

Фонд «Либеральная Миссия»

Свобода и Право

Елена Лукьянова
Илья Шаблинский

Авторитаризм и демократия

ИЗДАТЕЛЬСТВО «МЫСЛЬ»



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ



Бизнес и Мысль

Фонд «Либеральная Миссия»

Серия «Свобода и право»

Основана в 2012 г.

Алексей Давыдов

НЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ЛИБЕРАЛИЗМ В РОССИИ

Виктор Шейнис

ВЛАСТЬ И ЗАКОН

Политика и конституции в России в XX—XXI веках

Владимир Малахов

ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ

Концепции и практики

Александр Оболонский

ЭТИКА ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЫ

И РЕАЛИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Леонид Никитинский

АПОЛОГИЯ ЖУРНАЛИСТИКИ

(в завтрашний номер: о правде и лжи)

Эмиль Паин, Сергей Федюнин

НАЦИЯ И ДЕМОКРАТИЯ

Перспективы управления культурным разнообразием

Игорь Клямкин

КАКАЯ ДОРОГА ВЕДЕТ К ПРАВУ?

СТАНДАРТЫ СПРАВЕДЛИВОГО ПРАВОСУДИЯ

Международные и национальные практики

Под ред. Т. Г. Морщаковой

ВЕРХОВЕНСТВО И ПРАВО КАК ФАКТОР ЭКОНОМИКИ

(Международная коллективная монография)

Под ред. А. Г. Федотова, Е. В. Новиковой,

А. Р. Розенцвайга, М. А. Субботина

«ОСОБЫЙ ПУТЬ» СТРАНЫ

Мифы и реальность

Под общ. ред. А. В. Оболонского

Елена ЛУКЪЯНОВА
Илья ШАБЛИНСКИЙ

АВТОРИТАРИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ



•МЫСЛЬ•

Москва, 2018

УДК 321.64
ББК 66.03
Л84



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ



Бизнес и Мысль

Для оформления переплета использована фотография,
сделанная Настасьей Ивановой 6 мая 2012 г. в Москве
на ул. Большая Ордынка

Лукиянова, Елена Анатольевна

Л84 Авторитаризм и демократия / Елена Лукьянова, Илья Шаблин-
ский. — Москва : Мысль ; Бизнес и Мысль, 2018. — 349 с.

ISBN 978-5-244-01207-1 («Мысль»)

Объект внимания авторов — важнейшие черты авторитарных политических режимов, особенности их функционирования. Эти особенности разбираются на примерах конкретных политических режимов Европы, Латинской Америки, Азии и Африки. Специальное внимание уделяется политическим режимам, возникшим после распада Союза ССР. Детально рассматриваются изменения, происходившие в последние два десятилетия в политическом режиме Российской Федерации. В этой связи авторы описывают проблемы гибридных (имитационных) режимов, такие, в частности, как ослабление парламентаризма, коррупция и др.

УДК 321.64
ББК 66.03

ISBN 978-5-244-01207-1 («Мысль»)

© Фонд «Либеральная
Миссия», 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
-----------------------	---

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. АВТОРИТАРНЫЕ РЕЖИМЫ В XX ВЕКЕ

Глава 1. О рамках исследования и дифференциации авторитарных и тоталитарных режимов	13
Глава 2. Стадии формирования авторитарных режимов. Использование правовых инструментов при их установлении и оформлении	24
Глава 3. Консолидация авторитарных режимов и обеспечение их легитимации	37
Глава 4. Идеологическое оформление авторитарных режимов.....	51
Глава 5. Стабильность и сменяемость авторитарных лидеров	67
Глава 6. Роль авторитарных режимов в экономической модернизации и обеспечении политической стабильности	75

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ПОСТСОВЕТСКИЙ АВТОРИТАРИЗМ

Глава 7. Условия и особенности установления конституционных основ постсоветских авторитарных режимов.....	92
Глава 8. Особенности принятия действующей Конституции России. Изменения конституционного строя в период президентства Бориса Ельцина (1994–1999 годы).....	120
Глава 9. Инволюция конституционного строя России за последние 15 лет. Контрреформы 2000–2015 годов	127
Глава 10. Итоги конституционной инволюции.....	136
Глава 11. Авторитарные режимы прошлого и российский политический режим: сходство и различия	144

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. ИГРА В НАПЕРСТКИ С ДЕМОКРАТИЕЙ.**ИМИТАЦИОННЫЙ ХАРАКТЕР СОВРЕМЕННОГО АВТОРИТАРИЗМА**

Глава 12. Гибридный или имитационный? Дискуссия о современных политических режимах . . .	161
Глава 13. Имитационные политические режимы как новая политико-правовая реальность	171
Глава 14. Имитационные политические режимы и парламентаризм (политический режим – парламент – выборы – качество законов)	201
Глава 15. Имитационные политические режимы, права человека, верховенство права и правовое государство, правовые и неправовые законы	221

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. НЕКОТОРЫЕ СПЕЦИФИЧЕСКИЕ**ОСОБЕННОСТИ ИМИТАЦИОННЫХ АВТОРИТАРНЫХ РЕЖИМОВ**

Глава 16. Имитационные политические режимы и гибридные войны	265
Глава 17. Имитационные политические режимы и коррупция	295
Глава 18. Штрихи к портрету экономики имитационных политических режимов	319

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ПРАВ ЛИ БЫЛ ДЮВЕРЖЕ?	334
---	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Динамика конституционных изменений формы правления в Украине	341
---	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Цели и основания использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории России, сформулированные в российском законодательстве и в документах ООН	346
--	-----

ВВЕДЕНИЕ

Политические режимы, при которых в руках одного человека либо узкой группы лиц сосредоточена неограниченная власть, — специальный и достаточно интересный объект мира современных правовых явлений. В этом мире почти не остается места для абсолютных монархий с наследуемой властью, опирающейся на династическую традицию. Но для авторитарных режимов это пространство пока сохраняется. Причем некоторые из этих режимов предпринимают попытки обзавестись собственной династической традицией, превратившись в псевдомонархии.

После Второй мировой войны возникновение и укрепление режимов личной власти происходило в условиях противостояния двух военно-политических блоков — советского и североатлантического. С целью укрепления личной власти авторитарные правители выбирали себе внешних покровителей и союзников, паразитируя на межблоковых противоречиях. В ту пору весьма актуальной оказалась проблема дифференциации авторитарных и тоталитарных режимов. Последние рождались в основном при идеологической и материальной поддержке советского блока и, как известно, стремились контролировать не только политическую, но и все иные сферы жизни в «своих» странах.

В 1950–60-е годы авторитаризм и идея «сильной руки» были «в тренде» в Азии и Южной Америке практически в той же мере, что и идея демократии в Европе. Хотя авторитарные антикоммунистические режимы в Португалии, Испании и Греции казались многим хоть и архаичными, но в какой-то мере оправданными. Ведь рядом, в Центральной и Восточной Европе, существовали подобные и даже более жесткие тоталитарные режимы, сплоченные в советский блок. Поэтому политическая полиция не бездействовала нигде.

В 1970–80-е годы репрессивная функция многих подобных режимов постепенно стала ослабевать: диктатуры

смягчались и трансформировались. На рубеже нового тысячелетия целый ряд государств пережили пору восстановления демократических институтов. В Европе еще в 1970-е годы были восстановлены демократии в Греции, Португалии и Испании. В Азии пережили трансформацию, а затем и крах авторитарные режимы на Филиппинах и в Индонезии. Относительно мирно демократизировались Тайвань и Южная Корея. В Южной Америке переходы от военных диктатур к демократии оказались разными — мирными в Бразилии и Чили и не очень мирными в Аргентине и Парагвае.

В любом случае обозначилась тенденция, связанная с восстановлением демократических институтов в ряде государств на разных континентах. В последнее десятилетие XX века произошел распад Советского Союза, который привел к образованию новых демократий. Однако спустя некоторое время ученые констатировали возвратный характер авторитаризма, который особенно ярко проявился в ряде постсоветских стран. Некоторые даже пришли к выводу, что спустя четверть века распад Советского Союза вообще выглядит как антидемократизационное событие. Новые режимы показали свою специфичность. Восприняв основные черты классического авторитаризма, они все же были особенными, несущими признаки другого времени и других человеческих ценностей. Их главной отличительной чертой стал имитационный характер основных демократических институтов и процедур. Отличает их и меньший характер насилия, и особые свойства войн, и специфические целеполагания, основанные на общих пережитках социалистического пути развития.

