



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

ЦАРЬ ГОРЫ

НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНСФЕР
ВЛАСТИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ
ПРОСТРАНСТВЕ

Под редакцией Кирилла Рогова

ЦАРЬ ГОРЫ

НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНСФЕР ВЛАСТИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Либеральная миссия — Экспертиза. Вып. 6

Генри Хейл, Евгений Иванов, Александр Искандарян,
Андрей Рябов, Аркадий Дубнов, Андрей Чеботарев,
Кирилл Рогов

Под редакцией Кирилла Рогова

УДК 323/324(470+571)

ББК 66.3(2Рос),1

Ц60

Ц60 **Царь горы : Недемократический трансфер власти на постсоветском пространстве** / Генри Хейл, Евгений Иванов, Александр Искандарян и др. ; под ред. Кирилла Рогова. — Москва : Либеральная Миссия, 2019. — 44 с. — Серия «Либеральная миссия — Экспертиза». — Вып. 6

ISBN 978-5-903135-67-7

Очередной выпуск серии «Либеральная миссия — Экспертиза» посвящен проблеме недемократической передачи власти на постсоветском пространстве. Различного рода операции «Преемник», династическое президентство, «танделы», конституционные реформы, призванные обойти ограничения на количество сроков, — все это привычные реалии политических режимов постсоветской Евразии. Политические режимы и их бенефициары стремятся обезопасить себя от непредсказуемости «народного волеизъявления». Известные эксперты предприняли попытку обобщить и проанализировать накопленный богатый опыт недемократических переходов, понять их логику, типологию, факторы успеха и неудач, а главное — что разные сценарии недемократических трансферов власти и степень их успешности говорят нам о динамике и векторе эволюции соответствующих политических режимов.

УДК 323/324(470+571)

ББК 66.3(2Рос),1

ISBN 978-5-903135-67-7

СОДЕРЖАНИЕ

ОТ РЕДАКТОРА: ЧТО ТАКОЕ НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ТРАНСФЕРЫ ВЛАСТИ И ЗАЧЕМ ИХ ПОНИМАТЬ?	4
--	----------

ГЕНРИ ХЕЙЛ. ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ ВЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ ЕВРАЗИИ: ЧТО МЫ ЗНАЕМ ОБ ЭТОМ?	8
--	----------

Кейсы и механизмы	16
--------------------------	-----------

<i>ЕВГЕНИЙ ИВАНОВ. ЧЕТЫРЕ ВОЛНЫ БИТВЫ ЗА ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ</i>	16
--	----

<i>АЛЕКСАНДР ИСКАНДАРЯН. АРМЕНИЯ 1998–2018: ОТ БАРХАТНОГО ПЕРЕВОРОТА ДО БАРХАТНОЙ РЕВОЛЮЦИИ</i>	21
---	----

АНДРЕЙ РЯБОВ. НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПЕРЕХОДЫ И ТИПЫ ПОСТСОВЕТСКИХ РЕЖИМОВ	23
--	-----------

Кейсы и механизмы	27
--------------------------	-----------

<i>АРКАДИЙ ДУБНОВ. ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИЙ ПЕРСОНАЛИЗМ: ОСНОВЫ, ТРАДИЦИИ И ИНСТИТУТЫ</i>	27
--	----

<i>АНДРЕЙ ЧЕБОТАРЕВ. КАЗАХСТАН: СТАНЕТ ЛИ ПЕРСОНАЛИСТСКИЙ ТРАНЗИТ ТОЛЧКОМ К ДЕПЕРСОНАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ?</i>	31
--	----

КИРИЛЛ РОГОВ. СЦЕНАРИИ НЕДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНСФЕРА ВЛАСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН	34
--	-----------

ОТ РЕДАКТОРА: ЧТО ТАКОЕ НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ТРАНСФЕРЫ ВЛАСТИ И ЗАЧЕМ ИХ ПОНИМАТЬ?

30 декабря 1999 г. Борис Ельцин заявил, что досрочно покидает пост президента и видит своим преемником Владимира Путина. Отставка Ельцина превращала назначенного недавно премьером Путина в исполняющего обязанности президента. Уже находясь, таким образом, в президентском офисе и сосредоточив под своим контролем все административные и финансовые ресурсы, доступные президентской администрации и правительству, Путин через четыре месяца выиграл президентские выборы сразу в первом туре.

17 апреля 2018 г. бывший президент Армении Серж Саргсян был избран премьер-министром: за него проголосовало 77 из 97 депутатов Национального собрания. Это стало результатом проведенной Саргсяном ранее реформы, превратившей Армению из президентской республики в парламентскую. Продвигая реформу, Саргсян обещал, что не будет претендовать на кресло премьер-министра (в новой системе — главы исполнительной власти) по истечении своего второго и последнего президентского срока в 2018 г., но нарушил обещание. План Саргсяна был, однако, опрокинут массовыми возмущениями, переросшими в революцию и закончившимися досрочными выборами парламента.

19 марта 2019 г. 78-летний Нурсултан Назарбаев, возглавлявший Казахстан на протяжении 30 лет, заявил о своей отставке. Временным президентом стал спикер Сената Касым-Жомарт Токаев, которого правящая партия «Нур Отан» по предложению того же Назарбаева выдвинула кандидатом на предстоящих выборах президента. Ни у кого нет сомнения, что Токаев будет фактически единственным реальным кандидатом и победит с огромным преимуществом. Назарбаев же останется пожизненно главой Совета безопасности с весьма широкими полномочиями и лидером правящей партии. Таким образом, он не только лично выбрал своего сменщика, но и намерен контролировать его действия в будущем.

Все эти ситуации и им подобные мы называем недемократическим трансфером власти, т.е. ее управляемой передачей в определенные руки. Это далеко не редкость в мире и, в частности, на постсоветском пространстве. Настоящий обзор посвящен «практике» сценариев недемократической передачи власти в

постсоветской Евразии¹, а именно тому, зачем и как это делается и что это говорит нам о динамике существующих здесь политических режимов.

В демократиях сменяемость власти обеспечивается соблюдением жесткой процедуры и волеизъявлением избирателей; в недемократических электоральных режимах и процедура, и волеизъявление избирателей — предмет постоянных манипуляций: изменений правил игры (законодательства и конституции), силового и административного давления и проч. Более того, почти все постсоветские режимы формировались в 1990-е годы как режимы президентские. Президент здесь глава исполнительной власти и государства. Это в условиях отсутствовавших на тот момент устойчивых партий создавало изначальную гипертрофию исполнительной власти. Отсутствие сдержек и противовесов, произвол правоприменения, характерные для этих стран, дают членам исполнительной коалиции огромные преимущества в распределении собственности и ресурсов. Но, соответственно, до предела повышают риски оставления офиса.

Пока президент находится в офисе, в его руках хорошо известное меню манипуляций: административные полномочия, контролируемые СМИ, силовики, оказывающие давление на оппозицию и элиты, возможность изменения процедур в выгодном направлении, подкуп избирателей, фальсификация итогов голосования и, наконец, привычка избирателей, которые знают, что от него ждать, и не уверены, что будет лучше при другом лидере. Но когда по тем или иным причинам — физическая недееспособность или конституционные ограничения — он все же вынужден покинуть офис, это создает критические риски для исполнительной коалиции и режима в целом. Можно ли безболезненно заменить одного «лидера нации» на другого? Как гарантировать членам правящей коалиции их влияние и собственность в этой новой жизни? В этот момент и возникают различные планы недемократической или квазидемократической передачи власти, целью которых является сохранение фактического контроля над ней.

В таблице далее представлены 14 попыток контролируемой передачи власти на постсоветском пространстве за последние 20 лет. Иногда — откровенно авторитарных, иногда — псевдодемократических. Из них семь были (по формальным критериям) успешными, а шесть — неудачными, еще шесть сопровождались массовыми волнениями, причем в четырех случаях протесты перерастали в революции, т.е. приводили к крушению режима и новым выборам.

Как показывает наш анализ, попытки недемократической передачи власти, во-первых, являются стандартной ситуацией для политических режимов постсоветского пространства и следствием системных проблем их политического устройства (о чем сказано выше). Во-вторых, те способы, которые используют

1 Под постсоветской Евразией мы понимаем государства, образовавшиеся на месте бывшего СССР, за исключением стран Балтии; в том же значении мы употребляем выражение «постсоветское пространство».

ся для осуществления недемократического трансфера в этот критический для режима момент, вполне ясно демонстрируют реальное значение и реальный вес различных процедур и институций в рамках конкретного режима, а также относительный вес формальных и неформальных институтов в нем. И наконец, в-третьих, механизмы и исход попыток недемократического транзита обнажают реальное соотношение сил как между различными фракциями элит, так и между элитами и населением; они показывают, насколько способно население вмешаться в ход событий в этот критический момент и способно ли предотвратить реализацию запущенного сценария недемократической передачи власти. Более того, при ближайшем рассмотрении различные сценарии недемократического транзита и степень их успешности или неуспешности многое говорят нам о направлении, траектории и динамике эволюции политического режима в той или иной стране.

Согласно действующей конституции, Владимир Путин не имеет права вновь избираться президентом в 2024 г. Однако мало кто верит, что он покинет политическую сцену; напротив, опыт других авторитарных лидеров на постсоветском пространстве говорит о том, что с высокой вероятностью он постарается сохранить за собой максимальный контроль над процессом принятия решений, обеспечив таким образом и свое собственное положение, и позиции той элитной коалиции, на которую он опирался во времена своего президентства. Анализ постсоветского опыта недемократической передачи власти позволяет увидеть в основном то меню сценариев, которое для этого существует, движущие силы этих сценариев, ограничения, особенности и факторы успеха их реализации.

Недемократические трансферы власти на постсоветском пространстве, 2000–2019 гг.

№ п/п	Год	Страна	«Патрон» и срок его пребывания у власти	Преемник	Успешность трансфера власти	Массовые выступления
1	2000	Россия	Б. Ельцин, 9 лет	В. Путин	Успешный	—
2	2003	Азербайджан	Г. Алиев, 10 лет	И. Алиев	Успешный	Протесты
3	2003	Украина	Л. Кучма, 9 лет	Л. Кучма*	Неуспешный	—
4	2004	Украина	Л. Кучма, 10 лет	В. Янукович	Неуспешный	«Оранжевая революция»
5	2006	Туркмения	С. Ниязов, 21 год	Г. Бердымухамедов	Успешный	—
6	2008	Россия	В. Путин, 8 лет	Д. Медведев	Успешный	—
7	2008	Армения	Р. Кочарян, 10 лет	С. Саргсян	Успешный	Протесты
8	2010	Молдова	В. Воронин, 8 лет	З. Гречаная**	Неуспешный	Революция
9	2012	Грузия	М. Саакашвили, 8 лет	М. Саакашвили***	Неуспешный	—
10	2012	Россия	Д. Медведев, 4 года	В. Путин	Успешный	Протесты
11	2016	Узбекистан	И. Каримов, 25 лет	Ш. Мирзиёев	Успешный	—
12	2017	Киргизия	А. Атамбаев, 5 лет	С. Жээнбеков	Неуспешный	—
13	2018	Армения	С. Саргсян, 10 лет	С. Саргсян	Неуспешный	«Бархатная революция»
14	2019	Казахстан	Н. Назарбаев, 28 лет	К.-Ж. Токаев	Неоконченный	—

* Попытка Л. Кучмы в конце 2003 — начале 2004 г. изменить конституцию так, чтобы президент избирался парламентом; законопроект № 4105 не хватило шести голосов, чтобы быть принятым.

** Попытка президента Молдавии Воронина по окончании своего второго президентского срока избрать президентом свою преемницу, бывшего премьер-министра З. Гречаную и при этом остаться председателем парламента (президента в тот момент в Молдавии избирал парламент).

