

# ПРОВЕДЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

---

УДК 321

**Егоров В.Г.**

*Московский государственный областной университет*

## **ВЫБОРЫ, ПРЕЗИДЕНТАЛИЗМ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ НОВЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

*Аннотация.* В данной статье проводится сравнительный анализ наработанных политологической наукой классификаций форм государственного правления; исследуется уместность применения западного политологического инструментария для идентификации процессов и институтов постсоветского политического ландшафта. В статье содержится развернутое описание теоретической сути президентализма, парламентаризма и полупрезидентализма, а также приводится опыт их практического воплощения в новых независимых государствах. *Ключевые слова:* политические системы, президентализм, парламентаризм, полупрезидентализм, постсоветское пространство, демократия.

**V. Egorov**

*Moscow State Regional University*

## **ELECTIONS, PRESIDENTIALISM AND PARLIAMENTARISM IN THE POLITICAL SYSTEMS OF THE NEWLY INDEPENDENT STATES**

*Abstract.* The article presents the comparative analysis of the classification of government forms having been developed by politology. The author investigates the appropriateness of western political science tools for the identification of processes and institutions of post-Soviet political landscape. The article contains a detailed description of the theoretical essence of presidentialism, parliamentarism and semi-presidentialism. Besides, the experience of their practical implementation in the new independent states is provided.

*Key words:* political systems, presidentialism, parliamentarism, semi-presidentialism, post-Soviet space, democracy.

Более чем двадцатилетнее существование новых независимых государств очевидно свидетельствует о

невозможности безусловного применения выработанного западным политологическим сообществом инструментария для идентификации

© Егоров В.Г., 2013.

процессов и институтов постсоветского политического ландшафта.

Наиболее устоявшейся классификацией политических систем принято считать классификацию, отражающую различия в соотношении властных полномочий политических макроинститутов, выделяя при этом три основных типа форм правления: президентскую, парламентскую и полупрезидентскую.

Отличительной чертой президентской формы правления является избрание главы государства всенародно или опосредованно, через коллегия выборщиков, на определенный Конституцией срок, в течение которого его полномочия не могут быть прерваны по воле законодательного собрания.

Еще одним критерием, определяющим систему в качестве президентской, принято считать независимость исполнительной власти от законодательного органа. Назначение и смещение правительства является прерогативой президента. В случае если все вышеуказанные условия присутствуют, форму правления можно определить в качестве президентской.

Ряд отличительных черт, характерных для президентской системы, приводит А. Лейпхарт в статье «Президентализм и мажоритарная демократия». В частности, он отмечает право президента налагать вето на решения законодательного органа, который, в свою очередь, может его преодолеть лишь при наличии экстраординарного/квалифицированного (обычно в 2/3) большинства [20, с.12-29]. Подобное право вето позволило В. Рикеру назвать президента «третьей палатой» законодательного органа США. Однако подобным правом вето, которое мо-

жет быть преодолено, обладают не все президенты.

В целом, анализируя основные характеристики, определяющие форму правления в качестве президентской, можно выделить следующие базовые элементы:

– во-первых, это избранный всенародным голосованием (непосредственно либо опосредованно, членами коллегии выборщиков) глава государства – президент;

– во-вторых, избранный всенародным голосованием на определенный и закрепленный в Конституции срок президент в обычных условиях не может быть смещен или вынужден подать в отставку под давлением законодательной власти (кроме довольно редко используемой процедуры импичмента);

– и, в третьих, правительство, назначаемое президентом, возглавляется и направляется им же.

В парламентской системе единственным демократически легитимным институтом является парламент. Правительство черпает свою власть благодаря доверию в легислатуре, либо благодаря наличию парламентского большинства или терпимости законодателей к правительству меньшинства. Исполнительная власть сохраняет свои позиции только в течение времени, пока законодательный орган поддерживает правительство в период между выборами, либо, в виде исключения, пока парламент не в состоянии выдвинуть альтернативное правительство. Леон Эпштейн определяет парламентское правление, как «форму конституционной демократии, в которой исполнительная власть возникает из, и ответственна перед, законодательной властью» [19, с. 68].

