Eyes Wide Shut: Democratic Reversals, Scientific Closure, and the Study of Politics in Eurasia // Social Science Quarterly. 2016. Vol. 97. No. 4. P. 878.

дели демократии, движутся в самых разных направлениях, представляется логичным, но банальным⁹.

Уже более четверти столетия идет научная дискуссия: действительно ли парламентская форма правления приближает становление подлинно демократической политической системы в новых независимых государствах, а президентская — отдаляет. Именно на этом настаивал профессор Йельского университета Х. Линц в получившей широкую известность статье о недостатках президентской формы правления¹⁰, а затем и в вышедшей под его редакцией монографии¹¹. В его публикациях данный тезис доказывался на примере государств Латинской Америки. Многолетняя дискуссия между Х. Линцем и его оппонентами привела к тому, что в чистом виде тезис об опасности президентской формы правления для демократии был учеными отвергнут. Но и точка зрения об однозначной безальтернативной пригодности этой формы для строительства демократии в любом государстве планеты независимо от внешней среды и исторического опыта не была поддержана. Данный спор привел к утверждению формально правильного, но мало-полезного на практике вывода: разрешение проблемы выбора оптимального политического режима для трансформации авторитарного государства советского типа в демократическое может состоять в создании смешанной (полупрезидентской) формы правления¹².

Начало XXI в. было отмечено в крупнейших демократиях планеты новым и неожиданным явлением: резким падением

⁹ Carothers Th. The End of the Transition Paradigm // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 1. P. 5–21; Diamond L. Thinking About Hybrid Regime // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 21–35; Levitsky S., Way L. A. The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 51–66.

¹⁰ Linz J. J. The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy*. 1990. Vol. 1. No. 1. P. 51–69.

¹¹ Linz J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence* / J. J. Linz, A. Valenzuela (eds.). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994.

¹² Shugart M. S. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns // *French Politics*. 2005. No. 3. P. 323–351.

доверия граждан к таким институтам, как парламенты и судебные структуры. Политическая история государств Евразии и Американского континента за последние 10–15 лет представила нам немало тому примеров. В их числе кризис «классических» политических партий, выражавших устоявшиеся комплексы ценностей; неожиданные электоральные успехи ультрарадикальных политических сил, прежде рассматривавшихся как маргинальные и «нерукопожатные»; популярность в средствах массовой информации «языка вражды» при описании политических и социальных проблем современности. В качестве примера многочисленных «неформатных» политических объединений назовем получившие значительную электоральную поддержку Австрийскую партию свободы, греческую неонацистскую партию «Золотой рассвет», венгерскую ультраправую националистическую партию «Йоббик», нидерландскую Партию свободы.

Практически во всех государствах Западной и Центральной Европы значительно упала явка избирателей на выборах и референдумах. Представители молодого поколения крайне редко ассоциируют себя с той или иной политической партией, предпочитая на каждом выборах голосовать, основываясь на впечатлениях от недавно завершившейся агитационной кампании и игнорируя существующую систему политических институтов, на базе которой формируется долговременная поддержка гражданами политических партий или движений. Еще одна популярная возможность продемонстрировать свои убеждения — не делать выбора вообще. Политические действия в рамках электорального поля нередко приобретают характеристики *флешмоба* или *перформанса* — кратковременного объединения вокруг какой-то проблемы, которая рассматривается как наиболее значимая и требующая немедленного реагирования. Зачастую при этом проблема оказывается надуманной или же ее острота сильно преувеличено. В силу этого накануне выборов общественная дискуссия концентрируется вокруг одного вопроса и подменяет собой комплексный подход политических сил к обсуждению основных проблем государства и поиску сбалансированных решений.

Поскольку спектр реальных или вымышленных проблем может быть велик, избиратели, вовлеченные в их обсуждение,

вынуждены формулировать свою позицию по вопросам, в которых ни они, ни абсолютное большинство «говорящих голов» в СМИ не являются специалистами. Этим объясняется все чаще встречающееся желание обычного гражданина голосовать за популистов на президентских или, реже, парламентских выборах. Избиратели в государствах Европейского союза, особенно молодые, страдающие от высокого уровня безработицы и отсутствия для их поколения того, что принято называть социальными лифтами, наиболее активно поддерживают антисистемные политические силы. Не задумываясь о последствиях, они провозглашают готовность разрушать статус-кво, формировавшееся десятилетиями в окружающем их обществе, даже если нет ничего, что можно предложить ему взамен¹³.

Обращаясь к вопросу о методологии нашего исследования, отметим, что мы использовали тематический контент-анализ академических и публицистических материалов, посвященных президентской власти и функционированию ее институтов в различных государствах планеты, прежде всего — в странах, входящих в Межпарламентскую Ассамблею СНГ. Кроме того, мы применяли сравнительно-исторический метод, проанализировали правовые и политические документы, изучили статистические данные о состоянии общества и экономики в исследуемых государствах, а также многочисленные опросы общественного мнения (особенно в выборальные периоды). Занимаясь более 10 лет мониторингом выборов президента в государствах — участниках МПА СНГ, в том числе осуществляя руководство международными группами экспертов по изучению политических систем и выборальных процедур в этих государствах, мы имели возможность ознакомиться с сотнями связанных с рассматриваемой темой правовых документов, проводить интервью с участниками президентских выборов и их советниками, анализировать публикации в СМИ и информационные кампании в виртуальном пространстве¹⁴. Настоящее исследование обобщает опыт наблюдения за ста-

¹³ Фоа Р.С., Мунк Я. Опасность деконсолидации: демократический раскол // Контрапункт. 2017. № 7. С. 1.

¹⁴ Ткаченко С.Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2015.

новлением демократических институтов в государствах — участниках МПА СНГ, делая акцент на формирование и развитие института президентства.

Несмотря на огромную популярность исследуемой нами тематики у СМИ, научных публикаций, обобщающих опыт и проблемы становления президентской власти на пространстве СНГ, практически нет. В научной литературе государств трансатлантической зоны исследуемую нами проблематику заменили масштабные и часто излишне многословные рассуждения об авторитаризме¹⁵. Они сочетаются с усилиями по спасению популярной некогда и ныне отвергнутой серьезными исследователями парадигмы «демократического транзита». В рамках данной парадигмы президентской власти отводилось значительное место в процессе построения на пространстве бывшего СССР «цивилизованных государств европейского типа». То есть, по сути, речь шла о копировании отдельных элементов западноевропейской политico-правовой системы, открытой для внешнего контроля, а также об осуждении даже гипотетической возможности учета национальной специфики в процессе государственного строительства.

Настойчивость специалистов по «транзитологии» принесла свои плоды. Доминирующий в научной литературе зарубежных государств подход к оценке политических процессов на постсоветском пространстве оформился в монохромную картину, не допускающую дискуссии: во всех новых суверенных государствах, возникших на месте СССР, за исключением трех прибалтийских стран, возродились авторитарные тенденции¹⁶. Страны СНГ, настаивают некоторые эксперты, дрейфуют в «сумрачную зону» между демократией и авторитаризмом, с течением времени все больше удаляясь от демократии¹⁷.

¹⁵ Democracy and Authoritarianism in the Post-Communist World / V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (eds.). NY: Cambridge University Press, 2010; Goode J. P. Eyes Wide Shut: Democratic Reversals, Scientific Closure, and the Study of Politics in Eurasia // Social Science Quarterly. 2016. Vol. 97. No. 4. P. 876.

¹⁶ Hale H. E. Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. P. 2.

¹⁷ Carothers Th. The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. P. 6.

Примерно с конца 1990-х гг. зарубежные ученые особенно часто стали характеризовать возникшие на постсоветском пространстве режимы как авторитарные. При этом фактически сразу была высказана идея о том, что в своем движении от демократии данные режимы далеко ушли от классических моделей периода первой половины XX в., когда авторитаризм рассматривался как промежуточный этап на пути генезиса государств либо к демократии, либо к тоталитаризму. Убеждение в том, что авторитаризм — это временное явление для политической истории государств региона и рано или поздно он неизбежно трансформируется в более стабильный демократический режим, современная западная академическая литература оставила вне своего внимания.

Сейчас сторонники этого подхода (авторитаризм как ключевая характеристика переходного периода государств, возникших после окончания холодной войны в Евразии) отстаивают точку зрения, что указанная модель политической системы самодостаточна, она может быть устойчивой в долгосрочной перспективе. При этом описанная модель, какое бы название ей ни давали, объявляется зарубежными экспертами нежелательной и заведомо неблагоприятной для самих государств СНГ, а также для их партнеров в мире. Именно из данной негативной оценки сформировавшихся в странах Содружества политических систем ведут свое начало многочисленные исследования (и даже целые политологические школы) о *regime change*, т. е. о насильтственной (вооруженной) и поддержанной извне смене государственной власти.

Поскольку термин «авторитаризм» слишком абстрактный и ассоциируется с достаточно далеким прошлым, неизбежным следствием его применения в современной академической литературе стало желание ученых уточнить его, добавив определение и наполнив таким образом новым содержанием. Наиболее часто в научной литературе о политических режимах государств, переживающих переход от плановой экономики и авторитаризма советского типа, применяются два понятия: 1) конкурентный авторитарный режим и 2) гегемонистский авторитарный режим.

Понятие «конкурентный авторитарный режим» предполагает ситуацию, в которой одна из элитных групп получила

власть в результате вполне демократических и свободных выборов, а впоследствии использует имеющиеся административные и экономические рычаги для того, чтобы принудить население вновь и вновь голосовать в свою поддержку. Такое принуждение не всегда носит насильтственный характер, но сторонники данной теории характеризуют поведение действующих властей на избирательном поле как «нарушение правил»¹⁸. Иногда, отмечают указанные авторы, избирательные нарушения приобретают столь частый и масштабный характер, что конкретный политический режим оказывается не в состоянии соответствовать даже минимальным критериям демократии¹⁹. При этом сторонники данного подхода признают, что в таких режимах отсутствует государственная цензура и сохраняются многопартийная система, международное наблюдение за выборами, независимость судов, активность политической оппозиции, поддержка бизнесом различных политических сил. Таким образом, именно попытки нарушения правил организации и проведения выборов могут послужить ключевым индикатором, на основании которого некое государство может быть отнесено к категории «конкурентный авторитарный режим».

В изданной в 2015 г. монографии²⁰ мы подробно рассмотрели данную аргументацию, признав ее вводящей в заблуждение и, зачастую, намеренно манипулятивной. Действительно, ряд наиболее популярных определений демократии сводят ее возникновение и сохранение к ситуации, когда население на регулярных, свободных и справедливых выборах избирает органы власти. Еще одно, максимально короткое и доходчивое, определение гласит: «Демократия — это процедуры». Оно соответствует выдвинутому почти столетие назад великим немецким социологом М. Вебером тезису о том, что власть признается легитимной народными массами, если имеет божественную природу, монархическое обоснование (традици-

¹⁸ Levitsky S., Way L. A. The Rise of Competitive Authoritarism // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 52.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ткаченко С.Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. С. 72–84.

онная легитимность), рождена в огне революции (харизматическое господство) или возникла и существует потому, что соблюдает процедуры, согласованные и принятые гражданами страны (господство, основанное на рационально осознанных правилах)²¹.

Учитывая это и обладая широким доступом к информации об организации выборов в государствах СНГ, об их электоральном законодательстве, проверенном экспертами²² на соответствие Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств²³ и Свода рекомендуемых норм при проведении выборов²⁴, а также о результатах международного мониторинга, мы считаем необходимым признать попытки найти истоки авторитаризма в электоральных нарушениях неубедительными. Критики государств рассматриваемого нами региона крайне плохо владеют «материальной частью» тематики организации и проведения выборов. В ряде случаев в качестве доказательств нарушений они ссылаются на поддельные или неверно интерпретируемые ролики в социальных сетях, на основе которых делаются масштабные обобщения о нарушениях на выборах и референдумах.

Понятие «гегемонистский авторитарный режим» также акцентирует существенное внимание на электоральных аспектах функционирования политического режима²⁵, но при этом изображается, как правило, значительно более мрачная картина:

²¹ Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, CA: University of California Press. 1978.

²² Opinion on the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States: adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16–17 March 2007) / on the basis of comments by Mr Ch. Grabenwarter (member, Austria). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf&file=CDL-AD\(2007\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf&file=CDL-AD(2007)007-e).

²³ Конвенция принята на саммите СНГ в Кишиневе 7 октября 2002 г.

²⁴ Одобрен Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией).

²⁵ Howard M. M., Roessler Ph. G. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes // American Journal of Political Science. 2006. Vol. 50. No. 2. P. 367.

подлинная конкуренция отсутствует, в выборах реально участвует лишь правящая партия или лишь один выдвинутый действующей властью кандидат. Сторонники данной категории приводят в качестве примера Тунис и Узбекистан, что не позволяет рассматривать ее как глобальную и актуальную для государств — участников МПА СНГ. Нет никаких сомнений в том, что организованные структурами власти некоего государства электоральные нарушения, как и участие в выборах там лишь одного кандидата или одной политической силы, не имеют никакого отношения к народовластию. Эти нарушения крайне трудно скрыть или представить в качестве соответствующих критериям свободных и справедливых выборов. Государство, в котором данные нарушения происходят, оказывается вне круга демократических государств, нарушения электоральных процедур в нем обсуждаются публично и в международных организациях (ООН, ОБСЕ и др.), и в средствах массовой информации. Но такая практика грубого нарушения международно признанных норм свободных и справедливых выборов в современном мире является исключением, а государства, в которых «выборы без выбора» происходят, испытывают серьезное международное давление. Для становления институтов демократии в новых независимых государствах наиболее принципиальное значение имеет то, что периодически проводимые в соответствии с международными стандартами выборы укрепляют систему народовластия в стране. Регулярные выборы постепенно делают привычным соблюдение демократических норм, шаг за шагом приближают политический режим в государстве к стандартам, принятым в демократическом обществе.

Именно показанные выше трудности содержательного характера, препятствующие характеристике современных политических режимов на пространстве СНГ с использованием определения «авторитарный», привели к тому, что по отношению к региону все чаще используется новый термин — «гибридные режимы». Он получил широкое распространение в середине 1990-х гг. для описания политических режимов

в совсем другом регионе планеты — в Латинской Америке²⁶. С начала ХХI в. зарубежные эксперты стали его активно использовать для характеристики ситуации на постсоветском пространстве²⁷. Затем данное понятие проникло и в дискурс ученых СНГ о генезисе политических институтов в их странах, где применяется для определения базовых характеристик действующих политических режимов.

Как было отмечено выше, мы весьма скептически относимся к оценке данной концепции как научно значимой или полезной при анализе динамичных процессов государственного строительства. Оценка некоего политического режима как «гибридного» на практике зачастую представляет собой попытку имитировать содержательную характеристику, избегая масштабного анализа эмпирических данных и выдвижения научно обоснованных выводов. Действительно, если точкой начала движения по строительству государственности в странах МПА СНГ был авторитарный советский режим с его однопартийностью, тотальной цензурой и символическими выборами-референдумами за одного кандидата, а точкой окончания движения является демократическая политическая система с многопартийностью, обеспеченными на практике свободами, включая справедливые выборы на многопартийной основе, то все пространство между двумя этими точками можно смело назвать «гибридным»²⁸. Такой подход на первый взгляд представляется логичным и утилитарным, но едва ли он является крупным вкладом в науку, новым словом в сравнительной по-

²⁶ Geddes B. A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies // American Political Science Review. 1991. Vol. 85. No. 2. P. 371–392; Karl T. L. The Hybrid Regimes of Central America // Journal of Democracy. 1995. Vol. 6. No. 3. P. 72–87.

²⁷ Petrov N., Lipman M., Hale H. E. Three Dilemmas of Hybrid Regime Governance: Russia from Putin to Putin // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. No. 1. P. 1–26.

²⁸ Именно такой подход взяли на вооружение Н. Петров и его коллеги, стремясь найти проявления гибридности политической системы России в действиях структур власти, связанных с организацией и проведением выборов, регулированием деятельности средств массовой информации и работы государственных институтов. См.: Petrov N., Lipman M., Hale H. E. Three Dilemmas of Hybrid Regime Governance: Russia from Putin to Putin. P. 2.

литологии. Ниже мы будем периодически использовать термин «гибридная политическая система» именно для того, чтобы охарактеризовать переходное состояние нынешнего этапа государственного строительства, а также неуверенность в том, какой именно политическая система указанных государств окажется в перспективе 15–20 лет. За этот период произойдет смена поколений лидеров, и на место нынешней генерации, чье формирование проходило в советский период, придет новое поколение. Его становление пришлось на период после распада СССР, и оно уже сейчас не знакомо с советскими «структурами повседневности».

Зарубежные исследователи установили несколько любопытных свойств поведения элит из гибридных государств. Они, в частности, чувствительны к тому, как их воспринимает международное сообщество, как внутриполитическая жизнь в этих странах освещается в СМИ, что о них пишут ученые и говорят лица творческих профессий (писатели, поэты, режиссеры, актеры). Эти элиты также внимательно следят за развитием практики мониторинга выборов и регулярно приглашают на них международных наблюдателей из широкого спектра межправительственных и неправительственных организаций. Большинство государств, отнесенных учеными к категории гибридных, входят в международные организации типа Совета Европы и ОБСЕ. Такие организации объединяют «признанные» демократии и государства, которые хотели бы демократические институты создать, а практики их функционирования усовершенствовать.

Популизм является не самой привлекательной, но зачастую неотъемлемой частью современной демократии. Такие ее важные институты, как система сдержек и противовесов, возможность лишения парламентариев депутатской неприкосновенности и отзыва фактически любого политика на основании достаточных свидетельств нарушения законов, делают привычным и закономерным недоверие к правящей элите. Ее представители, находящиеся у руля власти в переходный для истории своих стран период, начинают восприниматься как оппоненты или даже противники «общества», которое постоянно и настойчиво требует от них подтверждения «лояльности». Популизм и есть такой ответ элит обществу, знак

их лояльности. Но то, что могут себе позволить политические деятели в устойчивых «старых» демократиях (вспомним популизм Президента США Д. Трампа или премьер-министра Италии С. Берлускони), новые независимые государства должны всячески избегать. Президентская система в таких государствах позволяет минимизировать потребность в популизме по крайней мере на протяжении основной части президентского срока. Ряд придерживающихся аналогичных взглядов авторов даже присвоил России звание «всемирного инноватора по недемократическим практикам»²⁹, очевидно, понимая под ним несогласие Кремля безропотно соглашаться с враждебными действиями западных оппонентов. Осуждению подвергаются даже усилия российских государственных деятелей по защите национальных интересов, а также интересов союзников Российской Федерации на международной арене.

Неоинституционализм, толчком к дальнейшему развитию которого явилась публикация получившего всемирное признание исследования Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона «Почему одни страны богатые, а другие бедные», открыл для исследователей развивающихся государств новые возможности по изучению взаимосвязи природы политического режима и характера социально-экономических отношений³⁰. Ключевой тезис Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона состоит в том, что судьба государства и его политической системы зачастую зависит от сознательного выбора политических элит в пользу развития экспрективных или инклузивных социальных институтов. Первые (экстрактивные) формируются политическими элитами для отчуждения собственности либо доходов в пользу узких, приближенных к власти групп населения, в то время как вторые (инклузивные) гарантируют абсолютному большинству граждан право участвовать в экономических отношениях и получать за это адекватную прибыль, на которую никто, включая государство и его структуры, покушаться не может. Из иссле-

²⁹ Carothers Th. The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 1. P. 5–21; Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians / Ch. Walker (ed.). NY: Freedom House, 2009. P. 49–64. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/UnderminingDemocracy_Full.pdf.

³⁰ Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2016.

дования Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона следует, что институциональные особенности формы правления во все века имели значение для судьбы демократии и ее институтов в конкретном государстве. Таким образом, политико-экономический³¹ и макросоциологический³² анализ переходных государств, их способности добиться построения эффективной формы управления сегодня оказались в числе наиболее востребованных подходов к изучению становления государственности и демократии в новых независимых государствах³³. Применяемый социологами и политэкономами неоинституциональный анализ должен быть дополнен изучением правовой модели с точки зрения норм конституционного права, а также изучением неформальных политических практик, которые утверждаются в социальных отношениях благодаря формированию отсутствовавших прежде институтов.

Новейшее «достижение» западной политологии в отношении постсоветских «гибридных» государств состоит в утверждении, что только они могут стать объектами *четвертой волны демократизации*. На практике это означает признание, что в них могут и зачастую должны происходить «цветные революции». Последние рассматриваются учеными-практиками типа бывшего посла США в Российской Федерации М. Макфола³⁴ как оптимальное средство ускорения процессов демократизации и перехода от гибридного состояния политической системы к демократическому. В реальной же жизни указанная деятельность является грубым вмешательством во внутренние дела суверенных государств под предлогом противодействия возвращению авторитаризма и нарушениям базовых демократических свобод. По сути, поддержка тезиса о неизбежности и благотворности четвертой волны демократизации является

³¹ Haggard S., Kaufman R. R. The Political Economy of Democratic Transition. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

³² Дергутьян Г. Адепт Бурдье на Кавказе. Эскизы к биографии в миросистемной перспективе. М.: Территория будущего, 2010.

³³ Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Экономические истоки диктатуры и демократии. М.: Высшая школа экономики, 2015.

³⁴ McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Post-Communist World // World Politics. 2002. Vol. 54. No. 2. P. 212–244.

формой содействия государственным переворотам, организованным внутренними оппозиционными силами в государствах с формирующейся политико-экономической системой при помощи иностранных государств.

Переход Российской Федерации к открытому противостоянию с «коллективным Западом» в феврале – марте 2014 г. произошел вследствие поддержанного США и их союзниками государственного переворота на Украине. Он снял практически все ограничения на стилистику обвинений и используемую терминологию, которые зарубежные и оппозиционные российские эксперты используют в отношении современной политической системы России. Выражаясь фигурально, тормоза были отпущены, и теперь в отношении самого государства, его структур государственного управления и отдельных лидеров стало возможно использовать самые резкие и ничем не обоснованные обвинения, причем не только в политических дебатах или журналистских публикациях.

Арена противостояния по оси «Россия – коллективный Запад» была перенесена в академическую сферу, большинство представителей которой прежде считали неприемлемой саму мысль о том, что можно влиться в ряды «борцов с Россией», а не находиться над политической схваткой, в так называемой башне из слоновой кости – символе академической элитарности и независимости. Вступление большого отряда исследователей из США и государств Европы в информационно-коммуникационную войну с Россией поставило их научную объективность, а также стремление к поиску истины на службу тем, кто руководит борьбой с современной Россией и стремится уменьшить ее присутствие на просторах Евразии. Поэтому в современной научной литературе можно встретить такие характеристики, как «фашистское государство»³⁵, «империя-субалтерн»³⁶, «персональная диктатура»³⁷. Эти сверх меры

³⁵ Inozemtsev V. Putin's Russia: A Moderate Fascist State // The American Interest. 2017. Vol. 12. No. 4. P. 28–36.

³⁶ Morozov V. Russia's Postcolonial Identity. A Subaltern Empire in a Eurocentric World. L.: Palgrave Macmillan, 2015.

³⁷ Гаазе К. Гибрид или диктатура. Что определяет устойчивость российского режима // Московский центр Карнеги. 2017. 13 янв. URL: <http://carnegie.ru/commentary/?fa=67673>.

идеологизированные и, как следствие, пропагандистски мотивированные определения политических режимов в России и в соседних, имеющих с ней общую историческую судьбу, странах призваны безапелляционно демонизировать данные государства и не способствуют пониманию их современной политico-экономической природы и стоящих перед ними проблем.

Правильной реакцией на волну русофобии и аналогичных фобий по отношению к государствам — партнерам России является игнорирование. Ведение научного дискурса со сторонниками данных взглядов представляется невозможным, поскольку, призывая вступить с ними в бескомпромиссный спор, они не нацелены на поиск истины и получение качественно новых знаний. С теми же зарубежными экспертами, которые действительно заинтересованы в изучении политической системы России и других государств — участников МПА СНГ, становления в них институтов народовластия и утверждения новых практик государственного управления, диалог становится остро необходимым, поскольку позволяет подвергнуть анализу действия структур власти, а также критике в случае совершенных ошибок, извлекать уроки из деятельности в отдельно взятой сфере для их учета в других областях политической и социально-экономической жизни. Ученым без всяких колебаний следует оставить политикам и дипломатам арену противостояния. Исследователям постсоветского пространства необходимо накапливать знания, просвещать других, вести диалог и следить за тем, чтобы магистральное направление государственного строительства (демократия и рыночная экономика) никогда не исчезало с экрана властей предержащих.

Сложная политico-юридическая природа института президентства требует внимательного отношения к категории, которая уже много столетий именуется «глава государства». Параллель «президент — глава государства» существует далеко не во всех конституциях, но согласно общественному мнению президенты — это прежде всего главы государств³⁸. Двойственная миссия института президентства (выполнение определенного набора функций и исполнение роли символа нации), не всегда подкрепленная положениями национальных

³⁸ См. приложение № 1 к данной монографии.

конституций, осложняет его анализ, особенно в условиях изменения системы отношений между президентами и национальными парламентами.

Эксперты попытались разработать несколько моделей оценки президентской системы с точки зрения ее устойчивости и возможности сохраниться/усилиться в отношениях с законодательной ветвью власти и парламентами как ее агентами. После окончания холодной войны наглядно проявилась тенденция к росту популярности президентской формы правления в Восточной Европе, государствах бывшего СССР, а также в Латинской Америке. Оценить ее попытались такие исследователи, как М. Шугарт и Дж. Кэри³⁹, Дж. МакГрегор⁴⁰, Т. Фрай⁴¹, Л. Йохансен и О. Норгаард⁴², Дж. Фортин⁴³ и др. Российский исследователь О. Зазнаев опубликовал серию исследований, содержащих анализ трудов зарубежных экспертов по оценке эффективности этой модели правления. Он пришел к выводу о том, что отсутствуют явные доказательства необходимости сильной власти президента для переходных государств⁴⁴. С. Гуриев и Д. Трейсман предложили информационную теорию нового авторитаризма, подразумевая под последним прежде всего президентские системы управления в разных государствах планеты, включая страны СНГ⁴⁵. Главный

³⁹ Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

⁴⁰ McGegor J. The Presidency in Eastern Europe // RFR/RL Research Report. 1994. Vol. 3. No. 2.

⁴¹ Frye T. A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // Comparative Political Studies. 1997. Vol. 30. No. 5. P. 523–552.

⁴² Johannsen L., Norgaard O. IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement an Impact of a Political Institution // Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Edinburgh, 2003.

⁴³ Fortin J. Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement // International Political Science Review. 2013. Vol. 34. No. 1. P. 91–112.

⁴⁴ Зазнаев О.И. Современная дискуссия о лучшей форме правления // Ученые записки Казанского университета. Гуманитарные науки. 2013. Т. 155. Кн. 1. С. 199.

⁴⁵ Guriev S., Treisman D. How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarism // NBER Working Paper. 2015. No. 21136. URL: <http://www.nber.org/papers/w21136>.

тезис данной теории авторы сформулировали так: авторитарные лидеры сохраняют свои посты в течение долгого времени не потому, что применяют насилие в отношении населения или проповедуют безупречную, с точки зрения подавляющей массы избирателей, идеологию. Разгадка устойчивости персоналистских политических режимов (авторитарных, тоталитарных и др.) в том, что они смогли убедить общество в своей компетентности как лидеров государств, т. е. истоки легитимности авторитарных лидеров, согласно теории Гуриева-Трейсмана, происходят из эффективности их управления⁴⁶. Такой подход, разумеется, оставляет за рамками изучения практически всю повседневную работу структур власти, включая институт президентства, в области государственного строительства, концентрируя внимание лишь на пропаганде, умении формулировать и продвигать выгодные власти утверждения, формировать идентичность населения и восприятие им своего государства как состоявшегося, успешного и эффективного.

При этом отметим, что тот же Д. Трейсман в работах, опубликованных в соавторстве с А. Шлейфером в 2004–2014 гг., изложил один из наиболее сбалансированных и обоснованных фактами тезисов, согласно которому страны постсоветского пространства, прежде всего Российскую Федерацию, следует рассматривать с политico-экономической точки зрения как «нормальные государства»⁴⁷. Современную Россию, по мнению указанных выше американских исследователей, не следовало наделять характеристиками «империи зла», управляемой

⁴⁶ Еще одна цитата из этого крайне противоречивого исследования, проигнорированного большинством специалистов: «Удержание власти для них (диктаторов – С. Т.) обеспечивается не посредством терроризирования жертв, а путем манипулирования убеждениями в отношении окружающего мира» (*Ibid.*). Если согласиться с этим убеждением, то наступление эпохи «постправды» позволяет отнести к числу диктатур, прежде всего, наиболее развитые государства планеты, сегодня рассматриваемые как успешные и устойчивые демократии. Возможно, пришло время пересмотреть эту оценку.

⁴⁷ Shleifer A., Treisman D. A Normal Country: Russia After Communism // Journal of Economic Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 1. P. 151–174; Shleifer A., Treisman D. Normal Countries: The East 25 Years After Communism // Foreign Affairs. 2014. November/December. P. 92–104.

криминалитетом и угрожающей своим соседям⁴⁸. Напротив, рассмотрение России как государства со средним уровнем доходов населения, планомерно и целенаправленно строящего рыночную систему экономики и посредством выборов формирующего свою оригинальную политическую систему, — лучший путь для того, чтобы изучить и понять современную Россию и ее соседей по региону⁴⁹. Мы склонны считать данный подход заслуживающим наибольшего внимания среди десятков теорий, выдвинутых зарубежными исследователями за последние 25 лет.

Тенденция политической системы современного государства к нарушению баланса сил между различными ветвями власти в пользу исполнительной отмечается учеными давно. Поначалу речь шла скорее о своеобразном «боковом тренде», т. е. об усилении полномочий президентов в ряде областей при ослаблении их полномочий в других сферах, прежде всего в результате децентрализации управления и преобладания проблем, имеющих транснациональный или субнациональный характер. Для их решения требовалось усиление международного сотрудничества или укрепление региональных/муниципальных органов власти, а не наделение исполнительной ветви власти национального уровня дополнительными полномочиями. Только рост в 1990-е гг. угроз со стороны международного терроризма и неспособность мирового сообщества дать ему достойный отпор стали одной из причин (самой главной, по нашему мнению) усиления власти главы государства в ряде стран. Как справедливо отметил О. Е. Кутафин, для становления института президента имеются вполне рациональные ос-

⁴⁸ Shleifer A., Treisman D. A Normal Country // NBER Working Paper. 2003. No. 10057. P. 3. URL: <http://www.nber.org/papers/w10057>.

⁴⁹ Делая малоубедительную попытку выразить несогласие с данным тезисом (Россия как «нормальная страна»), еще один американский исследователь, Р. Роуз, основатель многолетнего проекта социальных исследований «Барометр Новая Европа/Новая Россия», отмечает, что в современной России имеется «нормальная экономика», но в ней также формировалось «ненормальное общество». Он основывает свой вывод на социологических опросах, проведенных в начале 2000-х гг., отражающих недовольство граждан своим социально-экономическим положением. См.: Rose R. Is Russia Becoming a Normal Society? // Demokratizatsija. 2008. Vol. 16. No. 1. P. 75–86.

нования, прежде всего «...роль главы государства как объединяющего центра, сплачивающего начала, которое не только сохраняется, но и возрастает в условиях разделения властей»⁵⁰.

Террористические атаки 11 сентября 2001 г. в США и трагедия в российском Беслане в сентябре 2004 г. привели к тому, что в этих двух крупнейших государствах произошло значительное усиление исполнительной ветви власти как неизбежная реакция на беспрецедентные по вероломству и числу жертв террористические акты. В распоряжении институтов исполнительной власти с согласия национальных парламентов и при широкой поддержке общественного мнения оказались недоступные прежде материальные и человеческие ресурсы. Ученые в настоящее время пытаются понять, насколько такое усиление одной из ветвей власти закономерно и эффективно, а также какие долгосрочные последствия для государственности и стабильности международной системы этот резкий поворот может иметь в будущем. Научные исследования в этом направлении активно продолжаются, и мы делаем попытку в настоящем исследовании их оценить.

Определенную популярность среди исследователей политических режимов в государствах, возникших на пространстве СССР, получил подход, который рассматривает возникший режим государственного устройства и управления как неопатриотический политический капитализм протекционистского толка⁵¹. Его сторонниками была сделана попытка представить политический режим в целом, включая институт президентской власти, как сформированный в интересах правящих групп, по своей воле определяющих основные направления политico-экономического развития государства,

⁵⁰ Кутафин О. Е. Глава государства. М.: Проспект, 2013. С. 6.

⁵¹ Дерлугян Г. Адепт Бурдье на Кавказе. Эскизы к биографии в миросистемной перспективе. М.: Территория будущего, 2010. С. 299. См. также: Bunce V. The Political Economy of Postsocialism // Slavic Review. 1999. Vol. 58. No. 4. Special Issue: Ten Years After 1989: What Have We Learned? P. 756–793; Fesun O. Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective // Democratizatsiya. 2012. Vol. 20. No. 2. P. 87–96; Гельман В. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатриотизма. Препринт М-41/15. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в СПб. 2015.

но стремящихся при этом к экономическому росту как условию собственной легитимации и сохранения внутри страны политического статус-кво⁵². Эти утверждения вполне в духе неоинституционализма, видевшего в слабости институтов государства важное условие извлечения бюрократией статусной ренты⁵³. По нашему мнению, представителями данной школы было сделано немало любопытных наблюдений и замечаний, которые заслуживают обсуждения в ходе дискуссии о формировании политической системы в государствах СНГ. Но научная оригинальность данного подхода относительно невелика. Его основные выводы могут быть обнаружены в существенно более ранних работах М. Олсона⁵⁴, Д. Норта, а также в названных выше трудах Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона. Сама возникшая в государствах СНГ модель, в случае если взгляды сторонников школы неопатrimonиального капитализма протекционистского толка принять и с ними согласиться, прекрасно описывается термином «экстрактивная». Она, по нашему мнению, не требует дополнительной характеристики, связанной с патrimonиализмом в его традиционной или обновленной версиях.

Наш анализ президентской системы власти поднимает более общие вопросы государственного строительства в странах, являющихся участниками МПА СНГ, вследствие того, что зарождение и развитие института президентской власти отражает всю сложность процесса государственного строительства в бывших социалистических странах, их попытки найти разумное сочетание проверенного временем международного опыта и уникальных национальных традиций, не подверженных поныне влиянию глобализации.

Один из ключевых тезисов нашего исследования состоит в том, что рассмотрение президентской формы правления

⁵² Rogov K. Forty Years of Desert: The Political Cycles of Post-Soviet Transition // Russia 2025: Scenarios for the Russian Future / M. Lipman, N. Petrov (eds.) L.: Palgrave Macmillan, 2013.

⁵³ North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁵⁴ Olson M. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation, and Social Rigidities. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

вне детальной характеристики политического режима конкретного государства невозможно, так как в большинстве государств — участников МПА СНГ сегодня президент — центральный элемент этого режима. Рассматривая сферу научных исследований процесса государственного строительства как один из фронтов идеологической войны против государств постсоветского пространства, западные ученые часто используют незамысловатый академический трюк. Они подвергают уничтожительной критике политический режим отдельной страны, а затем делают простой и нормативный по своему посылу вывод: главу государства как ключевое звено этого режима следует немедленно отстранить от власти. Последняя должна быть передана тем, кто воплощает, по мнению иностранных политиков и обслуживающих их экспертов, истинное стремление к демократии. Таким образом, мы имеем дело с плохо прикрытым требованием передачи государственной власти представителям оппозиции, воспитанным и подготовленным за границей и стремящимся перенести иностранную модель управления на национальную почву. К серьезной науке указанные выше планы никакого отношения не имеют, но именно ученые должны выявить всю опасность «экспорта ценностей и институтов западного общества» для хрупких, переживающих период тонкой настройки институтов государственности стран МПА СНГ.

В предлагаемом вниманию читателей исследовании проблемы становления института президентской власти как важнейшего элемента формирования демократического государства рассматриваются в соответствии с традициями политической науки, прежде всего школы международной политической экономии⁵⁵. В первой главе описаны исторические корни данного института на примере США и отдельных государств

⁵⁵ Ткаченко С.Л. Международная политэкономия — российская школа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. 2015. Вып. 4. С. 106–118; Tkachenko S. International Political Economy // Russia and the World. Understanding International Relations / N. Tsvetkova (ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publ., 2017. P. 79–102.

Европы, включая дискуссию о его учреждении в наиболее сложные периоды политической истории России в прошлом столетии. Вторая глава посвящена анализу взглядов нескольких оформившихся школ сравнительной политологии на институт президентской власти, его роль в государственном управлении и обеспечении равновесия трех ветвей власти как условии сохранения демократического режима в быстро изменяющейся внешней среде и с учетом новых тенденций во внутриполитической жизни современных государств. В третьей главе мы рассматриваем статус института президентской власти в российском законодательстве, и в том числе роль драматических событий осени 1993 г. в обретении данным институтом того места в системе государственной власти Российской Федерации, которое он сегодня занимает. Четвертая глава посвящена изучению теоретических аспектов института президентской власти на примере Российской Федерации. В отличие от второй главы, где изучены глобальные тенденции развития данного института, четвертая глава акцентирует внимание на развивающейся в академическом сообществе планеты дискуссии об уникальных характеристиках института президентской власти в Российской Федерации, а также в ряде других государств — участников МПА СНГ. В пятой главе автором выдвигается гипотеза о решающем значении, которое исследуемый институт имеет в государствах, являющихся участниками МПА СНГ, в сфере выработки и реализации программы политico-экономических реформ. Именно с этим институтом сегодня правомерно связывать проведение рыночных реформ и тот факт, что идеи автаркии и политico-экономической изоляции не смогли победить ни в одном из государств региона. В шестой главе представлена история состоявшихся в Российской Федерации (РСФСР) президентских выборов, отмечена уникальность каждого из них. В этой главе сделана попытка обосновать тезис о том, что политическая система современной России, включая институт президентства, все еще находится в процессе становления. Каждые новые выборы становятся для нее серьезным испытанием, и задача политиков, а также экспертов — предложить правильную трактовку их ре-

зультатов. Седьмая глава содержит детальный анализ выборов главы государства с точки зрения того, какие проблемы могут возникнуть при их организации и что конкретно должно интересовать международных наблюдателей при их мониторинге. При написании данной главы автор поставил перед собой задачу показать, что исполнение процедур, регламентирующих выборы, имеет большое политическое значение. Они должны гарантировать реализацию главного принципа, которым организаторы выборов должны руководствоваться при их проведении, — обеспечение равенства всех участников. Мы убеждены, что только подтвержденное практическими действиями равенство участников президентских выборов может гарантировать их легитимность и признание результатов всеми политическими акторами.

Глава 1. Зарождение института президентской власти

Историки права и специалисты в области сравнительной политологии склонны рассматривать президентскую власть в качестве одного из старейших институтов, использовавшихся для решения задач государственного управления. Изменяясь вместе с другими политическими институтами на протяжении столетий, лежавшие у ее истоков структуры резко усилили свою популярность в начале периода, который историки называют эпохой Просвещения, а политэкономы — эпохой первой промышленной революции.

Едва ли нуждается в дополнительных аргументах тезис о том, что развитие политических и экономических институтов во все века шло параллельными курсами, взаимное влияние одних на другие никогда не прерывалось. Скачкообразное развитие было возможно как среди первых (политические революции по типу Нидерландской⁵⁶ или Английской буржуазной⁵⁷), так и среди вторых (изобретение новых технологий в выплавке чугуна и стали, парового двигателя или ткацкого станка). В настоящей главе мы рассмотрим причины, побудившие в конце XVIII в. Соединенные Штаты Америки, а затем и другие государства планеты, реализовать в системе государственного управления именно модель президентской республики и развить соответствующие ей институты. Мы также попытаемся объяснить многовековую устойчивость данной модели, востребованной в государствах с различным уровнем социально-экономического развития.

С момента возникновения несколько тысяч лет назад государств как ключевых акторов системы международных отно-

⁵⁶ Историческая традиция выделяет два ее этапа: 1566–1609 гг., в течение которого была обеспечена фактическая независимость северных провинций Нидерландов, и 1622–1648 гг., когда независимость Нидерландов была признана как бывшей метрополией — Испанией, так и большинством европейских государств той эпохи.

⁵⁷ Эта революция, известная также как Английская гражданская война, произошла в 1642–1651 гг.

шений институты, обеспечивающие безопасность и возможность мобилизовать ресурсы для эффективного отпора их внутренним и внешним угрозам, были крайне востребованы. Потребность в этих институтах в спокойные времена оставалась невелика, поэтому тенденции к децентрализации управления в такие периоды преобладали. Задача государственного строительства на заре возникновения отдельных политических единиц с элементами централизации власти требовала решения проблем обоснования претензий правителей на легитимную природу их власти, а также обеспечения эффективности государственного управления. Данные задачи решались в разные периоды истории человечества в зависимости от уровня развития политической организации общества и технологического развития.

Рубеж нашей эры, который человечество перешло более 2000 лет назад, ознаменовался также появлением первых структур, напоминающих президентские, поскольку представители этих структур выполняли ряд типичных для данного института функций. Например, в Древнем Риме существовала практика учреждения экстраординарной магистратуры в случае чрезвычайных обстоятельств, угрожающих безопасности города и государства. На определенный период времени высшая и неограниченная власть передавалась особому лицу — «предводителю народа»⁵⁸. Правомерно предположить, что исторические корни института президентской власти на европейском континенте следует отсчитывать именно с той эпохи⁵⁹.

Уже в Древнем Риме в период, предшествовавший имперскому (т. е. до 27 г. до н. э.), проявились некоторые типичные для исследуемого нами института признаки:

- 1) *выборность лица, занимающего данный пост*: таким образом, снимался вопрос о легитимности института президентства, обосновывалось его ведущее место в системе государственного управления;

⁵⁸ На латинском языке — *magister populi*.

⁵⁹ Черниловский З. М. Институт президентуры в свете исторического опыта // Советское государство и право. 1991. № 6. С. 110–116.

- 2) *жесткие временные рамки, на которые избирался президент*, и ограничение возможности переизбираться на этот пост;
- 3) *признание за президентом права выполнять функции главы государства*, становясь на определенный законодательством период его символом;
- 4) *независимость от других структур власти в государстве* (включая законодательную и исполнительную ее ветви), обеспечиваемая либо правом руководить исполнительной властью, либо возможностью смещать руководителей исполнительной власти со своих постов.

В системе власти современного государства⁶⁰, как развитого, так и развивающегося, институт президентства — самая необычная и наиболее привлекательная для междисциплинарного анализа структура. Концепция трех ветвей власти, зародившаяся в эпоху Просвещения, предполагала разделение функции управления суверенным государством на три отдельные сферы: законодательную, исполнительную и судебную. Появление института президентства при сохранении указанных трех сфер было продиктовано несколькими важными причинами. Выделим здесь лишь две, а ниже, после исторического экскурса, рассмотрим несколько других.

Во-первых, появление данного института следует объяснить причинами структурного характера. Сформировавшийся в Европе и Северной Америке после завершения Тридцатилетней войны (1618–1648 гг.) мир суверенных государств потребовал нахождения «суверена» во главе государства — полно-правного участника Вестфальской системы⁶¹. Таким образом,

⁶⁰ Под современным государством мы понимаем государство «вестфальского типа», т. е. суверенное государство, чей статус признан другими государствами на международной арене. Определение внутреннего суверенитета, которое дал великий французский философ и политик Жан Боден (1530–1596 гг.), также имеет для изучения нашей темы огромное значение: суверенитет есть абсолютная, постоянная и неделимая власть государства.