Мы уверены, что все эти черты новых автократий — и общие и особенные — должны быть учтены и осмыслены. Просто потому, что мечта человечества о тотальном закате авторитаризма пока не сбылась, а значит, тема авторитарных режимов в современном мире не теряет своей актуальности.

И конечно, в данном контексте нам особенно интересен российский опыт. Нам очень важно понять, что произошло и происходит с политическим режимом в нашей стране. А для этого необходим подробный разбор событий двух последних десятилетий в России. Каковы трансформации институтов

президента, парламента и суда? Нам представляется, что рассмотрение внутренних проблем нашего государства именно в компаративном и историческом аспектах подобных режимов в разных частях мира может быть плодотворным. Тем более что есть все основания полагать, что закат авторитаризма все же не за горами. И нам важно понимать, исходя из непростого опыта других, как все это будет происходить в нашей стране.

Главным образом, хотя и не исключительно, нас, конечно, интересует правовой аспект проблемы. Но это не значит, что мы не пересекаем границу между правовыми и политическими науками. В любом случае выбранной теме показан междисциплинарный подход.

Еще одной особенностью книги является то, что она написана двумя авторами — соратниками по видению и пониманию процессов, но очень разными по эмоциональному восприятию и стилистике изложения материала. Мужчина, написавший первую часть книги, в этом научном тандеме был, естественно, сдержаннее, суше и академичнее, а женщина (части третья и четвертая) — жестче, лапидарнее и образнее. И мы решили не приводить тексты каждого к единому усредненному знаменателю, а написали совместно соединяющую их вторую часть. Все остальное оставили в двух авторских стилях без ущерба для целостности содержания. И да пусть поймет и простит нас за эту вольность читатель!

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

**АВТОРИТАРНЫЕ РЕЖИМЫ
В XX ВЕКЕ**

Глава 1
**О РАМКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ
И ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ АВТОРИТАРНЫХ
И ТОТАЛИТАРНЫХ РЕЖИМОВ**

В этой части мы остановимся на рассмотрении проблем политических режимов, возникших и сформировавшихся после Второй мировой войны. Сделаем исключение лишь для режимов Ф. Франко в Испании, А. Кармона — А. Салазара в Португалии и отчасти для политического режима в Мексике. Они прошли основные стадии своего развития и упадка уже в послевоенном мире. Следует отметить, что появление в теоретических работах (и, наверное, в первую очередь в работах философов «франкфуртской школы») понятия «авторитарный режим», по мнению многих авторов, оказалось в определенной мере связано с осмыслением политико-правовых особенностей как раз послевоенных режимов в Испании и Португалии¹. Эти режимы все еще оставались диктатурами и развивались в определенной изоляции от демократизирующейся Европы, но к ним уже явно был неприменим термин «тоталитаризм», выработанный с учетом реальностей режимов Муссолини в Италии и Гитлера в Германии. Нужно сказать, что именно тогда стала заметна некоторая зыбкость и условность критериев, позволяющих отграничивать «чисто» тоталитарные режимы от авторитарных. Мы все же не собираемся отрицать или умалять инструментальной полезности этих критериев.

В мире, который мы называем послевоенным, в первые же годы его формирования было образовано то, что сегодня мы относим к основам современного международного правопорядка. В 1945 году был утвержден Устав ООН, спустя еще три года Генеральной Ассамблеей ООН была принята Всеобщая декларация прав человека. Еще два года спустя 14 европейских государств подписали Европейскую конвенцию о защите

¹ См.: *Ворожейкина Т.* Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и различия // Вестник общественного мнения. 2009. № 4.

прав человека и основных свобод. Нормы этих международно-правовых актов заложили новую основу для современных межгосударственных отношений и во многом предопределили направления внутренней политики присоединившихся к этим нормам государств, хотя для многих из них этот путь был непростым.

Не менее важно и другое. Именно в это послевоенное время получил широкое распространение и дополнительное обоснование взгляд на демократию как на ценность. Национал-социализм в Германии и фашизм в Италии породили и свои образы государства и политического режима, и свои соблазны. И хотя они были побеждены в тяжелейшей войне, они, безусловно, обозначили альтернативу политической демократии как способу организации власти. Приверженцы демократии стали лучше представлять себе ее цену.

В то же время диктаторы, опирающиеся на национализм, получили образцы, на которые они могли с уважением и восхищением коситься и у которых что-то заимствовать, хотя никогда в этом не признавались. Их альтернатива демократии была подпитана немалым историческим опытом, в том числе мрачным и трагическим. И надо сказать, что эта альтернатива не была в тот период единственной. Одним из порождений того же послевоенного мира стало сообщество тоталитарных государств — сателлитов Союза ССР, воспроизводивших в той или иной мере советский режим. Причем данное сообщество несколько десятилетий расширялось.

В связи с этим возникает необходимость попытаться четко дифференцировать авторитарные и тоталитарные режимы. Данной проблеме, как известно, посвящена обширная литература. И хотя для нашей работы проблема указанных различий носит второстепенный характер, к ней следует обращаться в тех случаях, когда конкретный режим личной власти по мере и широте охвата контроля над обществом либо по степени жестокости выходит за некоторые рамки, заставляя вспоминать опыт тоталитарных государств. Для нас также представляет интерес процесс возникновения авторитарных режимов в результате разложения тоталитарного государства и на основе его бывших структур.

В любом случае о тоталитаризме можно говорить тогда, когда мы встречаемся с монопольным положением официальной идеологии и правящей партии, сращиванием аппарата этой партии с государственным аппаратом, жестким преследованием любого инакомыслия и нелояльности, идеологическим контролем над СМИ, культурной сферой и экономикой. Как известно, тоталитаризм мог означать как диктат правящей партии в отношении предпринимателей, так и полную национализацию средств производства и торговли.

Обеспечение эффективности подобных режимов могло быть достигнуто лишь при определенных условиях. Скажем, в первую очередь при достаточной агрессивности и мощи репрессивного аппарата, а также реальной приверженности (достигающей степени энтузиазма) значительной части граждан официальной идеологии. Последнее требовало также жестких ограничений на выезд за рубеж для граждан данного государства: они не должны были получать поводов для сравнений не в пользу опекающего их режима. Требовалось и поддержание в обществе определенного морально-психологического климата. Соблюдение всех этих условий требовало немалых усилий и затрат.

Перечисленные выше признаки тоталитарного государства могли быть выражены в разной степени. Формально соответствующие им политические режимы в Албании и Польше, в Северной Корее и Чехословакии, в Китае и ГДР могли весьма существенно различаться в том, что касалось закрытости от внешнего мира или жесткости идеологического контроля. В течение 1950–60-х годов сообщество этих режимов еще расширялось, но некоторые из них пережили тяжелые кризисы. К рубежу 1980–90-х все тоталитарные режимы в Европе (пережившие ту или иную эволюцию) прекратили свое существование. В большинстве случаев это произошло мирно, но были и случаи народных восстаний.

В Азии подобные режимы (прежде всего, конечно, в Китае, а также во Вьетнаме и в Лаосе) тоже пережили непростые времена, но все же смогли адаптироваться к новым экономическим реалиям и новой международной обстановке. Фактически они отказались от многих тоталитарных механизмов,

допустив свободный выезд граждан за рубеж, обучение в иностранных университетах и пользование Интернетом (правда, с рядом ограничений). Постепенно был ослаблен и контроль за сферой культуры — в частности, за литературным творчеством и кинематографом.