Таким образом, две наиболее важные черты, характеризующие парламентскую систему, состоят в следующем:

– во-первых, глава исполнительной власти, именуемый по-разному в разных странах (премьер-министр, премьер, канцлер либо министр-президент), и его кабинет ответственны перед органом законодательной власти в том смысле, что они зависимы от доверия с его стороны и могут быть смещены с занимаемой должности путем вынесения вотума недоверия;

– во-вторых, в парламентской системе глава исполнительной власти избирается, а само правительство в целом формируется со стороны законодательного органа. Сам процесс избрания главы кабинета может варьироваться по форме.

Еще два признака характеризуют все без исключения парламентские системы, по выражению А. Лейпхарта, являясь «лишь необходимыми атрибутами» данного типа правления:

– это разделенная исполнительная власть, представленная символическим и церемониальным главой государства – монархом либо президентом, имеющими весьма ограниченную власть, и наличие премьер-министра – главы правительства, который совместно с кабинетом обладает и реально осуществляет исполнительную власть;

– премьер-министр и кабинет представляют собой коллективный орган с различной конфигурацией статуса премьера.

Парламентские системы можно классифицировать по признаку взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. А. Си-

арофф выделяет следующие типы парламентаризма: парламентские системы с доминированием кабинета; поляризованные парламентские системы, в которых центральная роль принадлежит фрагментированному парламенту; парламентские системы с работающими (функционирующими и функциональными) законодательными органами, когда в рамках системы наличествует сотрудничество между акторами по поводу формулирования и осуществления политики [28]<sup>1</sup>.

Еще одной формой правления является полупрезидентская республика. В научный оборот понятие «полупрезидентализм» было введено М. Дюверже, использовавшим его в начале в 1970 г. в работе, посвященной исследованию политических институтов и конституционному праву.

Первоначально было предложено определение полупрезидентализма в качестве системы, в которой глава государства избирается непосредственно на основе всеобщего голосования и обладает определенной властью, превосходящей власть главы государства в обычной парламентской республике: «При этом правительство, по-прежнему, состоит из кабинета, сформированного премьер-министром, а министры могут быть смещены путем парламентского голосования» [14, с.2].

В дальнейшем определение было переформулировано, и Дюверже были выделены следующие основные элементы полупрезидентализма:

<sup>1</sup> При этом Сиарофф исключает вовсе полупрезидентские системы из своего анализа, считая, что они являются частью парламентских систем.

– президент должен быть избран на основе всеобщего избирательного права;

– в противовес ему существует премьер-министр и министры, которые могут править лишь при наличии парламентского доверия;

– президент может распустить парламент [14, с.3].

Еще одна попытка определения дефиниции принадлежит мэтру западной политологии Хуану Линцу, ограничившемуся следующими двумя критериями:

– наличием президента, избранного гражданами непосредственно либо путем косвенных выборов, однако не номинированного парламентом;

– второй – наличие премьера, нуждающегося в доверии со стороны парламента.

Наиболее часто встречающееся в политологической литературе определение полупрезидентализма заключается в его характеристике в качестве республиканской формы правления, при которой всенародно избранный на определенный срок глава государства – президент, – обладает полномочиями в сфере законотворчества, а также по непосредственному либо косвенному назначению правительства во главе с премьер-министром, которые являются субъектами парламентского доверия.

Сущность полупрезидентализма во многом определена дуалистической ответственностью правительства: в одном случае назначаемого президентом (единолично либо совместно с парламентом) и ответственного перед ними, либо – ответственного лишь перед парламентом, который может лишить членов кабинета и его главу их

полномочий посредством вынесения вотума недоверия.

Характер и содержание полномочий президента и законодательного органа во многом определяют тип полупрезидентализма. Одновременно, на что в свое время указывал и Дюверже, в рамках полупрезидентализма возможно, что конституционно закрепленные полномочия главы государства и его реальные действия на политической арене будут несколько различаться. Так можно построить типологию полупрезидентализма с учетом следующих двух критериев, либо характеристик: формальные полномочия президента и неформальная политическая практика.

При этом возможно построение четырех эвристических моделей:

- широкие конституционные полномочия и их широкое применение;

- широкие конституционные полномочия с их достаточно узким применением;

- более ограниченные полномочия, однако с максимальным влиянием на политический процесс;

- ограниченное влияние при ограниченных полномочиях.

Сравнительный анализ полномочий политических акторов позволяет выделить несколько тенденций касательно функционирования постсоветских полупрезидентских систем на примере Республики Армения и Российской Федерации в плане динамики и вектора их возможного развития.