*** Инициированная президентом М. Саакашвили в начале его второго (и последнего) президентского срока реформа превращала Грузию в парламентско-президентскую республику и расширяла полномочия премьер-министра за счет президентских; по мнению многих, Саакашвили намеревался в 2012 г. занять пост премьер-министра, но проиграл выборы.

Генри Хейл,
*профессор Университета
Джорджа Вашингтона (Вашингтон)*

ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ ВЛАСТИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ЧТО МЫ ЗНАЕМ ПРО ЭТО?

Вряд ли можно предсказать сегодня, как закончится транзит власти в Казахстане и как он будет происходить в России в 2024 г., однако за четверть века новейшей евразийской истории у нас накопилось достаточно материала, чтобы разобраться, чем успешные попытки передачи власти отличались от неуспешных. В целом этот опыт свидетельствует, что даже самые авторитарные режимы, подавляющие любую оппозицию, необязательно распадаются после смерти диктаторов. В то же время в гибридных режимах, где выборы сохраняют хоть малую толику соревновательности, самые искусные манипулятивные стратегии порой дают обратный эффект, а наилучшим образом достигают своих целей лидеры, которые способны предложить альтернативу, пользующуюся реальной поддержкой населения.

ТРИ ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИИ ПЕРЕДАЧИ ВЛАСТИ

Под передачей власти подразумеваются случаи трансфера главной формальной политической должности от влиятельного лидера к кому-то другому. Успешной выглядит такая передача власти, когда именно желаемый преемник благополучно занимает кресло уходящего лидера и достаточно долго удерживает за собой офис. Разумеется, некоторые президенты не дотягивают до момента, когда встает вопрос о преемнике. Например, Виктор Ющенко в Украине сам потерпел поражение на выборах 2010 г., а Виктора Януковича отстранили от власти в 2014-м задолго до того, как вопрос о преемнике стал актуальным.

Те постсоветские лидеры, которым удалось продержаться до момента, когда перед ними встала проблема преемственности, придерживались, как правило, одной из трех стратегий. Первая — электоральная: в момент истечения срока полномочий они отказывались от попыток снова баллотироваться, объявляли о поддержке одного из кандидатов и предпринимали максимум усилий

для его избрания (не гнушаясь и прямым манипулированием). Вторая стратегия — держать при себе нескольких верных сторонников, сохраняя ситуацию неопределенности вплоть до собственной смерти, когда им придется самостоятельно разбираться, кто станет главным. Наконец, третий путь отвечает завещаниям руководителя КНР Дэн Сяопина: передать преемнику преимущественно формальный титул, а на деле удерживать власть в своих руках, используя формальные и неформальные рычаги.

История постсоветских государств (за исключением стран Балтии) знает уже более дюжины попыток передачи власти одним из описанных способов.

СМЕРТЬ В ОФИСЕ

Двое глав государств — Сапармурат Ниязов, Туркменбаши, и Ислам Каримов в Узбекистане — оставались на своих постах до самой смерти. Не исключено, что они вынашивали планы назначения преемников, но так тянули с выбором, что смерть решила за них. Несмотря на все опасения, созданные ими авторитарные режимы не пали после их смерти: власть в обоих случаях подхватывал кто-то из ближайшего окружения покойных президентов (в Туркменистане в 2006 г. это был бывший министр здравоохранения Гурбангулы Бердымухамедов, в Узбекистане в 2016-м — экс-премьер Шавкат Мирзиёев). Смена власти в обоих случаях прошла стремительно и гладко, не вызвав никаких потрясений.

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ТРАНЗИТ

Этот способ передачи власти использовался гораздо чаще и выглядит на первый взгляд в целом достаточно успешным. Опробовать его довелось российскому президенту Борису Ельцину: когда срок его полномочий подходил к концу, он назначил премьером малоизвестного Владимира Путина, которого и объявил своим преемником. Первое время казалось, что баланс сил складывается не в его пользу, однако затем фавориту удалось выйти победителем в достаточно напряженной политической игре и триумфально занять президентское кресло в 2000 г.

Схожая тактика сработала в Армении, где уходящий президент Роберт Кочарян поддержал на выборах 2008 г. кандидатуру премьер-министра Сержа Саргсяна, а также в Кыргызстане, где Алмазбек Атамбаев выставил на выборах 2017 г. главу своего кабинета Сооронбая Жээнбекова. Хотя избрание Саргсяна в 2008 г. сопровождалось мощными протестами в Ереване, режим сумел подавить их и не потерять контроль над ситуацией.

В Азербайджане, где в 2003 г. президент Гейдар Алиев передал бразды правления своему сыну Ильхаму, имел место промежуточный сценарий: к началу президентской кампании Алиев-старший был уже настолько болен, что назначил сына не только премьер-министром, но и, по сути, преемником. По некоторым версиям, к моменту голосования его уже не было в живых, но офици-

ально об этом не объявляли, так что Алиев-младший встал у руля, одержав победу на выборах и подавив беспорядки.

Самое сокрушительное поражение электоральная стратегия передачи власти потерпела в Украине: в 2004 г. президент Леонид Кучма не стал баллотироваться сам, поддержав кандидатуру действующего премьер-министра Януковича. Януковичу не удалось получить достаточного количества голосов и пришлось прибегнуть к фальсификациям, которые спровоцировали «оранжевую революцию». В итоге был проведен дополнительный тур выборов, который выиграл кандидат от оппозиции Ющенко.

ТРАНСФЕР ВЛАСТИ А-ЛЯ ДЭН СЯОПИН

Не реже, чем к электоральным стратегиям, постсоветские руководители прибегали и к другой тактике: уступив формальную должность, пытались сохранить за собой фактический контроль. Эти манипуляции принимали самые разные формы, но терпели в конце концов крах не реже, чем увенчивались успехом.

Россия стала первопроходцем в использовании и этой стратегии преемственности. Накануне 2008 г. Путин объявил, что намерен соблюдать конституционное ограничение, запрещающее оставаться на президентском посту более двух сроков подряд, и предложил в преемники своего давнего соратника Дмитрия Медведева, который благополучно победил на выборах 2008 г. Однако Путин удержал существенные рычаги власти, оставшись главой правящей партии «Единая Россия», а главное — заняв должность премьер-министра.

Но и в таком виде «тандем» не устраивал Путина, так что вскоре он принудил Медведева поменяться местами. Объявление об этой второй «рокировке» в сентябре 2011 г. подогрело общественное недовольство, которое к концу года, по итогам думских выборов, неожиданно для Кремля вылилось в масштабные протесты. Режим, впрочем, быстро оправился от потрясений, когда Путин вновь оказался в президентском кресле.

В Грузии дважды пытались прибегнуть к подобному сценарию, но с неоднозначным результатом. В точности неизвестны намерения президента Саакашвили, но, когда его второй президентский срок подходил к концу, он провел конституционную реформу, подразумевавшую переход основных полномочий от президента к премьер-министру. Это было воспринято многими как попытка остаться у власти, получив должность премьера по итогам парламентских выборов 2012 г. Но партия Саакашвили проиграла и парламентские, и следовавшие за ними президентские выборы оппозиционной коалиции «Грузинская мечта» во главе с Бидзиной (Борисом) Иванишвили.

Сначала Иванишвили стал главой кабинета, а затем произвел единственную в новейшей грузинской истории удачную попытку передачи власти в заранее назначенные руки. В конце 2013 г. он покинул пост премьера, а новым главой

кабинета стал им же предложенный Ираклий Гарибашвили. Иванишвили остался признанным серым кардиналом, действуя главным образом через партийные каналы. В 2018 г. он придал своему влиянию более официальный характер, вернувшись на должность главы партии.

Гораздо более драматическим образом, чем в Грузии, где Саакашвили был отстранен от власти демократическим путем и без серьезных беспорядков, проваливались аналогичные попытки в Молдове в 2009 и в Армении в 2018 гг. В Молдове президент Владимир Воронин не сумел обеспечить своему кандидату, премьер-министру Зинаиде Гречаной, парламентского большинства, которое сделало бы ее президентом, а самому Воронину позволило бы остаться у власти в должности спикера. Народ вышел на улицы, пришлось несколько раз проводить повторные выборы, которые в итоге выиграла оппозиция.

Когда конституционный срок президента Армении Сержа Саргсяна подходил к концу, казалось, что он благополучно трансформирует Армению в парламентскую республику и передаст власть усиленному реформой премьер-министру (Карен Карапетыан) и ослабленному президенту (Армен Саркисян); оба они к тому же являлись соратниками Саргсяна. Однако, как только подтвердились подозрения, что целью реформы является сохранение власти в руках самого Саргсяна, намеренного занять пост премьера, его власть рухнула перед лицом массовых протестов, получивших наименование «бархатной революции». В итоге возглавляемая Николой Пашиняном оппозиция пришла к власти.

КАКАЯ СТРАТЕГИЯ НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНА?

В таблице далее успешные и неуспешные попытки передачи власти разбиты по трем применявшимся стратегиям.

Успешные и неудачные попытки передачи власти на постсоветском пространстве с момента распада СССР по май 2019 г.

	Выборы	Посмертно	По методу Дэн Сяопина
Неудача	Украина, 2004 г.	—	Молдова, 2009 г. Грузия 2012–2013 гг. Армения, 2018 г.
Успех	Россия, 1999–2000 гг. Азербайджан, 2003 г. Армения, 2008 г. Кыргызстан, 2017 г.	Туркменистан, 2006–2007 гг. Узбекистан, 2016 г.	Россия, 2008 г. Россия, 2012 г. Грузия, 2013 г.

При первом взгляде напрашиваются два вывода: а) самый выгодный вариант — это умереть в офисе; б) вторая выигрышная стратегия, уступающая лишь с небольшим отрывом, — поддержка кандидата от власти на выборах. Но, сделав такие выводы, мы упустим два существенных обстоятельства.

Во-первых, режимы, в которых президенты оставались на посту пожизненно, относятся к числу самых репрессивных на постсоветском пространстве. В Туркменистане при Ниязове и в Узбекистане при Каримове жестко подавлялись любые попытки политической оппозиции, здешние драконовские репрессии выглядят суровыми даже по сравнению с Беларусью при Александре Лукашенко и Казахстаном при Назарбаеве. Тотальная репрессивность, практикуемая не менее десятилетия, приводит к тому, что борьба за власть после смерти «отца нации» оказывается короткой и скрытой от посторонних глаз, обходится без уличных демонстраций и волнений. В других, более типичных и мягких постсоветских режимах, где хоть какая-то видимость оппозиции сохранялась, а граждане привыкли к минимальной, пусть даже фиктивной альтернативе на выборах, ситуация выглядит гораздо сложнее.

Во-вторых, мы до сих пор рассматривали только случаи, когда глава государства достаточно долго оставался у власти, чтобы успеть назначить преемника. В реальности же потребность в «политике преемственности» может возникнуть гораздо раньше, нежели подойдет время «переходных» выборов.

Таких «скрытых неудач» в политике преемственности можно насчитать не менее двух, но, возможно, их больше. Это случаи, когда само ожидание выбора преемника вызывает раскол в правящей коалиции и последующий крах режима. Наиболее ярким примером здесь является случай «революции роз» в Грузии. Выиграв выборы 2000 г., президент Шеварднадзе объявил, что не собирается идти на следующий срок; вскоре после этого министр юстиции в его правительстве Михаил Саакашвили покинул кабинет и примкнул к оппозиции, а затем возглавил «революцию роз» по итогам парламентских выборов, рассматривавшихся как проба сил режима перед предстоящими президентскими. Схожим образом в Кыргызстане президент Акаев объявил в 2005 г., что не будет менять конституцию, чтобы получить право баллотироваться на новый срок, создав тем самым предпосылки для «тюльпановой революции», последовавшей за февральскими парламентскими выборами. Как и в Грузии, они воспринимались как праймериз накануне летних выборов президента.