⁶¹ Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2: Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. С. 132–143; Дегтярева М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом // ПОЛИС: Политические исследования. 2000. № 3. С. 157–169; Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. № 3.

следует говорить о структурном давлении на формирование системы управления государством, которое привело к тому, что, помимо собственно трех ветвей власти, требовался еще и символ, объединяющий все эти ветви, — лидер, олицетворяющий государство и всех его граждан. И такой лидер был впоследствии найден благодаря утверждению поста президента.

Носитель титула президента становился равным по статусу и полномочиям с суверенами прежних столетий — монархами. Право последних на управление своими подданными имело божественное происхождение и не нуждалось в каком-либо ином обосновании, кроме многовековой монархической традиции, подкрепленной такими элементами доктрины христианства, как монотеизм и сотрудничество религиозных и светских властей. Права президентов на представительство интересов своих государств в мировой политике начиная с XVIII в. обосновываются не божественным провидением, а волей народа, выраженной в ходе революций или закрепленной в результате выборов. Легитимность президентов в прежние эпохи и в настоящее время напрямую связана с тщательным выполнением ими и их сторонниками процедур организации и проведения выборов, открывающих им единственную легальную и кратчайшую дорогу к власти. Срок нахождения у руля президентской власти во все времена четко ограничивался законом, а нарушение его рассматривалось в качестве тяжкого преступления против своего государства. На указанный срок суверен нового типа, получивший название «президент», становился по статусу и полномочиям равным традиционным суверенам-монархам. То есть структурное давление международной системы привело к появлению данного института и определило его важнейшие полномочия.

Во-вторых, появление института президентства было вызвано несовершенством модели трех ветвей власти. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти должны были не просто решать входящие в их компетенцию вопросы, но и обеспечивать общую управляемость в государстве. Они были призваны гармонично реагировать на внутренние и внешние шоки, видеть потенциал развития страны и принимать меры для его практической реализации. Для сохранения устойчивости в долгосрочной перспективе политico-экономи-

ческой модели суверенного государства в поствестфальской Европе требовался механизм «балансирования» указанных трех ветвей. Он был призван для выполнения утилитарной задачи — не допустить доминирования какой-либо из них, защитить от поглощения другой ветвью власти (или другими ветвями). Эффективность деятельности всех трех ветвей власти можно измерить, а объявленные результаты верифицировать, хотя и не всегда с высокой степенью точности.

В случае если ветви власти эффективно исполняют свою миссию, взаимодействуют друг с другом и не покушаются на полномочия других, то у института президентства поле для деятельности отсутствует или остается минимальным — наблюдать за действиями игроков, фиксируя отсутствие нарушений. Однако бурная и временами трагическая история планеты последних столетий показывает, что стремление к монополизации власти проявляется регулярно, как правило, у представителей исполнительной ветви, но не только у них. Поэтому в качестве «гаранта стабильности в последней инстанции» данный институт был востребован в конце XVIII в. так же активно, как и сегодня. Именно эту функцию имел в виду О. Е. Кутафин, отмечавший: «Однако в условиях любого политического кризиса, когда остальные государственные органы по тем или иным причинам не в состоянии управлять страной, именно глава государства призван найти выход из сложившейся ситуации, явившись своего рода резервом государственной власти»⁶².

Основоположниками теории разделения властей, непосредственно предшествующей утверждению института президентской власти, являются европейские ученые и политики эпохи Нового времени и Просвещения: участник Английской буржуазной революции Дж. Лильберн (1614–1657 гг.), английский философ Дж. Локк (1632–1704 гг.), а также французский правовед и философ Ш. Монтескье (1689–1755 гг.). Их научные труды и политическая деятельность развивались в эпоху становления в Европе национальных государств, утверждения международного права, политики баланса сил и закрепления феномена государственного суверенитета. При-

⁶² Кутафин О. Е. Глава государства. С. 7.

мененный данными мыслителями подход строился на идее жесткого разделения соответствующих властей и обосновывал необходимость как утверждения особого института (главы государства), так и его структурно-функциональной интеграции в одну из ветвей власти. Учитывая достаточно объективное во все эпохи, включая наше время, функциональное тяготение института главы государства к исполнительной ветви власти, представление о том, что он должен отождествляться именно с данной ветвью, выглядело логичным и вскоре стало доминирующим в дебатах об институтах высшей власти в суверенном государстве.

Наступление эпохи Нового времени (XVI–XVIII вв.) ознаменовалось революциями и общеконтинентальными войнами, сформировавшими европейскую систему государств, на протяжении нескольких столетий доминировавшую в мировой политико-экономической системе. Поэтому соображения рационального государственного устройства и повышения эффективности работы власти для них являлись высшим приоритетом. Элиты в этих государствах преодолели типичный для Средневековья взгляд на «единство государственной власти», которое олицетворял имевший божественное происхождение и никому не подсудный монарх, высший и единственный полноправный правитель государства довестфальского типа. Повышение эффективности государственного управления, утверждавшееся одновременно с развитием капитализма, новые элиты видели прежде всего в ограничении политической и военной власти абсолютного монарха путем разделения власти на несколько отдельных и независимых ветвей. Последние должны были уравновешивать друг друга и тем самым создавать основания для своего сохранения, а также стимулы к повышению результативности в интересах появлявшейся в европейских государствах Нового времени буржуазной элиты.

Широкая научная дискуссия о системе государственного управления и актуальности решения проблемы разделения властей зародилась в Англии в XVII в. Она связана с трудами Дж. Локка, одного из наиболее влиятельных мыслителей европейского Просвещения и основоположника школы либерализма. Свой главный труд по данной проблеме «Два трактата о правлении» (на английском языке – *Two Treatises*

on Government) он опубликовал анонимно⁶³ в Лондоне в 1690 г. Не отвергая монархию как основополагающий элемент структуры власти в государстве, философ считал, что ее следует ограничить законодательно посредством обеспечения народного представительства и разделения властей на три ветви. Только так можно было гарантированно защитить общество от абсолютной деспотической власти, самостоятельно устанавливающей законы. По мнению Дж. Локка, в будущем, при определении оптимальной модели политической системы Англии, следовало обеспечить разделение власти на три ветви: законодательную⁶⁴, исполнительную⁶⁵, а также ветвь, которую автор назвал федеративной. В последнем случае речь шла не о территориально-административном делении государства, а о создании в структуре управления им специальных учреждений, ответственных за регулирование межгосударственных отношений. Причем последние должны были быть независимыми как от законодателей, так и от правительства. По словам Дж. Локка, в компетенцию федеративной власти должны были входить вопросы «...войны и мира, право участвовать в коалициях и союзах, равно как и право вести все дела со всеми лицами и сообществами вне данного государства»⁶⁶. Делая очевидную уступку влиятельным в его эпоху монархистам, Дж. Локк отмечал, что международно-дипломатическая деятельность должна оставаться в сфере полномочий традиционного для средневековой Европы суверена — монарха. Но независимый статус законодательной и исполнительной ветвей власти, по его мнению, следовало закрепить в законах и политической традиции, вверив именно правительству, а также парламентам

⁶³ На обложке первого издания великого труда Дж. Локка указано, что он направлен на обсуждение и критику взглядов консерватора и ярого сторонника ничем не ограниченного монархического правления сэра Р. Филмера.

⁶⁴ Законодательную ветвь власти Дж. Локк рассматривал в качестве «первой», т. е. наиболее значимой для управления государством и стабильности его развития.

⁶⁵ Фактически Дж. Локк имел в виду исполнительно-судебную власть, поскольку структуры судебной власти, по его мнению, органически входили в регулируемую действующими законами систему управления государством.

⁶⁶ Локк Дж. Два трактата о правлении: в 3 т. М.: Мысль, 1998. Т. 3. С. 348.

управление государством на повседневной основе с целью обеспечения постоянной и бесспорной преемственности власти.

Первая полномасштабная модель президентской власти в ее современном виде появилась в США в конце XVIII в. Движимая преимущественно экономическими причинами, а также негативной реакцией метрополии (Великобритании) на требование политического представительства в ответ на уплату налогов и податей, Североамериканская революция привела к краху колониального правления Лондона в части его владений по другую сторону Атлантического океана. Объединив жителей колоний на основе антимонархических призывов, лидеры революции оказались перед уникальным для предшествующей мировой истории вызовом — создать с чистого листа государство принципиально нового типа, отразив в его структуре, законах и институтах надежды своих граждан на справедливое общество. Вариант воссоздания на новой политической основе монархии отцы-основатели серьезно не рассматривали, сосредоточившись на поиске инновационной модели государственного управления, основанной на принципах народовластия.

Убеждение в том, что демократия далеко не идеальна и требует осторожно-критического отношения к практической реализации, можно найти в речах и письменных работах многих лидеров нового североамериканского государства: А. Гамильтона, Дж. Мэдисона или неоднократно упомянутого французом А. Токвилем в великом произведении «Демократия в Америке» нью-йоркского консерватора судьи Кента⁶⁷. Американская революция 1770-х гг. оказалась кровавой и мучительной для обеих вовлеченных в нее сторон: народов колоний и привившей ими на тот момент Великобритании. Искать неведомую формулу политической стабильности лидерам нового государства приходилось в условиях как завышенных ожиданий со стороны простых сограждан, так и требований к обеспечению порядка «не хуже, чем в Британии» со стороны новой буржуазии и крупных землевладельцев-плантаторов.

Тринадцать колоний, образовавших единое федеративное государство, имели различный опыт применения институтов

⁶⁷ Токвиль А. де. Демократия в Америке: пер. с франц. / предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. С. 5.

демократии, включая прямые выборы представительных органов власти. Некоторые из них (например, Генеральная ассамблея Вирджинии) обладали значительными правами, ограничивавшими власть присланного из Великобритании губернатора. В Массачусетсе, на северо-востоке страны, сформированная эмигрантами-пуританами легислатура получила права вводить налоги, распределять в частное пользование фонд общественных земель, а впоследствии еще и избирать губернатора и его заместителей. Аналогичные, хотя и менее полноправные, структуры представительной власти возникли во второй половине XVII в. в Нью-Джерси, Пенсильвании и Нью-Йорке.

Общим для североамериканских колоний было то, что вся полнота исполнительной власти в них принадлежала губернаторам, представлявшим Соединенное Королевство и от его имени правившим на заокеанских землях. Назначенные из Великобритании губернаторы, равно как и губернаторы, избранные колонистами, но согласованные с Лондоном, обладали обширными правами. Они распоряжались бюджетом колоний, им принадлежало право налагать абсолютное вето на решения других структур власти, включая решения различных представительных советов⁶⁸. Губернаторы также могли распускать законодательные собрания, назначать судей, под их командованием находились вооруженные силы колоний.

Избранным гражданами североамериканских колоний представительным институтам — ассамблеям⁶⁹ потребовалось почти столетие для того, чтобы изменить баланс политических сил в свою пользу. После долгой и упорной политической борьбы с посланцами Лондона им удалось взять под свой контроль уплату и сбор налогов, исполнение бюджета, а также некоторые ключевые кадровые назначения, в том числе в пра-

⁶⁸ Состав этих представительных органов власти утверждался в Великобритании и, как правило, из лиц, лояльных к метрополии.

⁶⁹ Избирательное право в английских колониях не являлось всеобщим, так как для получения права голоса в абсолютном большинстве случаев требовалось соответствие жестким критериям имущественного ценза. По оценкам экспертов, в середине XVIII в. им обладало около половины мужского белого населения. Женщины и цветные граждане колоний были лишены права голоса. В итоге в выборах представительных органов власти участвовало 15–20% всего населения.

воохранительных структурах. Постепенно утверждавшиеся в повседневной политической жизни колоний идеи прямой демократии и равенства всех граждан в политических правах получили самое широкое распространение в ходе Войны за независимость США (1775–1783 гг.). По своему политico-экономическому содержанию это была буржуазная революция, сопровождавшаяся освобождением заокеанских владений Великобритании от ее колониального господства.

Пожалуй, именно в определении модели государственного управления (федеративной, конфедеративной или какой-то другой), а также при наделении полномочиями лица, стоящего на вершине исполнительной власти в государстве, отцам-основателям США приходилось импровизировать наиболее решительно. Причем действовали они методом проб и ошибок, но не стеснялись ошибки публично признавать и исправлять.

Поначалу североамериканскими революционерами было принято решение о жестко конфедеративной форме государственного устройства, поскольку именно она была максимально далека от сформировавшейся в Европе системы национальных унитарных государств. Эта модель была утверждена Вторым континентальным конгрессом 15 ноября 1777 г. в первом в истории США конституционном документе, получившем название «Статьи конфедерации и вечного союза» (Articles of Confederation and Perpetual Union). Символом объединенного конфедеративного государства становился однопалатный конгресс, который ежегодно избирал из числа собственных членов главу государства, являвшегося скорее символом, чем властным центром в системе государственного управления. Закрепленная в Статьях Конфедерации должность получила название «Президент Соединенных Штатов в Конгрессе Собравшихся» или же «Президент Конгресса». Таким образом, поначалу роль Президента США в управлении всем государством не предусматривалась. Она сводилась к непродолжительному председательству в конфедеративном Конгрессе.

Полномочия Президента Конгресса были невелики, а срок нахождения на посту (не более одного года) лишал его возможности проводить самостоятельную политику, требовавшую в революционный период, который совпал с решением задачи построения основ государственности, существенно бо-

лее долгих периодов планирования и реализации. Все ключевые вопросы жизни государства, в том числе налоги, финансы, обеспечение безопасности, а также споры и конфликты между субъектами конфедерации, оставались в компетенции штатов. Лишь по доброй воле последних они могли передаваться на уровень вновь учреждаемого Конгресса для обсуждения и подготовки взаимоприемлемых решений.

Период военного противостояния с бывшей метрополией, продлившийся до 1781 г. и формально завершившийся подписанием 3 сентября 1783 г. Парижского мира, сформировал благоприятные условия для тесного сотрудничества бывших североамериканских колоний. Но наступление мира оказалось для политического единства конфедерации не менее тяжким испытанием, чем предшествующий военный период. Череда восстаний фермеров в 1786 г. побудила руководителей штатов созвать в мае 1787 г. Конституционный конвент, на котором была радикально пересмотрена форма государственного устройства. В ней нашел отражение позитивный подход к вопросу о централизации ключевых сфер управления США.

Новое государство, создание которого было предусмотрено Конституцией США⁷⁰, стало федеративным. Исполнительная власть в нем возглавлялась президентом, избираемым гражданами страны посредством коллегии выборщиков и наделенным обширными полномочиями. Демократический по своему политическому содержанию характер выборов президента США (по стандартам того времени, а не существенно более высоким сегодняшним) подтверждался тем, что в число выборщиков не могли входить члены какой-либо из двух палат Конгресса, а также любые лица, занимающие посты в системе государственной власти США.

Президент США получил, согласно Конституции 1787 г., обширные полномочия, включавшие следующие: ведение от имени своей страны переговоров с иностранными государствами; подготовка проекта бюджета для его обсуждения и утверждения Конгрессом; исполнение бюджета после того,

⁷⁰ Основной закон США был одобрен на Конституционном конвенте в Филадельфии 17 сентября 1787 г. и вскоре ратифицирован всеми тринадцатью американскими штатами.

как предложенный главой государства и поддержанный Конгрессом проект приобретал силу закона; строительство армии и флота, а также руководство вооруженными силами.

Поскольку указанные выше президентские права напоминали полномочия европейских монархов, в том числе наиболее ненавистного из них — британского, то тем из авторов американской конституции, которые выступали за создание сильной централизованной власти в стране и сумели реализовать свои планы, пришлось оправдываться. Их обвиняли в стремлении воссоздать под новой вывеской монархию, и опровергнуть такое обвинение было не всегда просто.

Организация государственной власти в Великобритании, несомненно, заметно отличалась от модели, которую реализовали отцы-основатели США. Авторы конституции убедили в своем положительном отношении к демократии большинство противников централизации власти в стране, заложив надежные гарантии того, что деспотия и вероломство, свойственные британской короне и наглядно проявившиеся в ходе Войны за независимость США, никогда не будут присущи высшей государственной власти новой страны. Главная гарантия — регулярные выборы Президента США на довольно короткий срок в четыре года⁷¹. Хотя первоначально число сроков, на которые избирался глава государства, не было ограничено⁷², регулярные выборы, к участию в которых допускалась значительная часть населения США, служили убедительным барьером для монополизации власти. Довольно быстро сформировалась и неписаная традиция, согласно которой прези-

⁷¹ Против этого ограничения выступил один из наиболее видных деятелей Войны за независимость, будущий первый министр финансов США А. Гамильтон. Он считал, что избранный на пост Президента США государственный деятель должен занимать свой пост пожизненно. Позднее А. Гамильтон согласился с ограничением президентского срока в четыре года и дал ставшее знаменитым обоснование: «4-летний срок достаточен для того, чтобы президент мог проявить себя, и не слишком велик, чтобы он мог нанести вред обществу». Цит. по: Гамильтон А., Джей Дж., Мэдисон Дж. Федералист. М.: Весь мир, 2000. С. 450.

⁷² Такое ограничение — не более двух сроков, независимо от того, подряд или с перерывом, было введено в результате одобрения Двадцать второй поправки к Конституции США. Ратификация этой поправки завершилась в 1951 г., и сейчас она является действующей.

денты США избирались на пост не более двух раз, после чего отказывались от выдвижения своей кандидатуры еще на один формально разрешенный законом срок. Другие важные предохраниительные элементы против авторитаризма, заложенные Конституцией США в 1787 г. или дополнившие ее позднее: возможность импичмента за государственную измену, взяточничество или совершение иных тяжких преступлений⁷³, право Конгресса преодолеть вето Президента на одобренные депутатами законы при наличии двух третей голосов законодателей в обеих палатах (Сенате и Палате представителей). Согласие Сената отныне требовалось для заключения международных соглашений, а также для назначения на высшие посты в государственном аппарате. Президент США получил значительные властные полномочия, но они ограничивались сферой исполнительной власти, а также возможностью оспорить конституционным путем фактически любое важное для судьбы государства решение.

Завершая обзор обстоятельств, в которых впервые в современной истории появился и был законодательно закреплен институт президентской власти, обобщим наиболее примечательные характеристики его первоначальной версии, созданной отцами-основателями США и повлиявшей на распространение данного института по всему миру впоследствии.

Во-первых, это защищенная нормами права и традицией независимость исполнительной власти в лице Президента и законодательной власти, представляемой Конгрессом. Одна власть не может функционировать без другой, при этом они обязаны сотрудничать и решать возникающие противоречия путем переговоров, поскольку ни одна из этих властей не может отправить в отставку другую. Согласно действующей по-

⁷³ Импичмент как элемент системы сдержек и противовесов в классической президентской республике обоснован Ш. Монтескье в известном трактате «О духе законов». Великий французский философ-просветитель также был убежден в том, что для сохранения баланса сил в государстве требуется закрепить отсутствие у главы государства права законодательной инициативы. Такая жесткая позиция объяснялась убеждением Ш. Монтескье в том, что президент — представитель исполнительной власти, поэтому наделение его правами структур другой ветви власти будет неоправданно усиливать правительство и незаслуженно ослаблять парламент.

ныне Конституции США Президент не может распустить Конгресс, а Конгресс, даже добившись импичмента Президента, не может отправить в отставку возглавляемое им правительство.

Во-вторых, Президент совершенно свободен в кадровой политике. Получив из рук избирателей мандат, он вправе по собственному усмотрению формировать свой кабинет. Лишь верхняя палата Конгресса США (Сенат), где все штаты представлены равным числом депутатов (по два сенатора от штата), может не согласиться с выбором, который сделал глава государства, отказавшись подтвердить его выбор на специальных слушаниях с участием соискателя государственной должности. При этом даже Сенат не может навязать Президенту США какую-либо кандидатуру на высшие правительственные посты.

Следствием внепарламентского механизма формирования правительства является отсутствие в президентских республиках такого основополагающего для парламентской формы правления института, как парламентская ответственность правительства. Да и сам глава государства в президентской республике не ответственен перед законодательной ветвью власти⁷⁴. Он вправе обращаться к ней с ежегодным посланием, встречаться с законодателями в рамках диалога ветвей власти (особенно в периоды стихийных бедствий или внешнеполитических кризисов). Но все эти отношения никак не субординированы, что подтверждает уникальность исследуемого института власти и особые полномочия главы государства.

В-третьих, Президент США обладает правом накладывать вето на принятые Конгрессом США законы. И в случае, если политическая партия, представителем которой является Президент, обладает в Конгрессе существенным числом представи-

⁷⁴ Отсутствие ответственности правительства перед парламентом, конечно, в существенной степени снижает эффективность парламентского контроля над структурами исполнительной власти. Данная ситуация требует формирования сильных структур гражданского общества, которые на более низком уровне властных отношений могут создать систему мониторинга действий исполнительной власти и оперативного реагирования на ошибочные шаги или прямые нарушения законодательства.

вителей (более чем треть голосов), то такое вето может стать окончательным, поскольку для его преодоления требуется поддержка не менее чем двух третей в обеих палатах Конгресса. Отдельно следует упомянуть и право высшей судебной инстанции страны — Верховного суда США признать неконституционным любой принятый в Конгрессе акт, противоречащий основному закону государства — Конституции⁷⁵.

В-четвертых, Президент США наделен правом в рамках своих обширных полномочий издавать указы, отменить которые Конгресс не может ни при каких обстоятельствах. Лишь в случае, если указ носит антиконституционный характер, он может быть оспорен и отменен решением Верховного суда страны, которое Президент обязан исполнить. Прецедентные решения Верховного суда США — важнейший инструмент, мешающий расширительному толкованию Президентом имеющихся у него полномочий. Слишком общие и не всегда юридически конкретные формулировки Конституции США в условиях доминирования в этом государстве прецедентного права влекут за собой возникновение ситуации, при которой конституционные нормы, в том числе касающиеся прав и полномочий главы государства, его статуса в системе органов власти, не являются нормами прямого действия, т. е. не могут применяться непосредственно. На протяжении всей более чем двухвековой истории США в государственно-правовой системе этой страны именно Верховный суд является субъектом, устанавливающим реальный объем имеющейся в распоряжении Президента власти.

В-пятых, являясь, согласно Конституции, Верховным главнокомандующим вооруженными силами страны, Президент США при решении наиболее важных вопросов в данной сфере (объявление войны, заключение мира, финансирование министерств силового блока, а также дополнительное финансирование в случае ведения Соединенными Штатами военных дей-

⁷⁵ Девять судей Верховного суда США занимают свой пост пожизненно и в полной мере являются независимыми в своих суждениях и решениях, что неоднократно подтверждалось практикой.

ствий за пределами государственных границ) обязан получить поддержку Конгресса. Самостоятельно, без поддержки народных избранников, в данной сфере глава государства фактически ничего предпринять не может.

В-шестых, Конгресс США с помощью процедуры импичмента может отрешить Президента от власти. Данная угроза, пока еще не применявшаяся на практике, все же стала мощным рычагом, сдерживающим расширение полномочий высшей исполнительной власти в США или принятие Президентом решений, которые могут быть истолкованы как антиконституционные.

В-седьмых, полномочия Президента США ограничены только федеральными органами исполнительной власти. Они не распространяются на структуры власти штатов и округов внутри штатов, в том числе на вопросы назначения или отстранения от власти должностных лиц в них. США остаются федеративным государством, при этом институт президентской власти не является угрозой или помехой развитию американского федерализма.

Успешный опыт функционирования института президентской власти в США определил не только его позитивный имидж, но и стремление без соответствующего критического анализа внедрять его в других государствах. XX в. получил неофициальное название *Pax Americana*⁷⁶ как столетие, в течение которого значительная часть планеты жила по американским правилам и рецептам, подчиняясь воле США и копируя существующие в этом государстве институты⁷⁷. Поэтому повседневной реальностью является то, что президенты в государствах самых разных типов, различающихся размерами территории и численностью населения, обладают полномочиями

⁷⁶ Nye J. S., Jr. The Changing Nature of World Power // Political Science Quarterly. The Academy of Political Science. 1990. Vol. 105, No. 2. P. 177–192.

⁷⁷ Биполярную архитектуру мировой политики периода после окончания Второй мировой войны отражало то, что вторым элементом мироустройства этого периода, по мнению экспертов, был *Pax Sovietica*, т. е. сфера политического и экономического влияния Советского Союза.

главы государства⁷⁸, высшего лица в системе исполнительной власти (формального или, чаще, неформального главы правительства), главнокомандующего вооруженными силами, а также высшего переговорщика от имени своей страны в международных отношениях.

В настоящем исследовании мы не рассматриваем сложную с точки зрения конституционного права и политической науки взаимосвязь между такими институтами, как президент и глава государства. При выборе темы исследования мы руководствовались формальным принципом: анализу подвергаются институты, которые в конституциях отнесены к категории президентских. Существует значительный корпус российской и зарубежной научной литературы, в котором аргументируется тезис о том, что в парламентских монархиях, парламентских республиках, равно как и в некоторых парламентско-президентских республиках (например, в Польше), именно руководитель правительства, премьер-министр, является главой государства. Но наш объект анализа — институт президентства в том виде, в котором он существует в современном мире, главным образом в государствах — участниках МПА СНГ. Также отметим некоторую неопределенность института главы государства, затрудняющую его сравнение с такими структурами политической системы государства, как глава правительства, глава парламента и т. д. Набор функций главы государств в отдельных странах серьезно различается, что затрудняет проведение сравнительных исследований, делает их вынужденно описательными.

Распространение в разных уголках нашей планеты института президентской власти носило скачкообразный характер и поначалу мало напоминало триумфальное шествие. Отчасти это объяснялось спецификой США, которую трудно было

⁷⁸ Именно так, главой государства, называл себя в своей инаугурационной речи второй Президент США Дж. Адамс (1791–1801 гг.). По сути, это было нарушением принятой в 1787 г. Конституции США, в которой прямо указано, что Президент является главой исполнительной власти. Позднее другие президенты США прилагали значительные усилия по повышению своего статуса в политической системе страны. Назовем в качестве примера З. Тейлора (занимал пост Президента США с 1849 г. по 1850 г.), а также Ф. Пирса (занимал этот пост в 1853–1857 гг.).

воспроизвести в других местах планеты. Она определялась не только перипетиями борьбы североамериканских колоний Великобритании за независимость, но и тем фактом, что новая политическая система с институтом президентской власти во главе строилась на фундаменте европейского опыта и традиций, перенесенных в Новый Свет после открытия Америки. Такая модель, помимо прочего, отражала специфику процесса демократизации политической жизни Европы после Темных веков и завершения периода феодальной раздробленности, а также триумфа буржуазии над феодальными элитами эпохи Средневековья.

«Экспорт» утвердившейся в США модели президентской республики первоначально был направлен на юг, в Латинскую Америку. Возникнув в обстоятельствах, отчасти напоминающих североамериканские, т. е. в рамках борьбы за независимость от европейской державы (Королевства Испании), освободительное движение в Латинской Америке развивалось по траекториям, качественно отличавшимся от тех, что имели место в США. Выделим три наиболее значительные для утверждения института президентской власти в Латиноамериканском регионе характеристики.

Во-первых, Испания к началу XIX в. уже долгое время находилась на стадии упадка военно-политической мощи. Будучи с XV–XVI вв. поистине «мировой державой», определявшей ход исторического развития всей планеты, она впоследствии потеряла сколько-нибудь заметные позиции в «европейской системе», лишилась многочисленных владений в Центральной Европе, по берегам Средиземного моря, а также на землях, позднее ставших Голландией. А в 1808–1814 гг. Испания, прежде — грозная сила для ближних и дальних соседей, сама стала жертвой агрессии со стороны Франции. Хотя народу и элитам Испании удалось в противостоянии с наполеоновской Францией защитить государственный суверенитет, нестабильность в метрополии стала спусковым крючком, который привел в действие механизм антиколониального движения в обширных заокеанских владениях Мадрида.

Во-вторых, испанская экономика переживала длившийся более столетия период упадка, и это сдерживало общее развитие государства. Испания никак не была затронута первой

промышленной революцией (она началась в 1770-е гг.), ее социально-экономические институты остановились в своем развитии еще в XVII в. На фоне динамичной Великобритании, чей стремительный рост позволил назвать XIX в. эпохой Pax Britannica, Испания превращалась в европейскую окраину, имевшую славное прошлое, но мрачное будущее. Пользуясь современной терминологией, испанская «мягкая сила» была полностью исчерпана и не могла более экстраполироваться на заокеанские владения, а поддерживать свою власть в Латинской Америке силой штыков Испания более не была способна.

В-третьих, революционный характер перемен в США имел огромное влияние на ход войны испанских колоний за независимость. Элементы мышления, которое характеризует фраза «Америка для американцев», позднее облаченные в форму доктрины Монро⁷⁹, можно было обнаружить во внешнеполитическом дискурсе США уже в конце XVIII в. Поэтому борьба испанских колоний за независимость, продлившаяся четверть столетия, с 1808 г. по 1833 г., развивалась не только на фоне «примера США», но и при нараставшей поддержке Вашингтона.

Этот комплекс причин сделал североамериканскую модель политического устройства, включавшую институт президентской власти в качестве центрального элемента всей государственной машины, привлекательной для революционеров новых суверенных государств Латинской Америки. Следующие два столетия применения данной модели на практике позволили лучше понять не только сходные черты, но и отличия от примера США.

Перечислим наиболее заметные характеристики современной латиноамериканской модели института президентской власти, фактически единодушно отмечаемые большинством экспертов — юристов и историков.

- 1) Формальное признание принципа разделения властей и необходимости обеспечения «сдержек и противовесов» в отношениях ветвей власти при практически полном игнорировании соблюдения этих принципов

⁷⁹ Болховитинов Н. Н. Доктрина Монро. М.: Изд-во Института международных отношений. 1959.

на практике. Во всех государствах региона в XIX–XX вв. законодательная и судебная власти находились в подчиненном положении по отношению к исполнительной и президентам как главам исполнительной ветви власти в своих государствах.

- 2) Отсутствие в странах региона в момент начала государственного строительства парламентских традиций, что делало процесс копирования американской модели не только лишенным смысла, но и опасным с точки зрения стабильного развития государства, а также обретения представителями власти широкой народной поддержки. Без такой поддержки успешное построение устойчивого и успешного суверенного государства на месте бывшей колонии было невозможно.
- 3) Постепенное повсеместное распространение сверхпрезидентских или суперпрезидентских республик, по сути превратившихся в легальные диктатуры, которые возглавляются несменяемыми президентами, избранными по результатам свободных и справедливых выборов.
- 4) Особая роль армии на всех этапах государственного строительства, нежелание новых постколониальных элит распространять на вооруженные силы процесс демократизации, а также устанавливать парламентский и гражданский контроль действий военных. В данной ситуации президент как верховный главнокомандующий получал мощный рычаг влияния на политическую жизнь страны. Соблазн использовать этот рычаг в интересах укрепления режима личной власти был слишком велик, чтобы от него легко отказаться.
- 5) Слабость политических партий практически во всех государствах региона, нестабильность их избирательной базы, зависимость от исполнительной власти, проявлявшаяся как в периоды проведения избирательных кампаний, так и в рамках обычного политического процесса, который предусматривает постоянную организационную работу в промежутках между выборами. Отчасти поэтому в Латинской Америке редкой является ситуация, когда президентом избирается лидер политической партии. Чаще в истории государств региона возникала

ситуация, когда влиятельный политик, представлявший интересы крупного капитала, а зачастую и США через расположение в этой стране посольство, выбирал для своей избирательной кампании подходящую политическую партию. Он использовал ее организационный ресурс для своего избрания, а затем прекращал регулярное взаимодействие с этой партией и ее лидерами, возвращая себе статус независимого политика.

- 6) Деструктивная роль, которую играли США во внутриполитической и в экономической жизни государств Латинской Америки. Написаны сотни книг и статей, в которых эксперты убедительно доказали, что главный интерес США в их латиноамериканской политике — насаждение марионеточных режимов, лояльных к стратегическим интересам Вашингтона и экономическим пожеланиям крупных компаний⁸⁰. Ни в одном регионе планеты американский капитал не действовал так бесцеремонно, как в Латинской Америке. Ни где столь цинично не нарушались международные соглашения и нормы национального законодательства, правила дипломатического общения и традиции уважения государственного суверенитета. Экспортированный из США правовой нигилизм затем практиковался внутри латиноамериканских государств пришедшими к власти на американских штыках диктаторами, которые предпочитали, по традиции США, именовать себя президентами.

Даже сегодня конституции государств Латинской Америки зачастую характеризуют президентов как «олицетворение нации», провозглашают их «верховным главой нации». Такая неправовая по своей природе характеристика недвусмысленно ставит обладателя президентского поста на исключительное место в политической иерархии страны, обеспечивает ему безусловное верховенство в системе органов государственного управления. Даже используемое во многих государствах реги-

⁸⁰ Назовем лишь одну, наиболее известную, монографию, публикация которой вызвала резонанс во всем мире: Галеано Э. Вскрытые вены Латинской Америки. М.: Прогресс, 1986.

она жесткое ограничение числа президентских сроков одним не является барьером для авторитарного стиля правления. На-против, желание применить за короткий период (4–6 лет) всю полноту предоставленных полномочий имеет разрушительные последствия для политической стабильности в стране и экономического благополучия. Кроме того, данное условие (не более одного срока на высшем государственном посту) подтолкнуло многих президентов к провозглашению себя «спасителями нации» и «диктаторами», что позволяло обойти ограничение срока нахождения на посту президента или открыто бросить вызов нормам действующих конституций.

Таким образом, мы можем прийти к важному для нас выводу: уже первый пример экспорта американской президентской модели за пределы государственных границ США оказался провальным. В середине XIX в. многие эксперты прогнозировали наступление «латиноамериканской эры» в мировой экономике. В начале XX в. ведущие мировые эксперты, журналисты и политики называли Аргентину и Бразилию в числе будущих сверхдержав чаще, чем государства Западной Европы или Японию и Китай.

Все эти прогнозы не сбылись. В конце XX в. абсолютное большинство экспертов по региону, как из государств Латинской Америки, так и из ведущих мировых аналитических центров, характеризовали период после обретения бывшими испанскими колониями независимости как «потерянное столетие». Это была эпоха неисчислимых бедствий, ограбления природных ресурсов, экономического упадка, социальной деградации, формирования влиятельной компрадорской буржуазии и служащей интересам США военщины. По нашему глубокому убеждению, роль импортированного с берегов Потомака, но не учитывающего местные реалии института президентской власти в столь печальной части более чем двух десятков государств Латинской Америки огромна.

Еще один регион, где президентская власть оказалась вос требованной и получила широкое распространение, — Европа. Выше нами уже было отмечено, что свои окончательные характеристики американская модель президентской власти приобрела, находясь в диалектических отношениях с метрополией — Великобританией. С одной стороны, стремление полу

чить независимость в жестокой и сравнительно долгой войне с ненавистной Британией предполагало отторжение восставшими колонистами многих институтов и практик, заимствованных у нее в предреволюционный период. С другой стороны, именно европейский опыт организации исполнительной власти, сбора налогов и бюджетной политики, стимулирования регионального развития и поддержки частных финансовых институтов, а также уважительного отношения к науке и образованию, представительным институтам на местном уровне власти, эффективная система самоуправления и многое другое предопределили основные характеристики политической системы нового государства. Они стали тем фундаментом, на основе которого в течение менее чем столетия, к середине 1870-х гг., США превратились из аграрной колонии Великобритании в крупнейшую экономику планеты, опередив метрополию на мировом экономическом Олимпе.

Институт президентской власти стал распространяться в Европе в XIX в. под влиянием Франции. Правда, первый эксперимент с внедрением этой должности в политическую систему Франции оказался провальным. Луи Наполеон Бонапарт, избранный общенародным голосованием 10 декабря 1848 г. на пост президента Франции в недолгий период Второй республики, всего через четыре года, 2 декабря 1852 г., по итогам общегосударственного плебисцита был провозглашен императором Франции под именем Наполеона Третьего. Но трагические для Франции события, связанные с проигранной Франко-прусской войной (1870–1871 гг.), а также пленение Наполеона III под Седаном в ходе одного из ключевых сражений этой войны привели к тому, что империя вновь пала. В 1870 г. республика во Франции, а затем и пост президента были восстановлены. Накануне Первой мировой войны клуб европейских держав, где имелся институт президентской власти, пополнила также Португалия, в которой в октябре 1910 г. произошла революция, расчистившая дорогу к трансформации политической системы в этом традиционно монархическом государстве.

Только окончание Первой мировой войны и крах четырех крупнейших на европейском континенте империй — Российской, Германской, Австро-Венгерской, а также Оттоманской —

открыли путь к радикальным экспериментам с формированием качественно новых моделей государственного управления. Не всегда выбор делался в пользу демократической формы правления. Например, южнославянские провинции Австрии и Венгрии совместно с Сербией и Черногорией вскоре после окончания военных действий образовали Королевство сербов, хорватов и словенцев, переименованное позднее в Югославию. И все же абсолютное большинство из почти двух десятков государств, возникших в Евразии после окончания Первой мировой войны (некоторые — только на очень непродолжительное время), именно с институтом президентской власти связывали будущее устройство своей политической системы.

Можно по-разному оценивать эффективность созданных за короткий период национальных систем организации власти в Восточной Европе. Сегодня мы знаем печальный итог двух межвоенных десятилетий (1919–1939 гг.)⁸¹, приведших Европу и весь мир к еще более кровавой и разрушительной войне — Второй мировой. Также экспертами доказан тот факт, что в большинстве центральноевропейских государств, как и в странах Балтии и Финляндии, к началу 1930-х гг. возникли и утвердились бесспорно авторитарные режимы. У власти во многих из этих стран находились откровенные диктаторы, не соблюдавшие не только европейские демократические традиции, но и нормы национальных конституций. Поэтому оценка долгосрочных последствий внедрения в Европе после окончания Первой мировой войны института президентской власти, наверное, могла бы быть негативной. Однако, по нашему мнению, такое суждение следовало бы признать легковесным. Оно не учитывает дальнейшую бурную историю государств Восточной Европы, обретение ими международной правосубъектности после выхода в 1991 г. из сферы влияния Советского Союза, в целом успешный ход политico-правовых реформ, которые начались с периода «бархатных революций». На определенном этапе реформирования своих политico-экономических систем эти государства сумели укрепить их вступ-

⁸¹ Carr E. H. The Twenty Years Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations. 2nd ed. L.: Macmillan and Co., 1946.

лением в 2004–2013 гг. в число государств — членов Европейского союза.

Адекватная оценка эксперимента с внедрением института президентской власти в Центральной Европе после 1918 г. имеет большое значение для нашего исследования. Сфера политico-экономических отношений не дает исследующим ее ученым возможности проведения экспериментов, подобно физикам, химикам или психологам. Именно поэтому ретроспективный анализ государственного строительства, зарождения, генезиса и утверждения/краха политических институтов является наиболее эффективным инструментом в их руках. Эксперименты с постом президента во главе системы институтов исполнительной власти, а также в качестве главы государства проходили в странах, расположенных по соседству с Советской Россией, в том числе в некоторых государствах, являющихся сегодня членами МПА СНГ. Например, в 1917–1920 гг. возникшая на территории современного Казахстана Алашская автономия предприняла попытку построения парламентской республики и учреждения поста президента⁸². Она оказалась неудачной, но оставила след в политической истории страны.

Межвоенный период (1918–1939 гг.) в Европе показывает, что становление такого важного элемента в системе управления современным государством, каким является президент, — это сложная и долговременная задача, успех в решении которой вовсе не гарантирован. Движение государств Восточной и Северной Европы, от Финляндии и стран Балтии на севере до Югославии и Болгарии на юге, к построению эффективной системы государственного управления продолжалось почти весь XX в. Оно включало в себя и противоречивый межвоенный опыт, когда институт президентской власти был создан, но миссия новоизбранных президентов требовала содержательного наполнения и проверки практикой. Период, когда государства Восточной Европы входили в советскую

⁸² Бижанов А.Х. Традиции парламентаризма в Республике Казахстан // Парламентаризм в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств / под общ. ред. С.Л. Ткаченко, Д. Г. Гладея. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2017. С. 196–197.

сферу доминирования (1945–1989 гг.), также нельзя сбрасывать со счетов, поскольку в это время опережающими темпами развивалась промышленная и транспортная инфраструктура указанных государств, формировались сферы социальной защиты, науки и образования, развивались местные органы власти, а население участвовало в периодически проводимых выборах, иногда на многопартийной основе. Сегодня все государства региона можно отнести к категории демократических, хотя многие свойственные развитым демократиям институты и практики в них по-прежнему отсутствуют.

Идея перенесения института президентской власти из-за океана и его «вживления» в ткань политики России возникала на разных этапах истории этого многонационального государства. Основная цель, которая преследовалась на первых этапах ее обсуждения, — законодательное ограничение единоличной монархической власти, начало диалога правителя и общества.

Хронологически первым российским реформатором, задумавшимся о конституционной реконструкции государства и внедрении в России должности, аналогичной президентской, был российский общественный и государственный деятель М. М. Сперанский (1772–1839). В 1809 г. им был подготовлен главный документ, направленный на реформу политической системы государства, — «Введение к Уложению государственных законов», а также несколько смежных с ним. Эти проекты, работа над которыми началась еще в 1802 г., лишь отчасти были плодом собственной инициативы опытного и квалифицированного царедворца, каким являлся М. М. Сперанский после многих лет службы при императорском дворе, тесного общения с императором Александром Первым и долгих визитов в различные государства Европы в составе его свиты.

В основу проекта 1809 г. был положен инновационный для Российской империи того времени принцип разделения власти на судебную, исполнительную и законодательную. М. М. Сперанским был подготовлен и представлен императору проект двухпалатного законосовещательного и представительного органа, который должен был состоять из Государственного совета (верхняя палата) и Государственной думы (нижняя палата). Принцип разделения исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти в России должен был утвердиться путем

тем формирования представительной Государственной думы, а также установления в стране практики введения выборных судебных должностей. Верхняя палата представительного органа власти (Государственный совет) должна была выполнять функции связующего звена между императором и структурами власти на общегосударственном и региональном уровнях.

Законодательную власть, по первоначальной идеи М. М. Сперанского, должна была олицетворять нижняя палата — Государственная дума, которую предлагалось сделать выборным учреждением. Ни один закон не должен был получить высочайшего одобрения без предварительного согласования и ясно выраженной поддержки с ее стороны. Согласно проекту учрежденные в России в 1802 г. министерства и их руководители также становились ответственными перед депутатами Думы. Цель данных инициатив была вполне очевидна — ограничить полномочия императора, создать механизм обратной связи власти и народа.

Учреждение в России института президентской власти реформами М. М. Сперанского не предусматривалось. Такой шаг для Российской империи той эпохи представлялся излишне радикальным. Но нельзя не отметить тот факт, что усилия по ограничению самодержавия, прилагаемые, помимо прочего, с согласия самого российского суверена (императора Александра Первого), объективно вели к возникновению потребности в координации усилий различных ветвей власти в области государственного управления, в уравновешивании их и более тесном сотрудничестве. Поскольку центральным элементом системы государственного управления России той эпохи была исполнительная власть, то представляется логичной неоднократно высказывавшаяся М. М. Сперанским мысль о том, что основанное на законе правление невозможно, если одна державная власть будет и принимать законы, и исполнять их, не имея рядом институтов контроля и надзора. По сути, серия предложенных царедворцем проектов означала призыв к превращению самодержавной монархии в России в конституционную монархию.