Во всех этих трех азиатских государствах по мере осуществления рыночных преобразований постепенно сложились правящие олигархии (пришедшие на смену вождистским режимам). Внутри олигархий выработались механизмы смены и преемственности власти. Это вполне может быть истолковано как форма специфической авторитарной модернизации. При этом в каждом из этих государств монополия на власть одной партии, а точнее, узкой бюрократической группировки в полной мере сохранилась. И фактический запрет на какую бы то ни было независимую от власти общественно-политическую деятельность никто не отменял. Формально сохранилась и руководящая роль официальной идеологии (во всех упомянутых государствах генетически связанной с примитивизированным марксизмом). Хотя в условиях быстрого роста рыночной экономики эта роль выглядит все более искусственной. Марксистские догмы исподволь фактически замещаются разными вариантами национализма. Но идеологический контроль над СМИ остается вполне реальным.

В условиях бурного развития предпринимательства и относительной открытости этих обществ данные традиционные ограничения воспринимаются, возможно, менее остро (хотя об этом мы не можем судить с полной уверенностью). Но в любом случае очевидно, что политические режимы в Китае и во Вьетнаме (небольшой Лаос мы также ставим в этот ряд) в значительной мере утратили признаки, присущие тоталитарным режимам.

Эти признаки к началу XXI века оставались свойственны лишь КНДР и Кубе.

В этой связи — о рамках проблематики настоящей работы. Мы не обращаемся в ней к проблемам тоталитарных режимов — тех, что подпадают под данное определение с учетом приведенных выше критериев. Представляется, что данная

тема в любом случае должна рассматриваться в качестве самостоятельной.

Мы также не рассматриваем опыт создания и трансформации политических режимов Китая и Вьетнама. Эти режимы изначально формировались как тоталитарные и вождистские — в процессе гражданских войн и в условиях острых внешнеполитических кризисов. Правящие в этих странах группы соответственно с конца 1940-х и 1950-х годов не утрачивали власти и не меняли используемого партийного бренда, поскольку монопольно правящими в обоих государствах остаются коммунистические партии.

Нас в большей мере интересуют случаи перехода от демократического правления к авторитарному и (отчасти) наоборот, поскольку интерес также представляет процесс ослабления и разложения авторитарных режимов. Такими примерами особенно богата история государств Центральной и Южной Америки. Но весьма интересен и опыт некоторых восточно-азиатских государств (в частности, Индонезии и Филиппин), а также некоторых государств Северной Африки.

Специального внимания заслуживает процесс формирования новых государств на постсоветском пространстве, в границах бывшего СССР. За четверть века с момента распада Советского Союза на его месте успели возникнуть и укрепиться несколько авторитарных режимов. Мы имеем в виду режимы, установившиеся в Азербайджане, Белоруссии, Казахстане, России, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане.

В Армении, Грузии и Кыргызстане в эти годы происходили серьезные политические изменения, но монополии на власть одной группировки так и не сложилось (в трех балтийских республиках и Молдове политическая жизнь с момента распада СССР развивалась все же в основном в рамках демократических процедур).

Изначально все эти государства складывались в 1990-х годах на основе вполне демократических конституций и даже некоторого опыта реальной политической конкуренции. Но итоги оказались разными. Политическое соперничество могло перерасти как в кровавые гражданские конфликты

(в Грузии, России, Азербайджане), так и в полномасштабную гражданскую войну (Таджикистан). В условиях смуты и затяжного экономического кризиса не замедлили явиться авторитарные вожди. В одних случаях они представляли верхушку старой партийной номенклатуры (как в Казахстане, Туркменистане, Узбекистане, Азербайджане), в других — новые околовластные группировки (как в Белоруссии, Таджикистане). Нередко их воспринимали как гарантов определенной стабильности и защитников новой (рыночной) экономической среды. И нередко для этого были веские основания. Режимы личной власти выглядели подчас как переходная форма государства, пригодная для преодоления кризиса и проведения некоторых назревших реформ в экономике. Примерно с этой точки зрения многие рассматривали и политический режим, установившийся в России в начале XXI века.

За четверть века существования подобных режимов на постсоветском пространстве выявились их определенные особенности и тенденции развития. Обнаружились как сходства с авторитаризмами второй половины XX века, так и отдельные специфические черты. Поэтому, с учетом поставленных задач, следует предложить некоторые определения, которые в дальнейшем могут послужить для нас удобным инструментом. Тут мы, конечно, присоединяемся к обширному отряду исследователей, разрабатывавших эту многообещающую тему весь прошлый век и сформулировавших немало понятий, отражавших разные стороны явления. Первое десятилетие текущего века добавило, как уже говорилось, нечто новое к этому опыту.

Итак, под *авторитарным политическим режимом* мы понимаем режим, обеспечивающий неограниченную власть одного лица и его бюрократической группы над государственным аппаратом и СМИ, имитирующий иногда в целях легитимации демократические процедуры либо использующий в тех же целях лишь харизму правителя, подкрепленную силой репрессивного аппарата.

Обычно контроль авторитарного правителя и его группы не выходит за пределы названных сфер (в отличие от контроля при тоталитарном режиме). Однако известны случаи,

когда авторитарные лидеры пытались влиять и на сферы образования и культуры (фактически навязывая свои вкусы) или даже предлагали обществу подобие официальной идеологии. В таких случаях в теоретическом плане дифференциация авторитарных и тоталитарных режимов затруднена. Юристы и политологи дискутировали, скажем, в 1960-х годах по поводу сущностных характеристик режимов Ф. Франко в Испании, А. Салазара в Португалии или, уже парой десятилетий позже, М. Каддафи в Ливии и С. Хусейна в Ираке. Разумеется, суть таких дискуссий не в наклеивании этикеток. Их суть — в выявлении некоторых сущностных характеристик, позволяющих лучше понять факторы легитимации подобных режимов, их способность к внутренним трансформациям и, наконец, их долговечность.

Для некоторых консервативных авторов XIX–XX веков авторитаризм был приемлем постольку, поскольку воспроизводил или возрождал правовые формы и стиль абсолютной монархии в новых условиях. Имелись в виду ситуации, когда династическая традиция по тем или иным причинам оказывалась прервана. И для государств с сильными монархическими традициями такое воспроизведение (или замещение) форм и стилей действительно выглядело вполне органично. Вероятно, именно эту органичность смены символов — когда монархическая традиция заменяется авторитарной и наоборот — имел, в частности, в виду испанский диктатор Франко, когда восстанавливал институт монархии в рамках своего режима и назначал наследного принца Хуана Карлоса своим преемником.

Однако никакой авторитарный режим не может рассчитывать на легитимность старой (и даже не очень старой) монархии — легитимность традиционную, связанную с династической традицией. Обычно авторитарный правитель рассчитывает на легитимность, которую обеспечивает его харизма. Тут мы лишь возвращаемся к известному выводу М. Вебера. В случаях, когда глава режима утрачивает харизму, когда его популярность слабеет, его режим оказывается под угрозой. То же самое относится и к случаям, когда глава режима уходит из жизни, избежав революций и трансформаций.

Тогда в глазах значительной части граждан авторитарная власть перестает быть морально оправданной. Хотя, впрочем, это не всегда означает трансформацию режима.

Подобный режим, как мы знаем из опыта Бразилии и Аргентины, может поддерживать себя по крайней мере еще какое-то время благодаря неустанной работе репрессивного аппарата или авторитету силовых структур. Другой вариант выживания для режима — создание псевдомонархического механизма преемственности власти и передачи ее сыну ушедшего лидера.

В то же время единоличное правление не исключает и даже предполагает образование относительно сплоченной олигархической группы, способной в нужный момент поддержать или даже сменить вождя. Интересам такой группы обычно соответствует создание доминирующей партии или правящей корпорации, использующей тот или иной партийный бренд. Такая корпорация — полезный инструмент в деле имитации демократических процедур, которые являются дополнительными средствами легитимации авторитарного политического режима. А в наше время — почти всякого режима.

Различия в средствах, используемых для легитимации и поддержания авторитарных режимов, обычно рассматриваются в качестве оснований для их классификации. Таких классификаций предложено уже немало, и поэтому мы считаем необходимым обозначить некоторые из них, поскольку предполагаем далее их использовать.