В рамках существовавших до 2005 г. конституционных норм в Республике Армения и существующих конституционных норм, закрепленных в Конституции Российской Федерации 1993 г., роль и полномочия президента существенно превалируют в

рамках политической системы. При этом преваляло, а в РФ можно говорить и о доминировании, президента проявляется не только в плане его полномочий *de jure*, но, что существенно, в плане полномочий *de facto*. Характер взаимоотношений позволяет президенту пользоваться существенным влиянием даже в тех сферах, где *de jure* он ограничен в своих действиях. Наиболее ярким примером является роль президента в процессе формирования кабинета, где, несмотря на определенные ограничения, налагаемые полномочиями законодательного органа, реальным политическим влиянием при назначении главы правительства и членов кабинета обладает именно президент. В российской практике полупрезидентализма присутствует влияние неформальных практик, когда характер функционирования систем подвергается определенной трансформации под влиянием стиля руководства Б.Н. Ельцина, а затем и В.В. Путина. Развитие полупрезидентализма в РФ показательно и в плане возможности изменения его функционирования в условиях сохранения конституционных норм и полномочий акторов.

Иная тенденция развития в сложившейся российской конфигурации властных отношений характеризует эволюцию роли и места законодательного органа.

Анализ политической практики убеждает в том, что в условиях преваляло президента парламент лишается возможности осуществления ряда полномочий и *de facto*, что потенциально ведет к уменьшению институциональных и практических возможностей контроля над функ-

ционированием президентского института, который становится и менее подотчетен в плане горизонтальной подконтрольности в рамках взаимоотношений ветвей власти.

Таким образом, если первая тенденция касается президентализации системы, вторая указывает на уменьшение роли законодательной власти и некоторой маргинализации легислатуры.

Тенденция президентализации полупрезидентализма еще более отчетливо, чем в России, проявляется в политической конфигурации власти Узбекистана и Туркмении.

Анализ политической практики, повлекший изменения полномочий центральных акторов власти, на примере Республики Армения, позволяет указать на возможность противоположной тенденции развития системы полупрезидентализма.

В результате происшедших изменений конфигурации властных отношений Республики Армения наблюдается формирование более сбалансированной системы с тенденцией в сторону определенной парламентаризации и усиления роли и полномочий законодательной власти. В плане изменения роли и полномочий президента данная тенденция реализуется в тех аспектах его функционирования, которые касаются назначения премьера и правительства, в порядке взаимоотношений президента с законодательной властью (в части возможностей в сфере роспуска Национального Собрания). Усиление же роли законодательной власти проявляется в ее более существенной роли при назначении правительства и эксклюзивной роли при смещении последнего, что делает правительство субъектом сугубо парламентского доверия.

Трансформация и изменения в рамках полупрезидентской системы в Армении были определены как конституционными процессами, так и складывавшейся политической практикой. Внесение изменений в Конституцию в 2005 г. позволило прийти к определенному равновесию, который удовлетворял основных политических акторов. В других странах, например, на Украине и в Киргизии, развитие полупрезидентализма имеет определенные признаки нестабильности и контекстуальности в процессе трансформации системы. По сравнению с Российской Федерацией, в Киргизии и на Украине имеют место некоторые признаки парламентаризации системы, усиления роли законодательной власти (даже несмотря на наличие на Украине серьезных признаков политической нестабильности и постоянной борьбы между президентом, парламентом и премьером).

Особенности эволюции полупрезидентализма в новых независимых государствах обусловлены целым рядом внутренних и внешних факторов, однако важнее отметить другую существенную черту этой формы правления, а именно низкую эффективность в реализации общественной потребности достижения реальных результатов постсоветских преобразований, придающей последней характер нестабильной системы. Бифуркация ответственности за реформы в обществе препятствует выработке эффективной социально-экономической стратегии общественного развития.

В политологической литературе продолжается полемика по поводу преимуществ и недостатков той или иной формы правления. Касательно прези-

дентализма и парламентаризма можно отметить, что, в сущности, полемику об их достоинствах и недостатках можно свести к следующим основным пунктам. Президентская форма правления имеет в своем активе такие преимущества, как стабильность исполнительной власти, персонализацию ответственности за положение дел в стране, и, в определенной мере, большую демократичность. Однако ей присущи и некоторые недостатки: возможность возникновения патовой ситуации во взаимоотношениях исполнительной и законодательной властей [11].