Из всех предложений М. М. Сперанского было реализовано лишь одно: 13 января 1810 г. императорским указом был учрежден Государственный совет Российской империи, при-

званный стать наивысшим органом государственной власти в стране. При Госсовете была учреждена Государственная канцелярия, а автор идеи был назначен первым государственным секретарем с широкими полномочиями. Заседания Государственного совета первоначально проходили в Зимнем дворце, а позднее в другом дворце Санкт-Петербурга — Мариинском. Госсовет выполнял функцию законосовещательного органа, поскольку все законодательные акты Российской империи перед тем, как представлялись императору для утверждения, рассматривались именно в нем.

Вновь проблема учреждения высшего поста в системе государственного управления России с координирующими функциями, напоминающими те, которые впоследствии стали свойственны президентам, начинает обсуждаться в России в драматичной обстановке радикализации политической оппозиции во втором десятилетии XIX в. Формированию оппозиции и распространению ее влияния в военно-политической элите государства способствовали Отечественная война 1812 г. и поход армии Российской империи в Европу, итогом чего стало падение власти императора Наполеона Первого и покорение Россией и ее союзниками Парижа. Автором наиболее интересного с точки зрения истории политических идей в России проекта в тот период стал Н. М. Муравьев (1796–1843), офицер Генерального штаба⁸³ и видный масон. Он стал разработчиком программного документа Северного общества декабристов, известного как Конституция Муравьева. У экспертов нет сомнений в том, что и проекты М. М. Сперанского, и Конституция США (как и опыт деятельности института президентской власти в этом государстве) повлияли на размышления Н. М. Муравьева о будущем государственном устройстве России.

Раздел данного документа, посвященный интересующей нас теме, предусматривал коренной пересмотр роли императора в управлении Россией. Согласно проекту император должен был стать «верховным чиновником правительства Российской империи», лишенным полномочий в законодательной сфере. Ему гарантировался огромный личный доход — около

⁸³ В рассматриваемый период его официальное название было «Главный штаб Его Императорского Величества».

8 млн руб. в год, который позволял сохранить императорский двор и привычный стиль жизни, но политическое влияние императора и его двора на жизнь страны должно было снизиться до минимального. Так, в соответствии с Конституцией Муравьева, оставаясь главнокомандующим российской армией, император не имел права начинать по своей воле военные кампании, а также единолично заключать мир по итогам военных действий с участием вооруженных сил государства. Он даже лишился права покидать территорию государства под угрозой лишения звания и привилегий. Этот проект не был реализован, а его автор, не участвовавший в восстании декабристов, но прекрасно о нем осведомленный, на многие годы отправился в сибирскую ссылку.

Первым доведенным до этапа реализации существенным шагом российской верховной власти по подготовке государства к конституционной реформе, включающей институт президентской власти, стал Высочайший Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»⁸⁴, подписанный императором Николаем Вторым в разгар первой русской революции 1905–1907 гг. Принятием данного манифеста власти России открыто признали, что вопрос о коренном реформировании всей системы государственного управления и разрушение многовековой власти самодержавия отныне входит в повестку дня. Его реализация становилась делом времени, а также результатом напряженной политической борьбы, в которой сошлись старые элиты, активно поддерживающие прежние порядки, и новые политические и хозяйствственные круги, требовавшие реформирования страны. Представители последних не только были знакомы с опытом США, но и чрезвычайно высоко оценивали модель власти в союзной Франции, получившую название Третьей Республики, в которой ключевую роль в жизни государства и ее внешней политике играл именно Президент Франции.

⁸⁴ Манифест об усовершенствовании государственного порядка. 17 октября 1905 г. Опубл. в: Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. / отв. ред. О. И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1994. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. С. 41.

Принятая 23 апреля 1906 г. новая редакция Основных государственных законов Российской империи ограничивала власть императора. Он продолжал управлять империей «во всем объеме», однако законодательную власть отныне был вынужден делить с реформированным Государственным советом, а также впервые в истории страны создававшейся по результатам выборов Государственной думой⁸⁵. В стенах первого российского парламента, заседавшего в Таврическом дворце, неоднократно обсуждался вопрос об учреждении поста президента. Об этом же писали видные российские правоведы и историки. Анализируя опыт деятельности различных институтов высшей власти в государствах Европы и Латинской Америки, а также оценивая противоречивый опыт отечественных структур управления страной, такие эксперты, как С. Займовский, Д. Илимский, П. Мижуев, М. Ковалевский и др., пришли к выводу о необходимости коренной реформы государственного управления. Они считали, что особенностям многонационального и многоукладного государства, каким была в ту эпоху Россия, в новом столетии наиболее полно соответствовала республиканская форма государственного устройства, в которой следовало предусмотреть учреждение поста президента. Исчерпывающий перечень полномочий последнего планировалось закрепить в конституции страны, а всю деятельность — регламентировать нормами права. Только в таком случае страна получила бы надежные гарантии защиты от возвращения единоличного авторитарного правления, ассоциируемого с самодержавием династии Романовых.

Короткий, но чрезвычайно яркий всплеск дебатов об институте президентской власти в России пришелся на период, последовавший за Февральской революцией (1917 г.). Учрежденное в ее первые дни Временное правительство обещало даровать стране конституцию и даже успело предпринять в этом направлении некоторые шаги. Так, была сформирована Особая комиссия Юридического совещания по составлению

⁸⁵ Островский А. В. Манифест 17 октября 1905 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1980. Вып. 11.

проекта основных государственных законов⁸⁶, работу которой возглавил профессор права Петроградского университета Н. И. Лазаревский, а затем продолжил видный историк В. М. Гессен. По итогам деятельности данной комиссии были разработаны проект Конституции Российской демократической федеративной республики, а также несколько других документов, обозначавших начало движения страны по конституционному республиканскому пути.

В переходный период, согласно обсуждавшимся в те месяцы проектам, исполнительная власть в России возлагалась на временного президента страны, которого должно было избрать Учредительное собрание на один год. Временный президент наделялся фактически диктаторскими полномочиями. Он получал право назначать и увольнять высших чиновников, в том числе Председателя Совета министров и министров. Временный президент также должен был выполнять функции главнокомандующего армией и определять основные направления внешней политики государства. По мнению экспертов, полномочия временного президента делали его чем-то средним между императором Российской империи и президентом США⁸⁷. Падение Временного правительства в ноябре 1917 г. и разгон большевиками Учредительного собрания 19 января 1918 г. привели к тому, что планы о республиканском развитии России, в том числе об учреждении поста президента, были надолго забыты.

В завершение главы отметим, что президентская республика стала первой из известных нам республиканских форм правления. Ее ключевыми признаками, проявляющимися в различные эпохи и в удаленных друг от друга уголках планеты, являются легитимация власти посредством применения

⁸⁶ Юридическое совещание — рабочий орган Временного правительства. Создан 22 марта 1917 года. В состав совещания входили председатель (член ЦК партии кадетов, историк права Ф. Ф. Кокошкин), а также шесть членов, назначенных по решению Временного правительством из числа специалистов в области права.

⁸⁷ Смыkalkin A. S. Конституция Российской демократической Федеративной Республики 1917 года // Чиновник. 2002. № 2 (18). URL: http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docid=1145613#_ftn7.

и скрупулезного соблюдения электоральных процедур, а также осуществление президентом функций главы государства и высшего руководителя в системе исполнительной ветви власти.

Главный вывод, который можно сделать из противоречивого латиноамериканского и российского наследия в рассматриваемой области, а также существенно более позитивного опыта континентальной Европы, состоит в том, что трансформация политической системы государства, и в частности учреждение института президентской власти, — это исторически продолжительный процесс. Он может продлиться даже несколько десятилетий. Этот срок зависит не только от зачастую мифологизированной «приверженности демократическим ценностям». Главные факторы, определяющие направление и скорость перемен при радикальных политических реформах, — уважительное отношение к историческому наследию, понимание комплексного характера реформ и недопустимости преждевременных действий при их проведении.

Еще один важный вывод заключается в следующем: правящие от имени народа представители власти в реформируемых государствах должны внимательно изучать мировой опыт. Однако они ни при каких обстоятельствах не должны позволять гражданам других государств, в том числе представленным в качестве иностранных советников или международных наблюдателей, брать на себя функции судей. Ни одному суверенному государству не следует позволять иностранцам выступать в роли арбитров, которые с секундомером в руках измеряют «скорость движения к демократии», а затем с помощью кнута и/или пряника убеждают граждан этого государства двигаться другим, только им ведомым, путем реформ или же с другой, только ими установленной, скоростью.

Глава 2. Президентские республики в современной мировой политике

Институт президентской власти и особенности политического режима, возникающего в президентских республиках, традиционно являются предметом пристального интереса сравнительной политологии. Данная дисциплина занимается изучением политических процессов и институтов путем выявления и сравнения однотипных явлений в различных политических системах. Однако для анализа современных президентских режимов исследовательские методы сравнительной политологии оказываются узкими. В настоящей работе мы используем исследовательский инструментарий политической теории, макросоциологии и международной политической экономии, поскольку убеждены, что лишь такой междисциплинарный анализ позволит нам добиться заявленной цели.

В качестве альтернативы президентской форме правления обычно рассматривается парламентская (республиканская⁸⁸ или монархическая⁸⁹). При ней главе государства (президенту или монарху) отводится незначительная роль в политической жизни, а исполняемые им в соответствии с законодательством или национальной традицией функции носят символический характер. Таковы, например, полномочия короля Швеции или Президента Итальянской Республики. В ряде других стран глава государства формально наделен широкими правами, однако реализует их на практике по инициативе иных государственных органов. Чаще всего речь идет о главах правительства (премьер-министрах), которые предоставляют президентам (монархам) своих государств право представлять страну при ведении международной политики или во внутривластной жизни, например для ежегодного обращения к депутатам

⁸⁸ Австрийская Республика, Венгрия, Итальянская Республика, Чешская Республика.

⁸⁹ Например, парламентская монархия (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) или конституционная монархия (Королевство Швеция).

парламента, посвященного ситуации в государстве (Великобритания, Германия).

В президентских республиках объем полномочий главы государства существенно больше, чем в парламентских республиках, какова бы ни была в них конфигурация отношений между главой парламентского большинства, руководителем правительства и формальным главой государства. В президентских республиках избираемым гражданами путем прямого всеобщего голосования президентам вверено руководство исполнительной властью. При этом президент наделяется существенными полномочиями, позволяющими ему влиять на деятельность органов законодательной и судебной власти. Особенno следует подчеркнуть, что в президентской республике одна из важнейших функций главы государства — независимый политический арбитраж, который ставит его вне традиционной системы разделения властей на три ветви. Применение механизма согласительных процедур дает ему возможность урегулирования разногласий между органами государственной власти, национальными и субнациональными (региональными) структурами управления. Арбитраж также позволяет президенту определять вектор стратегического развития государства, регулируя отношения между ветвями власти, а также институтами, которые по формальным признакам к трем «каноническим» ветвям власти отнести нельзя.

Исследование на протяжении более чем двух столетий института президентской власти, которое проводится учеными, представляющими различные отрасли социальных наук, позволило накопить обширный материал для понимания природы этого института. В государствах — участниках МПА СНГ и за их пределами сформировалось немало научных школ, а полученные знания в существенной степени повлияли на распространение данного института в самых разных уголках планеты. Тем не менее взгляды и убеждения ученых, как из Содружества Независимых Государств, так и работающих за его пределами, отражают довольно противоречивое отношение юридической, политической и исторической наук к прояснению сущности следующих понятий: «институт президентства», «лицо, исполняющее функции главы государ-

ства», «символическая роль института президентства», «миссия по регулированию отношений между ветвями власти».

Решающую роль в признании института президентства в конкретном государстве авторитарным, гибридным или демократическим играют два фактора: объем конституционных компетенций президента и практика интерпретации его полномочий, выражаясь в конкретных действиях на политическом поле. На оба указанных фактора влияют множество процессов, включая характер взаимоотношений института президентской власти с тремя традиционными ветвями власти в государстве, отношения со структурами гражданского общества, деловыми кругами и СМИ, исторический опыт и его учет в конкретно-исторической обстановке. Не в последнюю очередь характер политического режима в государстве и место в нем института президентства определяются личными качествами обладателя данного поста, его образованием, политическим опытом, коммуникативными навыками, умением эффективно взаимодействовать с представителями других институтов власти.

Один из важных научных вопросов, уже многие годы обсуждаемых в экспертном сообществе, можно сформулировать так: что определяет устойчивость президентских режимов? Научные исследования показывают, что, помимо личной популярности у граждан-избирателей и эффективности управления, требуется соблюдение немалого числа условий. Одно из них — способность конкретного президента формировать коалицию политических сил в свою поддержку. Без такой коалиции национальный парламент рано или поздно станет политическим противником президента, а если противостояние достигнет крайних форм, то неумение формировать партийные коалиции может стать серьезной угрозой стабильности государства в целом. Как отметил американский исследователь бразильского происхождения Х. Чейбуб, президентские системы могут быть не идеальными, но они вовсе не обречены на нестабильность и дрейф к авторитаризму⁹⁰. На основе анализа бурной политической истории Бразилии и других государств

⁹⁰ Cheibub J. A. Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy. NY; Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Латинской Америки Х. Чейбуб пришел к выводу, что формула успеха в деле обеспечения стабильности политического режима включает в себя два параметра:

- 1) умение формировать партийные коалиции по результатам парламентских выборов;
- 2) критическое отношение к опыту предшествующего периода, когда политические системы переходных государств были авторитарными.

Преодоление наследия авторитаризма, строительство институтов демократического общества — долгосрочные задачи, решение которых способствует достижению главной цели — построению демократического государства, защищающего интересы своих граждан и занимающего достойное место в мировой политике.

Исследования политических институтов, в том числе президентализма, проведенные Х. Чейбубом, А. Пржеворским и их коллегами, также показали: позитивные достижения отдельных стран Восточной Европы и Латинской Америки в деле построения демократии не связаны с такими важными для политэкономов факторами, как размеры государства, объем его ВВП, масштабы экономического сотрудничества конкретного государства с соседями, а также его место в мировой торгово-экономической системе⁹¹. То есть построение демократического общества — задача, которая может быть успешно решена как крупными государствами, во все эпохи являвшимися значимыми игроками в региональной и мировой политике, так и их небольшими соседями. Акценты в процессе формирования основ демократии и конкурентной экономической системы следует делать на критическом использовании мирового опыта, строительстве сильных институтов и соблюдении процедур, посредством которых институты проникают в общественно-политическую жизнь и закрепляются.

Статистические данные подтверждают тезис о том, что президентские режимы чаще парламентских оказываются в кризисе, который разрешается досрочной сменой власти. Анализ

⁹¹ Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J. A., Limongi F. Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

также показывает, что происходит это прежде всего по исторической причине, известной в политической экономии как эффект колеи⁹². Нестабильность президентских режимов в таких регионах планеты, как Латинская Америка или Восточная Европа, во многом объясняется обстоятельствами их зарождения и утверждения в центре национальной политической системы. Она также напрямую связана со слабостью демократических институтов, что выражается, помимо прочего, в неспособности президентского режима формировать межпартийную поддержку⁹³.

В странах Латинской Америки с переходной экономикой ось «президент — вооруженные силы» также является ключевой для определения судьбы политического режима. Но в рассматриваемых нами государствах — участниках МПА СНГ данная проблема отсутствует или представлена совсем в ином виде. Вооруженные силы в этих странах не играют существенной политической роли. Они верно служат народу и исполняют функции, четко зафиксированные в основных документах государств — конституциях. Исторически сложилось так, что еще во времена Российской империи, а затем и в Советском Союзе вооруженные силы занимали (как занимают и сегодня) определенное место в архитектуре власти, выполняя очерченные национальным законодательством функции и не претен-

⁹² Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 69–91.

⁹³ Формирование президентских режимов в большинстве государств Латинской Америки проходило в середине XIX в. под сильным влиянием примера США. Этому способствовала и уже претворявшаяся на практике доктрина Монро, которая предполагала отказ европейских государств от вмешательства в дела государства Западного полушария. Поэтому многие государства Латинской Америки в рассматриваемый период попытались скопировать политическую модель США. Однако сильная президентская власть в США балансировалась эффективной системой сдержек и противовесов, составляемой Конгрессом и независимыми судебными органами. Аналогичных структур в странах Латинской Америки не было вплоть до XX в. Также в период конституционного строительства в латиноамериканских государствах, как правило, не было сильных и влиятельных политических партий. Это открывало для глав государств региона дорогу к вмешательству в парламентскую деятельность, подрывало баланс политических сил и слабые демократические институты.

дуя на более значительную роль. Этим государства, являющиеся участниками МПА СНГ, выгодно отличаются от стран Ближнего Востока, Южной Азии и Латинской Америки, в которых военные на протяжении последнего столетия формировали «параллельные властные структуры», периодически выходили из тени и посредством вооруженных государственных переворотов меняли одних своих представителей на высших постах государства на других, более лояльных.

Также представляется доказанным на примере Латинской Америки тезис о том, что при сильной парламентской ветви власти⁹⁴ формирование находящимися у власти президентами партийных коалиций в свою поддержку оказывается затруднительным⁹⁵. Практика государств СНГ данный вывод также подтверждает. Рассматриваемая модель (сильный парламент и слабый президент) делает неизбежным и вполне обоснованным курс избранного на всеобщих выборах президента на межпартийный диалог. Как правило, президенты в государствах МПА СНГ пользуются поддержкой одной из политических партий своего государства, которая выдвигает их кандидатуру на выборах. Она же проводит в предвыборный период в их поддержку избирательную кампанию. При этом практика общественно-политической жизни настоятельно требует того, чтобы президент после вступления в должность несколько дистанцировался от выдвинувшей его политической партии и инициировал межпартийный диалог в поддержку своего курса.

Необходимость изучения процессов, которые протекают во внутриполитической сфере государств, возникших после распада СССР, всегда осознавалась учеными. При этом отсутствие национальных политологических, социологических и политэкономических школ, призванных изучать эти процессы, поставило научные исследования в области сравнительной политологии в зависимость от разработок зарубежных ученых.

⁹⁴ Ее признаками являются закрепленные в конституции полномочия законодательных органов, крупные и влиятельные политические партии.

⁹⁵ Linz J.J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence / J. J. Linz, A. Valenzuela (eds.). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994. P. 7.

Активная популяризация в середине 1990-х гг. в большинстве государств СНГ теорий демократического транзита привела к качественным изменениям проводимых исследований.

Вслед за коллегами из трансатлантической зоны ученые из государств СНГ все чаще стали проявлять склонность следовать магистральному пути, по которому сегодня ведутся исследования в области политической науки. Речь идет о двух типах исследований:

- 1) разработка внеисторических инвариантных моделей, претендующих на описание сложных процессов в социальной сфере, включая тот их сегмент, который касается властных отношений. Такие по большей части абстрактные модели, по мнению сторонников этого подхода, призваны оставаться неизменными при любых условиях, претендуя на признание единственной возможной теорией;
- 2) конкретные исследования произвольно выбранных для изучения явлений, проводимые на микроуровне и в границах конкретных временных периодов. Они не претендуют на самостоятельную научно-теоретическую ценность, а используются для подтверждения гипотез и теорий из указанного выше первого типа исследований.

Еще во времена Советского Союза отечественные ученые познакомились с некоторыми из разработанных в «мозговых центрах» США девелопменталистских теорий. Среди них были завоевавшие огромную популярность (во многом за счет активной поддержки на официальном уровне благодаря усилиям посольств США и различных американских научно-культурных центров в регионе) концепции модернизации, динамическая модель Д. Растоу⁹⁶, а также структурная и процессуальная теории, объясняющие процесс демократического строительства. Внимание исследователей к проблемам становления экономических и политических институтов расширило в 1990-е гг. исследовательскую тематику и инструментарий, применяемый для изучения того, как происходит утверждение элементов демократии в общественной жизни постсовет-

⁹⁶ Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. № 5. С. 5–15.

ских государств. В течение всего нескольких лет в академической среде оформился ясно выраженный и не противоречивый по своему содержанию консенсус относительно положительной роли сильного государства с оформившимися структурами гражданского общества в процессе «демократического транзита»⁹⁷. Оригинальная американская модель идеального постсоветского общества, способного быстро осуществить «транзит», таких акцентов не предусматривала, делая главный упор на демократических ценностях и институтах, без которых демократия и рыночная экономика объявились невозможными. Эти две категории (сильное государство и демократия) все чаще рассматривались в работах ученых из стран СНГ как взаимодополняющие, зависимые друг от друга. Несколько позднее в исследовательскую программу стало проникать убеждение в том, что еще одна типичная, хотя и опасная, черта политической жизни в некоторых постсоветских странах — нарастающая конкуренция органов государственной власти и гражданского общества. Сильное государство в условиях постсоветского кризиса, экономического хаоса и не прекращавшейся череды вооруженных конфликтов стало рассматриваться в качестве императива выживания страны, как главный гарант внутренней политico-экономической стабильности, без которой построение любого государства (демократического или авторитарного) невозможно.

Фаза роста и широкого распространения в академическом мире догм мировой и производной от нее российской «транзитологии» не была долгой. Уже во второй половине 1990-х гг. наступил кризис, приведший эту дисциплину к практически полному забвению. Следует отметить, что для освоения опыта зарубежных исследований в области построения демократии и трансформации авторитарных обществ в начале 1990-х гг. российскими учеными и их коллегами из бывших республик Советского Союза было сделано многое. Причина

⁹⁷ Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: Феникс, 2001. С. 27–44; Гордон Л. А., Плискевич Н. П. Развилки и ловушки переходного времени // Полис. Политические исследования. 1994. № 5. С. 19–27; Авторитаризм и демократия в развивающихся странах / под ред. В. Г. Хороса. М.: Наука, 1996.

кризиса этой научной школы отчасти в том, что за годы дискуссии экспертам-транзитологам не удалось определить цель, конечную точку транзита и основные направления движения к ней⁹⁸. Недостаточно было просто выявить тот факт, что конкретные исторические условия, в которых протекали реформы в государствах СНГ, категорически не соответствовали моделям, вполне убедительно описывавшим процесс становления демократии в Западной Европе в XVIII–XIX вв., а также на «заднем дворе» США — в Латинской Америке. Российская империя, а затем Советский Союз во все периоды своей истории пользовались привилегией быть полностью суверенными государствами. Их внутренняя и внешняя политика никогда не определялась из-за границ государства, иностранными правительствами или монархами. «Исторический фон», на котором строилась новая постсоветская государственность, резко отличался от наследия в области государственного строительства, которое имели страны Центральной и Восточной Европы, а также Западного полушария.

Даже хронологические рамки периода, характеризующего процесс формирования институтов демократии, оставались нечеткими. Зарубежные эксперты до сего дня не смогли прийти к консенсусу относительно того, строилась ли демократия в Европе с 1945 г. или за отправную точку следует взять английскую Великую хартию вольностей (1215 г.), революции в Голландии и Англии, Великую французскую революцию (1789 г.) или какое-то иное событие.

Вследствие указанных выше трудностей на место обсуждения позитивной исследовательской повестки в рамках изучения «демократического транзита» пришел анализ препятствий на пути демократической консолидации. Ряд экспертов при этом сделали вывод о том, что изучаемые государства СНГ — неконсолидированные демократии, поэтому их следует отнести к совсем иной категории, к демократии никакого отношения не имеющей, — к гибридным режимам⁹⁹. Вместо того что-

⁹⁸ Hale H. E. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // *World Politics*. 2005. Vol. 58. No. 1. P. 133.

⁹⁹ Carothers Th. The End of the Transition Paradigm // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 1. P. 5–21; Diamond L.J. Thinking About Hybrid Regime // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 21–35.

бы искать ответ на привычный для российской политической истории и актуальный в теоретическом плане вопрос «что делать?», некоторые отечественные и зарубежные специалисты, изучавшие процесс становления демократии, занялись решением другого традиционного для российской общественной жизни предыдущих двух столетий вопроса: «кто виноват?»¹⁰⁰.

Также эксперты ведущих мировых «мозговых центров» и университетов, специализировавшихся на политических процессах в странах СНГ, предпринимали попытки объяснить не только с чем нужно бороться, но и куда при этом двигаться. Однако их продуктивность была прежде и остается сегодня более чем сомнительной¹⁰¹. Институту президентской власти, конечно, уделялось внимание во всех более или менее солидных исследованиях, но доминировала линия аргументации, доказывавшая, что данный институт — функция от сформировавшегося политического режима. И если режим является демократическим, то институт президентской власти не может играть существенную роль в выработке и реализации стратегии «транзита», а все вопросы строительства демократии будут решаться в классическом треугольнике: парламент — правительство — высшая судебная инстанция.

Дискуссию о демократизации и ее ускорении на пространстве СНГ оживила череда «цветных революций» в 2003–2005 гг. Бывший посол США в России М. Макфол именно в этот период разработал концепцию четвертой волны демократических изменений. Она была призвана дать «цветным революциям» теоретическое обоснование, а также оправдать активное вмешательство США в процесс их организации. В этот период пропагандистами из американского правительства и из близких ему «мозговых центров» провозглашается тезис

¹⁰⁰ Schedler A. What is Democratic Consolidation? // *Journal of Democracy*. 1998. Vol. 9. No. 2. P. 91–107; Bunce V. Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience // *World Politics*. 2003. Vol. 55. No. 2. P. 167–192; Hanson S. E. Defining Democratic Consolidation // *Postcommunism and the Theory of Democracy* / R. D. Anderson [et al.]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

¹⁰¹ См. напр.: Fish M. S. The Dynamics of Democratic Erosion // *Postcommunism and the Theory of Democracy* / R. D. Anderson [et al.]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

о том, что США находятся на «правильной стороне истории». Поэтому попытки противодействия насилию, а также хаосу, который приносили с собой «цветные революции», объявлялись антидемократическими.

Согласно взглядам М. Макфола, третья волна демократизации, выявленная в 1990-е гг. известным политологом и социологом из Гарвардского университета С. Хантингтоном¹⁰², к началу нового столетия исчерпала себя. Затем на ее место постепенно пришла четвертая волна, наиболее успешные «транзиты» в ходе которой осуществляются исключительно в результате революций¹⁰³. Тезис о революциях как кратчайшем пути к трансформации неугодных США режимов нашел далеко не бесспорное подтверждение уже в первой половине 2000-х гг.: сначала в Грузии в ноябре 2003 г., затем на Украине в декабре 2004 г. и в Кыргызстане в марте 2005 г.

Признавая большой эмпирический материал, который используется сторонниками теории гибридных режимов для анализа процессов государственного строительства, отметим, что они категорически отказываются рассматривать данные режимы в связи с процессами демократизации. Один из вариантов определения того, что же изучают современные политологи, специализирующиеся на постсоветском пространстве, — покровительственный президентализм (patronal presidentialism)¹⁰⁴. Такая постановка исследовательской задачи делает рассуждения о природе политического режима и его генезисе во многом неактуальными, а демократизация на данном этапе становления постсоветских государств отрицается. Исследования экспертов-политологов, специализирующихся на государствах — участниках МПА СНГ, все в большей степени уходят от анализа конституционных реформ, государственного строительства и утверждения институтов демократии. Их новые приоритеты: проблема «хромых уток» из числа

¹⁰² Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: Российская политическая энциклопедия, 2003.

¹⁰³ McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Post-Communist World // World Politics. 2002. Vol. 54. No. 2. P. 212–244.

¹⁰⁴ Hale H. E. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. 2005. Vol. 58. No. 1. P. 133–165.

действующих лидеров постсоветских государств; конкуренция и консолидация элит; ожидания «изменений режима»; не базирующиеся практически ни на каких эмпирических данных спекуляции о том, в каком направлении пережившие *regime change* (смену режима, т. е., по сути, государственный переворот) государства СНГ станут развиваться впоследствии. По нашему убеждению, тезис о том, что большинство государств СНГ строит что угодно, но только не демократию и свойственные ей институты, характеризует исследования данной школы как политически ангажированные.

Крупнейшая (правящая) политическая партия в государствах переходного периода выполняет несколько функций, выходящих за рамки традиционного набора задач, решаемых политическими силами в развитом демократическом обществе. Так, применительно к рассматриваемой нами в данном исследовании теме, крупная политическая партия зачастую не только добивается популярности у избирателей с целью победы на будущих парламентских выборах, но и стремится обеспечить поддержку избирателями политического деятеля, планирующего участвовать в президентских выборах. Разумеется, этот политический деятель должен разделять базовые установки и программные положения партии.

Такое происходит не всегда: малые политические партии, не претендующие на победу своего кандидата в президентских выборах ввиду низкой популярности у избирателей, к президентским выборам относятся формально. Зачастую они их игнорируют, не выдвигая собственного кандидата. Крупные же политические партии прекрасно отдают себе отчет в том, что в случае победы их кандидат будет обязан стать «президентом всех граждан», поэтому отношения по оси «крупная политическая партия — кандидат в президенты» строятся по существенно более сложной схеме. В рамках этой схемы публичная поддержка выдвинутого кандидата сочетается с отсутствием стремления «привязать» его к конкретным тезисам предвыборной программы политической партии, с которыми она шла на предыдущие парламентские выборы или которые планирует использовать на выборах в недалеком будущем.

Таким образом, речь идет о том, что в президентских режимах, возникших в некоторых государствах постсоветского про-

странства, поддержка политической партией конкретного лидера в силу его политического опыта и наличия в его распоряжении мощных «политических машин» (СМИ, бизнес-круги и экспертное сообщество) не переходит к попыткам представить его «солдатом своей партии». Это связано с тем, что пост президента в таких странах на этапе становления институтов государственности предполагает не только выполнение менеджерских функций, но и исполнение роли символа государства, а также верховного арбитра. Данная роль имеет особое значение в такой чувствительной области, как обеспечение единства и территориальной целостности страны, преодоление последствий политических (или иногда даже военных) конфликтов, которыми сопровождалось обретение суверенитета. Политические партии помогают президентам кооптировать ресурсы ключевых игроков национальной политической системы в общие усилия по государственному строительству, обеспечивая каналы взаимодействия избирателей с лидером и формируя благоприятную среду для неконфликтного разрешения возникающих противоречий. Влиятельным акторам внутриполитической системы (представителям регионов, бизнеса, гражданского общества и т. д.) удобнее действовать с помощью ведущих политических партий, обладающих мощными фракциями в законодательных органах и формирующих структуры исполнительной власти, чем пытаться напрямую воздействовать на всенародно избранного президента страны.

Тезис о том, что государству нужна сильная власть, до середины XX в. рассматривался как аксиома. Но невероятно разрушительные последствия двух мировых войн, пренебрежение элементарными правами человека и их апогей — преступления холокоста побудили как экспертное сообщество, так и начавшие расти особенно быстрыми темпами институты гражданского общества в самых разных уголках планеты обратиться к этой проблеме. Главными в дискуссии о разрастании государства, его структур, имеющихся в их распоряжении ресурсов и обеспечивающих эту деятельность правовых норм стали поиски ответов на вопросы: где находятся пределы усиления власти государства? какими должны быть «предохранительные клапаны», которые не позволят недовольным гражданам в случае обострения социально-экономической ситуации

в их стране обратить взгляды на популистов и демагогов, поверить в эффективность простых решений, предлагаемых ими?

Дискуссия по этим вопросам идет уже более половины столетия, и в ее ходе высказано немало смелых идей. В том числе о том, что именно общество и его структуры, отличные от политических партий и бизнес-элит, должны следить за современным государством, этим новым Левиафаном, мощь которого резко увеличилась в эпоху высоких технологий. Напомним, что в своей великой книге «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» английский мыслитель Т. Гоббс высказал тезис о том, что для общества людей естественным является состояние «войны всех против всех»¹⁰⁵. И лишь государству, наделенному полномочиями и располагающему необходимыми ресурсами, по силам спасти граждан от самоуничтожения. Государство (прежде всего структуры исполнительной власти) было призвано стать библейским Левиафаном, подобным гигантскому киту чудовищем, силой превосходящим всех вокруг и не допускающим даже мысли о том, что противодействие ему возможно и не принесет гарантированную гибель. Т. Гоббс, как нам представляется, не рассматривал возможности (или считал такую возможность маловероятной) возникновения опасности того, что само государство, а вовсе не человеческое общество с доминирующими в нем привычками/страхами/иллюзиями, превратится в угрозу жизни его граждан. Но именно это произошло в первой половине XX в. вследствие ничем не сдерживающего усиления государства. С тех пор рассуждения о том, что государство нужно не только развивать, но и сдерживать, стали в политической науке новой неоспоримой истиной.

Следует вспомнить о том, что в основу организации системы государственного управления в РСФСР как части Советского Союза был положен принцип единства (монизма) власти. Этот принцип предполагал, что вся полнота государственной власти сосредоточивалась в представительных органах — Советах народных депутатов. Данная система никак не может быть отнесена к числу подлинно демократических. Все ее клю-

¹⁰⁵ Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2: Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. С. 132–143.

чевые элементы были построены с одной целью — скрыть очевидный факт, что вся полнота реальной власти в стране, включая определение курса внутренней и внешней политики, контроль правоохранительной системы и вооруженных сил, а также информационного пространства, была сосредоточена в руках КПСС. Она осуществлялась через разветвленную систему партийных организаций, дублировавших функции Советов народных депутатов. Только принятие на внеочередном III съезде народных депутатов СССР закона «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» дало старт разрушению монополии Коммунистической партии Советского Союза на власть, открыло возможность «социальных лифтов» для представителей политической оппозиции, сделало внутриполитическую жизнь конкурентной и значительно более открытой.

Последствия принятия данного закона не замедлили проявиться. Причем они затронули как высший уровень власти в СССР, известный как «союзный», так и республиканский. Процесс национального пробуждения в это время протекал стремительными темпами, и решение об учреждении поста Президента СССР его, безусловно, ускорило. Наиболее кардинальным изменением в политической системе СССР стала ликвидация командно-административной системы управления и фактически добровольный отказ КПСС от своей «руководящей и направляющей» роли в жизни одной из двух сверхдержав той эпохи.

Ключевым направлением реформирования всей системы государственной власти в последние месяцы истории СССР была стратегия, включающая принцип, известный в политической науке как субсидиарность. Разработанный в рамках институциональных реформ в Европейском союзе в начале 1990-х гг., этот принцип предполагал передачу полномочий по управлению отдельными сферами экономической и социальной жизни советских граждан на тот уровень властных структур, который был к ним наиболее близок. При этом полномочия структур управления на данном уровне власти должны были обеспечивать им возможность эффективного воздействия на ситуацию, разрешения возникавших в процессе

государственного управления проблем. Фактически речь шла о передаче власти Советам народных депутатов на республиканском и более низких уровнях, но на деле этот процесс был затруднен. Так, в некоторых случаях партийные структуры оказывали скрытое сопротивление, и в силу этого он замедлялся или вовсе стоял на месте. В других случаях компетентность народных избранников, ставших обладателями депутатских мандатов, была удручающе низкой, а принимаемые ими меры не только не способствовали решению проблем страны и республик в ее составе, но и усугубляли их. Результатом был усиливавшийся вакуум власти, который возник еще в 1989 г. и приобрел гигантские масштабы в момент распада СССР — осенью и в начале зимы 1991 г.

Грандиозная реформа системы государственного управления, известной как советская власть, едва ли учитывала весь комплекс трудностей, с которыми предстояло столкнуться ее исполнителям. Один из наиболее трагических просчетов, которого можно было избежать, состоял в том, что реформаторы, призывавшие к реальной «советизации власти» в СССР, начиная с 1987 г. допустили катастрофическое ослабление исполнительной ветви власти. Причиной стала передача значительной части полномочий структурам законодательной (представительной) власти, а также фактическое лишение действовавших структур исполнительной власти полномочий без передачи их кому бы то ни было. Это привело к серьезным проблемам, как на уровне принятия решений, так и при их исполнении.

Ослабление исполнительной ветви власти нельзя назвать единственной причиной роста сепаратистских настроений, угрожающих целостности государства. Мы убеждены в том, что процессы национального возрождения народов СССР носили объективный характер, а возникновение на месте СССР 15 суверенных государств — явление не только неизбежное в обстановке, сложившейся внутри Советского Союза после 70 лет его существования, но и справедливое с исторической точки зрения. Тем не менее другие побочные эффекты ослабления исполнительной власти, включая разгул преступности, криминализацию экономики и эрозию институтов судебной системы, имели крайне негативное влияние на процесс госу-

дарственного строительства в республиках Советского Союза на этапе распада сверхдержавы, а также в первые годы суверенного развития после трагического декабря 1991 г. Сильная исполнительная власть должна была этими процессами управлять, не допуская их перерастания в конфликты на социально-экономической, а иногда и на этнической почве. Как мы теперь хорошо знаем, этого не произошло, распад СССР сопровождался чередой конфликтов, в том числе вооруженных.

Задача усиления институтов исполнительной власти с какого-то момента приобрела для новых независимых государств эзистенциальное значение. Возникновение спроса на сильный и эффективный институт президентской власти показало, что общество смогло постепенно выявить наиболее короткий и эффективный путь из кризиса. Президенты новых государств были призваны цементировать всю систему центральной власти в условиях обретения союзными республиками национального суверенитета. Эпоха «коллективного руководства», позволявшая скрыть не только некомпетентность, но и злоупотребления, безответственность, а нередко и слияние структур власти и криминальитета, вступила в период своего заката. Без института президентской власти это могло не произойти вообще или затянуться на существенно более долгий срок.

Несмотря на то что институт президентской власти просуществовал в Советском Союзе лишь немногим более двух лет, его историческое значение огромно. Для целей нашего исследования важно подчеркнуть такие элементы его позитивного влияния, как обеспечение преемственности власти в период крушения монополии КПСС на государственное управление, а также создание условий для учреждения аналогичных структур власти в союзных республиках, быстро трансформировавшихся в суверенные государства.

Реформирование политico-экономических систем государств, возникших на территории бывшего СССР¹⁰⁶, показало, что в периоды потрясений суверенное государство обязано быть сильным. В такие моменты власть в нем должна быть не только легитимной, но и мощной, эффективной и способ-

¹⁰⁶ Об этом подробнее см. в гл. 5 настоящего издания.

ной к быстрой реакции в ответ на меняющуюся внешнюю среду. Приняв на вооружение теоретические идеи разделения властей на несколько ветвей, страны региона обратились к институту президентской власти как связующему звену нарождающейся системы государственного управления.

Развитие этого института показало, что он состоит из нескольких элементов, которые оформились в самостоятельные направления его деятельности. Прежде всего, это собственно пост президента суверенного государства, а также политический деятель, который получил данный пост, пройдя соответствующие электоральные процедуры. Будучи главой государства, президент должен создать свою администрацию — сложную по строению и высокопрофессиональную по квалификации государственно-бюрократическую структуру, миссия которой — обеспечивать выполнение президентом конституционных обязанностей. Кроме того, президент должен сформировать сеть своих полномочных представителей в регионах государства (субъектах федерации, если речь идет о федеративном государстве), а также в структурах других ветвей власти: законодательной и судебной. Поэтому содержание понятий «президентская республика» и «институт президентской власти» включает в себя такой признак, как наличие обязательного элемента в виде структур, выполняющих не только административные, но и политические функции, которыми их наделяет президент — глава государства.

Российская Федерация за четверть столетия пережила возникновение и исчезновение двух политических партий, выполнивших ряд из указанных выше функций и претендовавших на неофициальный статус «президентских». Поначалу, в канун парламентских выборов 1993 г., при скрытой поддержке действующего Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина был сформирован избирательный блок «Выбор России», объединивший ряд крупных либеральных политических партий и движений. Этот блок потерпел чувствительное поражение на выборах 12 декабря 1993 г. и не смог стать той силой, которая поддерживала бы Б. Н. Ельцина в наиболее сложный период реформирования российской экономики и политиче-

ской системы¹⁰⁷. Отчасти этот плачевный результат можно объяснить противодействием либеральным реформаторам со стороны части влиятельных акторов российской политической системы, включая региональных лидеров и представителей окологосударственного бизнеса. Не менее важной причиной поражения «Выбора России» стало то, что действующий Президент России никак не выказал своего отношения к этому объединению. Поэтому для значительной части избирателей данное предвыборное объединение осталось форумом сторонников радикальных либеральных экономических реформ и резкой трансформации политической системы, которые повергли страну и ее граждан в многолетний острый кризис.

Вторая попытка создать политическую партию, которая была призвана выполнять функцию моста между президентом и элитами, а также поддерживать его в электоральных процедурах, была сделана незадолго до запланированных на декабрь 1995 г. парламентских выборов. 12 мая 1995 г. в Москве было учреждено Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом — Россия». Оно объединило широкий спектр политических сил, включая значительную часть региональных элит и видных представителей только формировавшегося российского крупного бизнеса. Характерно, что инициатором создания данного политического объединения стал сам Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин. Однако и движение «Наш дом — Россия», по сути, потерпело крах в своих электоральных ожиданиях, оставшись в глазах избирателей партией «номенклатурного центра». Его представители получили только 10,13% голосов избирателей, проведя по партийным спискам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 45 депутатов, а также 10 представителей по одномандатным округам (из общего числа 450 депутатов нижней палаты российского парламента). У него не было ни ярких политических лидеров, ни выразительной предвыборной программы, что не могли не заметить российские избиратели.

¹⁰⁷ Представители избирательного блока «Выбор России» на выборах 12 декабря 1993 г. получили лишь 64 из 444 депутатских мандатов. Об этом см.: Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. С. 180.

И только третья попытка партийного строительства, предпринятая осенью 1999 г., заложила основу современной политической системы Российской Федерации, в которой про-президентская партия играет ведущую роль в рамках процесса становления реальной многопартийности. Всероссийская политическая партия «Единая Россия» была образована 1 декабря 2001 г. в результате объединения Межрегионального движения «Единство» (избирательный блок «Медведь»), созданного в декабре 1999 г., накануне выборов в Государственную Думу, и избирательного блока представителей региональных элит «Отечество – Вся Россия». В настоящее время партия «Единая Россия»¹⁰⁸ является крупнейшей и наиболее влиятельной политической силой в стране. Она активно поддерживает действующего Президента Российской Федерации В. В. Путина, который тем не менее не является ее членом и не входит в ее руководящие структуры. При этом важно отметить, что председателем партии «Единая Россия» является бывший Президент Российской Федерации, а ныне Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев. Такое позиционирование действующего президента по отношению к политическим партиям (разделять положения их программ, но не вступать в число членов политической партии) также отражает переходный характер процесса формирования политической системы ряда государств – участников МПА СНГ. Объяснить данный феномен можно стремлением действующих президентов представлять интересы всех граждан государства, не разделять их на своих политических сторонников и противников.

В современной политической жизни институт президентской власти занимает исключительное место. Как показывает анализ политической истории десятков государств в различных регионах планеты, именно с ним граждане, деловые круги и общественные организации связывают надежды на выработку стратегии государственного строительства, разрешение внутренних конфликтов, построение сильного, но гуманного по отношению к гражданам государства. Период, когда закла-

¹⁰⁸ Официальный сайт Всероссийской политической партии «Единая Россия»: <https://er.ru>.

дается фундамент государственности, сопровождается ослаблением структур государственного управления и социальной защиты. Это во всех отношениях трудный период для страны. У ее влиятельных, но недружественно настроенных соседей зачастую возникает желание «исправить» систему ее политических институтов, завоевать для своего капитала командные высоты в экономике и сформировать в политической элите круг лояльных к внешним интересам игроков. Противодействовать такому грубому вмешательству во внутренние дела может лишь сильное государство, в котором создана система координации усилий отдельных структур и институтов.