К наиболее известным можно отнести классификацию различных видов авторитаризма, предложенную Хуаном Линцем¹, согласно которой можно выделять традиционалистские, или султанистские, режимы, исключающие любой политический плюрализм, а также режимы, допускающие ограниченный плюрализм при сохранении незыблемой власти лидера.

Традиционалистские (султанистские) режимы, как и следует из их названия, складываются на основе укорененной

¹ См.: *Linz J. J. Totalitarian and Authoritarian Regimes. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 2000.*

в обществе традиции единовластия и силового подавления любого инакомыслия. Для них характерно:

- 1) деспотическое правление одного лица, то есть режим личной власти конкретного диктатора, опирающегося на свой клан и лично преданную ему гвардию;
- 2) отсутствие или искусственное ограничение политического плюрализма и институтов политического представительства либо их полная имитация;
- 3) соединение политического господства и контроля над крупнейшими экономическими активами, то есть единство власти и собственности.

Такие традиционалистские режимы — относительная редкость в наше время.

Гораздо чаще встречаются авторитарные режимы, которые:

- 1) допускают ограниченный политический плюрализм, хотя чаще всего в форме нескольких вполне декоративных структур;
- 2) выстраивают систему политического представительства, обеспечивающего постоянное доминирование одной партии, и проводят выборы, дающие всегда сходные результаты;
- 3) стремятся ставить социально значимые задачи, поддерживаемые значительной частью населения.

К таким задачам могут относиться преодоление бедности, модернизация экономики и, в частности, развитие национальной промышленности, особенно импортозамещающих отраслей. Подобные режимы, получившие достаточно широкое распространение в 1930–60-е годы в Латинской Америке и в Азии, воплощали собой некий популистский тип авторитаризма.

Среди указанных режимов иногда различают кланово-бюрократические и военно-бюрократические режимы с учетом того, что во многих случаях диктатуры были следствием военных переворотов, целенаправленных действий армейской верхушки, генералитета или представителей

среднего офицерского состава. Хотя эта классификация — по субъектному составу правящих групп — оставляет в стороне ряд существенных характеристик данных режимов.

Военные режимы, как показывает опыт, не особо любят тратить время и ресурсы на суету, связанную с изображением демократии. Они полагаются на авторитет военного вождя либо просто на авторитет силы. В ряде случаев военное правление и означало именно отказ (декларируемый как временный) от демократических процедур. Установление власти «черных полковников» в Греции в 1967 году, перевороты А. Пиночета в Чили в 1973 году и группы генералов во главе с К. Эвреном в Турции в 1980 году сопровождались роспуском всех представительных органов и отказом от выборов в целях недопущения к власти (отстранения от власти) левых радикалов.

Военные режимы возглавляются представителями армейских кругов (обычно высшего генералитета), но, как известно, иногда путчи удаются полковникам и энергичным майорам. Например, руководителей переворота на Кипре в 1974 году иронически называли «черными майорами» по аналогии с «черными полковниками» из Греции. Контролируя ключевые посты, военные не могут не привлекать к сотрудничеству гражданских специалистов, более или менее разделяющих их взгляды. Администраторы «из гражданских» находятся в таких случаях в подчиненном положении. Правда, в Португалии гражданский министр А. Салазар, получив власть от армейской верхушки, фактически возглавил и даже ужесточил режим, созданный в результате военного переворота. Но это особый, нехарактерный случай. Как правило, переход власти от военных к гражданским влечет за собой возвращение к демократическим процедурам.

Кланово-бюрократические авторитарные режимы, образовавшиеся в последние десятилетия в самых разных частях мира, в целом показали себя более устойчивыми, нежели военные диктатуры. Можно предположить, что создание декоративных (или в значительной мере декоративных) представительных органов, регулярное проведение выборов в формате национальных праздников, а также имитация

многопартийности (при условии признания псевдоопозицией руководящей роли главной партии и ее лидера) приносят нужный психологический и легитимирующий эффект. Правда, как показывает практика, тоже до поры до времени.

Современной разновидностью кланово-бюрократических режимов следует признать *гибридные (имитационные) режимы*. О них нужно сказать несколько слов специально. Они, по сути дела, предоставляют собой некоторые дополнительные опции для авторитарного правителя. В каких случаях? Если лидер желает иметь под рукой доказательства относительной демократичности его режима или действительно питает некоторый (может быть, даже сугубо научный) интерес к мнениям оппонентов.

Под имитационным (гибридным) политическим режимом мы понимаем режим, который в процессе обеспечения неограниченной власти одного лица и его клана допускает деятельность некоторых независимых от власти институтов (СМИ, общественные объединения и т.п.), не имеющих, впрочем, реального влияния. Поддерживая таким путем репутацию своих режимов как относительно демократических, единоличные правители предоставляют политологам возможность множить определения «мягкого», или «электорального», авторитаризма¹. Хотя нужно признать, что черты «гибридных» режимов мы можем найти и в «управляемой демократии» в Индонезии при власти Сухарто, и в режимах Бразилии и Мексики 1970–80-х годов. И все же наибольший интерес для нас представляют подобные режимы, созданные к началу XXI века в постсоциалистических странах, и особенно на пространствах бывшего Союза ССР — в Азербайджане, Белоруссии и Российской Федерации.

¹ См.: *Levitsky S., Way L. A. The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. April 2002. N 13. P. 52; Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / ed. by A. Schedler. Boulder, CO ; London : Lynn Rienner Publishers, 2006; Wilson A. Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World. New Haven, CT ; London : Yale University Press, 2005.*

Глава 2

СТАДИИ ФОРМИРОВАНИЯ АВТОРИТАРНЫХ РЕЖИМОВ. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ПРИ ИХ УСТАНОВЛЕНИИ И ОФОРМЛЕНИИ

Период авторитарного правления обычно распадается на несколько стадий, не всегда, правда, достаточно четко различимых. Их содержание бывает связано с замашками главы режима, экономической конъюнктурой и с изменениями в международной обстановке. Как правило, развитие авторитарного режима включает стадию его установления и конституционного оформления, а также стадию последующей консолидации, то есть консервации сложившихся механизмов властвования. У нас в данном случае особый интерес вызывает юридическая сторона вопроса, хотя немалую роль может играть и идеологическое декорирование режима. Неизбежна также стадия ослабления или трансформации авторитаризма. Обычно она обусловлена тем, что судьба режима оказывается тесно связанной с судьбой конкретного человека — авторитарного лидера, который не может избежать старения и дряхления. Впрочем, иногда процесс может быть ускорен и иными, негериатрическими факторами.

Можно попытаться рассмотреть все эти стадии развития авторитарных режимов, от установления их основ до демонстрации, на основе сравнительного анализа опыта различных государств. Речь должна идти как о тех авторитарных режимах, которые уже принадлежат прошлому, так и о тех, чье функционирование мы наблюдаем сегодня.

Отправной точкой для формирования авторитарных режимов чаще всего служит либо силовой захват власти (переворот), сопровождающийся смещением действующего правительства, либо введение законно избранным (назначенным) главой государства (правительства) военного или чрезвычайного положения, открывающего путь к узурпации власти. То есть чаще всего установлению авторитарного правления

предшествует одномоментный акт, связанный, как правило, с определенными насильственными действиями.

Следует отметить, что совершенно иную модель формирования политического режима с доминированием одной партии (и правящей группы) представляет собой Мексика. Там установление авторитарного режима происходило в 30–50-х годах XX века в рамках ступенчатого, многостадийного процесса, не исключающего выборов с определенной конкуренцией и формальным признанием гражданских прав. Мексиканский опыт в какой-то мере оказался востребованным на рубеже XX–XXI веков, когда на постсоветском пространстве формировались подобные политические режимы в результате ступенчатой, поэтапной концентрации всей полноты власти в руках лица, контролирующего (как правило) исполнительную власть. Ниже мы специально рассмотрим этот вариант.