В противоположность президентской форме правления, парламентаризму потенциально присуща нестабильность исполнительной власти, что является следствием возможного использования и выражения вотума недоверия парламентом, либо следствием потери правительством поддержки большинства в законодательном органе.

Один из наиболее ярких критиков президентской формы правления Х. Линц признает демократическую значимость всеобщих выборов президента в качестве главы исполнительной власти. Еще одним аргументом в пользу президентской формы правления можно считать отсутствие в парламентских республиках четкой дифференциации законодательной и исполнительной ветвей власти.

Законодательный орган в государствах с парламентской формой правления осуществляет две несовместимые функции: законотворческую и поддержку кабинета. Таким образом, голосуя против законодательных инициатив правительства, парламент способен вызвать правительствен-

ный кризис; правительство, в свою очередь, способно «шантажировать» парламент, настаивая на принятии выдвинутых законодательных актов, в противном случае – угрожая поднять вопрос о роспуске парламента и внеочередных выборах. По словам А. Шлезиджера, парадокс доверия со стороны законодательного органа заключается в том, что в странах с парламентской формой правления формально признается главенство законодательного органа, на самом же деле доминирует исполнительная ветвь власти [27].

Лишь в странах с президентской формой правления высший законодательный орган осуществляет функцию, предписанную принципом разделения властей, – функцию законотворчества, при условии наличия у президента ограниченных полномочий влияния на этот процесс. С другой стороны, существуют контраргументы оппонентов президентализма.

Во-первых, разделение властей означает в то же время и разделение ответственности, что может привести к ситуации, когда ответственного просто не найти. Для В. Бейджхота и В. Вильсона, при условии, когда выборщики не в состоянии определить, кто ответственен за осуществление политики – президент или парламент, теряется один из основных принципов демократии – принцип подотчетности [13; 30].

Во-вторых, концентрация власти в руках одного человека – президента – рассматривается как не соответствующая демократии (хотя здесь приводится и оговорка, что подобное возможно в преддемократическом обществе и впоследствии исчезнет).

Рассматривая проблему «тупиковой

ситуации», возникающую из дуалистической легитимности двух всенародно избранных независимых органов, Х. Линц подчеркивает «плебисцитарную легитимность президентства», имеющую в своей основе всеобщий характер выборов президента, что зачастую дает повод использовать это обстоятельство для обоснования притязаний президента главенствовать над законодательным органом [21].

Если сильную президентскую власть рассматривать в контексте решения проблемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, то решение ее лежит в плоскости ограничения власти президента. В частности, посредством ограничения сроков пребывания в должности: в течение одного срока, предусмотренного Конституцией, не допуская переизбрания вообще, либо сразу же на второй срок. Однако при прочих равных условиях подобные действия могут в какой-то мере ограничить права президента, вплоть до того, что превратить президентство в неэффективную систему, вновь репродуцируя проблему тупика. Иное решение проблемы предлагает Х. Кантор, указывая на целесообразность введения коллегиальной формы исполнительной власти. Однако пока президент единолично является главой исполнительной власти, а его министры остаются лишь подчиненными ему и/или президент обладает властью назначения и смещения министров, подобные меры вряд ли могут считаться продуктивными [18, с.229].

Рецепт от чрезмерного усиления института президента и возможных тупиковых ситуаций с законодательным органом Х. Линц видит в сокращении

срока президентских полномочий [21, с.12-29]. С другой стороны С. Мейнваринг предупреждает, что «временная жесткость», не исключая возможность конфликта между главой государства и законодательным органом, добавляет опасность провала в разработке и осуществлении управленческих решений, снижения эффективности исполнительной власти [23].

В условиях продолжающегося поиска путей реформирования политической системы и определенного эмоционального подъема со стороны масс, последние, на взгляд С. Моисеева, могут начать воспринимать президента не просто как политического лидера, но в определенном смысле как мессию, воплощение духа и лидера нации, воплощение государства и государственности [5], что в итоге может привести (в лучшем случае) к формированию делегативной демократии, либо (в случае более экстремальных проявлений) к новому культу, примером чему мог служить Туркменистан в период президентства Туркменбаши – Сапармурата Ниязова.