В своей книге¹ я обсуждаю еще два случая, когда вопрос передачи власти являлся неочевидным драйвером событий. В Кыргызстане новая революция опрокинула пришедшего к власти на волне «тюльпановой революции» Курманбека Бакиева вскоре после начала его второго (и последнего) президентского срока, как только проблема передачи полномочий вновь стала актуаль-

1 См.: Hale H. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge Univ. Press, 2014.

на и возникли сомнения, что Бакиев с ними готов расстаться. Наконец, в Армении Левона Тер-Петросяна принудили уйти в отставку незадолго до окончания его последнего конституционного срока. В данном случае смещение главы государства имело форму тихого дворцового переворота (поводом его стал непопулярный план карабахского урегулирования), в котором премьер-министр и главы силовых ведомств выступили против избранного президента.

Принятые во внимание «скрытые неудачи» обнажают слабости еще одной стратегии, которая часто считается исключительно выигрышной, — династической. Ее защитники, как правило, ссылаются на успех семьи Алиевых в Азербайджане. Однако не стоит забывать о многих случаях, когда поведение родни существенно осложняло президентам задачу передачи власти или даже собственного переизбрания. Основная проблема состоит в том, что лидеры обычно склонны опираться на семью, в то время как связанные с режимом политические и экономические элиты воспринимают ее как одну из главных угроз в соперничестве за ресурсы и власть. Влиятельные родственники зачастую становятся также и объектом народного гнева. Обе революции в Кыргызстане были в немалой степени вызваны подозрениями в готовящейся династической передаче власти; чрезмерное усиление родни создавало немалые сложности Воронину в Молдове, Шеварднадзе в Грузии, Януковичу и Ющенко в Украине, Тер-Петросяну в Армении и многим другим лидерам, не сумевшим удержать власть. Проблема актуальна и для многих из тех, кто сегодня остается у руля.

Если принять в расчет случаи, когда провал планов передачи власти электоральным путем случался задолго до начала собственно выборной кампании («скрытые неудачи»), придется признать, что этот путь оборачивается поражением не реже, чем успехом. И, таким образом, в среднем электоральная стратегия оказывается не более успешной, чем чреватая осложнениями «китайская» стратегия витринного наследника. А с учетом того, что модель «Смерть в офисе» характерна лишь для репрессивных пожизненных президентств, становится ясно, что в целом успех или неудачу операции по передаче власти определяет не тип выбранной стратегии, а другие факторы.

БАЗОВЫЕ ФАКТОРЫ УСПЕХА

От чего же в таком случае зависит успех или неудача операции по передаче власти? В режимах, допускающих хотя бы некоторую оппозиционную активность и наличие хоть какой-то альтернативы на выборах, ключевым фактором, как показывает опыт постсоветских стран, является фактор электоральной популярности.

Передача власти — опасный момент для режима, когда одновременно: а) элиты испытывают сомнения в том, что после ухода у лидера хватит рычагов влияния, чтобы выполнить сегодняшние угрозы и обещания; б) недовольные режимом видят шанс для перемен, что стимулирует их координировать свои

действия; в) все, кто надеется повлиять на судьбы государства извне или изнутри, считают, что действовать лучше до того, как будет принято окончательное решение. Эти факторы в совокупности могут застопорить даже очень хорошо смазанную политическую машину, нарушив или даже окончательно разладив вращение ее шестеренок.

Однако лидеры, обладающие реальной поддержкой (или способные убедить в ее наличии окружающих) имеют шанс справиться с этими проблемами, так как: а) мнение популярного политика будет иметь вес и влияние даже после окончания срока его полномочий; б) поддержка инкубента даст существенное преимущество его кандидату на выборах; в) он сохранит реальную возможность вернуться во власть выборным путем и выполнить свои угрозы и обещания; г) элиты не склонны порывать с режимом и призывать к «демократии», не видя шансов на победу и рискуя навлечь гнев популярного главы государства. Если сам уходящий лидер не обладает достаточной популярностью, он может компенсировать это, выбрав способного быстро завоевать поддержку преемника.

Успешные операции по передаче власти, как правило, характеризуются наличием этого фактора — относительно высокой поддержки населения. Рейтинг Путина был существенно выше 50% накануне всех тех выборов, когда он был или президентским преемником (2000, 2012 гг.), или продвигающим своего преемника уходящим лидером (2008 г.). А в тот момент, когда его поддержка существенно просела в 2011–2012 гг., кампания и оказалась для него самой сложной. Иванишвили передавал власть, когда воспоминания о его победах над Саакашвили были еще свежи, Гейдар Алиев носил титул «спасителя нации» и создателя нового, развивающегося (на базе нефти и газа) Азербайджана. Да и победа Жээнбекова в 2017 г. не была неожиданностью: он пользовался большей популярностью, чем его соперники.

Неудачные случаи передачи власти, в свою очередь, были во многом связаны или с недостатком личной популярности уходящего президента (Акаев, Бакиев, Кучма, Саргсян, Шеварднадзе), иногда с ее заметным снижением накануне передачи власти (Саакашвили, Тер-Петросян), или с тем, что ареал этой поддержки был заведомо ограничен определенными группами населения (Янукович в 2004 г.).

Сказанное вовсе не отрицает важности продуманной стратегии. Напротив, выбор ее может играть существенную роль в обеспечении народной поддержки. Из накопленного опыта с неизбежностью следует один вывод: людям не нравится, когда ими манипулируют или держат за идиотов. Именно этим объясняется негативная реакция на «рокировку» Путина с Медведевым, нанесшую режиму серьезный урон, равно как и возмущение действиями Саргсяна, спровоцировавшими революцию.

Даже гибридные выборы остаются формой народного волеизъявления до тех пор, пока в избирательных списках хотя бы для проформы фигурируют

кандидаты оппозиции, а результаты не полностью фальсифицируются. Поэтому то, как проводят инкубент и преемник выборную кампанию, весьма важно. То есть успех электоральной стратегии передачи власти во многом зависит от того, как эта стратегия подана, особенно в тех случаях, когда изначальная база поддержки ограничена.

В целом, по-видимому, уходящим лидерам (за пределами Туркменистана и Узбекистана) лучше не пытаться «переиграть» систему, а создавать прочную базу реальной общественной поддержки. Это может и не спасти их, если голос оппозиции окажется сильнее, но, кажется, дает им больше шансов на защиту своих политических интересов после оставления офиса.

(Перевод Ольги Гринкруз)

КЕЙСЫ И МЕХАНИЗМЫ

Евгений Иванов,

Лаборатория мониторинга рисков
социально-политической дестабилизации НИУ ВШЭ

ЧЕТЫРЕ ВОЛНЫ БИТВЫ ЗА ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ

ПЕРВАЯ ВОЛНА: КОНСОЛИДАЦИЯ АВТОРИТАРНЫХ РЕЖИМОВ

Проблема преемственности оставалась одной из важнейших для постсоветских режимов на протяжении всей их истории.

Уже в 1990-е годы продление полномочий действующих лидеров стало ключевым элементом консолидации авторитарных режимов в странах Центральной Азии и Белоруссии. В этом направлении «патроны» проделали долгий путь от продления полномочий на несколько лет до установления фактически пожизненного правления.

На первой стадии целью проводившихся референдумов было увеличение сроков президентства и возрастных ограничений. Первым, кто использовал плебисцитную лазейку, был туркменский лидер Сапармурат Ниязов. Переизбравшись на президентский пост в 1992 г., он в январе 1994-го продлил свои полномочия сразу до 2002 г. Его примеру последовали Ислам Каримов (март 1995 г.), Нурсултан Назарбаев (апрель 1995 г.), Александр Лукашенко (ноябрь 1996 г.).

Затем были референдумы об увеличении сроков президентских полномочий в Таджикистане (сентябрь 1999 г.) и Узбекистане (январь 2002 г.). Из постсоветских политиков Аскар Акаев стал последним, кто использовал плебисцит для прямого продления полномочий (февраль 2003 г.). Президентский срок Акаева истек в 2005 г., но незадолго до его формального завершения в Киргизии началась «тюльпановая революция», и Акаев был вынужден покинуть страну.

Те «патроны», которые смогли преодолеть турбулентность первой постсоветской декады, сделали следующий шаг для укрепления своей власти: для Сапармурата Ниязова (2003 г.), Эмомали Рахмона (июнь 2003 г.), Александра Лукашенко (октябрь 2004 г.), Нурсултана Назарбаева (2007 г.) были отменены ограничения по срокам. Первый президент Приднестровья Игорь Смирнов также пользовался отсутствием такого ограничения на протяжении своих четырех сроков. После поражения Смирнова в его пятой президентской кампании ограничения на количество сроков были введены.

Так завершилась первая стадия консолидации постсоветских автократий в руках лидеров первого поколения

ВТОРАЯ ВОЛНА: ПРЕЕМНИКИ И ВТОРОЕ ПОКОЛЕНИЕ АВТОКРАТОВ

В дальнейшем референдумы использовались реже. Для увеличения сроков — лишь дважды, в Киргизии (октябрь 2007 г.) и Азербайджане (сентябрь 2016 г.). В России в 2008 г. и Туркмении в 2016 г. президентские сроки были увеличены без референдума. А недемократические передачи власти в Азербайджане в 2003 г. и в Туркмении в 2007 г. открыли эпоху автократов второго поколения.

В 2003 г. состояние здоровья Гейдара Алиева, управлявшего страной 10 лет, ухудшилось. За год до этого в стране прошел референдум, на котором была уменьшена доля голосов, необходимая для избрания президентом (с двух третей до 50% + 1 голос), а также изменен порядок замещения должностей (от президента к премьеру, а не к спикеру парламента). В преддверии выборов Гейдар Алиев назначил своего сына Ильхама, который наряду с отцом зарегистрировался кандидатом в президенты, главой правительства (прежний премьер Артур Расизаде был переведен в первые заместители); за две недели до голосования Алиев-старший отказался от участия в выборах. Алиев-младший уверенно выиграл выборы, а Артур Расизаде был возвращен на должность премьера. Таким образом, был осуществлен первый на постсоветском пространстве династический транзит, в ходе которого политическая конструкция в целом была сохранена с одной лишь заменой — отца на сына.

В Туркменистане после смерти Сапармурата Ниязова преемником был назначен вице-премьер Гурбангулы Бердымухамедов. По окончании своих первых президентских сроков Алиев-младший и Гурбангулы Бердымухамедов приступили к процедуре отмены ограничений на их количество (Азербайджан — 2009 г., Туркменистан — 2016 г.).

В прочих постсоветских странах (за пределами четырех центральноазиатских, Азербайджана и Беларуси) ограничения по срокам не отменялись, а кое-где даже ужесточались (Киргизия, 2010 г.). Здесь, однако, началась волна операций по передаче власти «преемнику», как успешных, так и провальных.

Провал, как правило, был связан с «цветными революциями»: Грузия-2003, Украина-2004/2005, Кыргызстан-2005. Впрочем, и среди успешных случаев трансфера власти к «преемнику» (Россия-2000, Армения-2008, Россия-2008, Россия-2012) некоторые сопровождались массовыми протестами (Армения-2008, Россия-2012). Массовыми протестами сопровождались в 2000-е годы и некоторые «переизбрания» в авторитарных странах (Азербайджан в 2003 и 2005 гг., Беларусь в 2006, 2010 гг.).

Ильхам Алиев и Александр Лукашенко сравнительно легко смогли подавить сопротивление оппозиции. В Армении протесты обернулись жестким противостоянием митингующих с полицией, что привело к жертвам с обеих сторон. Уходящему президенту Армении Роберту Кочаряну все же удалось передать власть своему преемнику Сержу Саргсяну. Но в целом в этих странах в 2000-х — начале 2010-х годов (в том числе в России в 2012 г.) население

не сумело противостоять запущенным сценариям недемократического перехода власти.