Итак, два первых сценария означают открытый одномоментный разрыв с существующей конституционной и легальной основой власти и отказ от ее конституционности (то есть от ее ограничения писаным правом). Применение насилия для устранения любых противников переворота обычно опережает попытки выдвижения какой-либо юридической базы для него. При этом во всех случаях достаточно большое внимание уделяется пропагандистскому обоснованию смены режима. С помощью подконтрольных СМИ население обычно ставится в известность о целях переворота и устраняемых с его помощью угрозах. Так, установление авторитарных режимов в 1950–70-х годах обычно оправдывалось угрозой прихода к власти леворадикальных (коммунистических) группировок либо угрозой их чрезмерного влияния. При этом на деле в ряде случаев сами по себе смещаемые правительства (главы государств) никак не могли быть отнесены к подобным силам. Но их обвиняли, и часто совершенно необоснованно, в попустительстве радикалам.

Говоря о *способах захвата власти*, можно рассмотреть исторический опыт ряда стран. Например, военному перевороту маршала Кастелу Бранку в Бразилии в 1964 году предшествовали попытки ослабить вполне конституционным

путем позиции леволиберального президента Ж. Гуларта, вызывавшего раздражение генералитета. Против президента было настроено правоконсервативное большинство Национального конгресса, которое решилось на нетривиальный ход: незадолго до вступления президента в должность была принята поправка к Конституции, введившая новую должность председателя правительства, наделенного всей полнотой исполнительной власти. Это была попытка компромисса, противоречащего самой концепции Конституции Бразилии 1946 года — согласно ее статье 78 исполнительная власть осуществлялась президентом республики. После введения поста главы правительства, назначаемого Национальным конгрессом, Бразилия на короткое время превратилась из президентской республики в парламентскую.

Однако президенту Ж. Гуларту удалось провести в 1963 году референдум, на который он вынес вопрос именно об этом конституционном изменении: «Вы одобряете поправку, которая установила парламентаризм?» (на португальском — «*Aprova o ato adicional que instituiu o parlamentarismo?*»). Около 80% избирателей ответили на этот вопрос отрицательно и тем самым выразили поддержку Гуларту. Тогда он, опираясь уже на итоги референдума, попытался провести ряд реформ (в частности, аграрную), против которых выступали как правоконсервативные политики, так и армейское начальство. В этой ситуации последнее начало решительные действия.

Надо сказать, что в начале 1960-х годов политика любого правительства в Бразилии (так же, как и в ряде других государств) оценивалась в контексте противостояния двух военно-политических блоков, ассоциируемых с США и СССР. В итоге Гуларта обвинили в проведении прокоммунистического курса, тем более что он восстановил дипломатические отношения с СССР¹.

31 марта 1964 года в штате Минос-Жейрас начался мятеж местного гарнизона, который был поддержан верхушкой

¹ См. подробнее: Антонов Ю. А. Бразилия: армия и политика. М. : Наука, 1973; Коваль Б. И. Бразилия вчера и сегодня. М. : Наука, 1975.

армии. Частей, сохранивших верность президенту, не удалось, и Гуларт вынужден был покинуть страну.

Набор предлогов для военного переворота и установления авторитарного режима в Аргентине в 1976 году был в целом сходен с тем, который использовали бразильские генералы. В основном аргентинские военные ссылались на активизацию леворадикальной организации «Монтонерос» и «бездействие» правительства. На этом основании члены военной хунты во главе с генералом Хорхе Виделой отправили президента Марию (Исабель) Перон под домашний арест и распустили Национальный конгресс.

В Чили военному перевороту 1973 года предшествовала длительная тяжелая конфронтация левого правительства президента Сальвадора Альенде, пришедшего к власти в результате выборов в 1970 году, с правой оппозицией, представленной в парламенте и армии. В отличие от Бразилии и Аргентины в Чили левоцентристские партии (конкретно блок «Народное единство») реально получили законную возможность контролировать исполнительную власть.

В результате переворота страна оказалась расколотой. Мятежники во главе с командующим сухопутными силами Аугусто Пиночетом видели основную угрозу именно в правительстве республики и его сторонниках по всей стране. Захват власти носил характер масштабной общевоинской операции и привел к многочисленным жертвам. 11 сентября 1973 года мятежные части высадили десант с нескольких военных кораблей в порту Вальпараисо (предварительно расстреляв моряков, отказавшихся участвовать в мятеже), а потом двинули танки к центру столицы, Сантьяго. При штурме президентского дворца погибли сотни его защитников, включая президента Альенде. Поэтому в ряду других южноамериканских переворотов, совершенных во второй половине XX века, переворот в Чили отличается особо кровопролитным характером.

В Индонезии жесткий авторитарный режим установился примерно в те же годы, что и в Бразилии (в 1965–1967 годах). Основанием для него послужили не просто угрозы левых радикалов, но и реальная попытка прокитайски настроенных

офицеров (маоистов) захватить власть в стране. Будущий глава режима генерал Сухарто, тогда командовавший стратегическим резервом армии, оказался на политической авансцене во время подавления попытки переворота. Мятеж был подавлен, а Сухарто, сыгравший ключевую роль в его разгроме, стал главнокомандующим. Чуть позже по его инициативе была создана возглавляемая им лично особая силовая структура, соединившая в себе армейские и полицейские функции — оперативное командование по восстановлению безопасности и порядка (Копкамтиб).

По сути дела, в Индонезии один переворот был использован для осуществления другого. Копкамтиб и отряды добровольцев в течение нескольких месяцев занимались разгромом компартии и массовыми казнями ее членов. 1 февраля 1966 года генерал Сухарто был назначен президентом Сукарно министром обороны. Фактически вся власть в государстве к этому времени перешла к армейской верхушке и к главнокомандующему. 12 марта 1967 года, подчиняясь воле военных, Временный народный консультативный конгресс (ВНКК) отстранил от должности президента Сукарно (обвиненного в потворстве путчистам) и назначил генерала Сухарто исполняющим обязанности президента. Спустя еще год, 27 марта 1968 года, на специальной сессии ВНКК Сухарто был избран на пост президента Индонезии.

В отличие от Сухарто правитель Филиппин Фердинанд Маркос стал президентом в 1965 году в результате вполне демократических выборов, выдержав жесткую конкуренцию. В 1969 году он был переизбран на второй срок, получив серьезный перевес над достаточно известным соперником. Хотя эта вторая победа оказалась уже не вполне чистой — Маркосу адресовали множество упреков в подкупе избирателей и фальсификации результатов выборов. Судя по всему, к этому времени Маркос уже размышлял над тем, как продлить свой второй срок. Через три года после выборов он заявил, что компартия развернула в стране необычайно активную деятельность, которой нужно дать отпор. Это было явное и умышленное преувеличение, но Маркос опирался на опыт соседней Индонезии. 21 сентября 1972 года

он ввел чрезвычайное положение и отменил действие Конституции 1935 года, составленной по образцу Конституции США, предусматривавшей разделение властей и систему сдержек и противовесов. Были распущены конгресс и местные органы власти, запрещена деятельность всех легальных политических партий (компартия была запрещена раньше). Запрещены были также любые акции протеста, включая забастовки и демонстрации. При этом Маркос официально объявил, что новый политический режим является «конституционно-авторитарным».

В Уругвае, как и на Филиппинах, авторитарное правление началось с того, что действующий глава государства, президент Хуан Мария Бордаберри, в июне 1973 года распустил парламент и создал вместо него государственный совет из совершенно лояльных ему лиц. Это орган президент наделил законодательными функциями. Была ограничена свобода слова и другие демократические свободы, включая право на проведение демонстраций и забастовок. Вопреки запрету, крупнейшее профсоюзное объединение Уругвая объявило забастовку, которая продолжалась почти две недели, но не принесла результата. Президента, по крайней мере на первых порах, полностью поддерживала армия.

Если говорить о *конституционном оформлении авторитарных режимов*, то при их установлении в результате одномоментного акта (переворота или введения чрезвычайного положения) инициаторы нового режима, как правило, выбирают по отношению к действующей конституции государства одну из двух тактик. Речь идет либо о замене конституции на новый, более удобный для режима документ (позволяющий говорить о «новой эпохе»), либо о полном игнорировании темы конституции как таковой.