Предположения относительно того, что президентализм менее способствует демократической консолидации, нашли свое отражение в работах А. Степана и С. Скач [29]. В их работе, в частности, указывалось, что ни одна из стран, добившихся независимости после 1945 г. и имевших президентскую систему, не являлась стабильной демократией на протяжении периода до 1989 г. Тогда как 15 из 41 страны с парламентской системой являлись стабильными демократиями. В последующих работах С. Мейнваринг, П. Норрис, А. Пшеворский, Х.А. Чейбаб и Ф. Лимонжи указывали на то,

что парламентаризм в большей мере способствует демократизации [22; 24; 26]. Более того, исследование А. Пшеворского и его коллег указало на то, что при прочих равных условиях президентские системы менее стабильны, нежели парламентские [25]. Дж. Хеллман, а в дальнейшем Л. Йоханнсен и О. Норгаард указывали и на тот факт, что в условиях демократизации и трансформации политики, президентализм менее способствует проведению неотложных реформ [15; 16; 17].

Приведенные аргументы, указывающие на недостатки президентализма, в то же время демонстрируют определенные логические противоречия. По мнению высказавших опасения в связи с усилением института президента, существует непосредственная связь между его слабостью и повышением вероятности «тупика» во взаимоотношениях с законодателями. Кроме того, постсоветская общественно-политическая практика не дает оснований с уверенностью утверждать о преимуществе парламентаризма над президентализмом. Например, многие политики и эксперты оценивали поправки в Конституцию Молдовы (5 июля 2000 г.), знаменовавшие переход к парламентской форме правления, как шаг к укреплению противостояния между всенародно избранным президентом и парламентом. Однако на самом деле продавливание поправок сторонниками потерявшего поддержку электората президента П. Лучинского преследовало цель противодействия росту популярности коммунистов, являвшегося естественной реакцией населения на неспособность власти обеспечить дореформенный уровень жизни. Надежды советников президента, не учи-

тывающие ностальгию населения по временам, когда правили коммунисты, не оправдались: на выборах в парламент победили сторонники В. Воронина, обеспечив себе 71 мандат против 40 в прежнем составе<sup>1</sup>.

Изменение формы правления не дало ощутимых результатов в продвижении демократических ценностей, напротив, лишило граждан права избрания президента, таким образом, значительно сузив реальную возможность их участия в политическом процессе страны.

Выступая после принятия поправок в Конституцию, В. Лучинский справедливо отмечал, что молдавский парламент, через изменение процедуры избрания президента если и реализовал европейскую модель демократии, то только теоретически, и сможет воплотить ее на практике лишь сформировав твердое парламентское большинство, иначе модель не будет работать.

Правление Воронина подтвердило опасения предшественника. Пока удавалось сохранять твердое большинство в первый срок пребывания на посту президента, разногласий с законодательной властью у него не было, да и не могло быть. И во второй срок серьезных столкновений президента с депутатами не наблюдалось. С одной стороны, это объяснялось личной харизмой политического лидера, а с другой – тем, что после ноября 2003 г. В. Воронин, «рассорившись» с Москвой по вопросу Приднестровского урегулирования,

резко изменил внешнеполитический вектор страны на прозападный.

После ухода коммунистов в оппозицию, вследствие поражения на выборах 2009 и 2010 гг., нарушения демократических норм стали обычными для нового парламентского либерально-демократического большинства. Завладев «командными высотами» в Центризбиркоме, Счетной палате, Телерадиосовете, представители Альянса за европейскую интеграцию (АЕИ) практически закрыли туда доступ оппозиции.

После двух неудачных попыток избрать в декабре 2009 г. президента парламент не был распущен, как того требует Конституция. Юристы из правящих партий стали усиленно проповедовать идею о несовершенстве Основного закона и о необходимости его замены. Делалось все, чтобы избежать выборов и остаться у власти.

Вопреки Конституции и рекомендациям Венецианской комиссии был проведен конституционный референдум в сентябре 2010 г. по изменению способа избрания президента, который, однако, не состоялся по причине недостаточной явки избирателей.

Только после его провала АЕИ объявил досрочные выборы. Но в течение всего 2010 г. власти активно подстраивали законодательство под свои интересы, меняя «правила во время игры». Был изменен Закон об избрании президента, претерпел большие изменения и Кодекс о выборах, а также другие законодательные акты.