Самым ярким примером провалившегося трансфера являлась Украина. В ходе «бунта миллионов против миллиардеров» к власти пришел Виктор Ющенко, а договоренности олигархических групп с востока страны оказались под угрозой. Тем не менее Виктор Янукович сумел сначала сформировать коалицию в парламенте и стать премьером, а затем выиграть президентские выборы. Впрочем, и ему не удалось закрепить доминирование — его президентский срок был прерван Евромайданом. И хотя Украина остается режимом конкурентной олигархии, электоральные процессы играют здесь значимую роль. Ни одному президенту после Леонида Кучмы не удалось переизбраться на второй срок.

Первым большим успехом модели «преемника» стала передача власти от Бориса Ельцина к Владимиру Путину. Последующий трансфер власти от Путина к Дмитрию Медведеву, хотя и был успешным с точки зрения конечного результата, оказался промежуточной фазой на пути к авторитарной консолидации после того, как Путин вернулся в президентское кресло в 2012 г. Здесь значимость электоральных процедур, наоборот, снижалась.

Любопытен казус Абхазии. В 2004 г. ее первый президент Владислав Ардзинба вынужден был уйти в связи с тяжелой болезнью. Ардзинба прямо указал, что хотел бы видеть своим преемником Рауля Хаджимбу, которого поддерживала «семья» Ардзинбы. Однако тот уже в первом туре проиграл Сергею Багапшу. Его сторонники начали оспаривать результаты выборов, и Верховный суд Абхазии признал их недействительными. После чего начался тяжелый политический кризис, чуть не обернувшийся гражданской войной. При посредничестве Москвы, поддержавшей Хаджимбу, удалось достичь компромисса: на новых выборах Багапш и Хаджимба выдвигались как кандидаты на пост президента и вице-президента.

ТРЕТЬЯ И ЧЕТВЕРТАЯ ВОЛНЫ. ИНСТИТУТ «СЕМЬИ»

Третья волна переходов пришлась на 2016–2019 гг. и включает в себя вступление в должность президента Шавката Мирзиёева после смерти Ислама Каримова в Узбекистане (2016 г.), неудачную попытку Сержа Саргсяна стать премьер-министром по истечении его второго президентского срока (2018 г.) и переход власти к преемникам в Киргизии (2017 г., от А. Атамбаева к С. Жээнбекову) и Казахстане (2019 г., от Н. Назарбаева к К.-Ж. Токаеву)¹.

Впереди — четвертая волна, которая придется на 2020-е годы. В неконсолидированных режимах стимулы к периодической ротации элит возникают вследствие внутренней поляризации, борьбы за ренту и гибридной институциональной основы. Для консолидированных авторитаризмов более актуальна

1 Подробнее об этих кейсах см. в материалах А. Дубнова, А. Искандаряна и А. Чеботарева.

проблема старения режима, связанная не только с биологическими причинами, но еще и с износом политической конструкции (накопление внутренних конфликтов, появление новых системных вызовов, снижение эффективности политико-экономической модели, прежде всего в сырьевых экономиках). При этом уже состоявшиеся переходы и их последствия оказывают влияние на выбор сценариев для новых. Так, под влиянием событий в Узбекистане президент Казахстана скорректировал и ускорил запуск собственного сценария перехода.

В ближайшие годы нам предстоит увидеть завершение трансфера власти в Казахстане, за которым будут пристально наблюдать прочие авторитарные лидеры. А в 2022 г. Эмомали Рахмон и Владимир Путин перешагнут 70-летний рубеж. Путин, кроме того, ограничен действующей конституцией, которая не позволяет ему вновь баллотироваться в 2024 г. На референдуме 2016 г. для Рахмона было отменено ограничение количества сроков и принят закон о его статусе «лидера нации» (по примеру казахского). Был также снижен возрастной ценз для претендента на президентский пост с 35 до 30 лет, что теоретически позволяет сыну президента Рустаму Эмомали выдвигать свою кандидатуру уже на выборах 2020 г.

Вообще, институт «семьи» играет значительную и, возможно, даже возрастающую роль в структуре власти и сценариях недемократических переходов в постсоветских странах. О феномене «семьи» заговорили в последние годы правления Бориса Ельцина. Речь шла о дочери президента, занимавшей пост его советника, ее муже Валентине Юмашеве, возглавлявшем президентскую администрацию, и группе связанных с ними бюрократов и олигархов, занимавшихся, в частности, реализацией сценария передачи власти от Ельцина к премьерику Путину.

Унаследовавший власть от отца Ильхам Алиев, укрепляя династические принципы власти, в 2017 г. назначил свою жену Мехрибан Алиеву (Пашаеву) на специально учрежденный для этого пост первого вице-президента страны, что, в частности, дает ей право исполнять обязанности главы государства в случае недееспособности или отставки президента. В то же время укрепление влияния семьи сыграло важную роль в свержении в 2005 г. Аскара Акаева в Киргизии.

Оттесненными от власти оказались семьи авторитарных лидеров первого поколения в Туркменистане и Узбекистане. В Туркмении семья Ниязова вела себя пассивно и была вынуждена покинуть страну, потеряв большую часть активов. Старшая дочь узбекского лидера Ислама Каримова Гульнара попала в опалу еще при жизни отца. В Казахстане, наоборот, семья Назарбаева давно играет ключевую роль в политической и деловой жизни страны. Гарантией ее позиций в условиях начавшегося транзита стало назначение старшей дочери Дариги председателем Сената, к которому переходят полномочия главы государства в случае его недееспособности или отставки. А первым заместителем главы Комитета национальной безопасности стал племянник Назарбаева Самат Абиш.

Как уже было сказано, все более важную роль в преддверии возможного транзита власти в 2020-е годы играет семья в системе власти в Таджикистане. В качестве карьерного трамплина сын Эмомали Рахмона получил должность мэра столицы — Душанбе, а его сестра, старшая дочь президента Озода Рахмон, стала руководителем Администрации президента.

Главной силовой опорой нового президента Узбекистана Мирзиёева является связанная с ним семья Турсуновых. Сват Мирзиёева — генерал Батыр Турсунов был назначен заместителем главы Службы государственной безопасности, его сыновья Улугбек и Ойбек (муж старшей дочери Мирзиёева — Саиды) занимают должности первого замначальника ГУВД Ташкента и заместителя руководителя президентской администрации соответственно. Младший зять Мирзиёева Отабек Умаров возглавляет службу личной охраны президента.

Как и сын таджикистанского лидера, сын туркменского автократа второго поколения Бердымухамедова Сердар делает стремительную политическую карьеру, к 37 годам дослужившись до заместителя главы МИД Туркмении. Таким образом, Бердымухамедов-старший получил возможность представлять его на международной арене. В Туркмении очередные президентские выборы пройдут в 2024 г., и для главы государства (согласно принятой в 2016 г. конституции) не предусмотрены никакие ограничения по количеству сроков. В любом случае к этому моменту его сын Сердар будет соответствовать формальным критериям, предусмотренным конституцией для кандидатов на высший пост (не младше 40 лет).

Как считают многие наблюдатели, Александр Лукашенко хотел бы видеть в качестве преемника своего младшего сына Николая. Однако, согласно действующей конституции, тот сможет претендовать на этот пост лишь в 2039 г., когда ему исполнится 35 лет. И даже если возрастной ценз будет снижен, передача власти вряд ли может состояться ранее начала 2030-х годов.

Подводя итог этому обзору нескольких волн трансферов власти в постсоветских странах, можно отметить следующее.

Во-первых, автократам удается успешно реализовывать сценарии «мягких трансферов» там, где зачатки демократических институтов, возникших в конце 1980-х — начале 1990-х, были практически сразу уничтожены и в дальнейшем укреплялись институты авторитарной модели. В таких режимах авторитарные лидеры ограничены лишь физическими ресурсами собственного организма.

Во-вторых, в тех режимах, где демократические практики смогли укрепиться, пусть в неполном и деформированном виде, лидеры столкнулись с необходимостью передачи власти другому лицу, что, в свою очередь, выводило систему из авторитарного равновесия, создавая альтернативные центры влияния; это происходило даже при «фасадных» заменах.

В-третьих, срывы трансфера власти в гибридных режимах начинались, как правило, с обвинений инкумбента в фальсификации итогов выборов. Поэтому там, где сохраняются конкурентные электоральные практики (а не референ-

думное одобрение по типу центральноазиатских стран), существует вероятность опрокидывания режимной конструкции.

В-четвертых, хотя авторитарная консолидация ведет к вырождению режимного каркаса и повышению рисков для системы в целом, такая стратегия выглядит оптимальной для самого инкумбента и его преемника; попытки же преодолеть системные ограничения и реализовать трансферт через формальную демократизацию оборачиваются дестабилизацией и срывом подготовленного сценария трансфера власти.

Александр Искандарян,
директор Института Кавказа (Ереван)

АРМЕНИЯ 1998–2018: ОТ БАРХАТНОГО ПЕРЕВОРОТА ДО БАРХАТНОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Как показывает постсоветская практика, в авторитарном персоналистском режиме передача власти происходит сравнительно легко. Власть либо передается по наследству, либо достается новому авторитарному лидеру, который ее подхватывает. Система остается примерно та же. Сложнее это происходит в режимах не настолько персонализированных и консолидированных. Это касается и Грузии, и Украины, и отчасти Молдовы.

Здесь на вершине пирамиды складывается консенсус, в котором взаимодействуют некоторые олигархи и государственная бюрократия (министры, военные и проч.). И в такой ситуации могут наступать сбои, когда одна часть коалиции поддерживает одного лидера, а другая — другого. Легитимность этой системы снижается, и происходит то, что произошло в Армении в 2018 г.: элиты не удерживают власть и случается революция.

Можно заметить также, что благополучная передача власти недемократическим путем происходит в основном в ресурсных странах, а там, где она периодически срывается, — это, практически без исключений, нересурсные страны. И в этом смысле, мне кажется, олигархи, о которых мы часто говорим, это такой зонтичный термин, которым мы обозначаем разные феномены. В ресурсных странах олигарх — это функция, его можно заменить на другого, на третьего. И тут большая роль силовиков очень естественна, потому что задачей является не заработать, а контролировать. А там, где нет ресурсов, олигарх совсем другая фигура. Он нечто производит, продает, и просто так его выгнать и назначить нового не получится. Одно-другого можно убрать, но схему изменить нельзя. С ними в целом приходится считаться и договариваться. И структура процесса передачи власти становится в результате совсем иной. У нас пришел Пашинян, а до этого был Саргсян, но продолжают дальше работать те же самые олигархи (теперь они называются крупными бизнесменами). Их пытаются выводить из тени, сделать что-

то по-другому. Но просто взять их и зачеркнуть нельзя. Власть является результатом консенсуса этих людей, а не единственной причиной их влияния.

В 1998 г. в Армении произошел фактически бархатный переворот. Поменялись лидеры и произошли внутриэлитные изменения. В 2008 г., после 10 лет правления Роберта Кочаряна, Саргсян практически вырвал для себя возможность быть его наследником: он выиграл на парламентских выборах 2007 г., и там была реальная конкуренция (Республиканская партия Армении получила почти половину мест, хотя в прошлом составе она имела только четверть). Это была борьба за позицию наследника.

Успешная передача власти в Армении в 2008 г. была обусловлена несколькими обстоятельствами. Это был последний год довольно серьезного экономического роста, который продолжался несколько лет. За плечами президента Кочаряна были 10 лет его власти, а господин Саргсян воспринимался как продолжатель того, что делал Кочарян. Но в 2018 г. за спиной этой власти было уже 20 лет. Кроме того, передача власти в 2008 г. произошла проблемно. Я имею в виду протесты и их силовой разгон 1 марта, когда погибли восемь протестующих и двое полицейских. Это было очень серьезно воспринято в обществе.