В случае выбора первой тактики действия всех или некоторых норм конституции приостанавливается и начинается разработка нового конституционного акта, который и принимается в течение определенного времени. Такой акт, как правило, предоставляет обширные полномочия исполнительной власти, находящейся в руках авторитарного правителя, сводя к минимуму формальные возможности контроля над ней

(хотя наличие такого акта представляет собой просто пустую формальность). Данный акт может также предусматривать некие специальные удобства для диктатора (диктаторов). Например, Конституция Греции 1968 года предусмотрела должность регента в рамках конституционной монархии, поскольку король не поддержал авторитарный режим «черных полковников» и вынужден был эмигрировать. Регентом стал один из «полководцев».

Вторая тактика сводится к тому, что основной закон остается прежним, но его нормы фактически игнорируются (формально их действие также может быть временно приостановлено). И о конституции как бы забывают.

Обе тактики подразумевают активное использование декретного (или указного) права. Авторитарный правитель (правящая хунта) единолично или при помощи узкой коллегии принимает акты, имеющие нормативный характер. Как правило, подобные акты принимаются и издаются вне рамок законодательных процедур. Представительные органы либо вовсе не созываются после роспуска, либо играют сугубо декоративную роль.

Иными словами, подведение новой конституционной основы под новый режим вовсе не является обязательным условием. Тут все зависит от стратегии инициаторов переворота, их идейно-политической базы и традиций государства. Стадия провозглашения нового режима и определения его основных характеристик может быть сопряжена как с приостановлением действующей конституции, так и с изданием новой.

В Бразилии (1964 год), Греции (1967 год) и Чили (1973 год) действующие конституции поначалу формально не отменялись, но фактически они утрачивали силу и только спустя некоторое время заменялись на новые конституционные акты, соответствовавшие целям и задачам лидеров авторитарных режимов.

В Бразилии едва ли не каждая смена политического режима (в том числе и после 1945 года) сопровождалась принятием новой конституции. С конституционно-правовой точки зрения одной из целей переворота 1964 года была замена прямых выборов президента республики выборами посредством

специальной коллегии, состоящей из сторонников нового режима. Другой целью являлось устранение противников режима из политической жизни. Формальной основой новой власти стали так называемые институционные акты, издаваемые военной хунтой. Институционный акт № 1 указывал, что действие Конституции 1946 года не прекращается, но в нее вносятся отдельные изменения. В частности, правительство получило право лишать конкретных лиц всех политических прав сроком на 10 лет (тут можно вспомнить практику большевистского режима в СССР по отношению к так называемым лишенцам; разница, однако, заключалась в том, что в СССР и нелишенцы никакими политическими правами фактически не обладали). В числе первых политических прав были лишены бывшие президенты Бразилии Жуселину Кубичек и Жасиу Куадрус.

Нужно сказать, что первыми реальными политическими жертвами переворотов обычно оказывались вовсе не те радикалы, которые объявлялись главной угрозой. Так, Национальный конгресс Бразилии формально не был распущен, но депутатских мандатов были лишены те, кого путчисты считали своими конкретными политическими противниками. Без них парламент генералам вполне еще мог пригодиться. В итоге 11 апреля 1964 года руководитель переворота Кастелу Бранку был избран электоральной коллегией Национального конгресса временным президентом. Позже действие его полномочий неоднократно продлевалось. В 1965 году Институционным актом № 5 Национальный конгресс был распущен, а президент наделен диктаторскими полномочиями. Еще одним институционным актом была приостановлена деятельность всех политических партий. В 1966 году двум партиям все же разрешили участвовать в выборах — одна из них выражала интересы путчистов, а другая осторожно соглашалась с первой.

24 января 1967 года Кастелу Бранку и его соратники приняли новую Конституцию, решив обобщить все свои конституционные нововведения и подвести юридическую основу под режим. Конституция устанавливала, что президент избирается на 4 года коллегией выборщиков, состоящей

из депутатов Национального конгресса и делегатов от законодательных собраний штатов. Были отменены прямые выборы губернаторов штатов, а полномочия центральной власти и субъектов федерации перераспределены в пользу центра, хотя формально Бразилия осталась федеративным государством.

Конституция Бразилии 1964 года упоминала о демократических правах, но предоставляла президенту право их ограничивать. И этим правом Кастелу Бранку активно пользовался. Были запрещены митинги и демонстрации, а также забастовки по экономическим мотивам. Была ограничена деятельность профсоюзов, а также право на заключение коллективных договоров.

В принципе, смысл этих ограничений заключался в привлечении иностранных инвестиций и создании благоприятных условий для национального бизнеса. Поэтому значительной частью среднего класса эти ограничения свобод (прежде всего запрет права на забастовку) были поддержаны. Теми же, кто оставался недоволен, серьезно занимались полиция и спецслужбы. Режим наращивал свою репрессивную деятельность постепенно: сначала были арестованы сотни его противников, потом счет пошел на тысячи.

На Филиппинах новая конституция была принята в условиях чрезвычайного положения на референдуме в 1973 году, спустя пять лет после переворота. Парадокс на первый взгляд заключался в том, что она предусматривала переход к парламентской республике — формирование однопалатной Национальной ассамблеи и образование правительства во главе с премьер-министром, ответственного перед Национальной ассамблеей. Однако конституционная форма правления не имела в реальности никакого значения, поскольку на период чрезвычайного положения президент Маркос наделялся всей полнотой и законодательной и исполнительной власти¹. В данном случае обозначился глубокий разрыв между формально демократическими конституционными институтами

¹ См.: Панков А. Н. Конституционно-правовое развитие Республики Филиппины // Вестник МГИМО. 2013. № 4 (31). С. 275–277.

западной модели и их реальным воплощением в условиях восточного государства с несформировавшейся социальной структурой и отсталыми производительными силами.

На Кубе правительство Фульхенсио Батисты, захватившего власть в марте 1952 года, уже месяц спустя опубликовало новый Основной закон. Это вызвало широкое возмущение, поскольку первоначально диктатор пообещал соблюдать демократическую Конституцию Кубы 1940 года (приостановив, правда, ряд ее норм). Батиста продолжал править еще семь лет, ссылаясь на опубликованный им документ, который мало кто на Кубе считал полноценной конституцией. В конце концов свергнувший Батисту революционер-харизматик Фидель Кастро среди прочего пообещал возобновить действие Конституции 1940 года. Но так и не сделал этого — ему демократическая конституция также оказалась не нужна.

В Чили действие Конституции 1925 года формально было прекращено лишь семь лет спустя после военного переворота 11 сентября 1973 года. Но все эти годы она фактически не действовала из-за введенного осадного положения. Интересно отметить, что принятая в 1980 году при авторитарном режиме Пиночета новая чилийская Конституция продолжала действовать с некоторыми поправками после демонтажа режима и восстановления демократии.

В Греции новая Конституция, удовлетворяющая вкусам военного режима, была провозглашена спустя полтора года после переворота в ноябре 1968 года. Поначалу военной хунте и ее лидеру Георгиосу Попандопулосу представлялось удобным сохранить монархическую форму государства, хотя монарх уже бежал за границу. Спустя пять лет, окончательно утратив надежду на примирение с королевской семьей, хунта отменила монархию, что нашло отражение и в Конституции: Греция была провозглашена президентской республикой.

В этой связи следует сказать несколько слов о симбиозе монархии (уже ограниченной определенными конституционными рамками) и авторитарного режима. В довоенной Европе такой симбиоз возникал и в Италии в 1922 году, когда король Виктор Эммануил III назначил премьер-министром Б. Муссолини, и в Испании в 1923 году, когда король

Альфонсо XIII одобрил переворот, совершенный генералом М. Примо де Риверой. В обоих случаях формировались диктатуры, исподволь подрывавшие авторитет традиционных монархий. Последние к этому времени уже утратили часть своей прежней легитимности. Но сотрудничество и в какой-то мере срастание с диктатурами сделало их еще более уязвимыми. По мере снижения популярности авторитарных правителей снижалась и значимость монархов, выглядевших декоративными фигурами при диктаторах.