Глава 3. Президентская власть в российском законодательстве

До периода политических реформ в Советском Союзе, вошедших в историю под именем перестройка, элиты одной из двух мировых сверхдержав особой необходимости в учреждении поста президента (главы государства) не ощущали. Однако в 1970-е гг. СССР резко нарастил масштабы международного общения, а практика визитов в крупнейшие демократические государства планеты и переговоров «на высшем уровне» стала привычной. Именно в этот период (16 июня 1977 г.) Л. Брежnev, генеральный секретарь Центрального комитета КПСС, единственной в стране политической партии, к тому моменту находившейся у власти уже более полувека, получил также дополнительный пост: председателя Президиума Верховного Совета СССР. Это произошло в результате голосования депутатов советского парламента (Верховного Совета) на совместном заседании двух палат и, по мнению инициаторов данного шага, должно было добавить легитимности лидеру КПСС. Данное действие было предпринято с целью представить главу парламента (Верховного Совета СССР) в роли главы всего государства. Таким образом планировалось поставить его в один ряд с избранными на свободных и демократических выборах главами государств, не входивших в советскую сферу влияния и обеспечивавших право граждан на свободные и справедливые выборы. Едва ли этот шаг ввел кого-либо из зарубежных партнеров СССР в заблуждение и заставил пересмотреть мнение об авторитарной природе политического режима в СССР. Но даже сама попытка выглядеть «как демократическое государство» заслуживает быть отмеченной.

Закрепление в российском законодательстве норм, регулирующих функционирование института президентской власти, произошло по историческим меркам очень быстро, всего за два с небольшим года. Начальной точкой этого периода стало внесение в Конституцию РСФСР в ходе всенародного референдума 17 марта 1991 г. изменений, которые учреждали пост Президента. Оставшийся в памяти граждан страны как референ-

дум о сохранении СССР, он был проведен далеко не во всех советских республиках (в девяти из 15), и уже вскоре его итоги были забыты. Совсем другая судьба ждала принятное одновременно решение об учреждении в РСФСР поста Президента. За его учреждение на мартовском (1991 г.) всенародном референдуме высказалось более 69% проголосовавших. Первые выборы состоялись 12 июня 1991 г., и на них Б. Н. Ельцин победил уже в первом туре, набрав 57,38% голосов избирателей.

Однако РСФСР (а затем и Российской Федерации) пришлось пройти через серьезные испытания, прежде чем ее политическая система приобрела современные черты и в ней закрепился институт президентской власти в том виде, в каком мы его знаем сегодня. Трагической для современной российской истории осенью 1993 г. страна по инициативе Верховного Совета оказалась на грани прямого вооруженного противостояния. Развивавшийся с декабря 1992 г. в России конституционный кризис к сентябрю 1993 г. достиг наивысшей точки. В качестве противоборствующих сторон в нем выступили, с одной стороны, радикальные реформаторы, во главе которых стояли всенародно избранный Президент Б. Н. Ельцин и Председатель Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдин, а с другой стороны — ратовавшие за сохранение в России советской модели государственной власти их противники, возглавляемые вице-президентом России А. В. Руцким и председателем Верховного Совета Российской Федерации Р. И. Хасбулатовым. События 2–4 октября 1993 г. в центре Москвы, выразившиеся в серии вооруженных столкновений сторон и приведшие к распуску Верховного Совета, завершили наиболее опасную фазу конфликта, но лишь создали возможность для политического урегулирования.

Созванное по решению Б. Н. Ельцина Конституционное совещание, в состав которого на разных этапах его деятельности входило около 800 человек, работало под эгидой трех видных российских юристов: члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук С. С. Алексеева, доктора юридических наук, профессора Санкт-Петербургского государственного университета и первого мэра Санкт-Петербурга А. А. Собчака, а также председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей кандидата юри-

дических наук С. М. Шахрая. Написанная в период, непосредственно последовавший за острым политическим кризисом, российская Конституция 1993 г., действующая с минимальными дополнениями и поныне, отразила весь комплекс проблем, с которыми сталкивается государство с советской системой власти и плановой экономикой на этапе своей коренной трансформации. Это в полной мере справедливо для института президентской власти, который получил в новой Конституции Российской Федерации свое закрепление.

Формальные требования к кандидату на должность Президента Российской Федерации (статья 80, пункт 2) просты: возраст свыше 35 лет, а также постоянное проживание в стране на протяжении не менее чем 10 лет. Требования о необходимости знания русского языка и участия в испытаниях, подтверждающих квалификацию кандидата на должность Президента Российской Федерации, отсутствуют, что делает «проходной барьер» низким и не рестриктивным.

Статьи 80–93 Конституции Российской Федерации характеризуют комплекс полномочий Президента, который традиционно разделяется на несколько отдельных сфер. В интересах нашего исследования становления института президентской власти как части процесса государственного строительства в странах, являющихся участниками МПА СНГ, рассмотрим наиболее значимые президентские полномочия, а также причины, побудившие авторов российской Конституции вынести данные полномочия на суд граждан в рамках всенародного референдума.

Во-первых, это полномочия по обеспечению жизнедеятельности общества в рамках федеративного государства. Будучи главой государства, Президент Российской Федерации обязан обеспечить соблюдение норм Конституции. Он принимает решения о рекомендации к назначению высших должностных лиц государства, наделен правом принятия окончательных решений о назначении на должности широкого круга государственных служащих федерального уровня, а также присвоении высших военных и специальных званий. При условии получения согласия Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает главу Правительства, выдвигает и смешает Председателя Центрального банка Российской Федера-

ции (Банка России). Согласие верхней палаты – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – требуется Президенту России для утверждения выдвинутых им кандидатов на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора и его заместителей.

Во-вторых, полномочия по руководству внутренней политикой государства и взаимодействию с иными органами власти и управления, а также созданию условий для сотрудничества различных властных структур. Среди президентских полномочий в данной сфере: назначение выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации; распуск Государственной Думы, предусмотренный статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации; определение временных рамок для проведения всенародных референдумов; подписание и обнародование федеральных законов; ежегодное обращение к депутатам обеих палат Федерального Собрания с посланием о положении в стране, о направлениях ее внутренней и внешней политики.

В-третьих, полномочия в сфере иностранных дел и внешней политики России, по защите ее национальных интересов на межгосударственном уровне. Президент Российской Федерации является единоличным представителем интересов государства и его граждан на международной арене, он проводит переговоры от имени государства. Он уполномочен ратифицировать любые международные договоры, а также подписывать верительные грамоты чрезвычайным и полномочным послам Российской Федерации в иностранных государствах и при международных организациях.

В-четвертых, полномочия в деле обеспечения военной безопасности, территориальной целостности и устойчивого порядка в стране. Охрана государственного суверенитета от внешнего посягательства – важнейшая миссия Президента Российской Федерации. Лишь независимая в своей внутренней и внешней политике Российская Федерация сможет в полном объеме обеспечивать на практике исполнение конституционных прав и свобод граждан. Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

В-пятых, полномочия по защите прав и свобод граждан Российской Федерации. Среди них, помимо указанных во второй главе Конституции России (статьи 17–64), такие, как регулирование вопросов, связанных с предоставлением гражданства России и политического убежища в стране, а также принятие решений о помиловании (статья 89).

Закрепленные в Конституции полномочия Президента Российской Федерации разделяются на две большие группы: ординарные и «экстраординарные».

Первые регулируются действующими нормами законодательства в рамках повседневной деятельности. Ординарные полномочия характеризуются повторяемостью в условиях нормального функционирования государства. Они были нами рассмотрены выше и в целом не отличаются принципиально от аналогичных президентских полномочий в других государствах планеты, где также имеется институт президентской власти. Отметим, что постоянное совершенствование российского законодательства выражается и в изменениях/уточнениях действующих конституционных законов, в том числе регулирующих ординарную деятельность института президентской власти.

«Экстраординарные» полномочия также являются производными от действующих норм права, закрепленных в Конституции Российской Федерации, но они касаются чрезвычайных событий в жизни государства и его граждан, которые нельзя предвидеть и заранее планировать. То есть речь идет о природных и техногенных чрезвычайных инцидентах, а также о ситуациях, когда интересы безопасности государства требуют введения военного положения, реагирования на агрессию в отношении России или непосредственную угрозу такой агрессии.

Конституция Российской Федерации наделяет Президента значительным объемом законотворческих полномочий. Они могут быть разделены на два типа: 1) право законодательной инициативы; 2) право издавать указы и распоряжения.

Реализуя право законодательной инициативы, Президент Российской Федерации может вносить в Федеральное Собрание законопроекты, предложения об изменении действующе-

го законодательства. Они могут касаться различных вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации, а также в совместном ведении Российской Федерации и любого из ее 85 субъектов, и при этом затрагивать функционирование исполнительных структур власти. В соответствии с принятой в Российской Федерации процедурой, зафиксированной в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (статьи 103–115)¹⁰⁹, на Президента распространяются общие с другими субъектами законодательной инициативы требования, связанные с формой и содержанием вносимых законопроектов.

Президентские указы представляют собой подзаконные акты и по своей юридической силе уступают лишь федеральным законам. Их содержание определяется конституционными обязанностями и правами Президента и служит наиболее эффективному выполнению им своих полномочий. Указы Президента Российской Федерации в основном конкретизируют и детализируют действующие законы. Зачастую правовой основой для президентских указов становятся статьи Конституции. Через подписание указов Президент России устанавливает стратегические направления развития государственной политики внутри страны и на международной арене. Так, именно указами Президента были введены в действие Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹¹⁰, а также Концепция внешней политики Российской Федерации¹¹¹.

¹⁰⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: (с изменениями от 25 января 2013 г.). URL: <http://www.duma.gov.ru/about/regulations/> (дата обращения 25 августа 2017 г.).

¹¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (дата обращения: 18.08.2017).

¹¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41451> (дата обращения: 18.08.2017).

Президент подписывает также распоряжения (указы) по вопросам правоприменения, и в этом случае их нельзя отнести к категории нормативных. В качестве примера назовем решения о назначении на должности в системе государственной власти, о присвоении почетных, воинских и специальных званий, о решении организационно-административных вопросов.

Экспертный анализ показывает наличие определенной динамики, характеризующей осуществление законотворческих полномочий Президентом Российской Федерации. В 1990-е гг. модель государственного управления в России часто определялась как реактивная, основанная на так называемом ручном управлении страной. Данный термин нельзя признать в полной мере научным. Однако он характеризует достаточно типичную для первого постсоветского десятилетия истории страны ситуацию, когда в условиях правового вакуума, слабости структур государственного управления, отсутствия ясно сформулированных полномочий и механизмов ответственности за принятые решения (или за непринятие решений в тех случаях, когда это необходимо), указы являлись мерами, направленными на внесение порядка в управлении государством. Отметим, что в абсолютном большинстве случаев такие решения Президента России Б.Н. Ельцина были своевременными и сбалансированными, они диктовались интересами государства и его граждан. На примере сразу нескольких кризисных ситуаций¹¹² мы видим уникальность эпохи 1990-х гг., когда высшая власть России предпочитала законам президентские указы. Причина такой практики — не волюнтаризм Президента Российской Федерации и его администрации, а признание объективного факта — по своей оперативности указы Президента существенно опережали федеральные законы, принятие которых в соответствии с регламентом и установленной процедурой могло затянуться на многие месяцы или даже годы.

Важно подчеркнуть и тот факт, что 1990-е гг. отличались в России ситуацией, которую в политической науке, а также при анализе политической жизни в США принято называть

¹¹² Меры по приватизации, борьбе с гиперинфляцией, распределению полномочий между федеральным центром и регионами.

разделенным правительством¹¹³. Для нее характерен контроль противоборствующими политическими силами двух центральных элементов конструкции государственной власти в стране, в частности палат Конгресса США (или Конгресса США в целом) и Белого дома, т. е. Президента Соединенных Штатов. Рутинной для американской истории прошедших столетий является ситуация, когда Президент, представляющий, к примеру, Республиканскую партию, вынужден взаимодействовать с Конгрессом, в котором в одной из палат, а иногда и в обеих палатах, большинство принадлежит представителям Демократической партии.

В течение 1990-х гг. Б. Н. Ельцин был вынужден взаимодействовать с оппозиционно настроенной по отношению к нему Государственной Думой. После одобрения на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. действующей Конституции Российской Федерации отношения Президента с тремя ветвями власти были введены в правовые рамки, которые не допускали правового нигилизма, тем более применения угроз или прямого насилия, имевших место во время конституционного кризиса 1992–1993 гг. Тем не менее отсутствие укоренившейся традиции цивилизованного ведения политической борьбы, а также значительное влияние оппозиционных сил в Государственной Думе и на уровне глав отдельных регионов России оказывались для Б. Н. Ельцина решающей причиной того, чтобы предпочесть соответствующей регламенту процедуре принятия Федеральным Собранием Российской Федерации законов подписание президентских указов.

Эти действия российского президента нельзя характеризовать как антиконституционные, но излишне активное применение такого рычага управления государством, как указы Президента, создавало в стране ситуацию нестабильности и некоторой правовой неопределенности. Отчасти это было вызвано обстановкой секретности, в которой многие указы разрабаты-

¹¹³ Fiorina M. Coalition Government, Divided Government, and Electoral Theory // Governance. 1991. Vol. 4. No. 3. P. 236–249; Fiorina M. Divided Government. 2nd ed. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1995; Petracca M. Divided Government and the Risks of Constitutional Reform // PS: Political Science and Politics. 1991. Vol. 24. No. 4. P. 634–637.

вались. С другой стороны, имеется множество примеров того, что указы Б. Н. Ельцина отражали интересы одной из групп влияния, сформировавшихся вокруг него. Как следствие, они ставили представителей данной группы, зачастую возглавлявшейся одним из «олигархов» той эпохи, в привилегированное положение по отношению к другим олигархическим или региональным группам влияния.

В такой ситуации ключевое для правового государства требование справедливости и необходимость обеспечения транспарентности решений государственной власти объединили представителей политических партий России, региональных лидеров и представителей крупного российского бизнеса. После 2000 г. ситуация с подписанием президентских указов В. В. Путиным, а также Д. А. Медведевым перестала носить экстраординарный характер. Через механизмы взаимодействия Президента России, Администрации Президента и многочисленных совещательных (консультативных) структур, учрежденных по инициативе главы государства, наиболее значимые указы готовятся в обстановке публичности и открытого диалога власти и общества¹¹⁴.

Некоторые полномочия Президент Российской Федерации реализует самостоятельно, без согласования с другими институтами государственной власти. В частности, он свободен в определении кандидатов на ограниченный круг должностей, включающий в себя представителей Президента в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде, в федеральных округах, а также кадровый состав Администрации Президента и высшее командование Вооруженных Сил России.

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Его полномочия в данной сфере закреплены в Конституции (статья 87), а также в Федеральном конститу-

¹¹⁴ Функция контроля президентских указов с точки зрения их соответствия нормам российской Конституции принадлежит судебному органу конституционного контроля — расположенному в Санкт-Петербурге Конституционному Суду Российской Федерации. Соответствие решений Президента России федеральному законодательству контролирует высший судебный орган России — Верховный Суд Российской Федерации.

ционном законе «О военном положении»¹¹⁵ и в Федеральном законе «Об обороне»¹¹⁶. Согласно закону «Об обороне» Президент России имеет обширные полномочия в сфере руководства Вооруженными Силами и иными силовыми структурами государства в периоды, когда возникает угроза безопасности страны и жизни ее граждан. Среди них принятие решений о мобилизации, введении военного положения, право давать приказы о ведении военных действий, формировать и упразднять органы исполнительной власти и т. д. Для целей нашего исследования это исключительно важная тема, во многом объясняющая природу запроса общества, как в России, так и в государствах-партнерах, на сильную и эффективную президентскую власть. Завершение периода строительства основ государственности, безусловно, приведет к повышению национальной и социальной безопасности, поскольку многие угрозы перестанут существовать или опасность их практического воплощения резко снизится. На переходном же этапе потребность в сильном и эффективном институте, координирующем работу всех ветвей власти, велика. И именно институт президентской власти сегодня удовлетворяет этот запрос.

Статья 83 Конституции Российской Федерации обязывает Президента сформировать Администрацию, призванную содействовать ему в выполнении конституционных полномочий. Ее сотрудники занимаются подготовкой законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу, готовят проекты президентских указов, распоряжений, поручений, обращений и иных документов. Особое значение для жизни государства среди них имеют ежегодные послания, с которыми Президент обращается к Федеральному Собранию. Среди других полномочий Администрации Президента — контроль за исполнением федеральных законов, президентских указов и поручений, обеспечение взаимодействия с политическими партиями, общественными организациями и структурами гражданского общества, государственными

¹¹⁵ О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17804>.

¹¹⁶ Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/9446>.

органами и должностными лицами зарубежных государств, а также международных организаций. Опасность, которая теоретически может возникнуть вследствие формирования президентом собственного «кабинета» в отсутствие традиций деятельности такой структуры, состоит в том, что он может попытаться дублировать функции других ветвей власти, а при наиболее неблагоприятном сценарии — узурпировать их полномочия. Именно поэтому открытость в деятельности Администрации Президента Российской Федерации, аналогичных структур в государствах — участниках МПА СНГ является императивом для противодействия попыткам расширительного толкования полномочий главы государства.

В федеративном государстве, каким является Российская Федерация, институт президентской власти сталкивается с дополнительными вызовами, которых нет в менее крупных и в моннациональных государствах. Среди приоритетных направлений его деятельности — сохранение гармонии в межэтнических, межконфессиональных и межкультурных отношениях, учет интересов отдельных регионов государства в рамках общефедеральных структур власти, контроль исполнения федерального законодательства на субнациональном (региональном) уровне. Эти задачи решаются умелой и осторожной деятельностью в области законотворчества, организацией линий взаимодействия структур власти на различных ее уровнях. Особое значение имеет институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, поскольку именно они обеспечивают канал прямой связи между субъектами Федерации и Президентом, а также реализацию конституционных полномочий главы государства на территории федерального округа и входящих в него регионов — субъектов Федерации. Разумеется, задачи подобного рода стоят и перед институтом президентской власти, а также его региональными представителями, в унитарных государствах — участниках МПА СНГ. Масштабы и содержание решаемых ими задач могут различаться. Однако в процессе государственного строительства трудности возникают в любых государствах, и содержательное их сравнение едва ли является целесообразным.

Мы рассмотрели институт президентской власти в Российской Федерации. Аналогичные институты имеются сегодня во всех государствах — участниках МПА СНГ. Полномочия глав этих государств, их отношения с парламентами и правительствами, роль в руководстве вооруженными силами, а также роль, которую во внутриполитической жизни данных стран играют администрации президентов, существенно различаются. Также важно отметить, что в ряде государств, среди которых следует назвать Республику Армения, Республику Молдова и Украину, происходит усиление полномочий законодательной ветви власти — национальных парламентов. На место президентской в них приходит парламентско-президентская республика, что в целом соответствует практике государств Центральной и Западной Европы. Это изменение влечет многочисленные последствия для всей системы государственного управления, всех ветвей власти суверенного государства. Пока преждевременно прогнозировать наступление такого периода в истории государственного строительства стран, являющихся участниками МПА СНГ, когда парламентская республика станет в них доминирующей формой и сменит президентскую. Мы убеждены, что институт президентской власти стал закономерным итогом начального этапа государственного строительства во всех странах региона, и пока преждевременно настаивать на его демонтаже. Этот институт успешно решает задачи государственного строительства и управления внутриполитическими процессами, обеспечивает безопасность государств и их территориальную целостность.

Глава 4. Дискуссия о сущности института президентской власти в России

В 1990-е гг. Российская Федерация и другие государства бывшего СССР стали для академического сообщества всей планеты испытательной площадкой, на которой тестировались, дополнялись и уточнялись многочисленные теории из областей экономической политики, сравнительной политологии и международных отношений, посвященные государственному строительству и проблемам «транзита» из одной социально-экономической модели (планово-социалистической) в другую (рыночно-либеральную)¹¹⁷. Исследования дополнялись смежными по тематике работами об институциональном дизайне новых независимых государств, о национальном строительстве и управлении дискурсом, направленным на формирование их постсоветской идентичности.

Впервые за предыдущие десятилетия зарубежные ученые из влиятельных мозговых центров и ведущих университетов планеты смогли наблюдать процессы государственного строительства не постфактум и на расстоянии, как это было с возникновением после Октябрьской революции и Первой мировой войны Советской России, а с самых его истоков. Эти истоки находились в проекте «перестройки», инициированной М. С. Горбачевым в 1985 г. и фактически объявленной новой государственной идеологией на пленуме ЦК КПСС в январе 1987 г. Таким образом, построение в России демократического федеративного государства с рыночной экономикой изучалось предельно интенсивно, поскольку мало у кого из представителей научной сферы были сомнения в том, что они являются свидетелями поистине эпохального события.

¹¹⁷ Breslauer G. W. In Defence of Sovietology // Post-Soviet Affairs. 1992. Vol. 8. No. 3. P. 197–238; Engerman D. C. Know your Enemy: The Rise and Fall of America's Soviet Experts. NY: Oxford University Press, 2009; Rutland P. Sovietology: Notes for a Post-Mortem // The Strange Death of Soviet Communism: A Postscript / N. K. Gvosdev (ed.). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2008.

Обращаясь к анализу зарубежной научной литературы по исследуемой нами теме необходимо всегда иметь в виду два важных фактора

Во-первых, абсолютное большинство экспертов, решивших заниматься Россией и странами бывшего СССР, не имели требуемых знаний об этой стране и соответствующей регионоведческой подготовки. Искренне разделявшие «catechisis» Вашингтонского консенсуса как основы государственного строительства для стран третьего мира (приватизация, стабилизация, либерализация торговли и финансов, фискальная экономика), а также уверовавшие в глобальный характер третьей волны демократизации¹¹⁸, они пришли в сферу постсоветских исследований из таких дисциплин, как сравнительная политология, социология, антропология, политическая экономия, не имея даже базовых знаний об СССР, России, о других государствах региона. Они освоили современную той эпохе методологию проведения сравнительных научных исследований. Россия и другие государства СНГ были для них лишь источником эмпирического материала для тестирования теорий¹¹⁹. Почти все они не владели и не владеют сегодня русским языком (тем более языками народов бывшего СССР). Их первоначальные знания о регионе зачастую ограничивались краткой историей России и Советского Союза, голливудским фильмом «Доктор Живаго», а также балетом П. И. Чайковского «Щелкунчик» и фортепианными концертами С. В. Рахманинова. Учебники по истории и современной политико-экономической ситуации в СССР, по которым они учились в университетах, были написаны эмигрантами, ненавидевшими Россию и государства Восточной Европы и считавшими разрушение СССР главной миссией всей своей жизни вдали от отчизны¹²⁰. Советский Союз был мощным и опасным противником для США, поэтому все элементы государственной машины этой

¹¹⁸ Huntington S. P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, OK: University of Oklahoma. 1991.

¹¹⁹ Cohen S. Russian Studies Without Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. №. 1. P. 37–55.

¹²⁰ Назовем в качестве наиболее яркого примера имя З. Бжезинского, своеобразной «иконы стиля» для русофобов всей планеты.

страны, а также обслуживающие ее интересы смежные структуры, включая академическую сферу, были, по сути, мобилизованы на противостояние ему¹²¹. В этой борьбе разборчивостью в применяемых средствах они не отличались. Разумеется, советские государственные деятели и работавшие по их заказу ученые институтов Академии наук СССР отвечали им той же монетой.

Во-вторых, объявленная Вашингтоном «победа США в холодной войне с СССР» привела к грандиозному оттоку человеческих и материальных ресурсов из сферы комплексного изучения бывшей сверхдержавы. Следовавшие за научной конъюнктурой молодые ученые, выпускники престижных университетов в США и Западной Европе, уже во второй половине 1980-х гг. стали первостепенное внимание уделять изучению Японии, Китая, Ближнего Востока, проблемам глобализации. На довольно долгий период, который завершился только в середине первого десятилетия нашего века, сфера российских (постсоветских) исследований стала в США и государствах Западной Европы уделом академических неудачников, не сумевших пробиться в более престижные направления азиатских или глобализационных исследований. Их статьи лишь изредка публиковали ведущие научные журналы и академические издательства, университеты не принимали таких специалистов на постоянную работу. Объем грантов на проведение научных исследований России и других государств региона неуклонно сокращался и к началу периода цветных революций в государствах СНГ, т. е. к 2003 г., когда в Грузии произошла «револю-

¹²¹ Блестящим исследованием всего комплекса вопросов, связанных с отношением западного (преимущественно североамериканского) академического сообщества к распаду СССР и миссии распространения на постсоветском пространстве институтов демократии, по-прежнему остается написанная почти 20 лет назад монография С. Коэна «Провал крестового похода США и трагедия посткоммунистической России». В частности, идею копирования американских демократических институтов в России и допустимость в этой деятельности использования любых средств, в том числе насилиственных по отношению к значительной части российского населения, С. Коэн прямо называет «коллективным американским безумием», которое охватило значительную часть ученых, специализирующихся на России и государствах СНГ. См.: Коэн С. Ф. Провал крестового похода. США и трагедия посткоммунистической России. М.: АИРО-XXI, 2001.

ция роз», этот и без того немноговодный финансовый ручей фактически полностью пересох.

В этой ситуации для того, чтобы привлечь внимание к своим исследованиям, ученые, работавшие в изучаемой нами области, были вынуждены занимать радикальные позиции, выдвигать провокационные научные гипотезы, отстаивать взгляды, которые, возможно, были антинаучными, но зато гарантированно привлекали внимание СМИ и грантодателей. Также следует учитывать тот факт, что за океаном никогда не теряла своего влияния та часть истэблишмента, которая рассматривала СССР/Россию в качестве единственной реальной угрозы самому существованию США в силу наличия «ядерной триады» и нежелания слепо исполнять приказы/рекомендации Вашингтона. То есть с течением времени практически все известные исследователи России в США и Западной Европе стали занимать критические, а зачастую и откровенно русофобские позиции. Разумеется, были и исключения, но новый консенсус, сформировавшийся в самом начале текущего столетия, выталкивал всех не вписывавшихся в него ученых за пределы «респектабельного академического сообщества».

Дорогу к масштабным грантам и на страницы престижных научных, а также популярных общественно-политических журналов, открыла для зарубежных исследователей дискуссия о «смене режимов». Вовремя угадав желание значительной части американской элиты устраниТЬ Россию как неудобный барьер, мешающий подготовке к главной битве столетия — сдерживанию и последующему краху Китая, они смогли убедить многих в Конгрессе и Администрации Президента США, что ее можно победить. Наиболее реакционные ученые доказывали, что это можно сделать даже в небольшой ядерной войне, нужно только выбрать подходящий момент¹²².

Наше утверждение о политическом характере мотива сдерживания России никак не связано с конспирологией, в которой постоянно обвиняются сторонники заимствования западного опыта, не желающие заниматься поиском национальных моделей управления государством на этапе его коренного ре-

¹²² Lieber K. A., Press D. G. The Rise of US Nuclear Primacy // Foreign Affairs. 2006. Vol. 85. P. 42–54.

формирования. Материалы об авторитарном прошлом России и ее соседей, о наличии «эффекта колеи», из которой этим государствам не выбраться без посторонней помощи, широко доступны. Речь идет не только о научных публикациях, но и о документах правительств государств трансатлантической зоны, а также некоторых международных организаций. Следует только при их чтении проигнорировать мантры об «угрозах демократии в государствах бывшего СССР» и о том, что только на «проевропейском» пути у этих стран есть будущее. Потому что непосредственно за этими утверждениями, обычно помещаемыми во вводных разделах научных статей и монографий, расположены реальные и с трудом скрываемые истинные цели исследований. Они состоят в том, чтобы доказать недостаточную легитимность органов власти в странах СНГ, включая институт президентской власти, осудить их исторический опыт как противоречащий целям модернизации, вынудить согласиться с тем, что лишь власти государств трансатлантической зоны обладают монополией на истину в последней инстанции.

Сейчас достаточно хорошо известно, что именно Б. Н. Ельцин, первый Президент Российской Федерации, стал инициатором трансформации парламентско-президентского режима, существовавшего в стране на момент распада СССР. В той модели власти высшей юридической силой в государстве обладал аморфный и излишне многолюдный съезд народных депутатов. Столкнувшись с невозможностью сотрудничества с этим съездом в области проведения остро необходимых, хотя и чрезвычайно болезненных, реформ, Б. Н. Ельцин во многом спровоцировал конституционный кризис, который в сентябре – октябре 1993 г. поставил государство на грань гражданской войны. Противостояние представителей новой демократической власти России и оппозиции разрешилось посредством проведения референдума 12 декабря 1993 г., который привел к формированию в России президентского режима, охарактеризованного многими зарубежными экспертами как «суперпрезидентский».

Впервые тезис о том, что построение в России демократического общества будет базироваться на соблюдении положений теории о разделении властей, был провозглашен в РСФСР на официальном уровне 12 июня 1990 г. В этот

день первый Съезд народных депутатов РСФСР абсолютным большинством голосов (907 — за, 13 — против, 9 — воздержались) одобрил декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». Она стала политико-правовым актом эпохального для истории страны значения, ознаменовав начало конституционной реформы, а также переход в деятельности пока еще советских по своей политической природе структур власти к построению суверенного государства. Именно в данной Декларации, в статье 13, провозглашалось: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства»¹²³. В утвержденной позднее, на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., Конституции Российской Федерации подчеркивалось значение не только самостоятельности структур законодательной, исполнительной и судебной властей государства, но и их взаимодействия (как главной характеристики отношений властей), которое предписывалось Конституцией и законами Российской Федерации, а также тем фактом, что весь этот корпус законодательных актов основывался на системе, напоминающей традиционную модель «сдержек и противовесов». При этом именно Президент Российской Федерации являлся лицом, наделенным полномочиями по организации такого взаимодействия (статья 80).

Современное государство не является статичной конструкцией, оно подвержено внешним воздействиям и постоянно трансформируется под их влиянием. Как следствие, и само содержание понятия «ветвь власти» непрерывно меняется. Появляются структуры, которые ученые затрудняются отнести к традиционным ветвям власти, например Центральный банк или Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Даже если появление указанных структур обусловлено не увеличением числа ветвей власти, а расширением числа функций, выполняемых сегодня традиционными для прежних

¹²³ Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая — 22 июня 1990 г.: стеногр. отчет: в 6 т. М.: Республика. Т. 4. С. 476–478.

ветвей власти структурами, на практике распределение полномочий между структурами управления для сохранения их независимости сопряжено с трудностями.

Европейский союз столкнулся с подобной проблемой в начале 1990-х гг. В тот период он решительно изменил свою политico-правовую природу, перестав быть классической международной межправительственной организацией и начав стремительно приобретать черты наднациональной интеграционной структуры. Ответом на серию обвинений в «демократическом дефиците» как главной проблеме, которую ЕС предстояло преодолеть, стало провозглашение принципа субсидиарности. Он был впервые в мировой политической практике разработан католической церковью и провозглашен в 1891 г. римским папой Львом XIII. Согласно данному принципу возникающие в общественных отношениях проблемы, требующие официальной реакции, должны решаться на наиболее низком, максимально удаленном от центра власти уровне, на котором их разрешение возможно и при этом будет наиболее эффективно. В рамках принципа субсидиарности центральная власть должна играть вспомогательную (субсидиарную) роль, не стремясь сохранить на локальном/местном уровне контроль над всей системой властных отношений на политico-правовом пространстве.

Принцип разделения властей эволюционирует вместе с изменением структур и институтов современного суверенного государства. Еще со времен трудов Дж. Локка признается, что этот принцип служит предотвращению возвышения одной из властей над другими. Именно такое равновесие всегда рассматривалось в качестве твердой гарантии против установления авторитарной политической модели и, при наиболее неблагоприятном варианте развития событий, утверждения диктаторского режима, способного уничтожить все демократические свободы. Также важно отметить сохраняющееся убеждение, что, поддерживая политico-правовое равенство в отношениях между ветвями власти, структуры и институты государственного управления смогут функционировать наиболее эффективно. Любое покушение на их полномочия снижает эффективность их деятельности, регламентированной Конституцией и законами, и может привести к коллапсу. Российские

ученые, юристы и историки ясно понимали эту диалектику отношений между ветвями власти еще в досоветский период, о чем свидетельствуют многочисленные работы Н. К. Коркунова¹²⁴, Н. Н. Ворошилова¹²⁵ и Г. Ф. Шершеневича¹²⁶.

В статье 80 действующей в настоящее время Конституции Российской Федерации перечислены функции, которые призван исполнять Президент России во время нахождения на своем посту. Воспроизведем ее полностью:

«1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях»¹²⁷.

Политико-правовой анализ полномочий Президента Российской Федерации как главы государства в сравнении с полномочиями Правительства Российской Федерации и его руководителя позволяет нам прийти к выводу о том, что исполнительная власть характеризуется дуалистической природой. Право Президента России председательствовать на заседаниях

¹²⁴ Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб.: Кн. магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1893. Т. 2: Особенная часть.

¹²⁵ Ворошилов Н. Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871.

¹²⁶ Шершеневич Г. Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1908.

¹²⁷ Конституция Российской Федерации: принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; Государственный гимн Российской Федерации. М.: Юрайт, 2011. С. 33.

Правительства, его полномочия по назначению и увольнению членов Правительства позволяют заключить, что именно Президент является фактическим главой исполнительной ветви власти. То есть Правительство России осуществляет исполнительную власть, а Президент страны ею руководит. Такая ситуация представляет собой следствие объективных процессов в строительстве государственности. В исторической перспективе можно предположить движение маятника, характеризующего разделение полномочий между ветвями власти в России, к более взвешенному, «центральному» положению. Под этим мы имеем в виду концентрацию инструментов управления в рамках компетенций исполнительной ветви власти в руках Правительства и его главы — Председателя. Президент России при этом сохранит координирующую роль в налаживании сотрудничества институтов всех ветвей власти, а также региональных структур управления. Особенность России как гигантской с точки зрения территории страны делает на исторически долгую перспективу актуальной задачу сохранения в руках всенародно избранного Президента рычагов управления «силовым блоком Правительства» и координации усилий по обеспечению безопасности и обороны государства.

Серия решений Конституционного Суда Российской Федерации уточнила и конкретизировала полномочия Президента страны в таких областях, как издание правовых актов, обеспечивающих исполнение Конституции и законов в тех случаях, когда имеется правовой вакуум или действующее законодательство недостаточно четко регламентирует отдельные сферы жизнедеятельности государства; отрешение от должности руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; обеспечение согласованного функционирования всех органов государственной власти Российской Федерации и т. д. Уточнение полномочий президентской власти, отражающееся в изменениях российского законодательства, — объективный процесс, контроль за которым осуществляют Конституционный Суд и Федеральное Собрание Российской Федерации. Занимаясь решением задач государственного строительства, все эти структуры одновременно добиваются развития институтов демократии в стране, обеспечения их эффективного функционирования.

Ряд ученых объясняет трудности, с которыми сталкивается Россия на пути построения демократического общества, «эффектом колеи», т. е. институциональной инерцией, которая удерживает политические элиты страны от принятия радикальных мер по трансформации сложившихся структур власти и управления¹²⁸. Такие структуры доказали свою устойчивость в периоды острых политico-экономических потрясений, поэтому начиная со второй половины 1990-х гг. представители законодательной и исполнительной ветвей власти страны объявили стабильность и сохранение порядка своими приоритетами при реализации осторожных и тщательно выверенных реформ. По мнению американского исследователя С. Коткина, после распада СССР в России возникли сетевые структуры, среди которых три наиболее мощных представлены «олигархами» (представителями корпораций и в целом крупного бизнеса), «региональными политическими машинами» (формируются действующими губернаторами из ключевых политico-экономических акторов), а также «государственно-бюрократическими структурами» (представлены высшими государственными чиновниками)¹²⁹.

Эксперты в области экономики развития приводят в качестве примера успешного перехода от авторитарной политической модели к развитой демократии несколько государств за пределами региона Восточной Европы. Чаще других называется Сингапур, не только проделавший путь «из третьего мира в первый»¹³⁰, но и создавший развитую демократическую систему управления, в которой есть место свободным выборам, защите прав меньшинств и либеральной торгово-экономической политике¹³¹. При этом, как нам представляется, используемая аргументация не усиливает, а лишь подрывает ключевой

¹²⁸ Gel'man V. Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2015.

¹²⁹ Kotkin S. Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970–2000. NY; Oxford: Oxford University Press, 2000.

¹³⁰ Lee Kuan Yew. The Singapore Story: 1965–2000. From Third World to First. NY: HarperCollins Publishers. 2000.

¹³¹ North D.C., Wallis J.J., Weingast B.B. Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. NY; Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

мотив обращения к примеру Сингапура как модели на пути к демократии. Дело в том, что многие десятилетия Сингапур, вне всякого сомнения, развивался в условиях жесткого авторитарного режима, не допускавшего не только политического плюрализма, но и стандартных форм защиты интересов национальных меньшинств, прежде всего выходцев из Китая. Задокументированы многочисленные примеры цензуры средств массовой информации, арестов местных журналистов и высылки из страны иностранных корреспондентов, применения телесного наказания за широкий спектр правонарушений, арестов и тюремного заключения политических оппонентов правящего режима и его лидера — занимавшего в течение 31 года пост премьер-министра Ли Куан Ю. Думается, что государства, возникшие после распада СССР, вправе самостоятельно решать, является ли сингапурская авторитарная модель для них идеалом или следует попытаться построить свое, менее конфликтное и более толерантное общество.

Популярный в США многие десятилетия термин «политическая машина» характеризует организацию политическими силами деятельности по захвату и перераспределению власти, включая ресурсы, без которых любая государственная власть бессильна. В России описанное явление получило название «административный ресурс». В лексиконе отечественных и зарубежных политологов, изучающих процесс становления системы институтов в государствах СНГ, это она из наиболее популярных и часто используемых категорий. С применением административного ресурса связывают как надежды на эффективное управление государством просвещенными чиновниками, так и опасения в том, что закономерным следствием обращения к нему является рост коррупции и поляризация социально-экономической структуры общества.

Вопросы, связанные с административной реформой и повышением качества государственного управления постоянно находятся в центре внимания института президентской власти в государствах СНГ, становясь наиболее актуальными в периоды, непосредственно предшествующие судьбоносным выборам и референдумам. Так, 16 мая 2003 г., обращаясь к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным посланием, Президент В. В. Путин заявил: «Наша бюрократия

и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод... Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу»¹³². Административный ресурс наиболее часто связывается с деятельностью органов исполнительной власти, но в его применении обвиняют и иные ветви власти (законодательную, судебную), а также систему избирательных комиссий.

Актуальность проблемы определения четких границ в системе полномочий властных структур в процессе государственного строительства сохраняется многие годы. Отчасти это связано с необходимостью решения более общей задачи формирования баланса полномочий властных структур, который регулировал бы их отношения, не позволяя одной подчинить другие. В то же время задача носит и прикладной характер: воспрепятствовать возникновению в управлеченческих механизмах современной России и других государств — участников МПА СНГ искусственных административных барьеров, которые могут привести к бюрократизации всей сферы государственного управления. Опыт стран Содружества показывает, что искусственные административные барьеры — один из главных источников «административной ренты», являющейся основополагающей причиной коррупции в системе государственной власти¹³³. На примере России и соседних государств мы видим, что системную борьбу с коррупцией в государственном аппарате, которую также называют сегодня

¹³² Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (16 мая 2003 г., Москва). URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21998>.

¹³³ Термин «административная рента» был введен в научный оборот в 1974 г. Э.О.Крюгер, известным американским экономистом, в статье, опубликованной в ведущем журнале Американской экономической ассоциации: Krugler A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // The American Economic Review. 1974. Vol. 64. No. 3. P. 291–303.

«статусной рентой»¹³⁴, наиболее последовательно ведет именно институт президентской власти. Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил в послании Федеральному Собранию: «Я убежден, виной сложившемуся положению дел является не только сопротивление реформам со стороны чиновничьего аппарата, хотя и таких примеров много, — дело в самой системе работы и законодательных, и исполнительных органов власти. Сейчас она устроена так, что тормозит, а во многих случаях просто останавливает преобразования. Система защищает свои права на получение так называемой статусной ренты, говоря прямо, — взяток и отступных. Такой способ существования власти представляет угрозу для общества, для государства»¹³⁵. Именно институт президентской власти в значительной степени формирует направления деятельности всей системы органов власти, включая правоохранительные структуры, по преодолению угрозы сохранения «статусной ренты» как одного из мотивов работы неэффективных и коррумпированных чиновников.

Российский исследователь А. В. Лукин считает, что трансформация политической системы России в «классический авторитарный режим» произошла в 1990-е гг. в период президентства Б. Н. Ельцина¹³⁶. При этом он не уточняет характеристику прежней системы, скрывая свою оценку советского режима за обширными результатами социологических и экспертных опросов, которые проводились в США начиная со второй половины 1950-х гг. среди советских эмигрантов¹³⁷. Ознакомление с опубликованными А. В. Лукиным работами позволяет сделать следующее заключение: он не считает, что

¹³⁴ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (3 апреля 2001 г., Москва). URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216>.

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ Lukin A. Russia's New Authoritarianism and the Post-Soviet Political Ideal // Post-Soviet Affairs. 2009. Vol. 25. No. 1. P. 66.

¹³⁷ Наибольшее внимание А. Лукин уделяет результатам «Гарвардского проекта о советской системе» (the Harvard Project on the Soviet System), результаты которого были представлены в монографии А. Инклеса и Р. Баязера, опубликованной в 1959 г. См.: Inkeles A., Bauer R. The Soviet Citizen: Daily Life in a Totalitarian Society. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1959.

советский режим был более демократическим в политической сфере и либеральным в области экономики, чем политическая модель современной России. Поэтому утверждение о том, что российская система, двигаясь неизвестно откуда, в начале нынешнего столетия оказалась «классическим авторитарным режимом», мало помогает нам в изучении направления и динамики политических изменений в самой России, а также в государствах региона, тесно связанных с ней множеством исторических и политико-экономических нитей. Описывая отдельные элементы формирующейся системы власти, которую А. В. Лукин называет новым авторитаризмом, он объясняет ее истоки вполне убедительно: «Появление нового авторитаризма в России, в отличие от некоторых государств Латинской Америки, было не реакцией на неэффективность популистской или традиционной олигархии, но ответом на провалившиеся попытки реализовать на практике монетаристские реформы в стиле «Чикагской школы» в стране, которая была полностью не готова к ним социально, психологически, культурно и экономически»¹³⁸. Но это указание на недовольство Вашингтонским консенсусом и монетаристской политикой первых реформаторов постсоветской России никак не объясняет направление современных политико-экономических реформ. Попытки представить российскую политику в качестве целиком и полностью «реактивной», проводимой как набор бессистемных и нескоординированных мер, направленных на противодействие периодически возникающим внешним угрозам, не могут быть признаны убедительными¹³⁹. Поэтому, по нашему мнению, тезис о «новом российском авторитаризме» остался не доказанным.

Поиск новых средств для изучения политических режимов в постсоветских государствах привел ряд исследователей к выводу о том, что традиционный для политической науки анализ следует заменить изучением отношений патрона (президента) и его многочисленных «клиентов», в круг которых в определенной ситуации могут входить все значимые внутри-

¹³⁸ Lukin A. Op. cit. P. 87.

¹³⁹ См. напр.: Reddaway P., Glinski D. The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy. Washington, DC: US Institute of Peace, 2001.