Параллельно с этим начался мировой экономический кризис, который и по Армении нанес большой удар. Было резкое падение в 2008–2009 гг. Потом началась стагнация, проблемы и т.п. Это продлилось вплоть до 2017 г., и парадоксальным образом на выходе из этого периода, когда рост уже начался, случилась революция.

В итоге, если в 2008 г. мы имели не очень сильно легитимную власть, то к 2018 г. имели сильно нелегитимную (в глазах людей) власть. Триггером же стало то, что господин Саргсян изменил конституцию в направлении парламентской республики, где центром власти становится место премьера. Господин Саргсян в 2014 г. при подготовке референдума по конституционным поправкам обещал не занимать место ни президента, ни премьера. И когда он нарушил это обещание, люди посчитали: покупать голоса нехорошо, конечно, но ладно, продавать голоса — ладно, но вот публично обманывать — это нельзя, это лишает власть легитимности.

Конечно, карабахский вопрос играл очень важную роль и в 1998 г., и отчасти в 2008-м. Тогда стала формироваться идеология безопасности, каких-то национальных ценностей, идеология выстаивания в конфликте. А в 2018 г. революция произошла исключительно на социальной проблематике, в то время как военной карабахской проблематики в ней не было вообще. Она появилась, когда новые лидеры пришли к власти (с Карабахом все равно надо что-то делать). Но революция делалась на социальной повестке, а не на повестке безопасности.

Андрей Рябов,
*главный редактор журнала «Мировая экономика
и международные отношения»*

НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПЕРЕХОДЫ И ТИПЫ ПОСТСОВЕТСКИХ РЕЖИМОВ

ТИПОЛОГИЯ ПОСТСОВЕТСКИХ РЕЖИМОВ И ОГРАНИЧИТЕЛИ АВТОРИТАРИЗМА

Следует начать с того, что далеко не все страны сразу же после распада СССР сформировались как управляемые авторитарными режимами. Напротив, таких было меньшинство — Казахстан, Узбекистан, Туркменистан. В Азербайджане и Армении возврат к авторитаризму произошел в результате длительного военного конфликта между ними; в Таджикистане — в результате гражданской войны; в Грузии — как следствие длительных гражданского, а затем и межэтнических конфликтов. В Белоруссии и России были собственные национальные причины и особенности авторитарного реверса. По моему мнению, такой массовый поворот к авторитаризму указывает на отсутствие зрелых институциональных и социокультурных оснований для демократических транзитов на постсоветском пространстве.

С точки зрения типологии здесь можно выделить три типа. Первый, и он наиболее широко представлен на постсоветском пространстве, — это персоналистский режим. Второй тип — семейно-династический (Азербайджан и Таджикистан, хотя в этой стране еще пока не было опыта передачи власти). И третий — корпоративный. К этому типу можно отнести режимы Роберта Кочаряна и Сержа Саргсяна в Армении, за которыми стояла корпоративная организация властной элиты — Республиканская партия.

Но одновременно в некоторых странах региона существуют ограничители для формирования устойчивых авторитарных режимов. На мой взгляд, таких ограничителей четыре.

Первый из них связан с глубиной политико-идеологической десоветизации страны. Эти процессы затронули далеко не все постсоветские государства. Но есть страны, где она оказала значительное влияние на характер постсоциалистических транзитов. Так, в Грузии кровавый разгон массовой акции протеста, который был осуществлен Советской армией 9 апреля 1989 г., привел к оттор-

жению на уровне массового сознания советских ценностей и институтов. В дальнейшем, уже после «революции роз», это вылилось в деноминацию государственного аппарата, закреплённую законом 2014 г., в котором предполагалось проведение люстраций для представителей прежней коммунистической номенклатуры. В правительстве Саакашвили уже большая часть министров и их заместителей получили образование в западных университетах или на кратковременных курсах при них.

В Армении прививка против советского строя и его идеологии была сделана в ходе того, как союзный центр отказался пойти навстречу требованиям национального движения за возвращение Нагорного Карабаха и осуществил репрессии против лидеров движения. Движение в защиту Карабаха, по существу, переросло в борьбу против советских порядков.

Второй фактор предполагает наличие разветвленной сети НКО, других структур гражданского общества, которые также являются серьезным сдерживающим фактором формирования зрелого авторитаризма. Этот фактор, судя по всему, не требует дополнительных разъяснений.

Третий важный фактор сдерживания — это многосоставная идентичность. Она характерна для большинства стран, где есть успешные демократические транзиты: Украина, например, даже маленькая Молдова. Думаю, что это верно и для Киргизии, в политическом, экономическом и культурном отношении разделенной на Север и Юг, где присутствуют свои мощные региональные идентичности. Необходимо подчеркнуть, что речь идет именно о сложной, а не о незрелой, «неконсолидированной» идентичности. Наоборот, незрелая идентичность, как показывает кейс Белоруссии, это фактор, работающий в пользу устойчивого авторитаризма. Незрелая национально-государственная идентичность усиливает зависимость страны от прежних советских стереотипов и различных форм советского влияния, как и случилось с Белоруссией после обретения ею независимости.

И четвертый фактор, сдерживающий формирование авторитарных режимов, связан с конфигурацией правящей элиты. Опыт показывает, что в странах, где существует сложная и горизонтально сбалансированная конфигурация правящей элиты, где нет единого политического центра, способного навязать свою волю другим, сформировать устойчивый авторитарный режим не получается. Эти региональные центры и наиболее влиятельные кланы существуют как конкурирующие акторы, взаимно уравновешивающие друг друга. Они конкурируют в публичном пространстве и регулярно обращаются за поддержкой к избирателям. Их можно назвать термином Роберта Даля «конкурирующая олигархия», понимая под нею не тип политической системы, как у Даля, а скорее фактор, характеризующий конфигурацию элиты. Общенациональный центр принятия решений вынужден балансировать между ними и учитывать их интересы. На Украине авторитарный режим не получался каждый раз, когда президент пытался подчинить себе «олигархов» и региональные политико-

экономические группировки. Каждый раз Леонид Кучма или позднее Виктор Янукович сталкивались с мощным сопротивлением этих группировок, которые умело использовали фактор массового недовольства действиями президентов. А вот в Таджикистане, где одному (кулябскому) клану удалось поднять всех остальных, возник устойчивый авторитарный режим семейно-династического толка, правда испытывающей сегодня определенные трудности.

Можно привести еще один пример того, как горизонтальная конфигурация элиты сдерживает становление авторитаризма. Это частично признанная страна — Абхазия. Там тоже зрелый авторитаризм не сложился, потому что правящие кланы примерно равны по силам. Ни у одного из них не получается подчинить все остальные. И они привыкли существовать в такой горизонтально организованной среде.

НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПЕРЕХОДЫ, ЭЛЕКТОРАЛЬНОСТЬ И ДЕМОКРАТИЯ

Из сделанного краткого обзора вытекают как минимум три вызова.

Во-первых, авторитаризм на постсоветском пространстве воспроизводим по фундаментальным причинам. Стало быть, все уже выявленные формы авторитарных транзитов будут повторяться и в новых случаях.

Во-вторых, в силу перечисленных выше факторов в некоторых странах существуют серьезные ограничители на пути формирования авторитарных режимов. Эти ограничители препятствуют авторитарным транзитам власти всякий раз, когда уходящий президент стремится реализовать такую схему, попытавшись остаться у власти в роли премьер-министра после осуществления конституционной реформы и превращения президентской республики в президентско-парламентскую. Так было с Леонидом Кучмой на Украине в 2004 г., с Михаилом Саакашвили в Грузии в 2012 г., с Сержем Саргсяном в Армении в 2018 г. На постсоветском пространстве можно (и то с долей условности) вспомнить только один случай, когда ограничители мешают избраться президентом официальному преемнику. Речь об избрании Сергея Багапша президентом Абхазии в 2005 г.

В-третьих, наличие факторов, сдерживающих развитие авторитаризма, создает определенную почву для становления электоральной демократии. Яркий пример этому Молдова. Ее часто критикуют за то, что это страна олигархическая, коррумпированная, что в настоящее время ею реально управляет один олигарх, занимающий к тому же пост премьер-министра, — Влад Плахотнюк. Но по всем стандартам и критериям эта страна — электоральная демократия. В ней неоднократно менялась власть в результате свободных и конкурентных выборов, существуют независимые от государства СМИ. По всем этим показателям она занимает первое место на постсоветском пространстве. И даже в на-

стоящее время по итогам очередных парламентских выборов олигарх-премьер не может сформировать такое правительство, которое ему бы хотелось.

Несмотря на эти достижения в демократизации, Молдова тем не менее не приблизилась к созданию либеральной демократии, предполагающей наличие rule of law, независимой судебной системы, гарантий соблюдения прав человека, включая и его социальные права, эффективную борьбу с коррупцией, приобретшей в постсоветских государствах системный характер.

То же самое можно сказать и о других электоральных демократиях на постсоветском пространстве — Грузии, Украине, Киргизии. Причина — в отсутствии глубоких социокультурных и институциональных оснований для демократии. Поэтому можно утверждать, опираясь на опыт постсоветских стран, что одних ограничителей, сдерживающих формирование авторитаризма, еще недостаточно для строительства либеральных демократий.

КЕЙСЫ И МЕХАНИЗМЫ

Аркадий Дубнов,

политолог, эксперт по странам Центральной Азии и СНГ

ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИЙ ПЕРСОНАЛИЗМ: ОСНОВЫ, ТРАДИЦИИ И ИНСТИТУТЫ

Попытка систематизировать процессы транзита власти в странах СНГ представляется столь же неожиданной, сколь и плодотворной. Пошла вторая четверть века с момента распада СССР, и все более выявляются закономерности в функционировании различных типов постсоветских режимов, которые (к тому же) проливают дополнительный свет и на причины самого распада советской империи.

Среди факторов, которые определяют типы постсоветских режимов, как представляется, важно упомянуть два, объясняющих во многом различие транзитных процессов: 1) наличие или отсутствие государственности в их до-советском прошлом; 2) наличие или отсутствие ресурсной составляющей в их экономиках в постсоветском настоящем. Это особенно важно для понимания центральноазиатских режимов, их институциональных особенностей и ограничений.

ТЕРРИТОРИЯ И ЛИДЕРСТВО: ОСНОВЫ ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКОГО ПЕРСОНАЛИЗМА

Страны Центральной Азии (ЦА) не имели опыта собственной государственности в современном понимании. Ханства и эмираты, существовавшие на этом пространстве, вряд ли могут считаться таким опытом, хотя они и формировали предпосылки этнической идентичности. Такими могли быть Кокандское ханство, Бухарский эмират, казахские ханства Великой степи. Эти протогосударства не имели четких границ: ареал обитания кочевых племен казахов или киргизов определялся удобными пастбищами, куда выгонялся скот.

Первые границы появились в ЦА только в 1920–1930 гг., когда административное деление проводили большевики. Несмотря на то что общие принципы этого деления определялись в Москве, реальные границы проводились на местах большевиками — представителями этнических групп, населявших регион. Большинство из них были узбеками, что в основном и определило очертания административно-территориального размежевания, которое спустя много лет стало основой границ новых государств.

В начале 1990-х вышла книга таджикского историка Рахима Масова «История топорного разделения» (Душанбе : Ирфон, 1991), в которой, опираясь на

архивные документы, он рассказывает, как Самарканд и Бухара, центры древней таджикской культуры, оказались на территории Узбекской ССР. Впрочем, Масов считался в советские годы ярким таджикским националистом, и его работы были малоизвестны. Известно также, что значительное число этнических таджиков — жителей Самарканда во времена СССР, когда официальный Ташкент проводил политику «обузбечивания», — вынуждены были записывать себя и своих детей узбеками. Эта ситуация еще более усугубилась в годы правления первого президента Узбекистана Ислама Каримова.