Такая же участь ждала монархию в Греции после того, как король Константин опрометчиво поддержал военный переворот в марте 1967 года. Позже он изменил свою точку зрения на установленный «черными полковниками» режим и даже пытался ему оппонировать. Но это уже не сыграло особой роли. Большинство греков оказались разочарованы в монархии и в итоге выразили эти настроения в ходе референдума, определившего республиканскую форму правления в Греции.

Напротив, в Испании в феврале 1981 года король Хуан Карлос стал главной силой сопротивления путчистам, пытавшимся восстановить военную диктатуру. Демократическая (рационально-легальная, по М. Веберу) легитимность к этому времени была признана и поддержана большинством испанцев. Однако в стране было немало сторонников старого франкистского порядка. Демократия оставалась еще слабой и неустойчивой. Король же, потребовав от путчистов сложить оружие, сослался на волю испанцев, выраженную в ходе недавних парламентских выборов. По сути дела, он поделился своей легитимностью с молодой демократией. Его действия сорвали планы заговорщиков — поддержав демократию, он тем самым укрепил позиции конституционной монархии как института.

Обычно достижение устойчивости демократической легитимности является результатом длительного и сложного процесса. Пока такая демократическая устойчивость не достигнута, у разного рода кандидатов в диктаторы всегда остаются возможности для рискованных затей. И частью их благодарной аудитории обязательно становятся разуверившиеся в традиционной монархии монархисты.

Тактика, связанная с сохранением авторитарными правителями прежней конституции, может быть обусловлена разными обстоятельствами.

Например, в Аргентине, где режим военных установился в 1976 году, речь о его новой конституционной основе даже не заходила. Прежде всего потому, что в отличие от Бразилии, где новые конституции принимались регулярно, в Аргентине с 1853 года действовала одна Конституция, в которую было внесено незначительное число поправок. То есть аргентинская Конституция обладала определенным авторитетом. Но это обусловило лишь то, что в марте 1976 года путчисты не отменили ее, а просто проигнорировали. Формально у хунты, конечно, не было полномочий для приостановления конституционных норм. Но фактически эти нормы не соблюдались — например, вопреки статье 32, запрещающей ограничения свободы печати, военным режимом была введена цензура. Формально Аргентина оставалась федерацией, но фактически хунта стала назначать губернаторами своих ставленников. Хорхе Видела и его люди сосредоточили в своих руках огромный объем полномочий, связанных в том числе с осуществлением уголовного преследования, регулированием трудовых отношений (были запрещены профсоюзы), проведением экономических преобразований в духе монетаризма и т.д.

Авторитарный правитель Индонезии Сухарто всегда заявлял, что руководствуется Конституцией 1945 года и не собирается заменять ее другим основным законом. Дело было в том, что эта Конституция, олицетворявшая победу в национально-освободительной борьбе, не содержала норм, жестко ограничивавших полномочия президента. Конституция также очень невнятно определяла порядок работы и полномочия парламента; в частности, о сессиях Совета народных представителей в пункте 2 статьи 19 говорилось, что они собираются по меньшей мере один раз в году. Президент и вице-президент согласно пункту 2 статьи 6 избирались специальным органом — Народным консультативным советом, созываемым не реже одного раза в пять лет. Все эти нормы были весьма удобны для нужд диктатуры. И Сухарто плодотворно

воспользовался ими, сформировав марионеточные представительные органы и расширив свои полномочия до объема полномочий абсолютного монарха.

Таким образом, подведение новой конституционной основы под новый политический режим не является обязательным условием его утверждения. Здесь все зависит от стратегии инициаторов переворота, их идейно-политической базы и традиций государства.

Стоит только добавить несколько слов об основных этапах установления авторитарного режима в Мексике. После почти десятилетней гражданской войны и периода частой смены власти в 1917 году была принята Конституция, установившая президентскую республику (в значительной мере по американскому образцу) и созданы условия для проведения регулярных президентских и парламентских выборов. Избирательные кампании проходили при достаточно жесткой реальной конкуренции различных политических сил. Однако политические партии создавались, как правило, только к выборам и были весьма неустойчивыми образованиями. Первая крупная политическая партия — Национально-революционная (НРП) — была создана в 1926 году в основном усилиями правящей группы и сразу стала доминирующей политической силой страны. Правящая элита обеспечила и тесную связь этой партии с государственным аппаратом: государственные служащие фактически обязаны были уплачивать налог в пользу НРП. Естественно, что в течение следующих нескольких лет данная партия заняла главенствующее положение в политической системе страны.

Глава 3

КОНСОЛИДАЦИЯ АВТОРИТАРНЫХ РЕЖИМОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ ЛЕГИТИМАЦИИ

В практике функционирования авторитарных режимов второй половины XX века важное место занимает проблема их консолидации, которая чаще всего означала более или менее активное применение репрессий по отношению к оппонентам. Вообще, репрессии и преследование политической оппозиции — важная часть внутренней политики авторитарных режимов и показательный аспект их существования. Причем эта политика может быть как усиливающейся, так и ослабляющейся¹.

При этом для некоторых режимов демонстрация их репрессивной мощи являлась главным (и единственным) средством легитимации. Граждан принуждали подчиняться силе и признать за авторитарным правителем (его группой) право на применение насилия. Кроме этого, правитель мог также рассчитывать на свою харизму (если тут вспомнить М. Вебера). Для адептов авторитарного режима и его сторонников этого было вполне достаточно. Но для противников, понятное дело, такой режим оставался нелегитимным в любом случае. При этом всегда оставалась значительная часть населения, настроенная вполне аполитично. Эти люди предпочитали выжидать и делать выводы лишь при условии выполнения режимом своих обещаний. Имитация демократических процедур (выборов и референдумов) была предназначена в основном для данного слоя. Упражнения в имитациях требовались и для укрепления позиций режима на международной арене.

Во всяком случае, режим, сущностью которого является единоличная неограниченная власть, но который не опирается на монархическую традицию, должен умело сочетать репрессивную политику и имитацию демократических

¹ См.: Авторитаризм и демократия в развивающихся странах. М. : Наука, 1996. С. 20–21.

процедур. В той или иной мере также он должен демонстрировать свою приверженность законности. Хотя бы даже только той законности, которую установил он сам. Все авторитарные режимы Старого и Нового света использовали в разных сочетаниях эти основные инструменты своей легитимации.

Военный режим в Бразилии в течение двух лет после переворота 1964 года преуспел в устранении с политической арены всех своих возможных соперников начиная с экс-президентов. При этом совершившие переворот генералы, возглавляемые маршалом Кастелу Бранку, все еще были озабочены легитимностью своего правления, то есть формами выражения доверия к нему по крайней мере части электората. Они могли рассчитывать на поддержку большинства консервативных избирателей, а также тех сограждан, которые требовали от любых правительств благоприятных условий для предпринимательства и борьбы с преступностью.

Поэтому режимом была создана видимость политической конкуренции. Для регистрации новой политической партии требовалось получить поддержку (подписи) не менее 120 депутатов Палаты представителей Национального конгресса и не менее 20 сенаторов. Такое количество подписей могли получить лишь провластный Национальный союз обновления (НСО) и выполняющее роль оппозиции Бразильское демократическое движение (БДД). Все остальные действовавшие на тот момент партии оказались вне закона.

В 1965 году по стране прокатились демонстрации протеста. Произошли столкновения их участников с полицией, тысячи людей были арестованы. Но к первым после переворота парламентским выборам в ноябре 1966 года режим подготовился серьезно. Партия власти (НСО) получила около 70% мест в обеих палатах.

Вскоре даже этот вполне послушный Национальный конгресс стал вызывать раздражение военной хунты (которую возглавлял уже новый диктатор — Артуро да Коста-и-Силва), и поэтому деятельность парламента была приостановлена на неопределенный срок Институциональным актом № 5. Одновременно президент получил право издавать декреты, обладающие силой закона, а Институциональный акт № 8

отменил все запланированные ранее выборы вплоть до муниципального уровня.

В итоге репрессии против любых оппонентов режима резко ужесточились. Помимо специальных подразделений полиции, в борьбу с оппонентами включились организации активных сторонников власти — так называемые батальоны смерти. Наряду с охотой за бандитами и бродягами из фавел они занимались выборочными расправами над критиками властей — журналистами, студентами и профсоюзными активистами. Поэтому парламентские выборы в ноябре 1970 года дали власти почти две трети депутатских мандатов.