политические акторы. Также предлагается вместо сторонников и групп поддержки говорить о трудноуловимых и зачастую самоорганизующихся «сетях», а политические отношения рекомендуется рассматривать как механизмы «координации» акторов различных уровней¹⁴⁰. Признавая инновационный характер данного подхода, мы вынуждены отметить, что он служит главным образом для тестирования одного тезиса, утверждающего, что практически вся политика в регионе является патронажной¹⁴¹. Его содержание можно представить в виде следующих положений:

- 1) политические системы ряда постсоветских государств представляют собой модель патронажных отношений (отношений между патроном и его клиентами);
- 2) эти отношения изначально и заведомо антидемократичны, они обречены на стагнацию и последующий крах;
- 3) элементами новой пирамиды власти являются «патронажный президент» и сопутствующий ему «патронажный парламентаризм», которые дополняются «коррупцией» и «непотизмом», а все отношения в политической сфере регулируются методом кнута и пряника¹⁴²;
- 4) отдельные представители элиты вошли в состав более крупных групп (или корпораций) и обзавелись собственными пирамидами/клиентами¹⁴³.

Если принять на веру все указанные выше условия для рассмотрения внутренней политики в государствах бывшего СССР в качестве патронажной, то потребуется изначально отвергнуть любые допущения о том, что эти государства открыты к политico-экономическому и социально-культурному развитию. Поскольку масштабы проблем представляются поистине грандиозными, по мнению некоторых экспертов,

¹⁴⁰ См. напр.: Hale H. E. Russian Patronal Politics Beyond Putin // *Dædalus*, Journal of the American Academy of Arts & Sciences. 2017. Vol. 146. No. 2. P. 30–40.

¹⁴¹ Hale H. E. Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

¹⁴² Hale H. E. Russian Patronal Politics Beyond Putin. P. 30.

¹⁴³ Петров Н. Элиты: новое вино в новые мехи? // Контрапункт. 2016. № 6. С. 1.

решить такую сложную задачу можно лишь путем полного демонтажа указанных политических режимов и заимствования (в виде простого копирования) западных институтов и практик. Даже если исследования сторонников патронажной политики радикальных призывов не содержат (например, их нет в работах ключевой фигуры данной школы, профессора Университета Джорджа Вашингтона, расположенного в столице США, Г. Хейла), то принятие данной логики не оставляет ни исследователям, ни политикам-практикам другого пути, кроме демонтажа уже созданных структур и начала серии экспериментов с адаптацией заграничных институтов и практик к национальной почве¹⁴⁴. Тем самым отрицается весь положительный опыт государственного строительства за прошедшую четверть столетия, объявляется неизбежным отказ от национальной специфики, национальные интересы оказываются подчинены международным «ценностям», право на формулирование и интерпретацию которых США присвоили себе и пока от него отказываться не планируют.

Обращение к концепции «сетевых структур» в рамках анализа политической системы постсоветских государств представляется нам эффективным, способным принести многообещающие плоды¹⁴⁵. При рассмотрении политических структур постсоветских государств, объединенных не только иерархически ранжированными органами государственного управле-

¹⁴⁴ В своей монографии 2015 г. Г. Хейл описывает политическую историю России за прошедшие полтора столетия как серию циклов авторитарной консолидации, прерываемых «хаотическими моментами» открытости и политической конкуренции, которые сами россияне рассматривали как провалы или кризисы. См.: Hale H. E. Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. Разумеется, если принять на веру именно такую интерпретацию сложной, временами трагической, но при этом славной и героической истории Российской империи/СССР/России, то тезис Г. Хейла и его многочисленных последователей о необходимости полного переформатирования всей политической системы России, включая демонтаж существующих институтов государственности, уже не кажется чем-то невероятным. Мы считаем данную позицию и следующие из нее «научные» выводы далекими от реальности, политически мотивированными и заслуживающими бескомпромиссной критики.

¹⁴⁵ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ-ВШЭ, 2000.

ния, но и различными горизонтальными связями, появляется возможность найти место для институтов государственной власти, которым в доминирующих ныне моделях, предполагающих деление власти на ветви, найти место затруднительно. Именно к такой категории сегодня можно отнести существующие во всех государствах — участниках МПА СНГ центральные эмиссионные банки, центральные избирательные комиссии, органы прокуратуры, институт уполномоченных по правам человека и по другим вопросам. Представителям различных отраслей общественных наук еще предстоит максимально точно охарактеризовать принципиально новую модель отношений между существующими структурами власти и организациями, которые не укладываются в традиционную схему деления властей на три ветви. В этой модели мы должны выделить политические единицы (структуры), которые уже не могут, как в прежние столетия, монополизировать информацию и информационные потоки, поскольку последние открыты для всех. В ней также будет несложно найти место для политически значимых субнациональных структур (глобальных городов, крупных регионов), активно присутствующих в мировой экономике и все менее активно координирующих свою хозяйственную деятельность с национальными правительствами. Набирающие финансово-экономическую и технологическую мощь транснациональные компании (ТНК) также десятилетиями игнорировались традиционной моделью, а сегодня для профессионального политico-экономического анализа института президентской власти это недопустимо. Отставание в гонке технологий сегодня не менее опасно для крупных государств планеты, чем еще в самом недавнем прошлом неспособность создать и вооружить профессиональную армию для обороны отечества. Поэтому мы убеждены в том, что большие научные перспективы имеет задача изучения и применения концепции сетевых структур к анализу систем власти современных государств, определения в их рамках места, которое занимает или должен занимать институт президентской власти.

Изучение архитектуры властных и компетентностных отношений между ветвями власти Российской Федерации и структурами, которые не относятся к ним (например, Генеральной прокуратуры, Центрального банка или Центральной

избирательной комиссии Российской Федерации), позволяют утверждать, что сегодня следует скорее говорить не о «разделении властей» в том виде, в каком это представлялось Дж. Локку, Ш. Монтескье и др., а о «распределении полномочий в сфере государственного управления» между ними. Ключи к принятию важнейших решений о распределении указанных полномочий сегодня, в период перехода от традиционной политической модели трех ветвей власти к сетевому обществу и нарастающему доминированию горизонтальных связей между субъектами политической жизни, находятся в руках всенародно избранного Президента Российской Федерации.

Глава 5. Политическая экономия и евразийская интеграция: роль президентской ветви власти

Процесс государственного строительства является многоаспектным. В нашем исследовании института президентской власти мы затронем лишь несколько аспектов этого процесса. В настоящей главе мы обратимся главным образом к академической школе, утвердившейся в научных исследованиях примерно полвека назад и известной как международная политическая экономия (МПЭ).

Сформировавшись как междисциплинарная отрасль знаний, в своей исследовательской повестке МПЭ фокусирует внимание на изучении того, как происходит взаимное воздействие политических структур (политических элит, президентов и региональных лидеров, бизнес-сообщества, межправительственных организаций) и институтов рынка в условиях глобальной экономики. МПЭ все чаще именуется приверженцами этой школы «глобальной политической экономией», при этом указанные понятия используются сегодня как синонимы.

В государствах трансатлантической зоны МПЭ рассматривается в качестве одного из ключевых направлений изучения международных отношений, чье предметное поле охватывает новые процессы в развитии экономики и их связь с политическими институтами, действующими в межгосударственном и транснациональном пространствах. Осознание важности изучения того, как взаимодействуют политические институты и экономические процессы, пришло в кризисные для всего «коллективного Запада» 1970-е гг. Тогда в академической среде по обе стороны железного занавеса окрепло убеждение, что раздельное существование наук препятствует пониманию важнейших процессов в мировой политике и экономике. МПЭ позволила экспертам выйти за пределы традиционной тематики, характерной для региональных исследований, а также расширить предметное поле исследований в рамках сравнительной политологии. Используя возможности новой академической дисциплины, зарубежные и отечественные ученые смогли раз-

работать научные подходы к изучению таких явлений, как экономическая интеграция в Европе, либерализация мировой торговли и финансов, а позднее — возникновение в 1990-е гг. «нарождающихся экономик» и решаемые ими проблемы практической реализации болезненных реформ, коренным образом изменивших всю систему власти, политический фундамент, на котором строится государственность.

Многие десятилетия ученые в разных уголках планеты, в том числе и в СССР, стремились выйти за пределы предметного поля «чистой экономики» в направлении анализа политических взаимодействий, поскольку они связаны с ролью государств в управлении мировым хозяйством и обеспечении глобальной безопасности. МПЭ с момента своего возникновения демонстрировала большой интерес к экономической истории, что еще дальше отодвинуло ее от неоклассической экономической традиции. Политэкономия сегодня, как и два столетия назад, когда она сформировалась под влиянием трудов А. Смита, Д. Рикардо и К. Маркса, признает, что индивидуумы, институты, а также знания и ценности подвержены изменениям, влияющим на все стороны политico-экономических процессов на национальном и глобальном уровнях.

После распада СССР среда, в которой развивались в государствах СНГ общественные науки, кардинально изменилась. На смену марксистской изоляции пришла открытость, а главным направлением работы исследователей в наших государствах на продолжительный срок стало освоение достижений зарубежной политической и экономической науки, включая сферу государственного управления и институционального строительства. Российская Федерация оказалась в новом международном окружении и должна была приспосабливаться к изменившимся условиям экономического сотрудничества со своими ближайшими соседями (СНГ), лидерами мировой экономики в лице США и Европейского союза, а также государствами «глобального Юга».

Проблема формирования институциональной модели суверенного государства на этапе движения от плановой экономики и авторитарной системы к демократии и рынку является прежде всего политico-экономической. Устойчивость созданных институтов, стабильность государства и поддержка

реформаторских усилий новой правящей элиты со стороны основной массы населения могут быть обеспечены лишь в случае успешных экономических преобразований. Стабильный экономический рост, повышение уровня общественного благосостояния, развитие рыночной инфраструктуры, эффективные образование и наука являются маркерами успешности государства в целом.

Поиски пути, который следует пройти новым независимым государствам в процессе государственного строительства и нахождения адекватного места в международной системе, делятся уже не одно столетие. С той поры, когда капитализм объединил всю планету в единый рынок, связав отдельные страны морскими перевозками, автомобильным и железнодорожным транспортом, сетью каналов и аэропортов, каждое суверенное государство планеты стояло перед выбором: какой путь для своего политico-экономического развития избрать. Начиная с XVI в. сменилось несколько государств, претендовавших на разработку универсальной модели политической системы и организации национальной экономики. Разумеется, претензии на европейское лидерство Испании в XVI в. и Франции в XVII в. — начале XVIII в. оказались необоснованными. Именно они стали одной из причин фатального перенапряжения их экономик, за которым вскоре последовал крах иллюзий о европейском континентальном господстве. Это крушение иллюзий имело в каждом случае военное измерение. Поражения испанской Непобедимой армады в 1588 г. и Франции в общеевропейской Войне за испанское наследство (1701–1714 гг.) привели к тому, что претензии их королевских дворов на доминирование в Европе были отброшены.

Однако уже во второй половине XVIII в. Великобритания в результате промышленной революции оказалась не только в почетной роли «мастерской мира», но и получила возможность построить Pax Britannica — систему колоний, охватывавшую четверть территории суши, где Лондон мог беспрепятственно управлять, формировать местные органы власти, навязывать свои законы и традиции. После окончания Первой мировой войны в такой же роли оказались США. Правда, Pax Americana никогда не охватывал весь мир, его влияние оканчивалось на границах США и их сателлитов с Советским Союзом.

зом, Китаем и многими другими государствами. Тем не менее он простирался на всю Западную Европу, практически весь Американский континент, а также значительную часть Восточной Азии.

Поскольку в течение последних пяти столетий на планете всегда было государство, рассматривавшееся как лидер либо достаточно убедительно претендовавшее на эту роль, у менее успешных с военно-политической или экономической точек зрения стран возникало искушение вместо разработки оригинальных моделей национального строительства заимствовать ключевые элементы решения этой задачи у «лидера». В начале XX в. американский ученый российского происхождения А. Гершенкрон¹⁴⁶ придумал для этого явления оригинальное название — «преимущество отсталости». Сегодня в мире тысячи экономистов называют себя последователями А. Гершенкrona. В их числе влиятельнейший политэконом, автор мирсистемной теории (теории центра и периферии мировой экономики) И. Валлерстайн.

Теория А. Гершенкrona, развивающая идеи великого немецкого экономиста XIX в. Ф. Листа о догоняющем развитии, лишь на первый взгляд была сугубо экономической. Более детальный анализ практических рекомендаций А. Гершенкrona показывает, что в основе теории лежат вопросы власти и принятия решений, а в качестве ключевого игрока рассматривается институт главы государства. Последний не обязательно

¹⁴⁶ А. Гершенкрон родился в Одессе 1 октября 1904 г. В 1920 г. его семья бежала из Советской России сначала в Румынию, затем в Австрию. Получил высшее экономическое образование, а затем степень доктора наук в Школе национальной экономики Венского университета. В 1938 г. эмигрировал в США, где работал в разведывательных службах, Государственном департаменте и в Федеральной резервной системе. С 1948 г. по 1975 г. — профессор экономической истории Гарвардского университета. В изданной в 1962 г. книге «Экономическая отсталость в исторической перспективе» он сформулировал теорию о «преимуществе отсталости», заключающемся в возможности более быстрого развития отсталых экономик за счет заимствования технологий у более развитых экономических систем, а также скачков в развитии вследствие пропуска целых стадий, пройденных государствами, которые встали на этот путь раньше. См.: Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Изд. дом «Дело», 2015.

называется президентом, но именно он подразумевается. У теории «догоняющего развития» вскоре появилось множество оппонентов, в том числе среди влиятельных в прошлом столетии сторонников либерализма¹⁴⁷, а также среди марксистов и неомарксистов¹⁴⁸. Именно ее представители внесли наибольший вклад в изучение реформ, осуществлявшихся в новых независимых государствах всех континентов после того, как они становились хозяевами своей исторической судьбы.

Обсуждая темы ускорения экономического роста, приоритетов на этом пути и роли властных структур на всех этапах развития, названные выше представители различных научных школ оперировали одинаковым набором понятий: рынок, план, отсталость, неоколониализм, регулирование, тяжелая промышленность и т. д. Вопрос о том, что полномочия разработки данных проектов должны находиться в руках центрального органа власти, возглавляемого главой государства, не был предметом споров, консенсус по нему сформировался без труда. Поэтому анализ института президентской власти, с нашей точки зрения, должен иметь политico-экономическое измерение.

Целям нашего исследования наиболее полно соответствует убеждение А. Гершенкрана в том, что всякое развитие, в том числе экономическое, вовсе не обязательно движется непрерывно, без скачков. Напротив, убеждал он, вполне возможны и скачки, и рывки, и даже революции. К числу таких рывков в развитии ученый относил промышленные революции. Он родился в тот момент, когда была в разгаре вторая промышленная революция, а скончался на этапе завершения третьей промышленной революции. То, что трансформация системы государственной власти современной политической экономией допускается не только в форме эволюционного развития, но и в виде скачков — важное замечание, обосновывающее усилия

¹⁴⁷ Лидером среди либеральных экономистов, разрабатывавших проблемы постколониального развития, безусловно, был американский экономист и политолог Уолт Ростоу, занимавший в 1966–1969 гг. пост советника Президента США по национальной безопасности.

¹⁴⁸ Ведущими фигурами марксистского течения в разработке теории зависимости, исследовавшей проблемы государств третьего мира на этапе реформ после окончания эпохи колониализма, были П. Баран, П. Суизи, А. Г. Франк, Т. Дус Сантус и С. Амин.

института президентской власти в государствах — участниках МПА СНГ в области коренных реформ при построении рыночной экономики и демократии.

Подвергнув детальному анализу экономическую политику Германии в эпоху О. фон Бисмарка и России в период реформ С.Ю. Витте, А. Гершенкрон в своих научных работах показал, что в условиях догоняющего развития государство обязано играть ключевую роль в управлении основными социально-экономическими процессами. Одна из главных задач, которую правительственные структуры должны решить в такие периоды, — компенсация рыночной неопределенности, особенно слабости зарождающихся рыночных институтов. Но по завершении этапа «тонкой настройки» системы управления экономикой миссия государства не заканчивается, настаивал исследователь. Напротив, сохранение за государством ключевой роли в балансировании отдельных элементов системы государственного управления после построения ее основ имеет, по его мнению, большое политическое значение, является своего рода императивом долговременной устойчивости построенных институтов в модели догоняющего развития.

Опыт политической истории Германии после осуществления реформ Бисмарка и Российской империи после усиления государственного участия в экономике при С.Ю. Витте убедительно свидетельствует о том, что побочным эффектом чрезмерно активного участия государства в стимулировании экономического роста может стать рост авторитаризма. Именно это произошло в Германии в начале XX в.. Определенный рост авторитаризма, а также значительное распространение ультраконсервативной идеологии произошли в России накануне Первой мировой войны. За избыточное вмешательство государства в сферу рыночных отношений обществу позднее приходится платить немалую цену — политическую и экономическую. При переходе стран, отставших в своем развитии от мировых лидеров, но стремившихся их догнать в короткие сроки, «большое государство», т. е. бюрократия национального уровня, а также судебная система и сросшийся с государством крупный бизнес начинали активно противодействовать переменам. Это приводило к расколу внутри элиты, замедлению экономического роста и последующей стагнации националь-

ной экономики. Чтобы преодолеть такую ситуацию, как показал более успешный опыт Германии после окончания Второй мировой войны, а также анализ реформ в тот же период во Франции и Италии, требуется наличие мощного центра в политической системе государства. В развитых демократических государствах таким центром выступает парламент как основной элемент политической конструкции парламентской республики. В государствах же, где демократические институты находятся в зачаточном состоянии, центром, разрабатывающим и координирующим политику в области реформ, должен стать институт президентской власти.

Основной тезис теории отсталости А. Гершенкrona можно сформулировать следующим образом: страны, в которых процесс полномасштабной индустриализации экономики стартовал относительно рано, сталкиваются с гораздо меньшими трудностями, чем страны, вступившие на этот путь позднее, когда основные элементы архитектуры мировой политico-экономической системы уже сформировались. Согласно взглядам А. Гершенкrona и его учеников, поздняя индустриализация послужила причиной формирования в ряде европейских и азиатских государств жестко централизованной системы власти. Для решения задач нашего исследования важно подчеркнуть еще один вывод автора теории отсталости. Он состоит в том, что причиной централизации власти и возникновения угрозы авторитаризма становится такая ситуация в мировой экономике, при которой анализируемая страна вступает на путь индустриализации, а ее руководители приходят к убеждению, что отставание от государств-лидеров требует мобилизации всех имеющихся ресурсов. Без концентрации власти в одном месте, без мобилизации необходимых ресурсов, часто осуществляющейся с нарушениями прав собственности и существующих традиций, представляется невозможным решение задачи догнать и перегнать государства, далеко ушедшие вперед.

Например, раннее промышленное развитие Великобритании в последней четверти XVIII в. не встретило сопротивления в континентальной Европе вследствие отсутствия конкурентов, а бесславное поражение в войне за независимость в США избавило британскую корону от необходимости вести долгую и в тот момент бесперспективную с экономической

точки зрения колониальную войну. Противником Великобритании в борьбе за доминирование в мировой торговле и промышленности могли в тот период стать Нидерланды, но малые размеры этого государства по сравнению с Великобританией вынудили Амстердам играть роль партнера Лондона, а не его конкурента. Рыночным силам в ведущих промышленных центрах Англии и Шотландии не пришлось столкнуться с сопротивлением извне, а их продукция была в мире вне конкуренции по качеству и цене. Проблема мобилизации необходимого для резкого роста промышленности капитала, а также задача обезземеливания крестьян как условие формирования пролетариата были решены на более ранних стадиях английской истории и к началу первой промышленной революции в 1770-е гг. их последствия уже практически не ощущались. На первом этапе формирования в Великобритании фабричного производства острые социальные проблемы, конечно, возникали, но решались в рабочем порядке, практически без применения насилия и привлечения карательных органов. Государство, представленное парламентом и исполнительной ветвью власти, обеспечивало продвижение интересов британской промышленности на мировой арене.

По мнению А. Гершенкrona, путь индустриализации для Великобритании и Нидерландов был относительно легким, поскольку с эпохи своих буржуазных революций XVI–XVII вв. эти страны формировали для нее институционально-экономический фундамент. Германия же и Российская империя (а впоследствии СССР) приводятся исследователем в качестве противоположного примера. Для них путь лидеров был закрыт, поскольку иной была внутриполитическая ситуация, сохранились остатки крепостнического строя, а место государств в международном разделении труда было скромным (хотя оно полностью устраивало элиты, правившие германскими землями и Россией в ту эпоху).

Поздняя индустриализация, которая произошла в Германии и России практически одновременно, в последней четверти XIX в., потребовала не только централизации экономики, но и трансформации общественных структур. Сформированная в итоге модель управления получила в научной литера-

туре название «государственный корпоративизм»¹⁴⁹. В СССР он принял форму советской власти и выразился в национализации промышленности и коллективизации аграрной сферы. В Германии он приобрел существенно более жестокую форму нацистского режима. В других уголках планеты различия между сформированными в течение XX в. политическими системами, ориентированными на решение задач догоняющего развития, были также велики. Для их выделения в качестве объекта анализа стал широко употребляться термин «диктатуры развития». С точки зрения политической экономии это нейтральный описательный термин, а наполнение его политическим содержанием должно происходить уже на этапе анализа конкретной ситуации в государствах, движущихся по указанному пути. Поэтому мы согласны с мнением американского политолога Б. Мура, утверждавшего в своей получившей всемирную известность монографии «Социальные истоки диктатуры и демократии», что буржуазная демократия, фашизм и коммунизм явились ответами государства на вызовы модернизации в зависимости от исторической эпохи¹⁵⁰. Как и предупреждал А. Гершенкрон, те страны, которые раньше вступили на путь построения основ индустриального общества и сумели решить первостепенные задачи в процессе промышленной революции, обрели возможность создавать фундамент демократического общества в относительно тепличных условиях. У их менее удачливых партнеров по международной системе, опоздавших с началом индустриализации, возникла необходимость железной рукой мобилизовать внутренние ресурсы, что было невозможно без нарушений демократических принципов правления. Следствием этого являлся выбор в пользу авторитарной системы власти с различными национальными модификациями. И чем позднее государство становилось на путь ускоренного догоняющего развития, тем больший объ-

¹⁴⁹ Lembruch J. Neo-Corporatism in Comparative Perspective // Patterns of Corporatist Policy-Making / J. Lembruch, Ph. Schmitter (eds.). L.: Sage, 1982; Hague R., Harrop M., McCormick J. Comparative Government and Politics. An Introduction. 10th ed. L.: Palgrave, 2016.

¹⁵⁰ Moore B. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Boston, MA: Beacon Press. 1966.

ем изъятия ресурсов требовался и тем жестче был политический режим.

Государства-лидеры, рассматриваемые экспертами в качестве ядра мировой экономики, долго и крайне неохотно расставались со своими преимуществами, обеспечивавшими значительные политico-экономические дивиденды. Отличительной чертой их лидерства являлось технологическое и организационное превосходство, которое удавалось поддерживать на протяжении столетий за счет созданной ими же несправедливой модели международной торговли и инвестиций. Построив уникальную систему разделения труда между собственной развитой промышленностью и слабо развитыми технологически, зато богатыми сырьевыми и человеческими ресурсами государствами мировой периферии, Великобритания и США веками придерживались ее. Главным инструментом, который был в их распоряжении, являлась практика обмена продаваемых по завышенным ценам современных технологий на приобретаемые по заниженным ценам сырьевые ресурсы. Ее укрепляли право беспрепятственно доминировать на рынках товаров развивающихся государств и возможность эксплуатировать их дешевую рабочую силу. Высокая эффективность производства и отдача на вложенный капитал были важнейшими причинами, которые вели к еще большей концентрации капиталов в ядре мировой экономики, продолжительным периодам быстрого экономического роста и сохранению политico-экономической пропасти между ядром и периферией. В условиях, когда развивающиеся государства, зачастую бывшие колонии, не оказывали государствам-лидерам никакого сопротивления с целью изменить несправедливую модель, данная структура отношений доминирования и зависимости могла сохраняться неопределенно долго.

У государств — участников МПА СНГ были самые безрадостные перспективы интеграции именно в такую несправедливую модель мировой экономики. В начале 1990-х гг. они оказались перед трудноразрешимой задачей — построить современную экономику, избежав «авторитарного проклятия», т. е. необходимости базировать ускоренное развитие на изъятии ресурсов у населения и предоставлении иностранному капиталу доминирующих позиций на внутренних рынках.

Монополии в экономике, особенно если они касаются технологий и моделей организации бизнеса, не могут сохраняться постоянно или хотя бы в течение действительно продолжительного времени. В долгосрочной перспективе хозяйствственные показатели в наиболее развитых капиталистических государствах, построивших демократию «только для своих» и не желавших делиться ее благами со всем миром, имеют тенденцию к снижению. Это вызвано тем, что контролировать распространение технологий, ограничивать торговлю или строить барьеры для инвестиций было трудно в прежние века, а сегодня — совершенно невозможно. К потере государствами ядра монополии на новейшие машины и механизмы следует добавить также увеличение стоимости рабочей силы и снижение доходов от зарубежных инвестиций. С политэкономической точки зрения следует отметить новую важную тенденцию: небогатые государства становятся сегодня беднее, а прежде бедные государства становятся богаче и могущественнее с большей скоростью, чем былие лидеры. Таким образом, разрыв между ядром и периферией постепенно сокращается. Промышленное производство все активнее переносится в развивающиеся государства, поэтому в настоящее время даже наиболее развитые страны планеты не обладают действительно уникальными технологиями, недоступными их партнерам по мировой системе. Современный человек является очевидцем эпохального по своим последствиям процесса — новые индустриальные государства, прежде рассматривавшиеся как мировая периферия, вытесняют страны ядра и постепенно занимают их место.

Современную политику США и государств Европейского союза по отношению к странам постсоветского пространства можно охарактеризовать как неоимпериалистическую. У растерявшей в середине XX в. свои колониальные владения по всему миру Западной Европы в конце столетия на короткий срок возникла иллюзия возвращения к «цивилизаторской миссии», теперь уже в отношении Восточной Европы, а также Средиземноморского региона. Для обоснования этой деятельности были использованы заимствованная из-за океана концепция «мягкой силы»¹⁵¹, а также родственная ей, но выращен-

¹⁵¹ Nye J. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. NY: Basic Books, 1990.

ная в брюссельских властных коридорах теория нормативной силы¹⁵². Они основывались на убеждении в превосходстве европейской политico-экономической и социально-культурной модели над теми, которые возникли в государствах Восточной Европы, а также в Советском Союзе в период после окончания Второй мировой войны.

Ничем не оправданное торжество победителей в холодной войне способствовало формированию заблуждения, что западноевропейская социально-экономическая модель может стать образцом для тиражирования по всему миру, прежде всего в государствах, расположенных на ближайшей внешней периферии Европейского союза. Но ее некритическое копирование центральноевропейскими государствами, первыми ступившими на путь «транзита», и откровенно эгоистические интересы структур ЕС при проведении проевропейских реформ привели спустя два десятилетия после начала «европеизации» к практически всеобщему краху иллюзий. Длившийся более 40 лет процесс расширения Европейского союза в июне 2016 г. был повернут вспять после решения народа Великобритании о выходе страны из ЕС. На место проектов о распространении интеграции на всю Европу, а также о построении «кольца дружественных соседей», в идеале охватывающих почти весь мир, пришли совсем другие оценки и ожидания.

Отметим, что трудностей у европейской интеграции было бы меньше или не было бы совсем, если бы рядом с ЕС не появился интеграционный полюс в виде Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Исповедуемая им политico-экономическая модель принципиально отличается от той, которую агрессивно пропагандируют структуры ЕС. Она базируется на безусловном уважении государственного суверенитета, отсутствии деления стран-участниц на ядро и периферию, учете национальных интересов. Разрешение споров в ЕАЭС происходит исключительно посредством переговоров и постепенного сближения первоначальных позиций сторон.

Все больше появляется свидетельств того, что основанная на «мягкой силе» европейская империя рушится, так и не воз-

¹⁵² Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40. No. 2. P. 235–258.

никнув. Сегодняшнее обострение отношений между Брюсселем и Москвой — один из аспектов краха этого сомнительного с политической точки зрения проекта, направленного на то, чтобы законсервировать статус Европы как региона, занимающего выгодное, а в ряде областей доминирующее положение в мировой системе разделения труда, ключевые позиции в глобальных финансах и в сфере передовых технологий. Модель, в которой Западная Европа и Северная Америка выступают в качестве «центра», а их бывшие колонии — «периферии», успешно описана в мир-системной теории И. Валлерстайна¹⁵³. Однако лидерство «Глобального Севера», представленного США и их западноевропейскими союзниками, не выдержало испытаний, связанных с мирным возвышением Китая, усилением России, формированием благодаря усилиям БРИКС подлинно многополярной архитектуры мировой политики и глобальной безопасности. В ней Европа обречена стать одним из полюсов, который будет вынужден жестко конкурировать с другими центрами политической системы планеты за ресурсы, рынки и инновационное лидерство. Успех в этой деятельности ЕС вовсе не гарантирован, ради него придется напряженно трудиться, конкурируя не только с государствами БРИКС, но и с бывшими колониями. Отсюда и нервозность в действиях нынешних лидеров в Брюсселе и ключевых столицах Европы (Берлине, Париже, Риме, Мадриде, Варшаве).

Именно государства — участники МПА СНГ сегодня представляют собой пример мирного экономического развития, следствием которого является глобальная экономическая система, более справедливо распределяющая блага среди народов планеты. Мы убеждены в том, что разорвать многовековой порочный круг, связывавший индустриализацию и построение основ постиндустриального общества с неизбежностью авторитаризма, удалось государствам, возникшим после распада Советского Союза. Они унаследовали от СССР базовые элементы инфраструктуры современного государства: высокий уровень образования и культуры населения, развитые фундаментальные и прикладные науки, транспортные сети, мощную

¹⁵³ Wallerstein I. M. World-Systems Analysis: An Introduction. Durham, NC: Duke University Press, 2004.

тяжелую промышленность. Этого оказалось недостаточно для завоевания Советским Союзом места в международном разделении труда, сопоставимого с тем, которое в 1980-е гг. занимали США. Вариант автаркического развития оказался опасным и от него руководители СССР отказались вскоре после окончания Второй мировой войны. А задачу полномасштабной интеграции советской экономики в мировой рынок и глобальную политico-экономическую систему пришлось решать уже лидерам суверенных государств, возникших после его распада.

Реформы в СССР начались под лозунгом демократизации. Классическая модель демократизации относится к тому периоду, когда идея использования бюджета государства как инструмента перераспределения доходов была еще совершенно новой. Широкомасштабное использование бюджетных ресурсов правительствами реформаторов открывало прекрасную возможность для маневра, в основе которого лежало введение новых общественных программ. Те, кому они адресовались, т. е. активные сторонники политики реформ, ее ключевые игроки, в первую очередь пополняли ряды сторонников демократии. Ученые, исследовавшие «демократические транзиты» на примере многочисленных государств Латинской Америки и Центральной Европы, собрали немалое количество аргументов, подтверждающих данный тезис. Но считать его доказанным нельзя было в тот период, когда «демократический транзит» находился в апогее своей популярности, так же как нельзя и сегодня. Возможно, М. Фридман, известный американский экономист, лауреат Нобелевской премии и один из создателей монетаристской школы, был прав, когда утверждал, что правительственные решения проблемы обычно хуже самой проблемы¹⁵⁴. Решение задачи реформирования национальной экономики требовало взвешенного и осторожного подхода, разработкой которого национальные парламенты и правительства государств бывшего СССР занялись под руководством своих президентов.

¹⁵⁴ В оригинале: «I think the government solution to a problem is usually as bad as the problem and very often makes the problem worse». См.: Friedman M. An Economist's Protest. Sun Lakes, AZ: Thomas Horton & Daughters, 1975. P. 56.

Ситуация в посткоммунистических странах на этапе начала широкомасштабных реформ была принципиально иной, чем в бывших колониях государств Запада или в страдавших более столетия от американского диктата государствах Латинской Америки. Создавшие СНГ страны получили в наследство от Советского Союза огромное и малоэффективное «социалистическое государство благодеяния» (welfare state)¹⁵⁵ с высоким уровнем расходов. В этой ситуации эффективные рыночные реформы не только не позволяли увеличить масштабы перераспределения доходов через бюджет государства, но и категорически требовали ограничения бюджета в целом.

В начале перехода социалистических стран к рыночной экономике активно развернулся спор между сторонниками радикального подхода (шоковой терапии) и градуалистами (приверженцами постепенных преобразований). Главная идея сторонников шоковой терапии Л. Бальцеровича, Е. Т. Гайдара и др.) состояла в том, что чем быстрее проводятся реформы, тем скорее возникнет и станет устойчивой новая рыночная экономика. Среди необходимых элементов такой политики чаще других назывались либерализация цен и рынков, снижение инфляции, ограничение государственных расходов, приватизация государственной собственности, а также «открытие» экономики — введение конвертируемости национальной валюты и снижение торговых барьеров для импорта. Их оппоненты предлагали сохранить отдельные элементы советской системы управления социально-экономической сферой, но не смогли убедить страдавших от кризиса граждан в том, что отсутствие решительных действий лучше, чем реализация самых смелых планов.

Политико-экономические изменения в России и других государствах — участниках МПА СНГ с начала нового столетия привели к формированию научно-критического направления как главного последователя/оппонента российских и иностранных теорий демократического транзита. Такие российские эксперты, как А. Д. Богатуров, Б. В. Капустин и А. В. Лу-

¹⁵⁵ Государство благодеяния — политический строй, при котором государство играет ключевую роль в защите и развитии экономического и социального благополучия граждан.

кин, справедливо отмечали отсутствие оригинальности в работах «транзитологов» из государств СНГ, считали их работы с точки зрения научного качества если не plagiatом, то по меньшей мере близким к тексту пересказом работ по данной тематике наиболее цитируемых зарубежных авторов. Интерпретация зарубежных теорий зачастую сопровождалась использованием качественного эмпирического материала, включающего результаты многочисленных социологических опросов, эконометрические разработки и глубокий исторический анализ. Но рассматривать региональную транзитологию как новое слово в науке, изучающей становление демократии, а также ее проявления — института президентской власти, указанная группа ученых отказывается.

Вот уже второе десятилетие ведущие эксперты, специализирующиеся на изучении России и других государств — участников МПА СНГ, активно обсуждают вопрос о том, можно ли при проведении анализа их политico-экономической жизни рассматривать эти страны как «нормальные»?¹⁵⁶ Или же к ним следует изначально относиться как к неудавшемуся эксперименту на магистральном пути развития цивилизации¹⁵⁷. Нам этот вопрос представляется надуманным, а аргументированный ответ на него — исключительно важным. Данная монография — наша попытка представить становление института президентской власти именно как проявление «нормаль-

¹⁵⁶ Shleifer A., Treisman D. A Normal Country // NBER Working Paper. 2003. No. 10057. P. 3. URL: <http://www.nber.org/papers/w10057>.

¹⁵⁷ Согласно оценке современного состояния данной дискуссии, представленной в статье для престижного международного журнала *Foreign Affairs*, ведущие американские эксперты по политической экономии постсоветского пространства А.Шлейфер и Д.Трейсман считают, что сформировался консенсус относительно того, что «транзит» от авторитаризма к демократии прошел успешно лишь для двух государств огромного региона Восточной Европы и бывшего СССР: Польши и Эстонии. А большинство других государств региона некоторые эксперты склонны включать в категорию *failures*, т. е. «несостоявшихся государств». По мнению же самих авторов статьи, «...преимущественно негативный нарратив о посткоммунистическом мире зачастую ошибочен». См.: Shleifer A., Treisman D. Normal Countries: The East 25 Years After Communism // *Foreign Affairs*. 2014. November/December. P. 92–104. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-10-20/normal-countries>.

ности» политического, экономического и социального развития региона и всех расположенных в нем государств. Если эксперты, а вслед за ними и политические деятели, согласятся с выводом о том, что Россия и ее соседи не являются «нормальными» государствами, что каждое из них — это пример *sui generis*¹⁵⁸, тогда станут допустимыми самые смелые умозаключения о них и развивающихся в них процессах. Так, могут быть произвольно опровергнуты убедительные аргументы о становлении государственности и демократизации, а в области практической политики по отношению к государствам СНГ открываются возможности для применения мер, исключенных из арсенала общения между цивилизованными государствами.

Структурное давление, которое мировая экономика и международная политico-экономическая система оказывают на государства — участники МПА СНГ, не следует игнорировать или преуменьшать. Мы согласны с мнением Г. Хейла о том, что интеграция государств региона, прежде всего Российской Федерации, в мировую систему усилит стимулы для политической элиты и структур гражданского общества к совершенствованию политического режима, усилиению институтов демократии и обеспечению верховенства закона¹⁵⁹. Однако мы категорически не согласны с тем, что доминирование в мировой политico-экономической системе США непременно сделает усовершенствованный политический режим в России копией американского. Россия и другие государства — участники МПА СНГ не нуждаются в получении «американского сертификата» на их политическую систему. Легитимность власти в них обеспечивается периодическими свободными выборами, а главы государств вступают в равноправный межгосударственный диалог с зарубежными коллегами не потому, что получили на это разрешение из Вашингтона.

¹⁵⁸ *Sui generis* — латинское выражение, используемое для характеристики правовой конструкции или исторического события как уникального, такого, по отношению к которому не могут применяться стандартные методы анализа. Сходство между данным случаем и его аналогами трактуется как случайное или кажущееся, так как объект, рассматриваемый в качестве *sui generis*, не имеет precedентов.

¹⁵⁹ Hale H. E. Russian Patronal Politics Beyond Putin. P. 38.

Отметим также, что рассмотренные нами выше обвинения в «патронажной политике» направлены не только на современную Россию и ее партнеров по МПА СНГ. Среди главных (и первых) объектов критики за реализацию именно такой модели политической системы – большинство государств Юго-Восточной Азии, в том числе таких региональных лидеров, как Китай, Республика Корея, Сингапур. Эпоха, когда политические системы государств в разных регионах планеты кроились по американским лекалам, уже в прошлом. Новая эпоха воплощает в себе самостоятельное построение странами наиболее эффективных моделей управления, формирование политико-экономических режимов, твердо базирующихся на национальных традициях и приоритете государственных интересов. Этот поиск включает в себя институт президентской власти как важный элемент общей стратегии государственного строительства после краха плановой экономики и авторитарной политической системы.

Ключевой фактор, повлиявший на оценку роли политических процессов в развитии современной России, – резкое снижение ее места в мировой политико-экономической системе. В начале 1990-х гг., вскоре после распада СССР, Россия перестала быть одним из полюсов биполярной мировой системы. Всего за несколько лет острого кризиса ее экономика скатилась с третьего места в мире (после США и Японии) сразу на четырнадцатое, а федеральный бюджет страны оказался даже меньше, чем городской бюджет Нью-Йорка. В момент, когда падение российской экономики достигло предела (1998 г.), валовый внутренний продукт (ВВП) США составлял 21% от суммарного мирового уровня, ВВП Европейского союза – немногим менее 21%, Японии – 8%, Китая – 7%, а ВВП Российской Федерации – только 1,7%. Наступившая затем сравнительно продолжительная полоса экономического подъема (1999–2008 гг.), когда средние темпы годового роста ВВП составили рекордные 7%, позволила увеличить долю России в мировой экономике до по-прежнему крайне скромных 3,02%. Экономический кризис 2014–2016 гг. и очередная масштабная девальвация национальной валюты вновь привели к снижению доли России в мировой экономике, торговле и инвестициях. Изучение этих процессов – важное поле деятельности для

современных российских политэкономов и их коллег из государств — участников МПА СНГ. Роль, которую играют в выработке экономической политики действующие президенты, как показывают наши исследования, огромна, и ее нельзя игнорировать или недооценивать.

Россия, как и ее партнеры по МПА СНГ, сегодня остается слабо интегрированной в большинство важнейших сегментов мировой экономики. Предпринимавшиеся ее лидерами с середины 1990-х гг. решительные попытки пойти по пути региональной интеграции стали приносить первые плоды только в 2015–2017 гг., когда были учреждены и начали действовать основные структурные элементы Евразийского экономического союза.

Главный приоритет политico-экономической стратегии современной России — формирование интеграционного ядра как элемента многополярной глобальной системы. Эта задача тем более актуальна, что в общемировой архитектуре силы сейчас происходят фундаментальные сдвиги. В октябре 2014 г. экономика Китая была признана МВФ крупнейшей в мире, опередив остававшуюся мировым лидером с 1872 г. экономику США. В ответ Вашингтон поначалу инициировал ускорение интеграции с Европейским союзом, провозгласив проекты Транстихоокеанского партнерства (ТТП) и Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП). Позднее, после прихода в Белый дом в январе 2017 г. Д. Трампа, США сенсационно вышли из проекта ТТП и дистанцировались от своих европейских союзников при рассмотрении перспектив ТТИП. Такие интеграционные «шатания» Вашингтона увеличивают неуверенность европейских партнеров в надежности трансатлантического моста, гарантировавшего государствам по обоим берегам Атлантики после Второй мировой войны не только военную безопасность, но и быстрый экономический рост.

США также пытаются изолировать Китай, усиливая напряженность по периметру его государственных границ, прежде всего на Корейском полуострове и в Южно-Китайском море. Для государств — участников МПА СНГ это обозначает возникновение малопривлекательной перспективы оказаться зажатыми между двумя мощнейшими и все более активно противостоящими друг другу центрами силы в современном мире: Китаем и государствами трансатлантической зоны.

Рассмотренный выше исторический контекст, в котором формировалась современная государственность в изучаемом нами регионе, позволяет обратиться к вопросу о том, в каких формах сегодня протекает взаимодействие политики и экономики, как на них влияет внешняя среда.

Для начала, характеризуя роль института президентской власти в политико-экономической области в настоящее время, мы должны попытаться ответить на вопрос о существе модели капитализма, уже построенной в государствах региона, а также об основных трендах ее трансформации на современном этапе. Тезис о «политическом капитализме» для науки не является принципиально новым. Если исходить из того, что стратегической целью для тех, кто его формулировал в конце 1980-х гг., было ускоренное развитие государств и, как следствие, повышение качества жизни граждан и достижение определенного уровня экономического развития, аналогичных тем, которые были достигнуты в государствах — мировых экономических лидерах, то это побуждает нас обратиться к идее государства развития.

Решение построить модель рыночной экономики, плотно ассоциируемую с капитализмом как оппонентом построенной в СССР социалистической экономики, было по своей сути политическим. То есть сначала были провозглашены цели — рыночные реформы, многоукладная экономка, частная собственность на средства производства, приватизация земли. А лишь потом были предприняты усилия для достижения данных целей посредством внесения необходимых изменений в конституции и принятия базовых законов (например, гражданских кодексов). Таким образом, возникший в государствах — участниках МПА СНГ «политический капитализм», сегодня окончательно победивший во всех из них, мог возникнуть и стать реальностью лишь при наличии политической воли и аппарата государственного управления, обеспечивающего реализацию этой воли. Для достижения данной цели широкий национальный консенсус обеспечить было практически невозможно, ведь речь шла о гарантированном спаде экономики, трудностях переходного периода, структурной безработице и т. д. Был ли возможен такой переход без создания системы управ-

ления, во главе которой находился единоличный лидер — президент? Мы склонны утверждать, что нет.