Большевистское разделение ЦА стало причиной пограничных конфликтов между странами региона в постсоветский период, в основном в треугольнике Узбекистан — Кыргызстан — Таджикистан, которые делят между собой Ферганскую долину, самый плодородный и густонаселенный субрегион ЦА. Последний такой конфликт произошел нынешней зимой на границе Таджикистана и Кыргызстана, погибло двое таджиков. В результате был отменен второй саммит пяти стран ЦА, планировавшийся в Ташкенте 12 апреля; организаторы не рискнули собрать президентов за одним столом из опасения, что кыргызский и таджикский президенты вступят в перепалку.

В силу сложившейся исторической традиции лидеры ЦА пользуются уважением, если способны показать решимость отстоять/защитить территорию любыми способами, вплоть до применения оружия. Компромиссы, процедуры медиации, переговорная тактика, обмен территориями в регионе популярностью не пользуются. Воинственность и неуступчивость в территориальных спорах воспринимаются как признак силы и используются как инструмент национальной консолидации.

Поэтому любой начальник (раис) стремится копировать стиль вышестоящего раиса, формируя традицию возвеличивания, культ лидера как отца нации, защитника интересов народа (в Туркменистане официальный титул президента Бердымухамедова — Аркадаг, Покровитель), который не может и не должен быть сменен электоральным путем.

Таким образом, пожизненный характер правления лидера, его несменяемость, установление семейного характера правящего режима воспринимаются как вполне гармоничный и естественный образ власти. Вокруг таких лидеров — консолидаторов нации и территории — складывается имидж создателя/строителя государства, его символа. А разве символы могут переизбираться?

В такой парадигме отношений власти и народа трудно себе представить возникновение политической оппозиции правящему режиму — она выглядит как антигосударственная/антинародная сила. А сама идея выборов, т.е. попытка поставить под сомнение право на власть лидера/символа нации, выглядит попыткой подрыва существующих государственных устоев, навязанной извне.

Но стремление получить международное признание требует от подобных режимов вводить формальные электоральные процедуры при полном отсутствии содержания — реальной электоральной альтернативы национальному вождю.

МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУТЫ ДОМИНИРОВАНИЯ

Наличие ресурсной составляющей является основной опорой пожизненно-го/семейного режима власти (Узбекистан, Туркменистан, Казахстан), поскольку ресурсная рента, практически полностью сосредоточенная в руках режима, подпитывает силовые структуры, его защищающие.

Установление семейного режима власти в Таджикистане, лишенном ресурсной составляющей, является следствием кровопролитной гражданской войны 1992–1997 гг., унесшей жизни не менее 90–100 тыс. человек. Имидж «гаранта мира и гражданского согласия» в Таджикистане, созданный пришедшему к власти в 1992 г. Эмомали Рахмону (Рахмонову), — результат многолетней пропагандистской эксплуатации страха таджиков перед новой войной; именно он обеспечивает режиму Рахмона определенную устойчивость.

Кыргызстан демонстрирует единственный прецедент государственного правления в ЦА, при котором авторитарный характер власти, возможность установления ее семейного, пожизненного режима оказывается неприемлемым для нации. В отсутствие ресурсной составляющей легитимация власти, как правило, здесь возможна электоральным путем. Попытки некоторых президентов (Акаев, Атамбаев) создать себе образ отца нации успехом не увенчались. В случае Акаева подвела семья: подросшие за 15 лет отцовского президентства дети стали требовать «доли» власти, и это вызвало бурные протесты населения. Во втором случае (Атамбаев) авторитарный стиль руководства и психофизическая неадекватность не позволили этот образ сохранить после окончания срока президентских полномочий.

Я бы выделил в центральноазиатском авторитаризме племенной и региональный типы. Первый, в Туркменистане, определяется правом лидера одного из пяти основных племен страны, ахал-теке, населяющего территорию с центром в Ашхабаде, считаться доминантным. Остальные четыре племени исторически признают право ахал-теке избирать вождя, который и признается лидером всех пяти племен. В перестроечные годы были попытки перебороть эту традицию, привести к власти в Ашхабаде лидера племени йомудов, населяющего запад страны, каспийское побережье, Красноводск (ныне Туркменбаши), но они не удались. Ниязов, представлявший ахал-теке, уже тогда одержал аппаратную победу над Назаром Союновым, лидером йомудов, и стал первым секретарем ЦК Компартии Туркменской ССР в 1985 г.

После распада СССР все лидеры племен получили посты вице-премьеров и дали клятву Ниязову у священного камня в Медине, что не будут выставлять свою кандидатуру на первых президентских выборах. Когда при не вполне ясных обстоятельствах в декабре 2006 г. Ниязов скоропостижно скончался, его преемником оказался никому до тех пор неизвестный министр здравоохранения Бердымухамедов, чрезвычайно похожий на Ниязова в молодости. Был запущен слух, что преемник — внебрачный сын Ниязова. Официальных опровержений или подтверждений не последовало, но сам по себе этот слух дол-

жен был легитимировать Бердымухамедова в качестве преемника, учитывая то, что он принадлежит к ахал-теке.

Примером регионального типа авторитаризма является Таджикистан. Эмомали Рахмон — выходец из кулябского (южного) клана, который в союзе с северным, промышленно развитым ленинабадским (ныне ходжандским) кланом оказался победителем в гражданской войне с рядом территориальных, преимущественно горных южных кланов, сохранивших исламские традиции. Впрочем, сегодня, спустя почти 27 лет после прихода к власти (после отставки Назарбаева Рахмон формально становится дуайеном президентского корпуса в СНГ), таджикский вождь опирается на чрезвычайно узкую базу номенклатурной поддержки, состоящую из «семьи» и нескольких преданных ему лично земляков из родного города Дангары Кулябской области.

Роль силовых структур в обеспечении надежного транзита власти в Узбекистане и Казахстане была решающей. При этом в Узбекистане в силу внезапности смерти Каримова осталось неизвестным, кого он видел в качестве своего преемника. Тем не менее пауза в три-четыре дня в конце августа — начале сентября 2016 г., между фактической смертью Каримова и официальным сообщением о ней, позволила членам высшего руководства страны договориться о преемнике. При этом всевластному руководителю СНБ Узбекистана Рустаму Иноятову в обмен на лояльность и оказанную новому лидеру Шавкату Мирзиёеву поддержку была гарантирована личная неприкосновенность (при условии добровольной отставки) и почетная должность сенатора. Эта договоренность позволила новому президенту избавиться и от других силовиков каримовского призыва.

Опыт узбекского транзита власти был учтен в Казахстане. Лидер страны должен убедиться в том, что транзит еще при его жизни будет осуществлен по его сценарию. Через пять дней после объявления о смерти Каримова Назарбаев назначает на пост руководителя Комитета национальной безопасности Казахстана доверенного человека, Карима Масимова, освобождая его от должности премьер-министра. Именно Масимов должен обеспечить бесперебойную работу механизма передачи власти выбранному Назарбаевым преемнику.

Выступая 16 мая на Астанинском экономическом форуме, Назарбаев определенно дал понять, что остается в политике («в качестве Лидера нации и председателя Совета безопасности продолжу участвовать в работе по стратегическим направлениям развития государства, включая вопросы безопасности, внутренней и внешней политики»). Реальный же транзит власти (Назарбаев, между прочим, впервые сам употребил в своей риторике этот оборот) состоит лишь с фактическим прекращением полномочий Назарбаева в связи с потерей дееспособности либо с кончиной. До тех пор президентство Токаева будет носить ограниченный характер.

Андрей Чеботарёв,
директор Центра актуальных исследований «Альтернатива»
(Казахстан)

КАЗАХСТАН: СТАНЕТ ЛИ ПЕРСОНАЛИСТСКИЙ ТРАНЗИТ ТОЛЧКОМ К ДЕПЕРСОНАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ?

Уход Нурсултана Назарбаева с поста президента, в принципе, был в течение последних двух лет вполне ожидаемым событием. Особенно после изменения в 2018 г. статуса и полномочий Совета безопасности и наделения Назарбаева как первого президента — Елбасы (Лидера нации) полномочиями его пожизненного председателя. Свое решение экс-президент объяснил необходимостью обеспечения прихода к власти нового поколения руководителей, которые продолжают проводимые в стране преобразования. Реальными же причинами решения представляются следующие соображения.

Во-первых, общая заинтересованность Назарбаева в том, чтобы осуществить процесс транзита в максимально контролируемом лично им формате, сохранив при этом как политический курс страны, так и выстроенный баланс сил внутри правящей элиты, в том числе положение в системе государственной власти и экономические активы своей семьи.

Во-вторых, анализ хода и последствий транзита власти в соседнем Узбекистане. С приходом в президентский офис (после внезапной смерти Ислама Каримова) экс-премьера Шавката Мирзиёева внутриэлитный баланс сил резко изменился в пользу нового главы государства и его клана. Были вытеснены из своих сфер влияния члены семьи и отдельные ближайшие соратники первого президента, происходит постепенная десакрализация его персоны. Такое развитие событий в соседней стране со схожей системой правления должно было озадачить Назарбаева, членов его семьи и ближайшее окружение. Тем более что в Казахстане трудно представить консенсус среди основных групп влияния по кандидатуре второго президента, а также механизм гарантий семье первого президента при его возможном отсутствии.

В-третьих, это нарастание негативных тенденций в экономике и социальной сфере. Зима этого года ознаменовалась межэтническим конфликтом в Караганде и акциями протеста многодетных матерей в Алматы, Астане и Шымкенте. Не исключено, что под воздействием как внешних («санкционное» противостояние между Западом и Россией, «торговая война» между Китаем и США), так и внутренних факторов ситуация в ближайшее время станет еще более нестабильной. В этом случае Нурсултан Назарбаев мог сыграть на опережение и начать транзит в пока относительно благоприятной социально-политической обстановке.

В любом случае передача президентских полномочий проходит в абсолютно контролируемом формате, а сам Назарбаев демонстрирует намерение сохранить в течение продолжительного времени свое влияние на политическую жизнь Казахстана и его внешнюю политику. Фактически в стране запущен процесс формирования качественно новой системы власти. Если раньше вертикаль власти начиналась с президента как главы государства, то теперь это начало фактически олицетворяет собой Елбасы. Наблюдается некий симбиоз элементов иранской системы, где есть верховный руководитель (рахбар) и подотчетный ему избранный президент, и китайской системы во времена Дэн Сяопина, для которого было достаточно официально возглавлять Центральный военный совет КНР.

Ключевым механизмом контроля является возглавляемый Назарбаевым пожизненно Совет безопасности, в полномочия которого входит, в частности, обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных государственных органов, акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Таким образом, Назарбаев сохраняет широкое влияние в кадровой политике. Кроме того, он продолжает возглавлять партию Nur Otan, имеющую большинство мест в Мажилисе Парламента, и Ассамблею народа Казахстана.

Все это также позволяет первому президенту надежно сохранять за собой позицию неформального верховного арбитра в отношениях между ведущими группами влияния и отдельными высокопоставленными персонами в правящей элите страны. Практически все они продолжают рассматривать его как гаранта сохранения статус-кво.

На этом фоне Касым-Жомарт Токаев пока выглядит как номинальный президент, призванный обеспечить продолжение политического курса предшественника, выполняя его указания. В качестве знаков абсолютной лояльности, видимо, было согласовано заранее переименование столицы республики в Нур-Султан и выдвижение на пост председателя Сената Парламента старшей дочери Назарбаева Дариги. В целом Токаев, чья дистанцированность от основных групп влияния не позволяет ему опереться на какую-либо из них, вряд ли будет способен справляться со своими полномочиями в ближайшее время без опоры на авторитет и поддержку Назарбаева.