В 1972 году была принята поправка к Конституции, вводящая смертную казнь за некоторые виды антиправительственной деятельности. В том же году (по инициативе президента) НСО возглавил сенатор, ранее занимавший должность начальника полиции Рио-де-Жанейро и лично принимавший участие в пытках.

Жесткости и уверенности военным властям отчасти придавало то, что именно в эти годы экономика Бразилии показывала наивысшие темпы роста. И в этой связи хунта решилась даже на некоторое ослабление контроля над СМИ, в частности над телекомпаниями. В ходе избирательной кампании 1974 года многим критикам режима удалось выступить в телеэфире. В результате декоративно-оппозиционное БДД получило 165 мест из 364 в Палате депутатов и 20 из 66 мест в Сенате. Прошедшие в 1974—1975 годах выборы в законодательные собрания бразильских регионов также показали постепенный рост влияния оппозиции — даже облеченной в форму декоративного разношерстного БДД. Партия власти постепенно теряла позиции.

Но ни на расширение репрессий, ни на отказ от выборов руководство режима все же не пошло. Оно лишь укрепило некоторые законодательные гарантии *status quo*. Конституция была дополнена нормой, согласно которой часть сенаторов назначалась регионами по согласованию с военными властями. Срок полномочий президента увеличился до шести лет.

В 1979 году военные решили, что облегчение процедуры создания партий приведет к раздроблению и ослаблению оппозиции, то есть к распаду искусственного БДД. Процедура

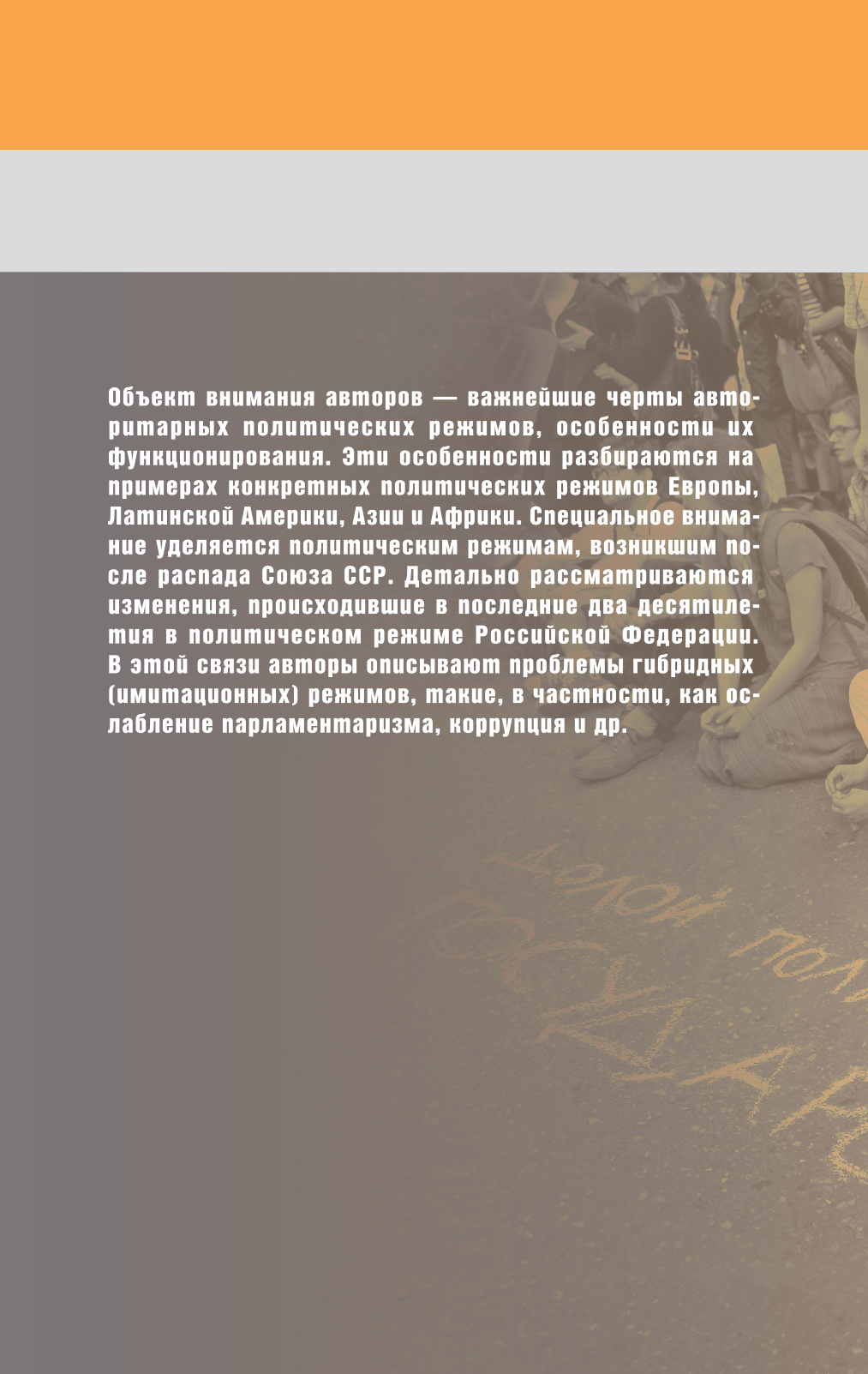
была облегчена, БДД действительно распалось, возникли новые партии, однако оппозиция снова увеличила свое представительство. Можно предположить, что различными методами фальсификаций результатов выборов авторитарный режим пользовался все же недостаточно широко или даже не считал такие методы вполне оправданными.

Долгие поиски баланса между репрессиями и легитимностью в конечном счете привели военные власти к выводу о неизбежности возвращения к демократии и необходимости политической борьбы в конкурентной среде¹.

Одним из наиболее репрессивных авторитарных режимов считается режим генерала Аугусто Пиночета, существовавший в Чили с 1973 по 1990 год. При нем вообще не проводились выборы, представительные органы не функционировали, а все гражданские учреждения (в частности, СМИ) действовали под контролем военных. Роль законов играли декреты правительственной хунты. Фактически была выстроена военно-авторитарная диктатура. В июне 1974 года Пиночет был провозглашен верховным лидером нации (*Jefe Supremo de la Nacion*), а в декабре того же года — президентом. Но его власть — фактически уже неограниченную — никак нельзя было признать легитимной.

Первоначально предполагалось, что хунта будет коллегиальным органом. Не исключалась и ротация ее членов. Но Пиночет в течение года после переворота прочно утвердился в качестве лидера и ясно дал понять, что критика в его адрес (и в адрес правительственной хунты) абсолютно недопустима вне зависимости от того, с какого политического фланга она исходит. Деятельность политических партий (и правых и левых) была запрещена. Сначала это касалось только партий, входивших в блок «Народное единство», но позже (с марта 1977 года) — и всех остальных, включая совершенно лояльных хунте. Несколько раньше (в декабре 1975 года) был издан декрет, позволяющий закрывать газеты и радиостанции, объявленные «антипатриотическими».

¹ См.: *Сосновский А. А.* Бразилия: доктрина национальной безопасности и эволюция режима // Латинская Америка. 1984. № 4.

The background image shows a group of people sitting on the ground in what appears to be a public square or protest area. In the foreground, there is yellow graffiti on the asphalt that reads "Долой по..." and "РОССИЯ". The overall scene suggests a political or social demonstration.

Объект внимания авторов — важнейшие черты авторитарных политических режимов, особенности их функционирования. Эти особенности разбираются на примерах конкретных политических режимов Европы, Латинской Америки, Азии и Африки. Специальное внимание уделяется политическим режимам, возникшим после распада Союза ССР. Детально рассматриваются изменения, происходившие в последние два десятилетия в политическом режиме Российской Федерации. В этой связи авторы описывают проблемы гибридных (имитационных) режимов, такие, в частности, как ослабление парламентаризма, коррупция и др.