Изменилась процедура избрания членов Координационного совета по телерадиовещанию, членов Высшего совета магистратуры, а также членов Центральной избирательной комис-

<sup>1</sup> Согласно поправкам в Конституцию Молдовы политическая партия, имеющая право выдвинуть своего главу исполнительной власти, должна обеспечить в парламенте не менее 61 мандата из 101.

сии, таким образом, чтобы власть могла всегда иметь в этих органах большинство.

Вопреки официальной риторике, антидемократические акции альянса поддерживались Европейским союзом и Советом Европы. Только Венецианская комиссия изредка и не очень настойчиво обращала внимание депутатов на их действия, противоречащие европейским ценностям.

После досрочных выборов 2010 г. картина повторилась. Благодаря административному ресурсу перед коммунистами, представлявшими значительную часть электората, было выстроено непреодолимое препятствие на пути к властным структурам. Вместе с тем и альянс оказался не способным консолидировать своих сторонников. На протяжении полутора лет было сформировано необходимое (61 мандат) большинство в парламенте для избрания президента. В этих условиях, несмотря на явное нарушение конституционных норм, не было объявлено о назначении досрочных выборов в законодательное собрание.

Прошли все необходимые конституционные сроки избрания главы государства. Наконец, массовое недовольство граждан, вышедших на инициированные коммунистами и другими левыми организациями уличные манифестации протеста, видимо, вынудили альянс решить проблему с избранием президента. С нарушением конституционных норм (выборы были безальтернативными) 16 марта 2012 г. при поддержке социалистов из парламентской группы бывшего коммуниста И. Додона глава государства все же был избран. Им стал формально беспартийный, председатель Высшего со-

вета магистратуры Николай Тимофти.

Вопреки декларируемой приверженности демократии сторонниками правящего режима, кандидатура главы государства держалась в тайне до самых выборов. Сразу после избрания Тимофти лидеры альянса заявили, «что избранный президент не должен заниматься политикой, пытаться создать свою политическую партию». Однако в периодически возникающих разногласиях партий, входящих в альянс, глава государства вынужден выполнять роль арбитра и миротворца. Несмотря на его усилия и поддержку представителей Евросоюза, спасти альянс не удалось.

Под беспримерным давлением высоких чиновников из ЕС был образован новый/старый альянс, получивший название Коалиции проевропейского правления (КПП), куда вошли те же демократы, либерал-демократы и отколовшиеся от либерала М. Гимпу т.н. либералы-реформисты. Правительство и парламент возглавили также представители ДПМ и ЛДПМ, но рангом поменьше в партийной номенклатуре.

Не последнюю роль в развале прежней правящей коалиции сыграл факт распределения между партиями альянса не только министерств, но и структур, которые должны по определению быть независимыми.

Под контроль ДПМ попали прокуратура, центр по борьбе с коррупцией, высшая судебная палата, координационный совет по телерадиовещанию, агентство по регулированию в энергетике и т.д. Со своей стороны ЛДПМ контролировала таможенную и налоговую службы. Либералам достались экологический и дорожный фонды, а

также служба госбезопасности.

Ситуация в стране не позволяет говорить о каких-либо успехах в демократизации. Новые власти продолжают игнорировать коммунистов. По крайней мере, политика парламентского большинства по отношению к коммунистам не изменилась, а в правительственных и других государственных ведомствах представители ПКРМ так и не представлены; потому необъяснимой выглядит позиция Европейского союза, чиновники которого заявляют об успехе демократических реформ в Молдове и называют ее «лидером Восточного партнерства».

По мнению российских специалистов, из всех стран СНГ лучшая правительственная программа по противодействию финансовому кризису была разработана и реализована в Казахстане, также являющимся президентской республикой. Начиная со второй половины 2009 г. и до конца 2010 г. казахстанская антикризисная программа обеспечила выход экономики на докризисные темпы развития.

Успех экономической политики казахстанского государства был обеспечен сочетанием мер, направленных на поддержку финансового и реального секторов казахстанской экономики. С одной стороны, из Национального Фонда было выделено около 60 млрд. долл. США валютных резервов на поддержку банков (за счет этих средств была осуществлена их докапитализация). Для обеспечения дополнительного объема ликвидности был снижен порог минимальных резервных требований, а привлекательность банковского сектора была дополнительно обеспечена увеличением гарантированного государственного возмеще-

ния по вкладам физических лиц с 700 тысяч до 5 миллионов тенге. С другой стороны, в целях финансовой стабильности предпринимателей были предоставлены и рефинансированы кредиты малому и среднему бизнесу на сумму 184,5 млрд. тенге.