Ученые, изучающие переходные экономики государств Восточной Европы и бывшего СССР, уже много лет вдохновенно цитируют и почти не комментируют слова «отца польской шоковой терапии» Л. Бальцеровича: «До сих пор нельзя привести хотя бы один пример удавшейся нерадикальной реформы»¹⁶⁰. Критического отношения в данном высказывании требуют все ключевые элементы: как оценивать «удачность» реформ? что такое «радикальная» реформа? чем она отличается от «полурадикальной», «нерадикальной» или какой-то еще? Автор данного высказывания — известный либертарианец, поклонник монетаризма и рейганомики в ее первоначальной версии, представленной в начале 1980-х гг. и реализованной в США. Несмотря на в целом скептическое отношение к формулировке тезиса о необходимости именно радикальных реформ, мы считаем соответствующим действительности тезис Л. Бальцеровича о том, что стратегия реформ должна определяться заранее, а на успех ее реализации должны работать все элементы системы управления государства с «нарождающейся экономикой». Так, «политический капитализм» постсоветских государств объективно требовал наличия единого центра принятия решений, координации усилий законодательной, исполнительной и (на продвинутой стадии реформ) судебной ветвей власти.

Также следует учитывать тот факт, что политические по своей сути решения игнорируют такие важные факторы реализации стратегических планов, какими являются издержки достижения поставленной цели, объективный темп и характер процессов в реформируемом обществе и его экономике, возможность приостановить или даже повернуть вспять механизмы политico-экономической трансформации. Только институту президентской власти на начальной стадии реформ было по силам как сформулировать цель построения «политического капитализма», так и обеспечить координацию усилий всех ветвей власти, направленных на ее достижение. Силь-

¹⁶⁰ Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация. Очерки на рубеже эпох. М.: Наука: УРАО, 1999. С. 134.

ные стороны этого института, проявившиеся в период начала реформ, — более высокая по сравнению с парламентскими структурами легитимность в глазах граждан, возможность координировать работу структур различных ветвей власти, концентрация в президентских администрациях лучших специалистов и их участие в разработке стратегии реформ.

Важнейшая функция, которую выполнил институт президентской власти на начальной стадии реформ: обеспечение перехода политических систем от хаоса начала 1990-х гг. к управляемому состоянию несколькими годами позже. Для достижения этой цели потребовалось усилить властные структуры с кадровой точки зрения, увеличить объемы перераспределляемых ресурсных потоков. Параллельно была решена задача восстановления государственного участия в управлении крупнейшими корпорациями, в основном путем введения представителей государства в управляющие советы этих корпораций, остававшихся формально акционерными обществами. Следующим шагом по наведению порядка в экономической сфере практически во всех государствах стало создание крупных госкомпаний в секторах, представлявших для национальной экономики особый интерес: энергетики, транспорта, связи, добычи полезных ископаемых. Разросшийся государственный сектор экономики позволил быстрее и легче решать возникавшие на начальных этапах реформ проблемы.

В общественном сознании период радикальных реформ прочно ассоциируется с идеологией неолиберализма. За исключением краткого периода, когда пост и. о. главы правительства России занимал яркий представитель этой школы экономической политики Е. Т. Гайдар, неолиберализм никогда не исполнял роль идеологии, цементирующей стратегию российских реформ и определяющей ее основные этапы. Напротив, сегодня Россия и другие государства — участники МПА СНГ рассматриваются в мировом дискурсе о переходе от плановой экономики к рыночной как пример скептического, а временами и враждебного отношения к набору рекомендаций, ассоциируемых с неолиберализмом и известным как Вашингтонский

консенсус¹⁶¹. Российская модель «политического капитализма» еще продолжает формироваться, но ее базовые элементы, включающие в себя опережающее развитие социальной сферы и сохранение за государством «командных высот», резко отличают эту модель от неолиберального канона, согласно которому государство вообще не должно вмешиваться в экономику. Она предполагает достижение определенных «целей развития», которые, как следует из самой их формулировки, а также реализуемых властью под руководством Президента Российской Федерации мер, направлены прежде всего на обеспечение социального благополучия граждан, а не эффективности экономических институтов, как должно быть в соответствии с рекомендациями неолиберальной школы.

После того как институт президентской власти занял определенное и весьма существенное место в системе управления постсоветских государств, появилась возможность на принципиально новых основаниях решить проблему взаимоотношений власти и бизнеса. «Приватизация» власти, о которой писали многие российские и зарубежные эксперты, анализируя феномен современной олигархии, уже в середине 1990-х гг. стала угрожать территориальной целостности государства, его возможности выполнять базовые функции. Многочисленные примеры осуществляемого бизнесом обмена на принадлежащую государству собственность своих вновь приобретенных способностей влияния на выборные процессы — яркое подтверждение этого тезиса. Часто даже уплата предусмотренных законодательством налогов в государственный бюджет увязывалась с налоговыми льготами или согласием на кредитование правительства или центрального банка.

Разрубить узел противоречий, возникавших между усилившимся частным бизнесом и ослабевшим государством, можно было только решительными мерами в области экономики и в сфере государственного управления. Реализация таких мер была по силам лишь институту президентской власти, особенно в начале периода реформ. Политика, направленная на «равноудаленность» олигархов от власти, т. е. выработка

¹⁶¹ Latin American Adjustment: How Much Has Happened? / J. Williamson (ed.). Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

правил игры, которые препятствовали бы их вмешательству в вопросы управления страной, проводилась во всех государствах — участниках МПА СНГ. И в большинстве из них она была реализована по инициативе института президентской власти и под его тщательным надзором.

Еще одна сфера, которой уделяется мало внимания в современной академической литературе, — формирование либеральных экономических систем в государствах — участниках МПА СНГ. Эксперты сломали немало копий, доказывая антирыночный характер некоторых решений законодательной и исполнительной ветвей власти в государствах региона на начальном этапе реформ. В ряде случаев упреки и замечания были справедливыми. Последовательность в реализации стратегий экономического развития периодически нарушается и в России, и у ее партнеров. Известно немало «колебаний», ставящих под сомнение правила честной конкуренции, транспарентность отношений федеральной и региональной власти с бизнесом — отечественным и иностранным. Однако для нас важно подчеркнуть, что основы рынка и рыночной экономики заложены во всех рассматриваемых странах. Так, в государствах — участниках МПА СНГ разрешена частная собственность, налоговое законодательство стабильно и изменения в него вносятся крайне редко, экономика на практике многоукладна, отношения с частным бизнесом строятся на договорной основе. После того как весь этот механизм организации хозяйственной жизни будет наложен, потеряет значение очевидный сейчас факт, что инициатором диалога бизнеса и власти в интересах общества всегда выступала власть, как правило, в лице президента. Он не только представляет государство в диалоге с формирующимся национальным бизнесом, но и является гарантом того, что гораздо более сильное государство никогда не перейдет в этом диалоге на язык ультиматумов, будет сохранять равноправные и взаимовыгодные отношения.

Глава 6. Президентские выборы в Российской Федерации с 1991 года: ход избирательных кампаний и их итоги

В научной литературе много лет ведется дискуссия о том, всегда ли регулярные выборы способствуют либерализации политического режима в государстве или они могут приводить к замораживанию системы на имеющемся уровне развития демократических институтов, а в некоторых ситуациях — к демонтажу либеральных институтов и практик¹⁶².

Корни этой дискуссии уходят в развернувшиеся в США еще в 1980-е гг. споры о том, какими путями может развиваться трансформация политических режимов в Латинской Америке и Восточной Европе. Будет ли она мирной? Какого качества демократическая система возникнет вскоре после демонтажа прежней системы?¹⁶³ Относительно выборов и их благотворного влияния на утверждение основ демократического общества в авторитарных режимах консенсус сформировался довольно быстро. Именно проведение свободных демократических выборов стало своеобразной мантрой в обращениях официальных лиц и представителей неправительственных организаций к представителям власти и гражданского общества новых независимых государств. Членство в международных организациях (например, в Совете Европы), получение кредитов международных финансовых институтов (МВФ или ЕБРР) стали напрямую увязываться с соблюдением Копенгагенских критериев, установивших базовые условия для организации и проведения выборов.

¹⁶² Howard M. M., Roessler Ph. G. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes // American Journal of Political Science. 2006. Vol. 50. No. 2. P. 365–381; Brownlee J. Portents of Pluralism: How Hybrid Regimes Affect Democratic Transition // American Journal of Political Science. 2009. Vol. 53. P. 515–532.

¹⁶³ O'Donnell G., Schmitter Ph., Whitehead L. Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 1986.

Дж. Поп-Элечс и Г. Робертсон в своем недавнем исследовании попытались опровергнуть данный тезис¹⁶⁴. По их мнению, долгосрочное воздействие выборов на политическую систему определяется не только регулярностью, но и качеством их проведения, индикаторами которого являются преобладание очередных или внеочередных выборов, частота и реальные причины отмены выборов (перенесения срока голосования на более позднюю дату) и некоторые другие. Такой углубленный анализ электоральных практик и институтов, несомненно, повышает качество исследований и достоверность их результатов. Мы в настоящей главе, а также в главе, завершающей данное исследование, будем ориентироваться именно на него. При этом новизна тезиса о том, что воздействие выборов на политическую систему имеет нелинейный характер и может выражаться в ускоренном движении как к демократии, так и к демонтажу ее институтов, уже была оспорена¹⁶⁵. Именно поэтому практика организации свободных и справедливых выборов сопровождается целой серией реформ (радикального или эволюционного свойства), включая создание условий для многопартийности, наделение законодательных структур реальной властью, проведение приватизации и принятие мер по защите прав собственности¹⁶⁶.

Выборы (или требования о проведении выборов) всегда являются источником важной информации о состоянии общества, его политических и экономических преференциях¹⁶⁷. Ступени подготовки к ним, а также результаты доступны для исследования как внутриполитическими игроками, так и международными наблюдателями. Они открывают прекрасные возможности для изучения и интерпретации процессов,

¹⁶⁴ Pop-Eleches G., Robertson G. B. Information, Elections, and Political Change // Comparative Politics. 2015. Vol. 47. No. 4. P. 459–478.

¹⁶⁵ Democratization by Elections: A New Mode of Transition? / S. I. Lindberg (ed.). NY: Cambridge University Press, 2009.

¹⁶⁶ Wahman M. Opposition Coalitions and Democratization by Election // Government and Politics. 2013. Vol. 48. P. 3–32.

¹⁶⁷ Lohmann S. Dynamics of Informational Cascades: The Monday Demonstrations in Leipzig, East Germany, 1989–1991 // World Politics. 1994. Vol. 47. P. 42–101; Kuran T. Now out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989 // World Politics. 1991. Vol. 44. P. 7–48.

протекающих в обществе в переходный период. Такой анализ может показать степень монолитности политических объединений, сформировавшихся вокруг той или иной политической силы в избирательной борьбе, отразить поиск партиями и их лидерами наиболее привлекательных идей, с помощью которых они пытаются досгнать избирателей, получить их поддержку.

Президентские выборы были проведены в России шесть раз (начиная с тех, которые состоялись еще в период, когда страна являлась составной частью Советского Союза). Каждые из них имели принципиальное значение для исторического развития государства, а вместе они содействовали утверждению в России демократических традиций, обеспечили легитимность власти и передачи ее от одного президента страны к другому мирным и цивилизованным путем. Цель настоящей главы заключается в том, чтобы дать характеристики состоявшимся в РСФСР — Российской Федерации выборам и указать их историческое значение для страны и всего региона.

Президентские выборы 1991 г.

12 июня 1991 г. состоялись в истории РСФСР президентские выборы. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР» устанавливал процедуру избрания и формировал необходимую правовую базу для этих выборов. Он предусматривал, что вместе с Президентом РСФСР избирается вице-президент. Аналогичная система более двух столетий существовала в США и хорошо себя там зарекомендовала. Также следует отметить, что срок, на который избирался Президент РСФСР, составлял пять лет.

О своем желании участвовать в выборах заявили многие политические деятели той эпохи, но в Центральную избирательную комиссию по выборам народных депутатов РСФСР, которая организовывала первые президентские выборы, документы на регистрацию представили 10 кандидатов. Среди них председатель Либерально-демократической партии России (ЛДПР) В. В. Жириновский, член Совета безопасности СССР В. В. Бакатин, Председатель Верховного совета РСФСР Б. Н. Ельцин, командующий Приволжско-Уральским воен-

ным округом А. М. Макашов, бывший Председатель Совета министров СССР Н. И. Рыжков и председатель Кемеровского областного Совета народных депутатов А. Г. Тулеев. В поддержку всех зарегистрированных кандидатов, кроме В. В. Жириновского, которого выдвинули народные депутаты РСФСР, было собрано необходимое количество подписей избирателей (100 тыс.).

День голосования (12 июня 1991 г.) пришелся на первую годовщину принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства. В них приняли участие 74,7% внесенных в списки избирателей. Подсчет голосов избирателей показал, что в первом туре пары Б. Н. Ельцин — А. В. Руцкой одержала победу, получив 57,3% голосов. Второе место заняла пара Н. И. Рыжков — Б. В. Громов (16,9%), а третье — пары В. В. Жириновский — А. Ф. Завидия (7,8%).

Процедуры выдвижения кандидатов, финансирования избирательных кампаний, доступа кандидатов и их представителей к печатным и электронным СМИ на выборах в июне 1991 г. были далеки от совершенства. Тем не менее общая оценка организации и проведения выборов со стороны ключевых акторов политической системы России, а также международного сообщества, наблюдавшего за выборами благодаря активному их освещению в печатных и электронных средствах массовой информации, была положительной.

Президентские выборы 1996 г.

Данные выборы проводились в соответствии с нормами Федерального закона от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹⁶⁸. Президентские выборы 1996 г. стали, безусловно, самыми драматичными в политической истории современной России, а их результат надолго определил вектор развития государства.

Датой проведения выборов было назначено 16 июня 1996 г. в соответствии с переходными положениями Конституции 1993 г., а также в связи с истечением пятилетнего срока, на который был избран Б. Н. Ельцин в 1991 г.

¹⁶⁸ Федеральный закон от 17 января 1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7861>.

Выборы прошли в два тура – 16 июня и 3 июля 1996 г. Таким образом, они явились единственными в истории России президентскими выборами, в которых избиратели не смогли определить победителя уже в первом туре. В избирательные бюллетени были внесены имена 11 кандидатов, но наиболее острая борьба развернулась между вышедшими во второй тур голосования Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным и председателем Центрального комитета Коммунистической партии Российской Федерации Г. А. Зюгановым.

Победу в первом туре с небольшим преимуществом одержал Б. Н. Ельцин, проводивший агитационную кампанию под лозунгом «Голосуй, или проиграешь». Он набрал 26,6 млн голосов, что составило 35,28%, а его главный оппонент Г. А. Зюганов получил 24,2 млн голосов (32,02%). Более одного процента голосов избирателей в первом туре голосования также набрали независимый кандидат А. И. Лебедь, председатель партии «Яблоко» Г. А. Явлинский, а также председатель ЛДПР В. В. Жириновский.

С целью создания благоприятных условий для избирателей в день повторного голосования ЦИК Российской Федерации приняла решение о проведении голосования в рабочий день (среду, 3 июля 1996 г.), объявив этот день выходным. Однако явка во втором туре оказалась на один процент меньше, чем в первом (68,88% от общего числа избирателей против 69,81% в первом туре)¹⁶⁹.

Через несколько дней после первого тура голосования Президент Б. Н. Ельцин назначил А. И. Лебедя на пост sekretarya Совета Безопасности Российской Федерации, создав с ним своеобразный избирательный тандем. При этом важно отметить, что активно обсуждавшиеся в тот период идеи о переносе даты второго тура выборов на более поздний срок, а также об отмене выборов были Б. Н. Ельциным решительно отвергнуты. Сторонники указанных планов, в том числе заместитель Председателя Правительства Российской Федерации О. Н. Сосковец, Министр обороны Российской Федерации П. С. Грачёв, директор Федеральной службы безопасности Рос-

¹⁶⁹ Следует учесть, что второй тур выборов проходил в период начала массовых отпусков на предприятиях и в учреждениях Российской Федерации.

сийской Федерации М. И. Барсуков, а также начальник Службы безопасности Президента России А. В. Коржаков 19 июня 1996 г. были уволены со своих постов. Такие решительные действия главы государства, направленные на уважительное отношение к формирующемуся демократическим традициям и неуклонное соблюдение норм действующего законодательства, имели большое значение для утверждения в России демократических институтов.

По результатам второго тура голосования действующий Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин получил 40,2 млн голосов (53,82%). Тем самым он значительно опередил лидера коммунистов Г. А. Зюганова, который получил 30,1 млн голосов (40,31%). Против обоих кандидатов проголосовали 3,6 млн россиян (4,82%).

Выборы Президента Российской Федерации летом 1996 г. больше, чем какое-либо другое событие в электоральной истории России, определили основы политической и экономической стабильности в стране, обеспечили преемственность власти, практику уважительного отношения к законам и ненасильственного разрешения политических конфликтов. Эти выборы проходили в тяжелое для действующей власти России время, когда основные и наиболее болезненные прорыночные реформы были уже осуществлены, а до момента, когда они начали приносить положительные, видимые всем гражданам России результаты, оставалось еще несколько лет.

Политическая оппозиция, представленная КПРФ и другими партиями, также продемонстрировала ответственное отношение к судьбе государства и мнению граждан, высказанному на свободных выборах. Она приняла результаты выборов и продолжила свою политическую деятельность в рамках Федерального Собрания Российской Федерации, а также на региональном и местном уровнях.

Практика международного наблюдения за российскими выборами в тот период еще не утвердилась, но для нее были созданы необходимые условия. Так, 26 февраля 1996 г. Центральная избирательная комиссия приняла постановление № 79/642-II, разъясняющее права международных и национальных правительственные и неправительственные организаций и граждан, которые будут принимать участие в наблю-

дении за выборами Президента Российской Федерации. Желание России продемонстрировать демократический характер формирующейся политической системы привело к тому, что Европейский парламент, Совет Европы и ОБСЕ направили в Российскую Федерацию своих представителей в рамках краткосрочного наблюдения за выборами. Их оценки состоявшихся выборов были преимущественно позитивными, а критические замечания касались технических вопросов, связанных с работой структур, вовлеченных в организацию выборов на различных этапах подготовки к ним.

Президентские выборы 2000 г.

Выборы Президента Российской Федерации в 2000 г. проводились в соответствии с положениями одобренного Федеральным Собранием Российской Федерации и введенного в действие президентским указом от 31 декабря 1999 г. Федерального закона № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹⁷⁰.

Это были единственные в российской истории внеочередные выборы. Причиной их проведения стало объявленное 31 декабря 1999 г. решение Б. Н. Ельцина добровольно прекратить исполнение президентских обязанностей, а также передать соответствующие полномочия Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину. Закон «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривал проведение выборов в трехмесячный срок после сложения полномочий прежнего главы государства. В соответствии с этим 5 января 2000 г. Совет Федерации назначил дату проведения выборов – 26 марта 2000 г.

В результате решения Б. Н. Ельцина впервые в российской истории произошел переход президентских полномочий от одного политического деятеля к другому. Однако речь шла лишь о временном исполнении В. В. Путиным обязанностей Президента Российской Федерации, за которым последовали предусмотренные российским законодательством процедуры, связанные с организацией и проведением выборов.

¹⁷⁰ Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/14852>.

Еще одной отличительной чертой тех выборов было наибольшее в российской политической истории число кандидатов, зарегистрированных ЦИК Российской Федерации для участия в выборах, — 12 человек¹⁷¹.

Двое из кандидатов были выдвинуты избирательными объединениями: В. В. Жириновский — от ЛДПР и Э. А. Памфилова — от движения «За гражданское достоинство»¹⁷². Остальные зарегистрированные кандидаты были выдвинуты инициативными группами избирателей.

26 марта 2000 г. в выборах приняли участие 68,74% избирателей (75 181 071 человек) из общего числа избирателей, включенных в списки голосования (109 372 043 человека). За В. В. Путина проголосовали 39 740 434 человека, что составило более половины голосов избирателей, участвовавших в выборах (52,94%). 5 апреля 2000 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановила признать выборы состоявшимися и действительными и объявила об избрании В. В. Путина на должность Президента Российской Федерации. 7 мая 2000 г. он официально вступил в должность главы государства.

Миссия наблюдателей от Парламентской ассамблеи Совета Европы и миссия наблюдателей от ОБСЕ сочли, что состоявшиеся выборы в целом соответствуют обязательствам Российской Федерации как участника ОБСЕ и Совета Европы, подвергнув критике отдельные факты оказания давления на средства массовой информации. Агитационная кампания и голосование 26 марта 2000 г. проходили в разгар контртеррористической операции на Северном Кавказе, которую проводили Вооруженные Силы Российской Федерации против местных боевиков и международных террористов. Данная операция на ее начальном этапе вызвала критику со стороны

¹⁷¹ После регистрации в ЦИК России Е. В. Савостьянов, председатель Координационного совета по защите интеллектуальной собственности и бывший заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации, снял свою кандидатуру в пользу Г. А. Явлинского. Поэтому в избирательных бюллетенях в день выборов были имена 11 кандидатов, как и на президентских выборах 1996 г.

¹⁷² Э. А. Памфилова стала первой женщиной в российской истории, которая баллотировалась на пост Президента Российской Федерации.

некоторых государств Западной и Центральной Европы, что не замедлило сказаться и на общих оценках политической ситуации в России, включая вопросы подготовки к президентским выборам и их проведения.

Президентские выборы 2004 г.

14 марта 2004 г. очередные выборы прошли в соответствии с новой редакцией Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», вступившей в силу 16 января 2003 г.¹⁷³ Отличительная черта данных выборов — их рутинный характер, отлаженная работа всех структур, участвующих в выборах, широкое привлечение к наблюдению за выборами международных наблюдателей. Они проводились согласно уточненному, но мало изменившемуся по сравнению с предыдущей версией закону о выборах. Победивший кандидат, а им стал действующий Президент Российской Федерации В. В. Путин, получил на этих выборах лучший результат за всю историю российских президентских выборов: за него проголосовали 71,31% избирателей, пришедших на участки для голосования.

За пост главы государства в выборах 14 марта 2004 г. боролись шесть кандидатов. В их числе бывший председатель блока «Союз правых сил» И. М. Хакамада (набрала 3,84% голосов), представитель КПРФ Н. М. Харитонов (13,69%), лидер думской фракции «Родина» С. Ю. Глазьев (4,1%), кандидат от ЛДПР О. А. Малышкин (2,02%), Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. М. Миронов (0,75%).

Международные наблюдатели от Европейского союза, Совета Европы и ПА СЕ, а также от ОБСЕ и ее Парламентской ассамблеи, которые провели масштабную мониторинговую миссию на данных выборах, в целом положительно оценили состоявшиеся выборы. Они отметили в своих заявлениях, что качественно улучшилась организация выборов в техническом плане, а российское законодательство в полной мере отвечает признанным международным стандартам и обязательствам,

¹⁷³ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/19006>.

принятым Россией на себя при вступлении в Совет Европы и ОБСЕ. Международные наблюдатели тем не менее высказали замечания, связанные с дискриминационным отношением государственных СМИ к некоторым кандидатам. Они также обратили внимание на случаи нарушения принципа тайного голосования на отдельных участках.

Со своей стороны, Миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств констатировала: «Выборы Президента РФ в целом прошли организованно. Зафиксированные некоторые упущения и недостатки в ходе подготовки к выборам, при организации предвыборной агитации и проведении голосования не повлияли на свободное волеизъявление избирателей и на итоги голосования. Международные наблюдатели от СНГ считают, что выборы Президента РФ 14 марта 2004 года прошли в соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», и признают эти выборы свободными, демократическими и справедливыми»¹⁷⁴.

Президентские выборы 2008 г.

В марте 2008 г. впервые в российской истории переход поста Президента Российской Федерации от одного политического деятеля к другому произошел на очередных президентских выборах в рамках обычного политического процесса. На этих выборах боролись всего четыре кандидата — минимальное число за всю историю выборов Президента Российской Федерации. Президент России В. В. Путин, согласно нормам действующей Конституции, не участвовал в выборах в качестве кандидата, поскольку не имел права баллотироваться на высший в государстве пост в третий раз подряд.

Кандидатами, чьи имена были внесены в бюллетени для голосования, на этих выборах были: А. В. Богданов, лидер Демократической партии России; Г. А. Зюганов, председатель Центрального комитета КПРФ; В. В. Жириновский, председатель ЛДПР; а также первый вице-премьер Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев, поддержанный крупнейшей

¹⁷⁴ Заявление международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за проведением выборов Президента Российской Федерации от 14 марта 2004 г. // Исполнительный комитет СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=1780>.

политической партией страны «Единая Россия» и рядом других политических партий.

По итогам всенародного голосования, которое состоялось 2 марта 2008 г., Президентом Российской Федерации был избран Д. А. Медведев, который набрал 70,28% голосов. Остальные кандидаты продемонстрировали следующие результаты: А. В. Богданов получил 1,3%; В. В. Жириновский — 9,35%, а Г. А. Зюганов — 17,72%. Явка на этих выборах была относительно высокой и составила 69,81% от общего числа зарегистрированных в Российской Федерации избирателей.

Период, предшествующий голосованию, характеризовался острой дискуссией между официальными представителями Российской Федерации и рядом международных организаций относительно участия последних в мониторинге выборов, а также масштаба проводимого мониторинга и продолжительности долгосрочного этапа международного наблюдения за президентскими выборами. Выдвинув неприемлемые для Российской Федерации условия проведения мониторинга (начало мониторинга с 15 февраля 2008 г., а не с 20 февраля 2008 г., как предлагала ЦИК Российской Федерации) и не согласившись на установление фиксированного числа наблюдателей в количестве 75 человек, БДИПЧ ОБСЕ и Парламентская ассамблея ОБСЕ приняли решение не направлять своих наблюдателей на выборы. При этом другая авторитетная европейская межправительственная организация — Совет Европы — направила в Россию своих наблюдателей, и они в целом высоко оценили организацию выборов и работу всех структур власти, ответственных за проведение выборов, в день голосования.

Президент Российской Федерации свою позицию по этому вопросу представил на ежегодной пресс-конференции, которая состоялась 14 февраля 2008 г. «В документах, которые подписала Российская Федерация, записано, что мы будем приглашать на мониторинг на свои выборы представителей ОБСЕ. И мы это делаем. Но там нигде не прописано, сколько мы должны пригласить человек и на какой срок. Все, что говорят чиновники БДИПЧ, написано ими самими... Мы пригласили сюда 100 человек. Мы готовы были предоставить им лю-

бые возможности для работы. Но им 100 мало! К тому же им нужно сюда приехать за год, за три недели. За сколько?»¹⁷⁵

Международные наблюдатели представляли Содружество Независимых Государств, Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ, Шанхайскую организацию сотрудничества, Парламентскую ассамблею Совета Европы, Ассоциацию организаторов выборов стран Европы, депутатский корпус Европейского парламента, европейские «мозговые центры», имеющие авторитет в области обеспечения избирательных прав и свобод граждан. Все они признали выборы свободными, а их результат — отражающим волю народа России. Были отмечены некоторые нарушения, не носившие системного характера и не повлиявшие на общий итог выборов.

В целом масштабы международного наблюдения за президентскими выборами в марте 2008 г. были рекордными, в нем участвовали в качестве официально зарегистрированных международных наблюдателей 235 иностранных граждан, представляющих 32 государства. Так, Миссия наблюдателей от СНГ, в которую входила и группа от МПА СНГ, провела долгосрочное наблюдение в 37 субъектах Российской Федерации. А на этапе краткосрочного наблюдения в Российскую Федерацию приехали более 100 членов Миссии наблюдателей от СНГ.

Президентские выборы 2012 г.

В соответствии с решением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации очередные выборы Президента России состоялись 4 марта 2012 г.

Отличительной чертой данных выборов было то, что впервые Президент Российской Федерации избирался на шестилетний срок. Соответствующее изменение в действующее законодательство было внесено Федеральным законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы». Он был одобрен двумя палатами Федерального Собрания Российской

¹⁷⁵ Пресс-конференция В. В. Путина для российских и иностранных журналистов. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/43808>.

Федерации, подписан Президентом России Д. А. Медведевым, а затем поддержан органами законодательной власти более чем двух третей субъектов Российской Федерации.

На этих выборах были зарегистрированы пять кандидатов в Президенты Российской Федерации. Четверо из них были выдвинуты политическими партиями, представленными в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: В. В. Жириновский — Либерально-демократической партией России, Г. А. Зюганов — Коммунистической партией Российской Федерации, С. М. Миронов — партией «Справедливая Россия», В. В. Путин — Всероссийской политической партией «Единая Россия», а один кандидат являлся самовыдвиженцем — М. Д. Прохоров.

Во время избирательной кампании 2012 г. на территории Российской Федерации действовали 2745 территориальных избирательных комиссий и 95 344 участковые избирательные комиссии в 83 субъектах Российской Федерации. В избирательных комиссиях всех уровней работало около 830 тыс. человек, являющихся членами как парламентских партий, так и партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также участниками общественных объединений и представительных органов муниципальных образований. Кроме того, в соответствии с законодательством Российской Федерации голосование проходило на 385 избирательных участках в 157 странах мира. На завершившихся выборах были использованы около 60 тыс. прозрачных ящиков для голосования вместо урн прежнего образца. Данная мера была призвана препятствовать совершению незаконныхбросов бюллетеней в день голосования. В 76 субъектах Российской Федерации 5233 участка были оснащены комплексами обработки избирательных бюллетеней, а на 311 избирательных участках в восьми субъектах Российской Федерации и на 22 зарубежных участках использовались комплексы для электронного голосования.

На этих выборах впервые в российской политической истории широко применялись веб-камеры с выходом в Интернет, что позволило наблюдать за ходом голосования практически

на всех избирательных участках Российской Федерации в прямом эфире из любой точки планеты¹⁷⁶.

Для определения победителя выборов в марте 2012 г. потребовался один тур голосования. Президентом Российской Федерации был избран В. В. Путин, получивший 45 602 075 голосов избирателей, что составляет 63,6% от общего числа проголосовавших. Второе место занял лидер КПРФ Г. А. Зюганов (12 318 353 голоса, или 17,18%), третье место — М. Д. Прохоров (5 722 508 человек, или 7,98%), четвертое — председатель ЛДПР В. В. Жириновский (4 458 103 избирателя, или 6,22%), пятое — лидер «Справедливой России» С. М. Миронов (2 763 935 человек, или 3,85%).

В выборах Президента Российской Федерации приняли участие 71 780 800 граждан, в том числе на зарубежных избирательных участках — 452 928 человек, при этом явка составила 65,34%.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации пригласила 698 международных наблюдателей на выборы 4 марта 2012 г. По данным ЦИК, крупнейшей стала Миссия наблюдателей от СНГ (200 человек), включавшая в свой состав группу наблюдателей от МПА СНГ и Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. Лишь немногим меньшей по составу оказалась миссия БДИПЧ ОБСЕ, вновь вернувшаяся к практике наблюдения за президентскими выборами в Российской Федерации после 2008 г. Международных наблюдателей на выборы 4 марта 2012 г. также направили Парламентская ассамблея ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы, Шанхайская организация сотрудничества, Северный совет, Организация исламского сотрудничества, а также центральные избирательные комиссии отдельных государств — партнеров ЦИК России.

За ходом голосования 4 марта 2012 г. и подсчетом голосов после закрытия избирательных участков следили 690 тыс. официально зарегистрированных в окружных и территори-

¹⁷⁶ На избирательных участках, где были размещены веб-камеры, проголосовало 95% участвовавших в выборах избирателей.

альных избирательных комиссиях наблюдателей, представляющих как кандидатов, так и различные неправительственные организации. Больше всего своих наблюдателей зарегистрировал кандидат в Президенты Российской Федерации Г. А. Зюганов – 300 тыс. человек, т. е. примерно по три наблюдателя на один участок. Наблюдателями от В. В. Жириновского стали 190 тыс. человек, от С. М. Миронова – 90 тыс., от В. В. Путина – 75 тыс. и от М. Д. Прохорова – 30 тыс.

Такое масштабное наблюдение со стороны российских и международных организаций позволило прийти к выводу, что органы власти, ответственные за организацию и проведение президентских выборов в России, обеспечили соблюдение конституционных прав и свобод всех участников избирательного процесса. Избирательный процесс на всех этапах соответствовал общепризнанным демократическим принципам, нормам организации и проведения свободных и справедливых выборов, а также международным обязательствам Российской Федерации по обеспечению прав и свобод всех его участников.

В заключение главы отметим, что до настоящего момента в Российской Федерации каждые президентские выборы становились важным этапом в развитии государства, утверждении демократических традиций и укреплении института президентской власти. Почти все президентские выборы в Российской Федерации были очередными. Исключением являются лишь выборы, состоявшиеся в марте 2000 г., но и тогда дата выборов была сдвинута менее чем на три месяца по сравнению с датой, предусмотренной действующим законодательством, и только потому, что Б. Н. Ельцин объявил о добровольном прекращении своих полномочий.

Благодаря роли, которую институт президентской власти занимает в системе управления государств – участников МПА СНГ, значение данных выборов для политической стабильности и устойчивого поступательного развития рассматриваемых стран исключительно велико, его невозможно преувеличить. Помимо основной роли – определения в соответствии с общепринятыми процедурами лица, наделяемого полно-

моциями главы государства и арбитра в отношениях между ветвями власти, президентские выборы в России и других государствах МПА СНГ являются также своеобразным референдумом. На нем граждане подтверждают свое позитивное отношение к совершающимся переменам, демонстрируют признание легитимности власти и веру в то, что наделенные властью политические деятели будут и далее служить своим странам и их народам.

Благодаря регулярным и свободным выборам в государствах региона утвердилась практика проведения широкомасштабных агитационных кампаний, в ходе которых кандидаты представляют гражданам свои программы, предлагают рецепты решения стоящих перед их государствами проблем, дают свои оценки внутренней и внешней политике государства с момента обретения суверенитета. Предвыборные программы или платформы самым тщательным образом обсуждаются в обществе, в том числе в средствах массовой информации, на собраниях граждан, в академическом и экспертном сообществах. Пройдя такой долгий и заинтересованный контроль со стороны избирателей, предвыборные программы кандидатов в президенты всех государств — участников МПА СНГ становятся программами практической деятельности после того, как один из кандидатов одерживает на выборах победу и вступает в должность президента своего государства.

Распространенной практикой в регионе стало проведение массовых агитационных мероприятий с участием самих кандидатов на пост президента, а также уполномоченных ими для ведения агитационной кампании лиц. Благодаря этим мероприятиям, широкий круг граждан получает возможность не только изучить ключевые тезисы предвыборной программы кандидата, но и познакомиться с членами его команды, которые в случае победы кандидата займут ключевые посты в президентской администрации, в регионах, станут представителями Президента в других органах власти, включая институты законодательной и судебной ее ветвей. Такая практика открытого диалога кандидатов с обществом способствует транспа-

рентности структур власти, позитивному восприятию обществом принимаемых ими решений.

Практика осуществляемого национальными и международными наблюдателями мониторинга выборов на различных этапах их подготовки и проведения способствует распространению правовой культуры в государствах региона. Она также оказывает мощное структурное воздействие на сами государства, стремящиеся не только к формальному участию в международных конвенциях, регулирующих электоральные процедуры, но и к практическому их исполнению всеми участниками избирательного процесса, в число которых входят центральные избирательные комиссии, политические партии, структуры исполнительной и судебной власти, гражданского общества и неправительственные организации.

Глава 7. Администрирование президентских выборов: основные проблемы

Прошло более четверти столетия с того момента, когда в Советском Союзе начался процесс демократизации политической системы и реформирования экономики согласно принципам рынка и конкуренции. Только сейчас мы видим первые долгосрочные последствия принятых тогда решений. Некоторые из них носили объективный характер, их принятие было неизбежно, а оттягивание грозило негативными политико-экономическими последствиями. Другие решения были плохо продуманы, преждевременны, базировались на недостаточной или неверно истолкованной информации. Именно они впоследствии сделали переход бывших республик Советского Союза в современные суверенные государства долгим и довольно болезненным.

К числу спорных и противоречивых вопросов, ответы на которые эксперты и политические деятели пытаются найти поныне, относится и вопрос о том, появились ли в СССР институты и общественные практики, способные сохраниться в новой политико-экономической реальности и достойные этого. Не менее важен и другой вопрос: являются ли созданные структуры и институты в сферах государственного управления и законодательного регулирования общественной жизни актуальными сегодня, эффективно ли они работают? Не пришла ли пора отказаться от них в пользу иных, более современных институтов и структур?

С момента начала реформирования советского строя в 1985 г. вопросы о процедурах избрания представительных органов власти на национальном и региональном уровнях, а также о выборах главы государства в лице президента страны оставались в числе наиболее актуальных и обсуждаемых. Государственный суверенитет, который провозгласили страны СНГ, основывался на демократических ценностях, а его построение было, как правило, связано с уважительным отношением к демократическим процедурам. Возникавшие в государ-

ствах СНГ внутренние смуты, а также вспыхивавшие периодически трансграничные конфликты на определенные периоды останавливали или даже поворачивали вспять процессы строительства основ демократии. Но остановки и развороты носили временный характер, а долгосрочной тенденцией для всех государств региона стало восприятие и внедрение практик организации и проведения выборов/референдумов в соответствии с общепринятыми международными стандартами, а также с учетом национальной специфики, которую следовало уважать и реформировать крайне осторожно.

Разработка законодательства в сфере строительства избирательных систем и его практическое воплощение стали первоочередной задачей для новых независимых государств. К ее решению страны региона приступили на самых ранних этапах своего постсоветского развития, в основном еще до того, как было подписано Беловежское соглашение лидеров России, Украины и Беларуси, провозглашавшее прекращение существования Советского Союза как субъекта международного права и геополитической реальности¹⁷⁷. Избранные на первых многопартийных и свободных выборах парламенты и президенты как легитимные институты власти на высшем ее уровне являлись средством выражения воли граждан, отражали существующие в обществе взгляды и предпочтения.

Выборы и референдумы — это не только важнейшие элементы политического процесса, но и масштабные, логистически и организационно сложные мероприятия, проведение которых представляет собой серьезный вызов для органов власти любого государства планеты. Поэтому в предъявлении к выборам в государствах, недавно ставших на путь построения основ демократической системы управления, требований, типичных для стран, в которых демократические процедуры используются в течение столетий, изначально содержится элемент политического давления. Признаем, что процесс «обучения» процедурам демократии не должен продолжаться бесконечно. Вероятно, речь следует вести о временном горизонте

¹⁷⁷ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. URL: <http://www.rusarchives.ru/projects/statehood/10-12-soglashenie-sng.shtml>.

одного поколения (20–30 лет), в течение которого формируется электоральное законодательство, а также утверждается практика избирателей формировать свои предпочтения и реализовывать их посредством участия в выборах. Еще один элемент этой конструкции — накопление структурами и отдельными лицами, участвующими в организации выборов (ЦИК, парламенты, правоохранительные органы и структуры гражданского общества), опыта деятельности в новой для них политической среде.

Для начального этапа создания элементов демократической структуры власти всегда характерны нехватка практического опыта организации выборов и референдумов, отсутствие специалистов, способных в короткие сроки обучить десятки тысяч рядовых и руководящих участников процесса организации электоральных процедур, недостаточное количество специального оборудования и неразвитость инфраструктуры (от урн и пандусов на избирательных участках до информационных систем общегосударственного масштаба). В данный период накапливается опыт проведения свободных и справедливых выборов, а гражданское общество создает институты для того, чтобы контролировать этот процесс и избежать нарушений.

Мониторинг избирательных процедур и вынесение по его итогам объективных оценок являются сложными задачами, над решением которых работают эксперты во всех регионах планеты. В сфере внимания такого мониторинга, разумеется, находятся все типы нарушений. Некоторые из них совершаются преднамеренно. Противодействие им — прямая задача органов государственной власти, которым доверены организация и проведение выборов. Другие нарушения происходят в силу более объективных причин, зачастую непреднамеренно. Но и они искажают реальную процедуру формирования политических предпочтений граждан и мешают обеспечению их свободного волеизъявления.

Обнаружить нарушения почти всегда непросто, для этого требуется сбор доказательной базы, наличие структур, полномочных проводить оценку, а также механизм исправления нарушений и наказания тех, кто данные нарушения допустил. Любой сбой в этом механизме делает задачу выявления и преодоления нарушений затруднительной. Особенно с учетом

того, что часть нарушений тщательно подготовлена и скрыта, а их выявление возможно лишь спустя некоторое время после объявления официальных итогов голосования. Их негативное воздействие на политическую систему государства, вероятнее всего, будет недооценено, а итоги выборов не будут пересмотрены. Конечно, в следующем эlectorальном цикле правоохранительные органы, структуры избирательных комиссий и политические оппоненты подготовятся к возможности повторения этих нарушений. Можно предположить, что в этом случае нарушений на практике не произойдет. Но удастся ли противодействовать новым незаконным манипуляциям, разработанным отдельными участниками эlectorального процесса с учетом прежнего опыта? Этот актуальный вопрос остается без ответа до окончания всех этапов следующего эlectorального цикла.

Выборы, в которых участвуют все граждане страны и на которых обеспечивается их реальное участие в эlectorальных процедурах, являются необходимой частью демократии. Выражение мнения народа как носителя суверенитета страны и его справедливый учет — те краеугольные камни политической системы, которые формируют облик современных представлений о демократическом устройстве государств. Организация и проведение выборов, а также правильный учет их результатов представляют собой необходимые атрибуты демократического государства. Ко всем этапам выборного процесса приковано особое внимание общества внутри страны, а также партнеров любого государства на международной арене. Будучи неотъемлемой частью демократии, выборы зачастую отождествляются с демократией и именно по ним судят о ее развитии в стране.

Проведение президентских выборов в новых независимых государствах — сложный процесс, который на всех этапах требует учета большого количества факторов и решения организационных задач. Даже если президентские выборы являются очередными, т. е. их сроки не являются неожиданностью для заинтересованных сторон, продолжительность кампании измеряется несколькими неделями, которые заполнены множеством важных для исхода выборов мероприятий.

К моменту распада СССР и объявления государствами — участниками МПА СНГ своего суверенитета в них существо-

вало идентичное законодательство, регулирующее выборы. Но в течение 1991 г. во всех рассматриваемых нами государствах, за исключением Республики Беларусь, состоялись президентские выборы. Эти государства начали процесс трансформации своих политических систем в направлении создания президентско-парламентских республик.

Страны СНГ развивали законодательную базу выборов в соответствии с динамикой внутриполитических процессов. Отметим, что такое законодательство при различных способах оформления (единый избирательный кодекс, в который сведены все элементы избирательного законодательства; несколько законов, направленных на регулирование различных видов выборов, а также референдумов) строится на общих принципах, закрепленных базовыми международными договорами и конвенциями. Ключевую роль в гармонизации подходов к формированию и совершенствованию избирательного законодательства сыграла принятая в 2002 г. в Кишиневе Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. В ней конкретизированы принципы, заложенные в базовых международных документах, а также отражен опыт проведения выборов и референдумов в первое десятилетие после распада СССР.

Совершенствование избирательного законодательства в отношении президентских выборов продолжается постоянно, в том числе путем проведения всенародных референдумов. В прошедшие годы такие референдумы были проведены в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Кыргызской Республике, Республике Молдавия, Республике Таджикистан. Во всех государствах — участниках МПА СНГ именно посредством референдумов граждане одобрили высший закон — Конституцию своей страны. Таким образом, избирательное законодательство в них построено на прочном фундаменте демократических процедур, оно получило широкую всенародную поддержку.

Развитие системы администрирования президентских выборов в государствах СНГ началось одновременно с подготовкой к проведению первых выборов в странах региона в 1991 г. (первые президентские выборы в Республике Беларусь со-

стоялись несколько позже — в июне 1994 г.). В зависимости от принятой в той или иной стране модели избирательной системы органы администрирования выборов имеют некоторые различия, но в большинстве аспектов они очень близки. Основными направлениями развития системы администрирования выборов являются: работа со списками избирателей, развитие технологий голосования, идентификация избирателей и создание транспарентной системы подсчета голосов. Особую роль в совершенствовании системы организации выборов играет обучение членов избирательных комиссий, повышение их квалификации, защита их прав и создание благоприятных условий для работы.