Важным этапом транзита станут президентские выборы 9 июня, на которых Токаев гарантированно (при абсолютном контроле властей) будет избран президентом. Это повысит его легитимность. Однако в силу указанных причин он в течение длительного времени будет оставаться зависимым от Назарбаева. В завершающую фазу транзит войдет лишь с полным уходом первого президента от участия в политической жизни.

Пока положительными качествами транзита являются, во-первых, то, что он идет не по семейно-династическому сценарию, и, во-вторых, тот факт, что второй президент не входит ни в одну из основных неформальных групп влияния

и не имеет серьезных активов и интересов в бизнесе. Токаев был и остается выдвинутым исключительно Назарбаева; работая преимущественно на поприще дипломатии и в Сенате, он практически всегда был занят проведением государственной линии и дистанцирован от различных частных и групповых интересов.

Можно ожидать, что для укрепления своих позиций в качестве полноценного главы государства второй президент сделает ставку на официальные институты и отношения. В таком случае в стране может начаться постепенный переход от персонализированной системы власти к более институционализированной. Многое будет зависеть от того, кто войдет в команду Токаева и будет ориентироваться именно на него, а не на Назарбаева. Причем в процессе формирования этой команды под эгидой второго президента начнут, вполне вероятно, проявляться противоречия между президентской администрацией и канцелярией Елбасы.

В целом, при отсутствии в Казахстане опыта смены руководства и способных влиять на этот процесс устойчивых политических институтов (партии, оппозиция, местное самоуправление и т.д.), транзит, несомненно, сопряжен с определенными рисками. В том числе с вероятностью протестов, причем как стихийных, отражающих общественное недовольство, так и негласно организованных элитными группами, недовольными ходом транзита. Впрочем, созданная и укрепляемая годами Назарбаевым и его ближайшим окружением система обладает устойчивостью и инерцией, так же как и привыкшая к определенной зоне комфорта в ее рамках значительная часть казахстанского общества.

Кирилл Рогов,
фонд «Либеральная Миссия»

СЦЕНАРИИ НЕДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНСФЕРА ВЛАСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН

ПЕРСОНАЛИСТСКИЕ ДИКТАТУРЫ И КОНКУРЕНТНЫЕ ОЛИГАРХИИ

Исходной точкой нашего анализа феномена недемократических транзитов власти на постсоветском пространстве является различие двух типов политических режимов, сложившихся здесь. Это, с одной стороны, группа стран с консолидированными авторитарными (персоналистскими) режимами: Туркменистан, Узбекистан, Казахстан, Таджикистан — в Средней Азии; Азербайджан — на Кавказе, Белоруссия и Россия — в европейской части. А с другой — группа стран с режимом, который мы склонны называть конкурентной олигархией. Это Украина, Молдова, Армения, Грузия и Киргизия.

Различие двух типов режимов хорошо заметно на формальном уровне. Достаточно сказать, что в семи странах первой группы за 28 лет находились у власти 13 глав исполнительной власти (в среднем по 15 лет на каждого), а в пяти странах второй группы — 26 глав (в среднем по 5,4 года на каждого). В странах первой группы за последние 12 лет средний результат победителя выборов располагался в диапазоне от 70 до 98%, а во второй — в диапазоне 46–60%. Иными словами, в первой группе выборы проходят в режиме полной предсказуемости (о чем свидетельствует средний результат победителя) и не являются механизмом смены власти, во второй — их результат достаточно часто выглядит непредсказуемым и приводит к смене власти. Стоит отметить также, что в странах второй группы за последние 16 лет имели место семь революций — массовых выступлений, приводивших к смене власти и объявлению досрочных выборов. Это демонстрирует, что уровень электорального давления в этих странах является довольно высоким, что, безусловно, вынуждены учитывать элитные группы.

При этом две страны совершили переход из одной группы в другую. Киргизия до начала 2000-х (при Аскаре Акаеве) эволюционировала в направлении персоналистского авторитаризма, а затем перешла во вторую группу, пережив две революции и конституционное ограничение президентства единственным пятилетним сроком. Россия же, наоборот, до начала 2000-х годов по ряду признаков развивалась скорее как конкурентная олигархия, а в последние 15 лет совершила переход к достаточно консолидированному персоналистскому авторитаризму.

В первой группе стран выборы не только не являются механизмом сменяемости власти и ее контроля со стороны избирателей, основу власти составляет здесь единая иерархическая патрональная пирамида, важнейшую роль в поддержании которой играют неформальные институты и механизмы¹. Плюрализм СМИ здесь в большей или меньшей степени подавлен, гражданские и политические права ограничиваются при помощи репрессий. Во второй группе стран такая единая пирамида патронажа не складывается: несколько элитных олигархических групп ведут борьбу за доминирование и контроль над структурами исполнительной власти, ища в этой борьбе поддержку широких социальных групп; СМИ достаточно свободны и плюралистичны, уровень гражданских и политических свобод гораздо выше.

Но проблема недемократических трансферов власти актуальна для обеих групп. И там и там контроль над исполнительными полномочиями дает слишком большое преимущество, а утрата этого контроля чревата столь же большими рисками. Однако доступные механизмы недемократического трансфера власти в двух группах стран очень различаются. В целом мы выделяем три основные модели.

ДЕСПОТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПЕРЕХОДА И ЕЕ ПАРАДОКСЫ

Все постсоветские страны формировались в начале 1990-х как президентские режимы. В то же время переход от тоталитарной к электоральной легитимности вынуждал их элиты записывать (как под копирку) в конституциях ограничения количества президентских сроков. В первой (авторитарной) группе стран на первом этапе лидеры шли по пути увеличения продолжительности президентских сроков, а также отмены ограничений на их число, обеспечивая себе в конце концов фактически пожизненное президентство².

Двое из лидеров, установивших в своих странах консолидированный авторитарный режим, продолжают оставаться у руля по сей день (Эмомали Рахмон

1 См.: Hale H. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge Univ. Press, 2014.

2 См. об этом в статье Евгения Иванова «Четыре волны битвы за преемственность».

в Таджикистане и Александр Лукашенко в Беларуси). В трех странах лидеры сменились в силу естественных причин — физической смерти. Эти три кейсы мы описываем как деспотическую модель недемократического перехода власти. Она характеризуется тем, что принятие решения о следующем лидере проходит в закрытом режиме, вне всяких формальных процедур или в противоречии с ними, а когда имя нового лидера уже определено, он становится исполняющим обязанности президента и затем триумфально избирается новым президентом в отсутствие конкурентов и получая огромный процент поддержки. Электоральные процедуры здесь не имеют практически никакого значения при выборе нового лидера.

Так, президент Азербайджана Гейдар Алиев назначил своего сына Ильхама премьер-министром и обеспечил ему триумфальное избрание в президенты (Алиев-младший получил на выборах 79,5% голосов). Отец всех туркмен Сапармурат Ниязов скончался в 2006 г., не назначив наследника. По конституции полномочия исполняющего обязанности президента перешли к председателю Межлиса О. Атаеву, но он был в тот же день арестован, а исполняющим обязанности президента по решению Государственного совета безопасности назначен вице-премьер, министр здравоохранения Гурбангулы Бердымухамедов. Вскоре он был избран президентом, получив, по официальным данным, более 89% голосов. В Узбекистане Ислам Каримов также умер в офисе, не оставив преемника. Ставший по конституции исполняющим обязанности президента спикер Сената сам подал в отставку, после чего исполняющим обязанности президента стал бывший премьер-министр Шавкат Мирзиёев, который три месяца спустя был избран президентом с результатом 88,6%.

Вопреки распространенному представлению замена персоналистского лидера в крайне авторитарном режиме проходит на удивление гладко и спокойно, даже несмотря на «культ личности», которым был окружен прежний руководитель. Вся система авторитарных институтов в практически неизменном виде переходит под контроль нового диктатора, который затем с успехом заменяет прежнего на билбордах, экранах телевизоров и многочисленных плакатах.

Второй удивительной закономерностью является то, что ключевую роль в системе институтов таких режимов занимают силовики, их участие и лояльность являются важнейшим залогом перехода власти в руки нового лидера. Вместе с тем именно силовикам не удается сохранить свои позиции и личную безопасность по итогам перехода. Вскоре после выборов (обретения формальной электоральной легитимности) Бердымухамедов арестовал всесильного лидера силовой вертикали и серого кардинала прежнего режима Акмурада Реджепова и его сына (позже появились сообщения о том, что Реджепов умер в тюрьме). В Узбекистане столь же могущественный при Каримове глава силовой вертикали Рустам Иноятов хотя и сохранил пока личную неприкосно-

венность, оставшись сенатором, однако лишился постов и силовых полномочий, а все его соратники по силовой вертикали оказались в заключении. «Персоналистский культ», являющийся в таких высокорепрессивных режимах важнейшим и обязательным властным институтом, выступает на самом деле своего рода противовесом всесилию силовиков.

В целом же, если для внешнего наблюдателя деспотический переход власти выглядит гладким и успешным, то для части инсайдеров режима он таким вовсе не является и, наоборот, несет с собой максимальные риски.

АДМИНИСТРАТИВНО-ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ТРАНЗИТ: «ПАТРОНЫ» И ПРЕЕМНИКИ

Фундаментальным свойством двух других моделей недемократического трансфера является то, что они используются в странах, где отмена сроков и установление пожизненного президентства оказываются по тем или иным причинам невозможными. Этот факт сам по себе свидетельствует о тех ограничениях для авторитарной консолидации, которые здесь существуют или существовали¹.

Административно-электоральная модель перехода власти — это хорошо известная в России модель преемника. Уходящий лидер указывает на того, кого он хотел бы видеть на своем месте, назначает его (почти во всех случаях) премьер-министром или исполняющим обязанности президента и обеспечивает ему максимальное содействие, используя все доступные рычаги и возможности.

В этой модели переход власти осуществляется благодаря использованию как электоральных, так и административных технологий. И те и другие имеют значение. Генри Хейл выше убедительно показывает, что электоральный потенциал преемника является ключевым фактором успеха. В то же время Владимир Путин в 2000 г., располагая очень значительной реальной популярностью, выиграл выборы, набрав 52% голосов. А Дмитрий Медведев, вовсе не будучи столь популярным, в 2008 г., избираясь преемником Путина, получил аж 70%. Причина этого, как представляется, в том, что исполнительная власть в 2000 г. была принципиально неконсолидированной, а в 2008 г., после восьми лет путинского президентства, уже в высокой степени консолидированной. Это позволяло максимально использовать административные возможности режима, в то время как значимость электоральных факторов снижалась.

Из семи эпизодов преемничества на постсоветском пространстве три оказались однозначно провальными. В 2004 г. Леонид Кучма не сумел обеспечить

1 См. об этом, в частности, в материале Андрея Рябова «Недемократические переходы и типы постсоветских режимов».

переизбрание Януковичу, а президент Молдовы Владимир Воронин не смог провести в президенты З. Гречаную в 2009 г. Обе попытки окончились революциями. Президент Киргизии Атамбаев, передавший власть Жээнбекову в 2017 г., сейчас находится в жестком политическом конфликте с ним и заявил о переходе в оппозицию к новому президенту. В двух случаях — в Армении в 2008 г. и в России в 2012 г. — передача власти заранее объявленному лицу сопровождалась серьезными уличными протестами, которые пришлось подавлять силой и которые дестабилизировали режим на некоторое время.