При проведении международного мониторинга президентских выборов на этапе подготовки к проведению голосования несколько направлений являются наиболее актуальными для всех сторон этого процесса — кандидатов, организаторов выборов и наблюдателей.

Деятельность ЦИК по организации и проведению голосования: принятие календарного плана и его точное исполнение. Деятельность ЦИК в рамках президентских выборов регламентируется действующим законодательством и находит свое отражение в специальном документе. Календарные планы, принимаемые ЦИК государства в день объявления президентских выборов, могут различаться по степени подробности и регламентации действий всех элементов избирательной системы. Они дают четкое представление о ходе избирательной кампании и об отдельных ее этапах. Календарные планы также играют существенную политическую роль, фактически уравнивая участников избирательной гонки. Их анализ показывает, что равенство прав и обязанностей всех кандидатов в президенты — главный политический приоритет при составлении и исполнении календарного плана как структурами, в отношении которых центральные избирательные комиссии осуществляют прямое руководство, так и другими государственными структурами, обязанными сотрудничать с комиссиями на всех этапах электорального процесса.

Своевременное выделение из национального бюджета средств на проведение президентских выборов. Финансирование президентских выборов в объемах, достаточных для

их беспроблемного проведения, — не только экономическая, но и политическая задача, требующая своевременного решения. Проведение президентских выборов — дорогостоящее мероприятие для национального бюджета любого государства. Если же речь идет о государстве на этапе становления, когда для бюджета такие расходы представляются чрезмерными, особенно при проведении внеочередных выборов, не запланированных в действующем бюджете, проблема может принять острый политический характер. Тем не менее недостаточное финансирование президентских выборов неизбежно поставит под сомнение их итог и легитимность нового главы государства. Именно поэтому все государства — участники МПА СНГ на протяжении периода мониторинга их президентских выборов наблюдателями от этой организации, осуществляли финансирование выборов в объемах, достаточных для их успешного проведения. Более того, применяемые при проведении голосования технологии постоянно совершенствуются. Это становится дополнительным бременем для государственного бюджета. Но позитивные стороны таких шагов, включая возросшую транспарентность выборов и не подвергаемую сомнению легитимность их результатов, — достаточно важная причина для осуществления расходов.

Оформление избирательных участков. Этот технический вопрос может стать политическим при непрофессиональной работе органов власти. В государствах — участниках МПА СНГ реализован принцип равенства избирательных участков с точки зрения числа зарегистрированных на них избирателей. Размеры участков при проведении президентских выборов не имеют такого принципиального значения, как на парламентских выборах, а также выборах региональных и местных представительных органов власти: при осуществлении общегосударственного подсчета голосов результаты с отдельных участков суммируются. На парламентских выборах, проводимых по мажоритарной системе, различие в численности избирателей между избирательными округами может привести к тому, что для успеха на выборах может потребоваться совершенно различное число голосов, и принцип пропорциональности, как и справедливость в отношении отдельных участников избирательной гонки, могут быть нарушены. Тем не менее

формирование избирательных участков со слишком большим числом избирателей может привести к образованию многочасовых очередей на таких участках в ходе президентских выборов и снизить показатель явки. Именно поэтому решение задачи формирования участков, на которых гражданам будет удобно и комфортно проголосовать, — важная задача для организаторов президентских выборов.

Формирование окружных и участковых избирательных комиссий — важный показатель развития политической культуры в государстве и защиты прав всех кандидатов на выборах. Во всех государствах — участниках МПА СНГ реализовано право кандидатов на президентских выборах направлять своих полномочных представителей в избирательные комиссии всех уровней, включая центральные избирательные комиссии. Формирование избирательных комиссий, как правило, строится на партийной основе, и их членами являются представители крупных политических партий и объединений, официально зарегистрированных в государстве и имеющих представительство в выборных органах власти. Следовательно, теоретически кандидат в президенты может не иметь своих представителей среди членов избирательных комиссий всех уровней. Поэтому механизм сбора подписей для регистрации кандидатов является своеобразным фильтром, препятствующим попаданию в избирательные бюллетени лиц, не известных избирателям и заведомо не имеющих шансов получить существенное число голосов. Но возможность направления в избирательные комиссии своих представителей, имеющих право совещательного голоса, является императивом и в государствах рассматриваемого нами региона реализуется на практике.

Оповещение граждан о дате выборов и месте голосования — это часть как организационной деятельности избирательных комиссий, так и их информационной кампании по привлечению внимания избирателей к проводимым президентским выборам. Современные технологии позволяют оптимизировать процедуры, используемые многие годы. Сегодня у избирательных комиссий появилась возможность не рассыпать уведомления на официальных бланках, в которых содержится информация о дате и месте проведения голосования, а также просьба заранее убедиться в том, что избиратель внесен в списки сво-

его участка для голосования. Теперь все чаще используется рассылка информации о голосовании через СМС-сообщения, а факт своего внесения в списки избирателей граждане практически всех государств — участников МПА СНГ могут проверить на специальных сайтах в Интернете. Независимо от того, какие средства оповещения о президентских выборах используются — традиционные или современные, исключительное политическое значение их итогов для судьбы государства настоятельно требует максимальной активности в данной сфере.

Гласность работы ЦИК — это условие успешной организации президентских выборов и согласия общества с их результатами, которые объявляются именно центральными избирательными комиссиями. В период после официального объявления президентских выборов все заседания избирательных комиссий, в том числе центральных избирательных комиссий государств — участников МПА СНГ, являются открытыми для представителей кандидатов в президенты, наблюдателей, а также средств массовой информации. Причина этого — огромное политическое значение, приобретаемое решениями избирательных комиссий в период накануне выборов. Именно в этот период они касаются ключевых вопросов организации голосования, обеспечения равных прав кандидатов при проведении агитации в СМИ и на встречах с избирателями. Не будет преувеличением отметить, что все совершенные действия и все слова, произнесенные официальными представителями избирательных комиссий, рассматриваются кандидатами и их представителями «под микроскопом». Опасность того, что избирательные комиссии начнут работать «в пользу одного из кандидатов», может бросить тень на всю организацию президентских выборов и их результаты. Поэтому максимальная открытость работы комиссий в предшествующий голосованию период — настоятельное требование, которое должно выполняться.

Обучение членов избирательных комиссий всех уровней — условие эффективной и высокопрофессиональной работы членов избирательных комиссий на президентских выборах. Поскольку законодательная база проведения выборов в государствах — участниках МПА СНГ постоянно развивается и уточняется, задача учета всех новаций, способных повлиять на ход

подготовки к выборам и права всех участников этого процесса, решается на постоянной основе, но особенно активно — накануне выборов. Обучение членов нижестоящих избирательных комиссий проводится членами ЦИК и их сотрудниками, а также представителями академического сообщества, судебной системы, сотрудниками структур исполнительной власти, обеспечивающими проведение выборов, их безопасность, доступ кандидатов и их представителей к СМИ, выделение мест для проведения агитационных мероприятий и т. д. Как правило, обучение проводится в форме семинаров и практических занятий. Все чаще центральные и окружные (территориальные) избирательные комиссии в государствах региона публикуют специализированные издания для членов избирательных комиссий, наблюдателей, кандидатов и представителей средств массовой информации. Ситуация «информационной асимметрии», для которой характерны неравные возможности доступа кандидатов и их представителей к информации, способной повлиять на эффективность избирательной кампании, сегодня ушла в прошлое. Равенство участников президентской избирательной гонки обеспечивается на практике во всех государствах региона, а возникающие проблемы оперативно разрешаются.

Обучение представителей других структур, обеспечивающих проведение выборов, — задача существенно менее сложная, чем обучение членов избирательных комиссий, но требующая внимания организаторов выборов. В период накануне президентских выборов, в день голосования, а также в период подсчета голосов до официального объявления итогов президентской гонки свои обычные функции структуры исполнительной и судебной ветвей власти должны исполнять в условиях политически более напряженной, но принципиально не изменившейся среды. В связи с особым значением института президентской власти и итогов выборов для развития государства в это время обостряется политическая борьба, возможны ухудшение ситуации в сфере безопасности, попытки давления на журналистов и т. д. Поэтому меры по усилению охраны правопорядка представляются в данный период полностью оправданными. Они не только способствуют сохранению безопасности, но и обеспечивают признание результатов выборов,

поскольку препятствуют совершению правонарушений, которые могут бросить тень на итоги выборов.

Процедуры, связанные с выдвижением кандидатов, — важный этап президентских выборов во всех государствах региона. Национальная специфика сохраняется в таких вопросах, как проведение испытаний на владение государственным языком, при которых кандидаты должны продемонстрировать определенный уровень знаний, ответив на вопросы стандартных языковых тестов. Возможности кандидатов на пост президента, выдвигаемых крупными политическими партиями и их объединениями, и независимых кандидатов, конечно, различаются. Но в государствах — участниках МПА СНГ законодательно и на практике обеспечен важный принцип — единые требования для кандидатов и право участвовать в президентских выборах при соблюдении этих требований.

Сбор кандидатами подписей в поддержку своего выдвижения и регистрация кандидатов — значимый элемент процесса формирования списка кандидатов, отвечающего ситуации во внутриполитической жизни государства и являющегося наглядной иллюстрацией способности кандидатов решать сложные организационные вопросы в соответствии с требованиями законодательства. Принципиальный индикатор для международных наблюдателей на президентских выборах — общее число подписей в поддержку выдвижения какого-либо из кандидатов. Оно не может быть слишком маленьким, поскольку тогда процедура потеряет смысл. Однако число требуемых подписей не должно быть и слишком большим, поскольку в этом случае часть кандидатов, пользующихся поддержкой в обществе, будет отсеяна, а права граждан — нарушены. Этап проверки подлинности подписей и препятствования фальсификациям при их сборе — важнейший элемент этой части предвыборного процесса. Поэтому жесткое реагирование на нарушения (подделку подписей и персональных данных), особенно если они приобретают массовый характер и удается доказать осведомленность в этом потенциальных кандидатов, — мощный барьер на пути недобросовестных претендентов.

Составление списков избирателей, публикация информации о границах избирательных участков и составе территориальных избирательных комиссий. Этот комплекс вопросов должен

постоянно находится в фокусе внимания ЦИК и ее территориальных структур. Кандидаты на пост президента должны иметь полное представление о численности избирателей в государстве и его регионах, а также знать все ключевые параметры избирательных округов. Это объективные сведения, на основе которых кандидаты должны строить свою агитационную деятельность, распределять своих представителей в избирательных комиссиях, принимать решения о мероприятиях в ходе агитационной кампании. Сведения о составе территориальных избирательных комиссий должны подтвердить или опровергнуть тезис о том, что организация голосования и подсчет голосов на президентских выборах будут осуществляться объективно, в подсчете примут участие представители различных политических сил, и возможностей для сговора между ними и целенаправленного искажения итогов голосования не будет.

Утверждение дизайна и структуры избирательного бюллетеня. Эта проблема имеет не только техническое измерение. Если не будут обсуждаться открыто вопросы о размере бюллетеня, о порядке расположения кандидатов в нем, о сведениях, сопровождающих имена претендентов, то вокруг них может возникнуть конфликтная ситуация. Еще один вопрос, возникающий в многонациональных государствах, например в Российской Федерации: на каком языке должна быть информация в избирательном бюллетене при проведении президентских выборов? Решение дублировать информацию на государственном (русском) языке текстом на языках народов России является полностью оправданным и исходит из уважительного отношения к этническому и языковому многообразию граждан государства.

Выделение мест на избирательных участках для размещения информационных материалов кандидатов — проблема, которую властные структуры в государствах СНГ научились решать не сразу. Действительно, месторасположение агитационных материалов способно в значительной степени определить, каким будет число граждан, которые с ними ознакомятся. Эффективное воспрепятствование ситуации, при которой один из кандидатов на должность президента государства может монополизировать многолюдные места, а другие будут вынуж-

дены размещать свои агитационные материалы в относительно малолюдных местах или отказаться от их размещения, может повлиять на исход голосования. Поэтому все вопросы размещения агитационных материалов, особенно на завершающей стадии президентской гонки, должны регулироваться законом. Структуры ЦИК вместе с организациями гражданского общества должны следить за тем, чтобы ничьи права не нарушились, а выявленные нарушения оперативно пресекались.

Организация голосования на избирательных участках, открытых за границей, — это проблема, решение которой ни в одном из государств — участников МПА СНГ не является легким. Традицией международных отношений, имеющей логичное обоснование, стало размещение избирательных участков на территории дипломатических представительств государств, в которых проводятся президентские выборы. Современные выборы регулируются целым комплексом норм национального законодательства, а попытки его применения на территории, где верховенство имеют нормы права другого государства (например, на арендованных для проведения голосованиях объектах недвижимости за рубежом), могут провалиться или столкнуться со сложностями объективного характера. Поскольку число дипломатических учреждений в зарубежных государствах всегда ограничено (посольство и одно-два консульства, крайне редко больше), то проведение президентских выборов за границей всегда сопряжено со значительными трудностями. Речь идет как об оповещении собственных граждан, временно проживающих на территории иностранного государства, так и о создании условий для комфортного голосования. Если нормой для всех государств — участников МПА СНГ является соотношение 1700–2500 избирателей на один участок, то при проведении голосования в государстве, где национальная община велика и может насчитывать сотни тысяч, а в редких случаях даже миллионы человек, типичное для президентских выборов соотношение количества избирателей и числа избирательных участков нарушается. Практика показывает, что активность избирателей на зарубежных участках для голосования всегда ниже, чем в собственной стране. Но когда выборы носят особенно напряженный характер и избирательная активность граждан, находящихся в другом государстве, рез-

ко возрастает, в дипломатических представительствах могут возникнуть крайне неблагоприятные ситуации: многочасовые очереди, нехватка избирательных бюллетеней, нарушение сроков голосования и т. д.

Мониторинг агитационной кампании, обеспечение кандидатам равного доступа к СМИ. Тезис о том, что СМИ являются «четвертой властью», наиболее наглядно проявляется именно в период выборов. Также важно отметить, что практически все государства региона сталкивались с критикой местных и иностранных наблюдателей, отмечавших нарушения в области равного доступа кандидатов на пост президента к СМИ, а также непропорционального внимания СМИ к кандидатам. Речь в данном случае может идти о множестве проблем, носящих как субъективный, так и вполне объективный характер. Действительно, не всем кандидатам удается сформировать значительный по своим параметрам предвыборный денежный фонд, средства которого должны использоваться для оплаты агитационной кампании, включая размещение платных материалов на телевидении и радио, подготовку рекламных изданий (газет, брошюр, листовок, плакатов, постеров и др.), проведение публичных концертов в свою поддержку и т. д. Но задача наблюдателей в этой области остается вполне конкретной: за счет государственного бюджета кандидаты должны получить равные возможности для проведения агитации и участия в дебатах.

Жеребьевка по распределению бесплатного времени в эфире национальных теле- и радиоканалов для каждого из кандидатов на пост президента. Как правило, она проводится публично, а в некоторых государствах даже демонстрируется по телевидению в прямом эфире с целью подтверждения равенства прав кандидатов на доступ к бесплатному эфирному времени. Для некоторых кандидатов, не сумевших накопить на счетах для проведения агитации значительных спонсорских пожертвований, выступление в эфире за счет бюджетных средств, которые расходуются для данной цели ЦИК, — это единственная возможность представить свою программу, сторонников, рассказать о перспективном видении развития государства. Поэтому равенство в данном случае имеет особое значение, и оно должно быть гарантировано.

Проведение дебатов между кандидатами (их полномочными представителями) — заимствованная практика, которая постепенно утверждается в государствах — участниках МПА СНГ и становится частью национального политического процесса. Международным наблюдателям анализ хода предвыборных дебатов между кандидатами на должность президента, а также между их официальными представителями, может послужить ценным источником информации о ходе выборов и политических взглядах отдельных кандидатов. Демонстрация таких дебатов в прямом эфире гарантирует отсутствие цензуры, а также создает дополнительные возможности для презентации кандидатом своих взглядов, представления команды, которая будет помогать ему, в случае победы на выборах, при исполнении обязанностей президента. Равенство кандидатов с точки зрения времени, предоставляемого им в рамках теледебатов, а также нейтральное отношение ведущего ко всем участникам дополняют круг вопросов, которыми международные наблюдатели должны интересоваться при анализе дебатов.

Мониторинг освещения избирательной кампании в СМИ — сравнительно новая сфера деятельности при анализе хода агитационной кампании. Современные технологии позволяют оперативно подвергнуть изучению транслируемые кандидатами тексты, провести их контент-анализ, выявить слова-маркеры, уточнить целевую аудиторию посланий, с которыми кандидаты обращаются к избирателям. Существенный элемент анализа также состоит в определении того, какую повестку несет обращение кандидата к своим согражданам — позитивную (обещания что-то сделать) или негативную (кого-то наказать или чему-то воспрепятствовать). Более формальный анализ, который используется при изучении президентских выборов в государствах — участниках МПА СНГ, состоит в подсчете времени, которое СМИ потратили на освещение какого-то конкретного кандидата и проводимых его сторонниками мероприятий в ходе агитационной кампании. Здесь типичной является ситуация, когда «инкумбенты», т. е. лица, занимающие пост президента и участвующие в выборах для своего переизбрания, получают существенно большее освещение в СМИ, чем их конкуренты. Данная проблема давно известна в регулярно проводящих свободные демократические выборы го-

сударствах и не является характерной только для государств региона СНГ. Действительно, временное оставление поста главы государства для участия в президентских выборах практически невозможно. Обычная деятельность президентов всегда находится в центре внимания отечественных и зарубежных СМИ, поэтому «информационная диспропорция» не должна вызывать тотальное неприятие. Скорее, здесь нужно вести речь о более точном указании освещающими работу действующего президента СМИ того, является ли мероприятие, в котором участвует президент, частью его предвыборной кампании или оно осуществляется в рамках исполнения полномочий главы государства. Данный вопрос особенно важен для стран, в которых формируется основа государственности, поскольку власть в период проведения выборов не должна ослабевать. Напротив, предвыборный период всегда характеризуется ростом политической напряженности, и эффективное осуществление президентом своих полномочий имеет особое значение.

Обеспечение доступа к избирательным участкам для граждан с ограниченными физическими возможностями — новое направление деятельности организаторов выборов, характеризующее для международных наблюдателей степень развитости политической культуры, стремление защитить права всех граждан, включая лиц с ограниченными физическими возможностями. В настоящее время подавляющее число избирательных участков в государствах — участниках МПА СНГ оборудовано специальными пандусами для того, чтобы граждане, передвигающиеся на инвалидных колясках, могли беспрепятственно в них попасть. Все большее число избирательных участков оснащено табличками, на которых размещена информация с применением шрифта Брайля — рельефно-точечного тактильного шрифта, предназначенного для письма и чтения незрячими и плохо видящими людьми.

Размещение веб-камер на участках для голосования и наблюдение за ходом голосования — демонстрация освоения новейших технологий государствами региона. Широкомасштабное размещение на избирательных участках веб-камер, показывающих в прямом эфире ход голосования (урну для бюллетеней), а также работу избирательной комиссии (процесс выдачи бюллетеней и взаимодействия членов комиссии

с наблюдателями), — это инновация, которой государства — участники МПА СНГ обогатили мировой опыт проведения выборов. Данное мероприятие (размещение на избирательных участках веб-камер и организация трансляции с них в Интернете, а также обеспечение возможности для всех желающих в любом уголке планеты наблюдать за выборами) является исключительно дорогостоящим. Но многие государства в течение прошедшего десятилетия осуществили это, преследуя цель избежать обвинений в фальсификации хода голосования и продемонстрировать при подсчете голосов высокую организационную культуру структур, ответственных за проведение выборов.

Проведение опросов общественного мнения на начальных этапах агитационной кампании — крайне значимый элемент мониторинга выборов, подтверждающий демократический характер политической системы. Дело в том, что проводимые социологами-профессионалами опросы общественного мнения, направленные на определение политических предпочтений граждан и популярности отдельных кандидатов в предшествующий выборам период, активно используются участвующими в выборах кандидатами в агитационной работе, становятся важным каналом обратной связи между претендующими на власть политиками и обществом. Еще одна важная миссия опросов общественного мнения — выявление потенциальных лидеров президентской гонки, заслуживающих повышенного внимания международных наблюдателей.

Проведение экзитполов в день голосования — это на сегодня наиболее объективное средство выявления нарушений на этапе подсчета голосов при проведении президентских выборов. Совершенствование электорального законодательства и накопленный опыт организации выборов постепенно делают нарушения при подсчете голосов все более трудноосуществимыми. Поэтому сегодня они являются исключительно редким явлением в любом из государств — участников МПА СНГ. Разумеется, власть и организаторы выборов должны препятствовать любым правонарушениям в ходе голосования. Но угрожающие стабильности в стране масштабы нарушения приобретают лишь в том случае, если они способны исказить волеизъявление народа, передать власть не кандидату, который побе-

дил в честной борьбе, а лицу, такой чести не заслуживающему. Экзитпол дает реальную картину предпочтений избирателей, поэтому служит своеобразным камертоном, на который в первую очередь должны ориентироваться наблюдатели, национальные и международные. Преждевременное обнародование результатов экзитполов в эпоху социальных сетей, способных распространять «чувствительную информацию» в считанные минуты, может привести к искажению воли избирателей, ознакомившихся с такой информацией до того, как получили в руки бюллетень на президентских выборах и отправились в кабинку для голосования. Поэтому контроль соблюдения «информационной тишины» в отношении результатов опросов до выхода граждан из избирательных участков является актуальной задачей для структур ЦИК, а также органов, которым поручен мониторинг информационного пространства государства в день голосования.

Обеспечение возможностей выполнения национальными наблюдателями своих функций. Достижение этой масштабной цели повышает легитимность выборов и их результатов. Формирование корпуса наблюдателей, представляющих кандидатов в президенты на каждом избирательном участке государства, — сложная и дорогостоящая задача. Данные наблюдатели должны пройти соответствующее обучение и регистрацию в территориальных избирательных комиссиях, получить удостоверения установленного образца. Для них на всех избирательных участках должны быть оборудованы специальные места, обеспечивающие обзор всего участка, включая места выдачи бюллетеней, кабины для голосования, а также урну, куда бюллетени опускаются. На этапе подсчета голосов наблюдатели могут с определенного расстояния (обычно в 2–4 метра) следить за всеми действиями членов участковой избирательной комиссии, а сразу после завершения подсчета получить у ее председателя заверенную копию с итогами голосования. Данная практика реализована во всех государствах — участниках МПА СНГ, а случаи, когда наблюдателям отказывается в регистрации или им выделяются места, не обеспечивающие возможности визуального контроля всех членов избирательной комиссии, становятся предметом внимания СМИ, а также подробно обсуждаются в вышестоящих избирательных комиссиях.

Своевременное приглашение иностранных наблюдателей и создание условий для их работы является индикатором желания привлечь иностранных граждан, представляющих свои государства или международные организации, к наблюдению за президентскими выборами. Как правило, процедуры регистрации международных наблюдателей осуществляются в центральных избирательных комиссиях и не бюрократизированы. Наблюдателям предоставляется вся требуемая справочная информация, включая нормы действующего избирательного законодательства, правила организации выборов и сведения о правах иностранных наблюдателей при посещении ими избирательных участков. В некоторых государствах иностранным наблюдателям также предоставляется автотранспорт для перемещения между участками в день голосования и переводчики для общения с сотрудниками избирательных комиссий и простыми гражданами. В современном мире мнение международных наблюдателей, являющихся независимой стороной избирательного процесса, имеет особое значение для государства, в котором проводятся президентские выборы. Главный интерес наблюдателей — желание помочь государству, в котором процесс строительства демократии еще не завершился, создать эффективно действующую избирательную систему, где все звенья будут работать в рамках своих полномочий, а общим итогом станет свободное волеизъявление граждан, выраженное в официальных результатах выборов. Случаи, когда международные наблюдатели приезжают с менее конструктивными целями, позволяют себе далеко не нейтральные комментарии о ходе выборов, заранее выражают свои симпатии к одним участникам президентской гонки и неодобрение в отношении других, являются неприемлемыми. Как суверенные участники системы международных отношений, государства — участники МПА СНГ вправе предпринимать соответствующие шаги для того, чтобы оградить себя и своих избирателей от внешнего недружественного вмешательства.

Заключение

Проведенное нами исследование показало, что государствам — участникам МПА СНГ еще предстоит сделать исторический выбор: копирование европейской модели либерального (возможно, при наличии экономических ресурсов, — социального) государства путем приспособления иностранного шаблона к их современным политическим реалиям или построение оригинального «государства развития» с сильными структурами государственного управления и мобилизацией общественных ресурсов вокруг идеи эффективной суверенной державы, с поддержкой отдельных отраслей хозяйства и осторожной интеграцией в мировое хозяйство. В настоящее время большинство стран Содружества склоняется ко второй модели, но объявлять этот выбор окончательным преждевременно.

Императивом выживания и развития в сегодняшнем мире является сильное государство. Его построение невозможно без разделяющей ценности патриотизма элиты, ключевым звеном которой является институт президентской власти. При его активной координирующей роли структуры трех ветвей власти, а также все другие органы управления должны работать над постоянной коррекцией социально-экономической политики с учетом меняющейся внешней среды и динамичного развития внутренних процессов. Политическая элита государств — участников МПА СНГ все увереннее демонстрирует способность формулировать национальные интересы и общие цели развития государства, а также мобилизовывать ресурсы для их достижения. Без поддержанной консенсусом всех ключевых игроков долгосрочной стратегии развития недавно провозгласившие свой суверенитет государства не смогут встать на путь быстрого экономического роста и социального прогресса. Важно подчеркнуть: решение этих задач возможно лишь при соблюдении избирательных прав граждан, организации свободных и справедливых выборов, формировании легитимных структур власти, признаваемых абсолютным большинством граждан.

Мы согласны с точкой зрения Г. Хейла о том, что «...трансформация общества в желаемом направлении требует не толь-

ко создания необходимых условий для этого, но и длительного периода времени, охватывающего срок жизни одного или даже двух поколений»¹⁷⁸. Однако мы категорически не согласны с тем, что трудности построения демократической системы и эффективной экономики связаны с «патронажными отношениями». Мы видим причину трудностей, с которыми сталкивается современная Россия и президентская система власти в ней, в беспрецедентных масштабах решаемых проблем, трудном политико-экономическом наследии и, далеко не в последнюю очередь, враждебной политике США и их союзников по отношению к усиливающейся суверенной стране. Россия уже сегодня является одним из полюсов в глобальной архитектуре безопасности. И неприятие этого объективного факта Вашингтоном делает ее целью масштабных усилий по сдерживанию, ограничению участия в международных делах.

Политическая наука предлагает сегодня немало различных определений демократии. При этом, как отмечалось нами выше, электоральное определение, т. е., по сути, процедурное, требующее точного выполнения правил проведения регулярных, свободных и справедливых выборов, встречается чаще других и сегодня справедливо рассматривается как основополагающее. Окончание холодной войны и появление у политического класса ведущих государств трансатлантической зоны претензий на монополию в сфере поощрения или наказания суверенных государств, возникших после дезинтеграции СССР, привели к тому, что место классических трактовок демократии стали занимать трактовки «либеральные». Согласно им проведение регулярных, свободных и справедливых выборов недостаточно для того, чтобы признать некое государство демократическим. Такие структуры, как БДИПЧ ОБСЕ, Венецианская комиссия и Европейский парламент настойчиво проводят мысль о том, что защита прав всевозможных меньшинств, гражданский контроль над вооруженными силами и иные политические по своей сути требования, игнорирующие национальные традиции и конкретно-исторический этап государственного строительства, являются *предварительным* условием для признания государства демократическим. Госу-

¹⁷⁸ Hale H. E. Russian Patronal Politics Beyond Putin. P. 31.

дарства — участники МПА СНГ критически относятся к такой прямолинейной трактовке демократии, выступая за более нюансированный подход к этой проблеме. И именно те страны, в которых проводятся свободные и признаваемые международным сообществом выборы, но не защищены права самых разных меньшинств, сегодня относятся к категории «гибридных режимов». Мы считаем данное определение политически мотивированным и отвергаем его научную корректность.

Анализируя институт президентства, мы столкнулись с традиционной для политической науки проблемой: используемые ее представителями политico-правовые термины вынужденно абстрагируются от разнообразия их конкретно-исторических проявлений. В большинстве случаев отличия незначительны и научно корректное сравнение возможно. Однако в некоторых случаях правовой статус, полномочия глав государств, которым посвящено наше исследование, как и историческое наследие, на которое они могут в своей деятельности полагаться, принципиально различаются. Институт президентской власти в государствах — участниках МПА СНГ продолжает свое формирование. Он изменяется вместе с внешней средой и реагирует на вызовы и угрозы, с которыми сталкиваются новые независимые государства и их граждане.

Вопреки распространенному убеждению о безусловной ценности разделения властей, в государствах — участниках МПА СНГ сформировался устойчивый консенсус: подлинную ценность для современных государств, формирующих основы своих политических систем в глобализирующемся мире, имеет единство государственной власти. Действуя на международной арене в интересах собственных граждан, государственная власть должна ежедневно демонстрировать умение как входящих в традиционные ее ветви структур, так и новых институтов, чье появление вызвано усложнением окружающей нас политico-экономической действительности, эффективно управлять важнейшими сферами жизнедеятельности. При этом требует внимания и необходимость одновременно препятствовать сосредоточению всей полноты государственной власти в руках одного органа власти или одного лица, данный орган (институт) возглавляющего. Фактически речь идет о модели, которую В. Е. Чиркин охарактеризовал как «...концепция

единства государственной власти и разделения ее ветвей»¹⁷⁹. То есть идея разделения властей, сформулированная учеными еще в XVII в., не является концепцией, диаметрально противоположной идее единства властей. Как на уровне теоретических схем, так и в рамках практической политики единство власти, символизируемое президентом, является сегодня гарантом стабильности, территориальной целостности и устойчивого развития изученных нами государств — участников МПА СНГ.

Сегодня, как и в прежние столетия, невозможно воспрепятствовать воздействию одного органа государственной власти на другой. Причем не только внутри государственных границ, но и поверх этих границ, в рамках региональных систем или даже на глобальном уровне. Поэтому необходимость их позитивного взаимодействия, учета интересов друг друга и периодического сотрудничества является императивом нашей эпохи. Институт президентской власти наиболее подходит для выработки правил игры в данной сфере и продвижения национальных интересов.

Начальный этап постсоветского государственного строительства в рассматриваемых нами государствах сопровождался явлением, которое получило название «война компетенций» государственных органов¹⁸⁰. Причиной этих конфликтов было недостаточное понимание представителями различных ветвей власти рамок своих полномочий, а также отсутствие осознания того, что интересы государства требуют сотрудничества всех элементов государственной машины, а не ожесточенной борьбы, направленной на расширение собственных полномочий за счет других структур и институтов государственной власти. Роль координатора этого сотрудничества, а также арбитра при возникновении конфликтов успешно исполняет сегодня институт президентской власти.

Наше исследование показало, что увлекательные и ожесточенные споры о президентализме, которые ведут юристы

¹⁷⁹ Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 17.

¹⁸⁰ Об этом см.: Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 2. С. 9.

и политологи, зачастую развиваются независимо друг от друга. Это не способствует комплексному пониманию сложной и актуальной проблемы. Президентско-парламентские республики доказали свою эффективность именно в переходные периоды истории суверенных государств, когда опорой трансформации политической системы, экономики государства и общественных отношений в нем являются внутренние ресурсы государства. В такие периоды координирующая роль главы государства приобретает стратегическое значение. В случае если институт президентской власти данную миссию выполняет, процесс демократического транзита, т. е. построения основ государственности, базирующейся на демократии и рыночной экономике, проходит наиболее безболезненно. Отличительные черты президентской формы правления, имеющие особое значение в переходные периоды, связаны с возможностями оперативного принятия управленческих решений, включая кадровые, а также, при необходимости, защиты формирующихся институтов демократического общества и рыночной экономики от покушений противников реформ. В переходный период государственного строительства президент обязан осуществлять целенаправленное и консолидированное воздействие на политическую систему страны, стимулировать инновационные элементы и атмосферу сотрудничества, нивелировать конфликты между ветвями власти на ранних этапах развития.

У института президентской власти в государствах, где данный институт доминирует в политической системе, есть недостатки, связанные с возможностью чрезмерной концентрации полномочий и нарушения баланса сил между тремя ветвями власти в пользу исполнительной. Эта опасность далеко не всегда реализуется на практике, но существует и требует постоянной оценки. Недостатки, связанные с опасностью концентрации власти, имеют тенденцию сохраняться в условиях недостаточного развития институтов гражданского общества, непрочности традиции сотрудничества структур из различных ветвей власти, а также таких институтов, которые по формальным признакам к трем ветвям власти отнесены быть не могут.

Как свидетельствует опыт большинства государств Европейского союза, в исторической перспективе по мере развития демократических структур и институтов гражданского обще-

ства классическая президентская республика трансформируется в парламентскую¹⁸¹. Темпы этого процесса в государствах — участниках МПА СНГ остаются неопределенными, но в исторической перспективе трудно себе представить, что может его остановить. Институт президентской власти создавался на этапе заката СССР «на вырост». Авторы конституций суверенных государств очень часто не представляли себе в полном объеме круг проблем, которые могут возникнуть в процессе государственного строительства. Они также не могли знать, какие из проверенных на практике других государств структур и институтов будут работать в постсоветских государствах, а какие обречены на отмирание в связи с несоответствием внешним обстоятельствам.

Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, совокупность его прав и обязанностей, а также место, которое институт президентской власти занимает в жизни страны, утверждались в трудный период российской истории, последовавший за распадом СССР. Точкой отсчета для данного института в его нынешнем виде стали трагические события сентября-октября 1993 г. Тогда лишь решительные действия Президента Б. Н. Ельцина, его стремление найти выход из конституционного кризиса на основе разработки и скрупулезного соблюдения норм права, позволили России избежать обострения конфликта, его выхода за пределы Садового кольца в Москве и распространения по всей стране. Пройдя через это чрезвычайное испытание, институт президентской власти доказал свою эффективность и адекватность текущему этапу государственного строительства в России. Он сохраняет свою актуальность и сегодня, постепенно меняясь вместе со страной, корректируя вместе с законодателями свои полномочия, делегируя некоторые из них другим властным структурам.

¹⁸¹ По нашим оценкам, в настоящее время ни одно из государств Европейского союза не может быть отнесено к числу государств с президентско-республиканской формой правления. Оппоненты, вероятно, укажут на пример Франции, но мы не склонны разделять это мнение, поскольку и в этом государстве с 1990-х гг. нарастает процесс усиления элементов парламентской республики за счет сокращения президентского срока и изъятия у президента Пятой республики части его полномочий.

Президента Российской Федерации на нынешнем этапе развития политической системы государства нельзя непосредственно отнести ни к одной из ветвей власти. Также не выдерживает научной проверки гипотеза о том, что в России президентская власть оформилась (или только оформляется) в самостоятельную (четвертую) ветвь власти. Мы считаем, что проведенный выше анализ позволяет констатировать факт объединения вполне конкретных и фиксированных властных полномочий в одном институте, стоящем над всеми ветвями государственной власти и координирующем их деятельность в те моменты, когда механизм государственного управления дает сбои или работает неэффективно. При этом координация, как показывает пример России, вовсе не означает подчинения. Скорее, речь следует вести об институте, оптимизирующем процесс государственного управления и снижающем транзакционные издержки, необходимые для обеспечения быстрого принятия решений и кооперативного сотрудничества между структурами различных ветвей власти.

Опыт большинства государств — участников МПА СНГ показывает, что президентская власть на переходном этапе государственного строительства является самой надежной гарантией начала и уверенного хода демократических преобразований в государствах, не имеющих демократических традиций в том объеме, который присущ развитым странам Европы и Северной Америки.

Лучшая гарантия того, что вновь созданные институты государственного правления закрепятся и будут активно поддерживаться гражданами, — это очевидные для всех результаты их деятельности, умение приносить ощутимую пользу обществу и государству как субъекту международных отношений. Отсутствие позитивных результатов в течение долгого времени говорит о том, что данный институт власти не соответствует внешним обстоятельствам, возник преждевременно или не может прижиться в конкретном государстве в данную эпоху. Наполнение политических институтов «смыслами», т. е. полномочиями, ресурсами, кадрами, — это важный элемент науки государственного управления. Оно требует сотрудничества не только законодателей, разрабатывающих и принима-

ющих законы, но и высших чиновников, способных по данным законам жить и работать.

Опыт государств — участников МПА СНГ, полученный в течение прошедшей четверти столетия, показывает, что при сильной власти население сталкивается с меньшими проблемами в социально-экономической сфере. В итоге жизненный уровень в государствах, где президенты наделены существенными полномочиями, реализуют их в полном объеме и согласно требованиям национальных конституций, заметно выше, чем в государствах, переживающих кризис институтов государственной власти в результате гражданских войн или государственных переворотов. Президенты в государствах — участниках МПА СНГ представляют и возглавляют институты, консолидирующие работу органов государственной власти, интегрирующие ее отдельные элементы в единую систему.

Большинство президентов в изученных нами государствах объявляет о своей надпартийности, нередко подтверждая это выходом из рядов членов выдвинувшей их политической партии. Однако анализ полномочий действующих президентов в государствах — участниках МПА СНГ показывает, что они не относятся к числу политически нейтральных фигур. Положение «над схваткой», которое в идеале хотели бы занимать некоторые лидеры государств региона, возможно лишь в некоторых ситуациях. Постоянное нахождение в политически нейтральном пространстве неизбежно приведет к эрозии института президентской власти, лишит его важных рычагов влияния и изменит всю институциональную архитектуру, выстроенную в государствах СНГ с целью осуществления реформ и оптимизации управления. Данная ситуация не является неизменной. Долгосрочная тенденция с высокой степенью вероятности будет демонстрировать расширение полномочий законодательной ветви власти за счет сужения компетенции исполнительной ветви, возглавляемой в настоящее время главами государств. Но это исторически продолжительный процесс, который сегодня находится на начальном этапе.

Распространение сетевых структур и изменение архитектуры связей, обеспечивающих в государстве порядок и управление, закладывают основу для постепенного изменения критериев оценки института президентской власти. Наше исследо-

дование показало, что децентрализация управления, в том числе через реализацию на практике принципа субсидиарности, способна изменить требования к миссии, исполняемой президентами в переходных государствах. Мы убеждены, что ключевое значение для института президентской власти в будущем приобретет функция главного гаранта и хранителя конституционного строя в государстве. Усложнение системы политico-экономических отношений в обществе и широкое применение информационно-коммуникационных технологий со временем позволят перевести из разряда политических в сугубо прикладные многие вопросы, составляющие сегодня предметное поле государственного управления. Этот процесс коснется сферы компетенции не только исполнительной, но и законодательной власти (после того как фундамент правовой системы государства будет сформирован). Имея конституцию в качестве точки опоры всей системы жизнедеятельности, государство будет доверять президенту выполнение миссии контроля соблюдения требований основного закона государства. При этом оно должно будет предоставить главе государства инструменты, которые позволят ему не допустить нарушений конституции или немедленно пресечь их.

Наше исследование посвящено главным образом институту президентства в Российской Федерации. В марте 2018 г. состоятся очередные выборы Президента Российской Федерации, которые станут еще одним этапом в развитии этого центрального института. Государства – участники МПА СНГ самым внимательным образом изучают опыт государственного строительства в Российской Федерации. Они подвергают его критической оценке, применяя в процессе государственного строительства в своих странах наиболее успешные практики, связанные с деятельностью института президентской власти в России.

Приложения

Приложение 1. Президенты как главы государств в национальных конституциях

Государство	Дата принятия действующей Конституции	Статья Конституции, характеризующая президента как главу государства
Азербайджанская Республика	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 24 августа 2002 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 18 марта 2009 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 26 сентября 2016 г.	Статья 8. Глава Азербайджанского государства I. Главой Азербайджанского государства является Президент Азербайджанской Республики. Он представляет Азербайджанское государство внутри страны и во внешних сношениях.
Республика Армения	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 5 июля 1995 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 27 ноября 2005 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 5 декабря 2015 г.	Статья 123. Статус и функции Президента Республики 1. Президент Республики — глава государства.
Республика Беларусь	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 15 марта 1994 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 24 ноября 1996 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 17 октября 2004 г.	Статья 79. Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина.
Республика Казахстан	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 30 августа 1995 г. С изменениями, внесенными законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятым Парламентом Республики Казахстан 7 октября 1998 г. С изменениями, внесенными законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятым Парламентом Республики Казахстан 21 мая 2007 г. С изменениями, внесенными законом «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан», принятым Парламентом Республики Казахстан 2 февраля 2011 г.	Статья 40 Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.
Кыргызская Республика	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 27 июня 2010 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 11 декабря 2016 г.	Статья 60. 1. Президент является главой государства.

Государство	Дата принятия действующей Конституции	Статья Конституции, характеризующая президента как главу государства
Республика Молдова	Принята Парламентом Республики Молдова 27 августа 1994 г. В течение 1996–2006 гг. Парламент Республики Молдова восемь раз вносил в Конституцию государства изменения и дополнения, принимая соответствующие законы.	Статья 77. Президент Республики Молдова — глава государства (1) Президент Республики Молдова является главой государства.
Российская Федерация	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 декабря 1993 г. С поправками, принятыми Федеральным Собранием Российской Федерации 30 декабря 2008 г., 5 февраля 2014 г., 21 июля 2014 г. и впоследствии ратифицированными законодательными органами субъектов Российской Федерации	Статья 80 1. Президент Российской Федерации является главой государства.
Республика Таджикистан	Принята на всенародном голосовании (референдуме) 6 ноября 1994 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 26 сентября 1999 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 22 июня 2003 г. С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 22 мая 2016 г.	Статья 64 Президент Республики Таджикистан является главой государства и исполнительной власти (Правительства).
Украина	Принята 28 июня 1996 г. Верховной Радой Украины. С изменениями, принятыми Верховной Радой Украины 8 декабря 2004 г., 1 февраля 2011 г., 19 сентября 2013 г., 21 февраля 2014 г.	Статья 102. Президент Украины является главой государства и выступает от его имени.

**Приложение 2. Президентские выборы в государствах — участниках
Межпарламентской Ассамблеи государств — участников
Содружества Независимых Государств
(1991–2017 гг.)**

Азербайджанская Республика

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
8 сентября 1991 г.	А. Н. Муталибов (Коммунистическая партия Азербайджана)	85,5%	А. Н. Муталибов — 98,5%
7 июня 1992 г.	Р. Т. Абдуллаев (Народно-республиканская партия); И. А. Исмаилов (Общественное движение за демократические реформы в Азербайджане); Я. Д. Мамедов (независимый кандидат); Н. М. Сулейманов (Союз демократической интелигенции); А. Г. Эльчибей (партия «Народный фронт Азербайджана»)	76%	А. Г. Эльчибей — 59%
3 октября 1993 г.	К. С. Абилов (партия «Единый Азербайджан»); Г. А. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); З. Г. Тагиев (партия «Честь»)	97,6%	Г. А. Алиев — 98,8%
11 октября 1998 г.	Г. А. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); Ф. Ш. Гасанов (Коммунистическая партия Азербайджана); Х. Г. Казымлы (Партия социального процветания Азербайджана); З. С. Мамедов (Партия национальной независимости Азербайджана); А. Ф. Мехтиев (партия «Честь»); Н. М. Сулейманов (партия «Независимый Азербайджан»)	75%	Г. А. Алиев — 77,6%
15 октября 2003 г.	И. Г. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); Х. А. Гаджиев (партия «Современный Мусават»); И. Ю. Гамбар (партия «Мусават»); Г. М. Гасангулиев (партия «Единый народный фронт Азербайджана»); И. А. Исмаилов (партия «Справедливость»); З. С. Мамедов (Партия национальной независимости Азербайджана); С. Х. Рустамханлы (Партия гражданской солидарности); Л. М. Шевкет-Гаджиева (партия «Национальное единство»)		И. Г. Алиев — 76,86%

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
15 октября 2008 г.	И. Ф. Агазаде (партия «Умид»); Г. С. Алибейли (независимый кандидат); И. Г. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); Ф. А. Алиев (Либерально-демократическая партия Азербайджана); Х. А. Гаджиев (партия «Современный Мусават»); Г. М. Гасангулиев (партия «Единый народный фронт Азербайджана»); Ф. Г. Мустафаев (Партия великого созидания)	75,64%	И. Г. Алиев — 88,73%
9 октября 2013 г.	И. Ф. Агазаде (партия «Умид»); И. Г. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); А. М-М. Ализаде (Социал-демократическая партия Азербайджана); Х. А. Гаджиев (партия «Современный Мусават»); Дж. П. Гасанли (Национальный совет демократических сил); Ф. И. Гулиев (Национальное движение возрождения); Г. М. Гасангулиев (партия «Единый народный фронт Азербайджана»); И. А. Исмаилов (партия «Справедливость»); С. Д. Мамедов (Демократическая партия Азербайджана); З. М. Орудж (независимый кандидат)	72,31%	И. Г. Алиев — 84,54%

Республика Армения

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
17 октября 1991 г.	П. А. Айрикян (партия «Национальное самоопределение»); З. А. Балаян (независимый кандидат); Р. А. Казарян (независимый кандидат); А. Ц. Навасардян (Республиканская партия Армении); С. А. Саркисян (партия «Дашнакцутюн»); Л. А. Тер-Петросян (Армянское общенациональное движение)	70%	Л. А. Тер-Петросян — 83%
22 сентября 1996 г.	С. Г. Бадалян (Коммунистическая партия Армении); В. М. Манукян (Национально-демократический союз); А. Г. Манучарян (Научно-промышленный и гражданский союз); Л. А. Тер-Петросян (Армянское общенациональное движение)	60,3%	Л. А. Тер-Петросян — 51,3%
16 марта 1998 г. — I тур; 30 марта 1998 г. — II тур	П. А. Айрикян (партия «Национальное самоопределение»); С. Г. Бадалян (Коммунистическая партия Армении); А. Ш. Блеян (партия «Новый путь»); А. М. Гегамян (партия «Национальное единение»); К. С. Демирчян (Социалистическая партия Армении); Р. С. Кочарян (и. о. Президента Республики Армения); В. М. Манукян (Национально-демократический союз); Ю. Д. Мкртчян (независимый кандидат); А. Г. Саргсян (Демократическая партия Армении); В. С. Хачатрян (Либерально-демократическая партия); Г. Г. Хачатрян (партия «Союз “Конституционное право”»); Д. Г. Шахназарян (Армянское общенациональное движение)	I тур — 63,5%; II тур — 68,1%	II тур: Р. С. Кочарян — 58,9%

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
19 февраля 2003 г. — I тур; 5 марта 2003 г. — II тур	Р. О. Авагян (партия «Объединенные армяне»); А. С. Арутюнян (партия «Национальное согласие»); А. М. Гегамян (партия «Национальное единение»); С. К. Демирчян (Народная партия Армении); А. Р. Карапетян (независимый кандидат); Р. С. Кочарян (действующий Президент Республики Армения); В. М. Манукян (Национально-демократический союз); Г. Г. Маргарян (партия «Родина и честь»); А. З. Саргсян (Демократическая партия Армении)	I тур — 63,21%; II тур — 67,04%	II тур: Р. С. Кочарян — 67,45%
19 февраля 2008 г.	А. С. Арутюнян (независимый кандидат); А. В. Багдасарян (партия «Страна Закона»); А. М. Гегамян (партия «Национальное единение»); Т. К. Карапетян (Народная партия); В. М. Манукян (Национально-демократический союз); А. В. Меликян (независимый кандидат); В. Э. Ованесян (партия «Дашнакцутюн»); С. С. Саргсян (Республиканская партия); Л. А. Тер-Петросян (независимый кандидат)	69%	С. С. Саргсян — 52,82%
18 февраля 2013 г.	П. А. Айрикян (партия «Союз за национальное самоопределение»); А. С. Арутюнян (партия «Национальное согласие»); Г. А. Багратян (партия «Свобода»); А. М. Гукасян (независимый кандидат); А. В. Меликян (независимый кандидат); Р. Р. Ованесян (партия «Наследие»); С. А. Саргсян (действующий Президент Республики Армения); В. Ж. Седракян (независимый кандидат)	60,09%	С. А. Саргсян — 58,64%

Республика Беларусь

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
23 июня 1994 г. — I тур; 10 июля 1994 г. — II тур	А. И. Дубко (Аграрная партия); В. Ф. Кебич (независимый кандидат); А. Г. Лукашенко (независимый кандидат); В. Н. Новиков (Партия коммунистов Белоруссии); З. С. Позняк (Белорусский народный фронт); С. С. Шушкевич (независимый кандидат)	I тур — 78,9%; II тур — 70,6%	II тур: А. Г. Лукашенко — 80,1%
9 сентября 2001 г.	С. В. Гайдукевич (Либерально-демократическая партия); В. И. Гончарик (Федерация профсоюзов Беларусь); А. Г. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь);	83,86%	А. Г. Лукашенко — 75,65%
19 марта 2006 г.	С. В. Гайдукевич (Либерально-демократическая партия); А. В. Козулин (Белорусская социал-демократическая партия (Грамада)); А. Г. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь); А. В. Милинкевич (коалиция политических партий «Объединенные демократические силы»)	92,6%	А. Г. Лукашенко — 83%
19 декабря 2010 г.	Г. А. Костусёв (Белорусский народный фронт); А. Г. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь); А. А. Михалевич (независимый кандидат); В. П. Некляев (независимый кандидат); Я. Ч. Романчук (Объединенная гражданская партия); В. А. Рымашевский (партия «Белорусская христианская демократия»); А. О. Санников (партия «Европейская Беларусь»); Н. В. Статкевич (Европейская коалиция «Свободная Беларусь»); В. И. Терещенко (независимый кандидат); Д. И. Усс (независимый кандидат)	90,65%	А. Г. Лукашенко — 79,65%
11 октября 2015 г.	С. В. Гайдукевич (Либерально-демократическая партия); Т. Н. Короткевич (коалиция «Народный референдум»); А. Г. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь); Н. Д. Улахович (Белорусская патриотическая партия)	82,2%	А. Г. Лукашенко — 83,5%

Республика Казахстан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
1 декабря 1991 г.	Н. А. Назарбаев (Коммунистическая партия Советского Союза)	88,2%	Н. А. Назарбаев — 98%
10 января 1999 г.	С. А. Абдильдин (Коммунистическая партия Казахстана); З. Г. Габбасов (Партия народного единства Казахстана); Г. Е. Касымов (независимый кандидат); Н. А. Назарбаев (независимый кандидат)	свыше 95%	Н. А. Назарбаев — 81%
4 декабря 2005 г.	Е. Абылқасымов (независимый кандидат); А. М. Байменов (Демократическая партия «Ак Жол»); М. Х. Елеусизов (экологическая организация «Табигат»); Н. А. Назарбаев (действующий Президент Республики Казахстан); Ж. А. Туяkbай (движение «За справедливый Казахстан»)	77,1%	Н. А. Назарбаев — 91,15%
3 апреля 2011 г.	Ж. А. Ахметбеков (Коммунистическая народная партия Казахстана); М. Х. Елеусизов (экологическая организация «Табигат»); Г. Е. Касымов (Партия патриотов Казахстана); Н. А. Назарбаев (действующий Президент Республики Казахстан, партия «Нур Отан»)	89,98%	Н. А. Назарбаев — 95,55%
26 апреля 2015 г.	А. К. Кусаинов (независимый кандидат); Н. А. Назарбаев (действующий Президент Республики Казахстан, партия «Нур Отан»); Т. И. Сыздыков (Коммунистическая народная партия Казахстана)	95,22%	Н. А. Назарбаев — 97,75%

Кыргызская Республика

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
13 октября 1991 г.	А. А. Акаев (независимый кандидат)	89%	А. А. Акаев — 95,4%
24 декабря 1995 г.	А. А. Акаев (Народная партия Киргизии); А. М. Масалиев (Партия коммунистов Киргизии); М. Ш. Шеремкулов (независимый кандидат)	81,1%	А. А. Акаев — 72,4%
29 октября 2000 г.	А. А. Акаев (независимый кандидат); Т. А. Акунов (Движение за права человека Кыргызстана); А. Ш. Атамбаев (Социал-демократическая партия Кыргызстана); Т. Б. Бакибулу (партия «Свободный Кыргызстан»); О. Ч. Текебаев (Социалистическая партия «Ата-Мекен»); М. А. Эшимканов (Народная партия)	78,4%	А. А. Акаев — 76,4%
10 июля 2005 г.	А. И. Айтикеев (независимый кандидат); К. С. Бакиев (блок «Народное движение Кыргызстана»); Т. Б. Бакибулу (независимый кандидат); Ж. Ж. Джекшев (независимый кандидат); К. А. Душебаев (партия «Акынак» («Справедливость»)); Т. Д. Уметалиева (независимый кандидат)	74,6%	К. С. Бакиев — 88,9%
23 июля 2009 г.	А. Ш. Атамбаев (Социал-демократическая партия Кыргызстана); К. С. Бакиев (действующий Президент Кыргызской Республики, партия «Акжол»); Н. А. Мотуев (независимый кандидат); Ж. Б. Назаралиев (независимый кандидат); Т. А. Сариев (независимый кандидат); Т. Д. Уметалиева (независимый кандидат)	80%	К. С. Бакиев — 76,12%
30 октября 2011 г.	А. Б. Абдылдаев (партия «За народ»); А. Ы. Айтикеев (независимый кандидат); Т. И. Асанбеков (партия «Мекен Ынтымагы»); А. Ш. Атамбаев (Социал-демократическая партия Кыргызстана); К. К. Байболов (независимый кандидат); Т. Б. Бакибулу (партия «Эркин Кыргызстан»); С. С. Дыйканов (независимый кандидат); М. М. Иманкулов (независимый кандидат); К. С. Исабеков (независимый кандидат); А. Б. Калматов (партия «Ар-Намыс»); А. Т. Каримов (независимый кандидат); Т. К. Колубаев (независимый кандидат); А. К. Мадумаров (партия «Единый Кыргызстан»); К. Э. Осмонов (независимый кандидат); О. И. Суваналиев (независимый кандидат); К. К. Ташиев (партия «Ата-Журт»)	61,28%	А. Ш. Атамбаев — 62,88%

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
15 октября 2017 г.	А. Б. Абдылдаев (независимый кандидат); О. Т. Бабанов (независимый кандидат); А. А. Бекназаров (независимый кандидат); С. Ш. Жээнбеков (Социал-демократическая партия Кыргызстана); Э. З. Зарлыков (независимый кандидат); У. Т. Кочкоров (независимый кандидат); А. К. Мадумаров (партия «Бутун Кыргызстан»); А. К. Малиев (независимый кандидат); Т. Ш. Масадыков (независимый кандидат); Т. А. Саринев (партия «Ак-Шумкар»); Т. Д. Уметалиева (независимый кандидат)	56,32%	С. Ш. Жээнбеков — 54,22%

Республика Молдова

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
8 декабря 1991 г.	М. И. Снегур (независимый кандидат)	84%	М. И. Снегур — 98,2%
17 ноября 1996 г. — I тур; 1 декабря 1996 г. — II тур	В. А. Абрамчук (независимый кандидат); В. Н. Воронин (Партия коммунистов Республики Молдова); Ю. В. Горя-Костин (независимый кандидат); М. А. Ливицки (независимый кандидат); П. К. Лучинский (действующий Председатель Парламента Республики Молдова); В. Н. Матей (Партия демократических сил); А. Ф. Плугару (независимый кандидат); А. Н. Сангела (действующий Премьер-министр Республики Молдова); М. И. Снегур (действующий Президент Республики Молдова)	I тур — 68,13%; II тур — 71,61%	II тур: П. К. Лучинский — 54,02%
4 апреля 2001 г.	Д. П. Брагиш (независимый кандидат); В. Н. Воронин (Партия коммунистов Республики Молдова); В. А. Кристия (Партия коммунистов Республики Молдова)	Голосовали 89 депутатов Парламента	В. Н. Воронин — 71 голос
4 апреля 2005 г.	В. Н. Воронин (Партия коммунистов Республики Молдова); Г. Г. Дука (Партия коммунистов Республики Молдова)	Голосовали 78 депутатов Парламента	В. Н. Воронин — 75 голосов
16 марта 2012 г.	Н. В. Тимофти (Альянс за европейскую интеграцию)	Голосовали 62 депутата Парламента	Н. В. Тимофти — 62 голоса
30 октября 2016 г. — I тур; 13 ноября 2016 г. — II тур	В. А. Гилецкий (независимый кандидат); М. Ф. Гимпу (Либеральная партия); А. П. Гуцу (партия «Правые»); И. Н. Додон (Партия социалистов Республики Молдова); М. А. Лагута (независимый кандидат); Ю. Г. Лянкэ (Европейская народная партия Молдовы); С. В. Раду (независимый кандидат); М. Г. Санду (партия «Действие и солидарность»); Д. А. Чубашенко («Наша партия»)	I тур — 50,97%; II тур — 53,06%	II тур: И. Н. Додон — 52,11%

Российская Федерация

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
12 июня 1991 г.	В. В. Бакатин (независимый кандидат); Б. Н. Ельцин (независимый кандидат); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия Советского Союза); А. М. Макашов (Коммунистическая партия РСФСР); Н. И. Рыжков (Коммунистическая партия РСФСР); А. Г. Тулеев (независимый кандидат)	76,66%	Б. Н. Ельцин — 57,3%
16 июня 1996 г. — I тур; 3 июля 1996 г. — II тур	В. А. Брынцалов (Русская социалистическая партия); Ю. П. Власов («Народно-патриотическая партия России — Власть народу»); М. С. Горбачев (независимый кандидат); Б. Н. Ельцин (независимый кандидат); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г. А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); А. И. Лебедь (общественно-политическое объединение «Конгресс русских общин»); С. Н. Федоров (Партия самоуправления трудящихся); А. Г. Тулеев (независимый кандидат); М. Л. Шаккум (независимый кандидат); Г. А. Явлинский (партия «Яблоко»)	I тур — 69,8%; II тур — 69,4%	II тур: Б. Н. Ельцин — 53,82%
26 марта 2000 г.	С. С. Говорухин (независимый кандидат); У. П. Джабраилов (инициативная группа «Сила разума»); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г. А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); Э. А. Памфилова (движение «За гражданское достоинство»); А. И. Подберезкин (движение «Духовное наследие»); В. В. Путин (независимый кандидат); Ю. И. Скуратов (независимый кандидат); К. А. Титов (независимый кандидат); А. Г. Тулеев (независимый кандидат); Г. А. Явлинский (партия «Яблоко»)	68,64%	В. В. Путин — 52,94%

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
14 марта 2004 г.	С.Ю. Глазьев (независимый кандидат); О.А. Малышкин (Либерально-демократическая партия России); С.М. Миронов (Российская партия жизни); В.В. Путин (действующий Президент Российской Федерации); И.М. Хакамада (независимый кандидат); Н.М. Харитонов (Коммунистическая партия Российской Федерации)	64,38%	В.В. Путин — 71,31%
2 марта 2008 г.	А.В. Богданов (независимый кандидат); В.В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г.А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); Д.А. Медведев (партия «Единая Россия»)	69,7%	Д.А. Медведев — 70,28%
4 марта 2012 г.	В.В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г.А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); С.М. Миронов (партия «Справедливая Россия»); М.Д. Прохоров (партия «Правое дело»); В.В. Путин (партия «Единая Россия»)	65,34%	В.В. Путин — 63,6%

Республика Таджикистан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
24 ноября 1991 г.	У. Давлат (Партия исламского возрождения Таджикистана); Р. Набиев (Коммунистическая партия Таджикистана); А. Тахир (партия «Растохез»); Д. Худоназаров (Демократическая партия Таджикистана); Ю. Шодмон (Демократическая партия Таджикистана)	84,6%	Р. Н. Набиев — 56,9%
6 ноября 1994 г.	А. А. Абдулладжанов (независимый кандидат); З. Ш. Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана)	95%	З. Ш. Рахмон — 59%
6 ноября 1999 г.	У. Давлат (Партия исламского возрождения Таджикистана); З. Ш. Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана)	98,9%	З. Ш. Рахмон — 97,6%
6 ноября 2006 г.	О. Б. Бобоев (Партия экономических реформ); А. Р. Гаффоров (Социалистическая партия Таджикистана); А. Б. Карокулов (Аграрная партия Таджикистана); З. Ш. Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана); И. И. Талбаков (Коммунистическая партия Таджикистана)	91,5%	З. Ш. Рахмон — 76,4%
6 ноября 2013 г.	Т. А. Бухориев (Аграрная партия Таджикистана); О. Б. Бобоев (Партия экономических реформ); А. Р. Гаффоров (Социалистическая партия Таджикистана); С. Исмонов (Демократическая партия Таджикистана); З. Ш. Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана); И. И. Талбаков (Коммунистическая партия Таджикистана)	87%	З. Ш. Рахмон — 83,92%

Украина

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
1 декабря 1991 г.	В. Б. Гринев (независимый кандидат); Л. М. Кравчук (независимый кандидат); Л. Г. Лукьяненко (Украинская республиканская партия); Л. И. Табурянский (Народная партия Украины); В. М. Черновол (Народный Рух Украины); И. Р. Юхновский (независимый кандидат)	84%	Л. М. Кравчук — 61,59%
26 июня 1994 г. — I тур; 10 июля 1994 г. — II тур	В. Г. Бабич (независимый кандидат); Л. М. Кравчук (независимый кандидат); Л. Д. Кучма (независимый кандидат); В. Т. Лановой (независимый кандидат); А. А. Мороз (Социалистическая партия Украины); И. С. Плющ (независимый кандидат)	I тур — 70%; II тур — 71,6%	II тур: Л. Кучма — 52,15%
31 октября 1999 г. — I тур; 14 ноября 1999 г. — II тур	Кандидаты, набравшие более 1% голосов: Н. М. Витренко (Прогрессивная социалистическая партия Украины); Ю. И. Костенко (независимый кандидат); Л. Д. Кучма (независимый кандидат); Е. К. Марчук (независимый кандидат); А. А. Мороз (Социалистическая партия Украины); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); Г. И. Удовенко (Народный Рух Украины)	I тур — 70,15%; II тур — 74,87%	II тур: Л. Кучма — 56,25%
31 октября 2004 г. — I тур; 21 ноября 2004 г. — II тур; 26 декабря 2004 г. — повторные выборы	Кандидаты, набравшие более 1% голосов: Н. М. Витренко (Прогрессивная социалистическая партия Украины); А. А. Мороз (Социалистическая партия Украины); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); В. А. Ющенко (независимый кандидат); В. Ф. Янукович (Партия регионов)	I тур — 74,54%; II тур — 81,12%; пополнительные выборы — 77,28%	На повторных выборах: В. А. Ющенко — 51,99%
17 января 2010 г. — I тур; 7 февраля 2010 г. — II тур	Кандидаты, набравшие более 1% голосов: А. С. Гриценко (независимый кандидат); В. М. Литвин (Народная партия Украины); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); С. Л. Тигипко (партия «Трудовая Украина»); Ю. В. Тимошенко (Всеукраинское объединение «Батькивщина»); О. Я. Тягнибок (политическое объединение «Свобода»); В. А. Ющенко (действующий Президент Украины); В. Ф. Янукович (Партия регионов); А. П. Яценюк (независимый кандидат)	I тур — 67,23%; II тур — 69,7%	II тур: В. Ф. Янукович — 48,95%

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Победитель, результат голосования за него
25 мая 2014 г.	Кандидаты, набравшие более 1% голосов: О. В. Богомолец (независимый кандидат); А. С. Гриценко (партия «Гражданская позиция»); М. М. Добкин (Партия регионов); О. В. Ляшко (Радикальная партия Олега Ляшко); П. А. Порошенко (независимый кандидат); В. З. Рабинович (независимый кандидат); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); С. Л. Тигипко (независимый кандидат); Ю. В. Тимошенко (Всеукраинское объединение «Батькивщина»); О. Я. Тягнибок (Всеукраинское объединение «Свобода»)	Около 60%	П. А. Порошенко — 54,7%

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая — 22 июня 1990 г.: стеногр. отчет: в 6 т. М.: Республика. Т. 4. С. 476–478.

Инаугурационные речи президентов США от Джорджа Вашингтона до Джорджа Буша (1791–2001): пер. с англ. / общ. ред. и коммент. Э. А. Иваняна. М.: Стратегия, 2001.

Конституция Российской Федерации: принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; Государственный гимн Российской Федерации. М.: Юрайт, 2011. 47 с.

Концепция внешней политики Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41451> (дата обращения: 18.08.2017).

Манифест об усовершенствовании государственного порядка. 17 октября 1905 г. // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. / отв. ред. О. И. Чистяков. М.: Юридическая литература, 1994. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций.

О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17804>.

О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ. М.: Юридическая литература, 1995.

О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. М.: Юридическая литература, 2003.

О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/14852>.

Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/9446>.

О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД

(с изменениями от 25 января 2013 г.). URL: <http://www.duma.gov.ru/about/regulations/> (дата обращения 25 августа 2017 г.).

Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (16 мая 2003 г., Москва). URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21998>.

Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (3 апреля 2001 г., Москва). URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216>.

Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт: Новая Правовая культура, 2002.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. URL: <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (дата обращения: 18.08.2017).

Opinion on the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States: adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16–17 March 2007) / on the basis of comments by Mr Ch. Grabenwarter (member, Austria). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)007-e).

Литература

Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Московского университета. Право. 1998. № 1. С. 8–40.

Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 5–12.

Авторитаризм и демократия в развивающихся странах / под ред. В.Г. Хороса. М.: Наука, 1996.

Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2016.

Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Экономические истоки диктатуры и демократии. М.: Высшая школа экономики, 2015.

Акимов Ю. Г. Парламентаризм в истории: европейский опыт // Парламентаризм в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств / под общ. ред. С. Л. Ткаченко, Д. Г. Гладея. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2017. С. 47–79.

Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок избрания, полномочия. М.: Норма, 2008.

Баев В. Г., Ковальски Е. С. Европейский конституционализм Германии и Польши (опыт историко-теоретического анализа). СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2011.

Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация. Очерки на рубеже эпох. М.: Наука: УРАО, 1999.

Барабаш Ю. Опыт конституционного реформирования в Украине: в поисках европейского идеала // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 22–33.

Бижанов А. Х. Традиции парламентаризма в Республике Казахстан // Парламентаризм в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств / под общ. ред. С. Л. Ткаченко, Д. Г. Гладея. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2017. С. 193–209.

Болховитинов Н. Н. Доктрина Монро. М.: Изд-во Института международных отношений. 1959.

Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: международное наблюдение. СПб.: СПб. ин-т внешнеэкон. связей, экономики и права, 2015.

Ворошилов Н. Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871.

Гаазе К. Гибрид или диктатура. Что определяет устойчивость российского режима // Московский центр Карнеги. 2017. 13 янв. URL: <http://carnegie.ru/commentary/?fa=67673>.

Галеано Э. Вскрытые вены Латинской Америки. М.: Прогресс, 1986.

Гамильтон А., Джей Дж., Мэдисон Дж. Федералист. М.: Весь мир, 2000.

Гельман В. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатриотизма. Препринт М-41/15. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в СПб. 2015.

Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе. М.: Изд. дом «Дело», 2015.

Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2: Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. С. 132–143.

Гомеров И. Государство и государственная власть. М.: ЮКЭА, 2002.

Гордон Л. А., Плискевич Н. П. Развилки и ловушки переходного времени // Полис. Политические исследования. 1994. № 5. С. 19–27.

Горовиц Д. Л. Различия демократий // Пределы власти. 1994. № 2–3. С. 21–36.

Дегтев Г. В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе // Государство и право. 2005. № 2. С. 5–12.

Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юристъ, 2005.

Дегтярева М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом // ПОЛИС: Политические исследования. 2000. № 3. С. 157–169.

Дерлугьян Г. Адепт Бурдье на Кавказе. Эскизы к биографии в межсистемной перспективе. М.: Территория будущего, 2010.

Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: Феникс, 2001. С. 27–44.

Дмитриева Л. И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей по Конституции РФ 1993 года // Право и государство: теория и практика. 2003. № 12. С. 5–12.

Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006.

Зазнаев О. И. Преимущества и недостатки президентской, парламентской и полупрезидентской систем // Социально-гуманитарные знания. 2006. № 5. С. 133–144.

Зазнаев О. И. Современная дискуссия о лучшей форме правления // Ученые записки Казанского университета. Гуманитарные науки. 2013. Т. 155. Кн. 1. С. 199–205.

Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. № 3.

Зуйков А. В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития // Конституционный вестник. 2008. Спец. вып.

Карцов А. С. Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения

со стороны Содружества Независимых Государств). СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2014.

Козин В. И. Роль института президентства в государственно-правовом реформировании СССР // История государства и права. 2003. № 3. С. 34–38.

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2006.

Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб.: Кн. магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1893. Т. 2: Особенная часть.

Котенков А. А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания в законодательном процессе // Государство и право. 1998. № 10. С. 15–17.

Коэн С. Ф. Провал крестового похода. США и трагедия посткоммунистической России. М.: АИРО-XXI, 2001.

Краснов М. А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.

Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5–16.

Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 2. С. 5–17.

Краснов М. А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 29–45.

Кузнецов Е. Л. Из истории создания института Президента СССР // Государство и право. 1996. № 5. С. 95–104.

Кутафин О. Е. Глава государства. М.: Проспект, 2013.

Лвакьян С. А. О возможных конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2–6.

Линц Х. Дж. Опасности президентства // Пределы власти. 1994. № 2–3. С. 5–20.

Локк Дж. Два трактата о правлении: в 3 т. М.: Мысль, 1998. Т. 3.

Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного Совещания до современной практики. М.: АЛМИ, 2007.

Монтескье Ш.-Л. О духе законов // Избранные произведения / Ш.-Л. Монтескье. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955.

Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 69–91.

Огородников А. А. Институт президентства России как институт высшей центральной государственной власти. М.: Современный мир, 2001.

Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3–10.

Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М.: Норма: Инфра-М, 1996.

Островский А. В. Манифест 17 октября 1905 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1980. Вып. 11.

Паречина С. Г. Институт президентства: история и современность. Минск: Ин-т соц.-полит. исслед. 2003.

Петров Н. Элиты: новое вино в новые межи? // Контрапункт. 2016. № 6. С. 1–10.

Поярков С. Ю. Президент Российской Федерации как идеологический институт российского конституционализма // Право и политика. 2009. № 7. С. 1422–1427.

Радченко В. Президент Российской Федерации в системе разделения властей // Российская юстиция. 1995. № 8. С. 37–38.

Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. № 5. С. 5–15.

Санстейн К. Изменение конституционных полномочий американского Президента // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 4–5. С. 105–115.

Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М.: Юридическая литература, 1994.

Смыkalkin A. C. Конституция Российской демократической Федерации 1917 года // Чиновник. 2002. № 2 (18). URL: http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docid=1145613#_ftn7.

Суворов В. Н. Глава российского государства (Правовой статус, положение в системе власти). М.: Юридическая литература, 2000.

Тиковенко А. Г. Принцип разделения властей: теория и практика // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 1997. № 1. С. 32–37.

Ткаченко С. Л. Международная политэкономия – российская школа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. 2015. Вып. 4. С. 106–118.

- Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2015.
- Токвиль А. де. Демократия в Америке: пер. с франц. / предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992.
- Топорнин Б. Н. Очерки парламентского права. М., 1993.
- Фоа Р. С., Мунк Я. Опасность деконсолидации: демократический раскол // Контрапункт. 2017. № 7. С. 1–11.
- Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: Российская политическая энциклопедия, 2003.
- Хутинаев И. Д. Институт президентства и проблемы формы государства. М., 1994.
- Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира: конституционно-правовое регулирование и практика. М.: Экзамен, 2006.
- Черниловский З. М. Институт президентуры в свете исторического опыта // Советское государство и право. 1991. № 6. С. 110–116.
- Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2010.
- Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2004.
- Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15–23.
- Шершеневич Г. Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1908.
- Щипанов А. В. Формирование и развитие Администрации Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 3–6.
- Acemoglu D., Robinson J. A. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. NY: Cambridge University Press, 2006.
- Baker P., Glasser S. Kremlin Rising: Vladimir Putin and the End of Revolution. NY: Scribner, 2005.
- Beissiner M. Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State: A Tidal Approach to the Study of Nationalism. NY: Cambridge University Press, 2002.
- Beliaev M. V. Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies // Comparative Political Studies. 2006. Vol. 39. No. 3. P. 375–398.

- Birch S. Electoral Systems and Electoral Misconduct // Comparative Political Studies. 2007. Vol. 40. No. 12. P. 1533–1556.
- Boix C., Stokes S. Endogenous Democratization // World Politics. 2003. Vol. 55. P. 517–549.
- Breslauer G. W. In Defence of Sovietology // Post-Soviet Affairs. 1992. Vol. 8. No. 3. P. 197–238.
- Brownlee J. Authoritarianism in the Age of Democratization. NY: Cambridge University Press, 2007.
- Brownlee J. Portents of Pluralism: How Hybrid Regimes Affect Democratic Transition // American Journal of Political Science. 2009. Vol. 53. P. 515–532.
- Buckley N., Frye T., Garifullina G., Reuter O.J. The Political Economy of Russian Gubernatorial Election and Appointment // Europa-Asia Studies. 2014. Vol. 66. No. 8. P. 1213–1233.
- Bunce V., Wolnick Sh. Favorable Conditions and Electoral Revolutions // Journal of Democracy. 2006. Vol. 17. P. 5–18.
- Bunce V. Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Post-communist Experience // World Politics. 2003. Vol. 55. No. 2. P. 167–192.
- Bunce V. The Political Economy of Postsocialism // Slavic Review. 1999. Vol. 58. No. 4. Special Issue: Ten Years After 1989: What Have We Learned? P. 756–793.
- Cameron D. Post-Communist Democracy: The Impact of the European Union // Post-Soviet Affairs. 2007. Vol. 23. No. 3. P. 185–217.
- Cameron D., Orenstein M. A. Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in the «Near Abroad» // Post-Soviet Affairs. 2012. Vol. 28. No. 1. P. 1–44.
- Carothers Th. The End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 1. P. 5–21.
- Carr E. H. The Twenty Years Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations. 2nd ed. L.: Macmillan and Co., 1946.
- Cheibub J. A. Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy. NY; Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Chen Ch., Sil R. Stretching Postcommunism: Diversity, Context, and Comparative Historical Analysis // Post-Soviet Affairs. 2007. Vol. 23. No. 4. P. 275–301.
- Cohen S. Russian Studies Without Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. No. 1. P. 37–55.

- Colton T.J., Hale H. E. The Putin Vote: Presidential Electorates in a Hybrid Regime // *Slavic Review*. 2009. Vol. 68. No. 3. P. 473–503.
- Colton T.J., Skach C. The Russian Predicament // *Journal of Democracy*. 2005. Vol. 16. No. 3. P. 113–126.
- Dahl R. *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 2000.
- Darden K.A. *Economic Liberalism and Its Rivals: The Formation of International Institutions Among the Post-Soviet States*. NY: Cambridge University Press, 2009.
- Democracy and Authoritarianism in the Post-Communist World / V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (eds.). NY: Cambridge University Press, 2010.
- Democratization by Elections: A New Mode of Transition? / S. I. Lindberg (ed.). NY: Cambridge University Press, 2009.
- Diamond L.J. Thinking About Hybrid Regime // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 21–35.
- Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / A. Schedler (ed.). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Engerman D. C. *Know your Enemy: The Rise and Fall of America's Soviet Experts*. NY: Oxford University Press, 2009.
- Fesun O. Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective // *Democratizatsiya*. 2012. Vol. 20. No. 2. P. 87–96.
- Fiorina M. Coalition Government, Divided Government, and Electoral Theory // *Governance*. 1991. Vol. 4. No. 3. P. 236–249.
- Fiorina M. *Divided Government*. 2nd ed. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1995.
- Fish M. S. *Democracy Derailed in Russia*. NY: Cambridge University Press, 2005.
- Fish M. S. Russian Studies Without Studying // *Post-Soviet Affairs*. 2001. Vol. 17. No. 4. P. 332–373.
- Fortin J. Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement // *International Political Science Review*. 2013. Vol. 34. No. 1. P. 91–112.
- Friedman M. *An Economist's Protest*. Sun Lakes, AZ: Thomas Horton & Daughters, 1975. P. 56.
- Frye T. A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // *Comparative Political Studies*. 1997. Vol. 30. No. 5. P. 523–552.

Geddes B. A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies // *American Political Science Review*. 1991. Vol. 85. No. 2. P. 371–392.

Geddes B. Initiations of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America* / A. Lijphart (ed.). Boulder, CO: Westview Press, 1996. P. 15–41.

Gel'man V. *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2015.

Gill G. The Decline of a Dominant Party and the Destabilization of Electoral Authoritarianism // *Post-Soviet Affairs*. 2012. Vol. 28. No. 4. P. 449–471.

Goode J. P. Eyes Wide Shut: Democratic Reversals, Scientific Closure, and the Study of Politics in Eurasia // *Social Science Quarterly*. 2016. Vol. 97. No. 4. P. 876–893.

Goode J. P. Redefining Russia: Hybrid Regimes, Fieldwork, and Russian Politics // *Perspectives on Politics*. 2010. Vol. 8. No. 4. P. 1055–1075.

Guriev S., Treisman D. How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism // *NBER Working Paper*. 2015. No. 21136. URL: <http://www.nber.org/papers/w21136>.

Guriev S., Treisman D. What Makes Governments Popular? // *CEPR Discussion Paper*. 2016. No. DP 11460.

Haggard S., Kaufman R. R. *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Hague R., Harrop M., McCormick J. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 10th ed. L.: Palgrave, 2016.

Hale H. E. Eurasian Politics as Hybrid Regimes: The Case of Putin's Russia // *Journal of Eurasian Studies*. 2010. Vol. 1. No. 1. P. 33–41.

Hale H. E. Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Hale H. E. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // *World Politics*. 2005. Vol. 58. No. 1. P. 133–165.

Hale H. E. Russian Patronal Politics Beyond Putin // *Dædalus, Journal of the American Academy of Arts & Sciences*. 2017. Vol. 146. No. 2. P. 30–40.

Hale H. E. Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. NY: Cambridge University Press, 2006.

Hanson S. E. Sovietology, Post-Sovietology, and the Study of Postcommunist Democratization // *Democratizatsya*. 2003. Vol. 11. No. 1. P. 142–149.

Hasle H. E. Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia // *World Politics*. 2011. Vol. 63. No. 3. P. 581–617.

Howard M. M., Roessler Ph. G. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes // *American Journal of Political Science*. 2006. Vol. 50. No. 2. P. 365–381.

Huntington S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1966.

Huntington S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma. 1991.

Inkeles A., Bauer R. *The Soviet Citizen: Daily Life in a Totalitarian Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1959.

Inozemtsev V. *Putin's Russia: A Moderate Fascist State* // *The American Interest*. 2017. Vol. 12. No. 4. P. 28–36.

Is Putin's Popularity Real? / T. Frye [et al.]. Washington, DC: PONARS Eurasia, 2015. URL: <http://www.ponarseurasia.org/memo/putins-popularity-real>.

Johannsen L., Norgaard O. IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement an Impact of a Political Institution // Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Edinburgh. 2003.

Karl T. L. The Hybrid Regimes of Central America // *Journal of Democracy*. 1995. Vol. 6, No. 3, P. 72–87.

King Ch. Post-Communism: Transition, Comparison, and the End of Eastern Europe // *World Politics*. 2000. Vol. 53. No. 1. P. 143–172.

Kotkin S. *Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970–2000*. NY; Oxford: Oxford University Press, 2000.

Kruger A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // *The American Economic Review*. 1974. Vol. 64. No. 3. P. 291–303.

Kuran T. Now out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989 // *World Politics*. 1991. Vol. 44. P. 7–48.

Latin American Adjustment: How Much Has Happened? / J. Williamson (ed.). Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

Lee Kuan Yew. *The Singapore Story: 1965–2000. From Third World to First*. NY: HarperCollins Publishers. 2000.

Lembruch J. Neo-Corporatism in Comparative Perspective // Patterns of Corporatist Policy-Making / J. Lembruch, Ph. Schmitter (eds.). L.: Sage, 1982.

Levitsky S., Way L.A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. NY: Cambridge University Press, 2010.

Levitsky S., Way L.A. The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 51–66.

Lieber K.A., Press D.G. The Rise of US Nuclear Primacy // Foreign Affairs. 2006. Vol. 85. P. 42–54.

Linz J.J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence / J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Linz J.J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. Vol. 1. No. 1. P. 51–69.

Lohmann S. Dynamics of Informational Cascades: The Monday Demonstrations in Leipzig, East Germany, 1989–1991 // World Politics. 1994. Vol. 47. P. 42–101.

Lukin A. Russia's New Authoritarianism and the Post-Soviet Political Ideal // Post-Soviet Affairs. 2009. Vol. 25. No. 1. P. 66–92.

Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40. No. 2. P. 235–258.

McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Post-Communist World // World Politics. 2002. Vol. 54. No. 2. P. 212–244.

McGegor J. The Presidency in Eastern Europe // RFR/RL Research Report. 1994. Vol. 3. No. 2.

Moore B. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Boston, MA: Beacon Press. 1966.

Morozov V. Russia's Postcolonial Identity. A Subaltern Empire in a Eurocentric World. L.: Palgrave Macmillan, 2015.

Naim M. Latin America's Journey to the Market: From Economic Shocks to Institutional Therapy. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth, 1995.

Naim M. Washington Consensus or Washington Confusion? // Foreign Policy. 2000. No. 118. P. 86–103.

North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

North D. C., Wallis J. J., Weingast B. B. Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. NY; Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Nye J. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. NY: Basic Books, 1990.

Nye J. S., Jr. The Changing Nature of World Power // Political Science Quarterly. 1990. Vol. 105. No. 2. P. 177–192.

O'Donnell G., Schmitter Ph., Whitehead L. Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 1986.

Olson M. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagnation, and Social Rigidities. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

Ottaway M. Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

Petracca M. Divided Government and the Risks of Constitutional Reform // PS: Political Science and Politics. 1991. Vol. 24. No. 4. P. 634–637.

Petrov N., Lipman M., Hale H. E. Overmanaged Democracy in Russia: Dilemmas of Hybrid Regime Governance // Carnegie Papers. 2010. No. 106. URL: http://carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf.

Petrov N., Lipman M., Hale H. E. Three Dilemmas of Hybrid Regime Governance: Russia from Putin to Putin // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. No. 1. P. 1–26.

Pipes R. Flight from Freedom: What Russians Think and Want // Foreign Affairs. 2004. Vol. 83. No. 3. P. 9–15.

Pop-Eleches G., Robertson G. B. Information, Elections, and Political Change // Comparative Politics. 2015. Vol. 47. No. 4. P. 459–478.

Postcommunism and the Theory of Democracy / R. D. Anderson [et al.]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J. A., Limongi F. Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Putnam R. Making Democracy Work. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Reddaway P., Glinski D. The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism Against Democracy. Washington, DC: US Institute of Peace, 2001.

Robertson G. B. The Politics of Protest in Hybrid Regime: Managing Dissent in Post-Communist Russia. NY: Cambridge University Press, 2011.

Rogov K. Forty Years of Desert: The Political Cycles of Post-Soviet Transition // Russia 2025: Scenarios for the Russian Future / M. Lipman, N. Petrov (eds.) L.: Palgrave Macmillan, 2013.

Rose R. Is Russia Becoming a Normal Society? // Demokratizatsija. 2008. Vol. 16. No. 1. P. 75–86.

Rose R., Mishler W., Munro N. Popular Support for an Undemocratic Regime: The Changing Views of Russians. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Rutland P. Sovietology: Notes for a Post-Mortem // The Strange Death of Soviet Communism: A Postscript / N.K. Gvosdev (ed.). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2008.

Sakwa R. The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism, and the Medvedev Succession. NY: Cambridge University Press, 2011.

Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. L.: Macmillan Press, 1997.

Schedler A. The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Schedler A. What is Democratic Consolidation? // Journal of Democracy. 1998. Vol. 9. No. 2. P. 91–107.

Schmitter Ph. C., Karl T. L. From an Iron Curtain to a Paper Curtain: Grounding Transitologists or Students of Postcommunism? // Slavic Review. 1995. Vol. 54. No. 4. P. 965–978.

Shleifer A., Treisman D. A Normal Country // NBER Working Paper. 2003. No. 10057. P. 3. URL: <http://www.nber.org/papers/w10057>.

Shleifer A., Treisman D. A Normal Country: Russia After Communism // Journal of Economic Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 1. P. 151–174.

Shleifer A., Treisman D. Normal Countries: The East 25 Years After Communism // Foreign Affairs. 2014. November/December. P. 92–104.

Shugart M.S. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns // French Politics. 2005. No. 3. P. 323–351.

Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Stoner-Weiss K. Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

The State after Communism: Governance in the New Russia / T.J. Colton, S. Holmes (eds.). Armonk, NY: Rowman & Littlefield, 2006.

Tkachenko S. International Political Economy // Russia and the World. Understanding International Relations / N. Tsvetkova (ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publ., 2017. P. 79–102.

Treisman D. S. The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev. NY: Free Press, 2011.

Tucker J. A. Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problem, and Post-Communist Colored Revolutions // Perspectives on Politics. 2007. Vol. 5. No. 3. P. 537–553.

Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians / Ch. Walker (ed.). NY: Freedom House, 2009. P. 49–64. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/UnderminingDemocracy_Full.pdf.

Wahman M. Opposition Coalitions and Democratization by Election // Government and Politics. 2013. Vol. 48. P. 3–32.

Wallerstein I. M. World-Systems Analysis: An Iintroduction. Durham, NC: Duke University Press, 2004.

Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, CA: University of California Press. 1978.

Диссертационные исследования

Бобркова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2008.

Ежов Д. А. Президентство и парламентаризм в современной России: концепции и сценарии развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.

Зорин В. А. Роль личностного фактора в становлении президентства в России, Украине и Белоруссии: политико-психологический анализ личностей В. В. Путина, Л. Д. Кучмы и А. Г. Лукашенко: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2003.

Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2008.

Ковалев А. М. Институт президентства в системе разделения властей: сравнительный опыт Франции и России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1998.

Радченко В. И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 1995.

Рядов С. В. Институт президентства в буржуазно-демократических странах Латинской Америки: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1977.

Суровов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2000.

Трофимов А. И. Президентская власть в современном государстве (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2000.

Шашмелашвили Л. И. Президентская республика — форма государственного правления: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Тбилиси, 2001.

С.Л. Ткаченко

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ

Формат А5, бумага офсетная. Тираж: 400 экз.

Отпечатано с оригинал макета в ООО «ЭКСПОЛЮКС»
199178, Санкт-Петербург, 5-я линия В.О., дом № 68, корпус 2, лит «В»