Наконец, операция «Преемник» в 2000 г. в России хотя и увенчалась полным техническим успехом, выглядит более чем двусмысленной в отношении своих результатов в исторической перспективе. Владимир Путин постепенно не только достаточно кардинально пересмотрел политический курс Бориса Ельцина, но и лишил власти и влияния большинство ключевых акторов и групп влияния позднееельцинской элиты. Учитывая все это и имея в виду те цели, которые преследовали «патроны», приступая к операции «Преемник», мы видим, что модель эта вовсе не является надежной: она чревата как электоральными срывами и послевыборными протестами, так и полной или частичной «изменной» преемника в будущем.

В России имели место три операции «Преемник» — передача власти электоральным путем заранее определенному лицу. Это связано с ее промежуточным положением между двумя типами постсоветских режимов, выразившимся, в частности, в том, что ограничение числа президентских сроков здесь не было пока отменено. При этом если выборы 2000 г. сопровождалась достаточно серьезной политической борьбой, а их результаты выглядят формально конкурентными, то выборы Д. Медведева в 2008 г. были неконкурентными и несли в себе некоторые признаки деспотической модели. Кроме того, в президентство Медведева длительность президентских сроков была увеличена, что также является шагом в направлении утверждения институтов деспотии.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ: ЕЕ ВАРИАНТЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ И НЕПРЕДНАМЕРЕННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Институциональная модель — это случай, когда действующий лидер, не имея возможности сохранить за собой собственно президентский офис, пытается перераспределить полномочия между политическими и государственными институтами так, чтобы сохранить контроль над принятием решений (Генри Хейл выше называет это моделью «а-ля Дэн Сяопин»). Эта модель существует в двух изводах — конкурентном (парламентском) и авторитарном. Первый вариант встречается в странах с высоким уровнем электорального давления и фрагментированности элит (конкурентные олигархии).

В 2003 г. Леонид Кучма, опасаясь, что проиграет выборы на третий срок, внес в парламент законопроект, предусматривавший избрание президента парламентом (законопроекту не хватило шести голосов для принятия). Избравшись на второй срок, Михаил Саакашвили провел реформу, превращавшую Грузию в парламентско-президентскую республику (как предполагали его оппоненты — чтобы остаться у власти по окончании своей полной президентской каденции). Президент Саргсян во время второго срока провел реформу, вводящую парламентскую модель в Армении, обещая при этом не избираться в премьеры. Наконец, киргизский президент Атамбаев не только назначил Жээнбекова премьером и затем объявил его своим кандидатом в президенты, но и провел поправки, усиливающие полномочия премьера и политическое значение утверждающего его в должности парламента.

Во всех этих случаях уходящий президент (не имея возможности отменить конституционные ограничения по срокам) стремился сохранить контроль над исполнительной властью через парламентское большинство. Во всех этих случаях комбинация не удавалась. Точнее, она удавалась в первой части — перераспределения полномочий от президента к парламенту (на Украине ограничивающие президентскую власть поправки были приняты в 2004 г. между вторым и третьим турами президентских выборов), но не удавалась во второй — уходящему президенту не удавалось сохранить контроль над парламентом. (Не удалось это и Владимиру Воронину в Молдавии, где с конца 1990-х президент избирался парламентом; по окончании двух своих конституционных президентских сроков он пытался провести в президенты «преемницу», сохранив за собой контроль над парламентом в должности его председателя.)

В результате парадоксальным образом дрейф в сторону парламентаризма в странах конкурентной олигархии (Армения и Грузия вплотную приблизились к тому, чтобы закрепить парламентскую форму правления; парламентско-президентскими республиками являются Молдова и Украина) определяется не неким просвещенным замыслом, а ожесточенной борьбой элитных групп и их стремлением секьюритизировать свое положение в случае неудачи на предстоящих выборах или сохранить контроль над исполнительной властью с помощью парламентского большинства. Условиями этой «непроизвольной» эволюции в направлении распределенной системы власти являются, однако, не только высокий уровень конкуренции элитных групп, но и способность населения периодически вмешиваться в этот процесс, когда возникает угроза, что одна из групп создает условия для своего долгосрочного доминирования.

Элементы авторитарного варианта институциональной модели недемократического трансфера власти мы можем наблюдать в сценариях российского «тандема» 2008–2012 гг. и начавшегося трансфера власти в Казахстане.

Выдвинув в качестве своего преемника Дмитрия Медведева в 2008 г., Владимир Путин не ушел на покой, как до этого Борис Ельцин, а стал премьер-министром и лидером «правящей партии». То есть получил рычаги контроля не

только в исполнительной вертикали, но и над парламентом (как в парламентском сценарии институциональной модели, описанной выше). В то же время было принято правило, что именно руководство правящей партии предлагает президенту кандидатуры назначаемых им губернаторов. Наконец, сразу после инаугурации Медведева, в мае 2008 г. должность секретаря Совета безопасности занял ближайший соратник Путина по силовой вертикали Николай Патрушев (с этого момента началось политическое укрепление этого органа, в частности был принят закон о Совете безопасности).

В свою очередь, Нурсултан Назарбаев, как известно, покинув пост президента, также остается пожизненным секретарем Совета безопасности, с одной стороны, и лидером правящей партии «Нур Отан» — с другой. В обоих случаях, таким образом, очевидно стремление расщепить президентские полномочия, сохранив контроль над назначением премьер-министра, с одной стороны, и силовой вертикалью — с другой. В отличие от описанного выше сценария, характерного для конкурентных олигархий, здесь не происходит формального расширения полномочий парламента и премьера как таковых, а политический вес лица, к которому переходят полномочия по контролю над парламентом и правительством, подтвержден тем, что оно одновременно сохраняет рычаги контроля над силовой вертикалью. Впрочем, примеров надежного функционирования такой модели на постсоветском пространстве мы пока не видели. Эпоха «тандема» закончилась нарастающей поляризацией в элитах, фактическим проигрышем «партии власти» на парламентских выборах 2011 г. и последовавшими за этим массовыми протестами. А казахстанский транзит пока лишь запущен.

Классификация недемократических трансферов власти и их последствий

Сценарий		Описание	Успешность		
Базовый	Подтип		Успешность сценария	Сохранение стабильности	Преемственность
Деспотический	Династический	Азербайджан-2003: передача власти от Г. Алиева к И. Алиеву	Успешный	Протесты	Достигнута
		Туркмения-2006: Назначение Г. Бердымухамедова после смерти С. Ниязова	Успешный	—	Ограниченная преемственность
		Узбекистан-2016: назначение Ш. Мирзиёева после смерти И. Каримова	Успешный	—	Ограниченная преемственность
	Элементы сценария «Преемник» и институционального сценария	Казахстан-2019: передача части полномочий Н. Назарбаевым К.-Ж. Токаеву	Неоконченный	—	—

Продолжение таблицы

Сценарий		Описание	Успешность		
Базовый	Подтип		Успешность сценария	Сохранение стабильности	Преимственность
Административно-электоральный («Преемник»)	Конкурентный	Россия-2000: избрание В. Путина преемником Б. Ельцина	Успешный	—	Ограниченная преимственность
	Конкурентный	Украина-2003: попытка избрания В. Януковича в качестве преемника Л. Кучмы	Неуспешный	«Оранжевая революция»	—
	Неконкурентный, с элементами институционального	Россия-2008: избрание Д. Медведева в качестве преемника В. Путина на условиях «тандема» — сохранения за Путиным широких полномочий	Успешный	—	Ограниченная преимственность
	Конкурентный	Армения-2008: избрание С. Саргсяна в качестве преемника Р. Кочаряна	Успешный	Протесты	Преимственность
		Молдова-2010: попытка избрания З. Гречаной в качестве преемника на посту президента	Неуспешный	Революция	—
		Россия-2012: возвращение В. Путина в президентский офис с согласия Д. Медведева (продолжение «тандема»)	Успешный	Протесты	—
	Смешанный, с элементами институционального	Киргизия-2017: избрание С. Жээнбекова преемником А. Атамбаева	Неуспешный	—	—
Институциональный	Парламентский	Украина-2003: попытка Л. Кучмы перейти к выборам президента парламентским большинством	Неуспешный	—	—
		Грузия-2012: реформа М. Саакашвили по переходу Грузии к парламентско-президентской форме	Неуспешный	—	—
		Армения-2018: реформа С. Саргсяна по переходу Армении к парламентской модели	Неуспешный	«Бархатная революция»	—

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Данные о классификации и успешности сценариев суммированы в таблице выше.

Так или иначе, из этого краткого обзора вполне очевидно, что недемократические трансферы власти, столь регулярно повторяющиеся в постсоветских странах, не являются некими окказиональными, анекдотическими эпизодами, но функционируют как устойчивый институт. Этот институт, в свою очередь, с одной стороны, тесно связан с родовыми травмами этих режимов: гипертрофией исполнительной власти, неспособностью выстроить систему гражданского контроля над ней, слабостью формальных институтов и произволом правоприменения. А с другой стороны, различные модели недемократических переходов, их эволюция и степень их успешности отражают, во-первых, реальный вес тех или иных базовых политических и государственных институтов и организаций, а во-вторых, позволяют увидеть неочевидную институциональную динамику различных типов режимов в разных странах. Попытки недемократических трансферов, как правило, обнажают глубокий конфликт формальных и неформальных институтов, а их исход фиксирует то или иное разрешение этого конфликта.

Несколько иначе выглядит при ближайшем рассмотрении и вопрос о степени успешности недемократических трансферов. Представление многих экспертов об успешности подобных сценариев в консолидированных авторитарных режимах связано с тем, что здесь они реже сопровождаются проявлениями общественной и политической нестабильности. Однако, как представляется, это не свойство сценариев, а свойство режимов. В то же время если еще одним критерием успешности считать преемственность политического курса и сохранение позиций членов узкой «правлящей коалиции» («ближнего круга»), то ситуация выглядит совершенно иначе. И курс и коалиция по прошествии времени почти всегда оказываются переформатированными.

СЕРИЯ «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ — ЭКСПЕРТИЗА»

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В 2011–2013 ГГ. КРИЗИС И ТРАНС-
ФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО АВТОРИТАРИЗМА. — Москва : Либеральная Миссия, 2014. — [Вып. 1].
URL: <http://www.liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>

СЕМЬ ТОЩИХ ЛЕТ: РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА НА ПОРОГЕ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ : МАТЕРИА-
ЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА. — Москва : Либеральная Миссия, 2016. — [Вып. 2].
URL: http://www.liberal.ru/modules/spaw2/uploads/files/sem_toshih_let_02_04_16.pdf

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ : 2014–2016 : ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ АВТОРИТАРНОЙ КОН-
СОЛИДАЦИИ. — Москва : Либеральная Миссия, 2016. — [Вып. 3].
URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Prakticheskoe_razivitie_Rossii.pdf

СТРЕСС-ТЕСТ НА ПОЛ-РОССИИ : ТЕХНОЛОГИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ДОМИНИРОВАНИЯ И ИХ ОГРАНИ-
ЧЕНИЯ : АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ 2018 Г. — Москва : Либеральная Миссия, 2018. —
[Вып. 4].
URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Libmissiya_vibory_2018.pdf

КРЕПОСТЬ ВРАСТАЕТ В ЗЕМЛЮ : ГОД ПОСЛЕ ВЫБОРОВ: СТРАТЕГИИ, ВЫЗОВЫ, ТРЕНДЫ. — Москва :
Либеральная Миссия, 2019. — [Вып. 5].
URL: <http://www.liberal.ru/upload/files/krepost.pdf>

ЦАРЬ ГОРЫ
НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНСФЕР ВЛАСТИ
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Под редакцией Кирилла Рогова

Ответственный за выпуск — М. Ледовский

Дизайн-макет — М. Ратинова

Редактор — Е. Абоева

Верстка — К. Бибо

Подготовлено к печати 04.06.2019

Фонд «Либеральная Миссия»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел. : +7 (495) 621 33 43, 623 45 66
Факс: +7 (495) 623 28 58

Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.