В рамках программы «Даму-Ондіріс» предоставлены кредиты на реализацию 207 проектов обрабатывающей промышленности на общую сумму 34,7 млрд. тенге.

В целях импортозамещения и развития новых экспортноориентированных производств холдингом «КазАгро» одобрено к финансированию 60 инвестиционных проектов на сумму 56,3 млрд. тенге. Введено в эксплуатацию 27 инвестиционных проектов общей стоимостью 30,1 млрд. тенге.

Несмотря на кризис, не останавливалась работа по программам развития экономики «Дорожная карта бизнеса» и «Программа модернизации и индустриализации экономики».

В целом, благодаря своевременности и эффективности антикризисных мер, удалось не допустить рецессии экономики в 2009 г. и обеспечить ее уверенный рост в 2010 г. Прирост ВВП в 2009 г. составил 1,2 %. в 2010 г. – уже 7%, а за 9 месяцев 2011 г. – на 6,5%. Таким образом, можно констатировать, что к концу 2010 г. был преодолен кризисный спад экономики Казахстана<sup>1</sup>.

Положительные результаты экономического развития не в последнюю очередь определяют высокий уровень легитимности института президента в

<sup>1</sup> С учетом вышеуказанных мер всего в рамках антикризисных программ 2008-2010 годов профинансировано более 10 тыс. субъектов малого и среднего предпринимательства, создано более 19 тыс. новых рабочих мест.

этих странах. Позитивно оценивают деятельность президента 88% казахстанцев и 80% азербайджанцев [2, с. 20; 3, с. 28].

Таким образом, политическое развитие постсоветских государств не дает оснований утверждать, что парламентаризм является имманентной демократизации формой правления. Очевидно одно, что задача построения общества, основанного на участии народа в решении вопросов, определяющих его социальную комфортность и внешнеполитическую стратегию страны, лежит вне тривиальной логики формирования институтов западной нормативной демократии.

Нет никакого смысла дискутировать о механизме ротации правящих элит как инструменте демократизации, если вновь инкорпорированная во власть политическая сила, благодаря наличию такового, пользуется «испытанными» средствами подавления инакомыслия, воспроизводя с точностью до деталей политический режим своих «недемократических» предшественников. Тем более малопродуктивным представляется обсуждение результативности «демократических подвижек» в политико-правовом основании новых независимых государств, если превалирующая доля практик функционирования властных структур лежит вне легальной сферы, причем, в зависимости от степени приближенности субъекта власти к вершине ее «пирамиды», диапазон полномочий, не имеющих правовой институционализации, расширяется.

Сказанное не вызывает сомнений еще и потому, что сама смена форм правления в новых независимых государствах не отражает закономерной

эволюции социума по пути демократизации, а служит механизмом удержания власти или инструментом политической конкуренции.

Например, рассчитывая на победу своей партии на парламентских выборах, президент Грузии М. Саакашвили подписал в ноябре 2010 г. законопроект «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», в соответствии с которым в стране вводилась смешанная форма правления. Нововведения предусматривали сокращение полномочий президента и их перераспределение между парламентом и правительством. В новой модели государственного устройства была усилена независимость судебной власти.

Введением конституционных изменений М. Саакашвили пытался сохранить за собой и своими единомышленниками значительную долю властных полномочий после ухода с поста президента. Однако его надежды не оправдались. Парламентские выборы 2012 г. обернулись вынужденной «демократической сменой» правящей элиты. Нет оснований полагать, что на этом инициированная модернизация государственного устройства Грузии завершилась. Сразу после прихода к власти в рядах коалиции, возглавляемой Б. Иванишвили, стал обсуждаться вопрос о возвращении президентской формы правления.

Исследования «совместимости различных типов конституционного дизайна и стабильного демократического развития» постсоветских государств показывает, «что ведущую роль в политическом процессе государств третьей волны демократизации, особенно в тех сферах, которые оцениваются в широких и трудно определяемых рам-

ках политической консолидации, играют не формальные институциональные ограничения, а совершенно другие, вероятнее всего самобытные для большинства стран, практики» [8, с. 227-228].

Сильная персонифицированная центральная власть, уходящая корнями в древние традиции кочевого патриархального общества. Видимо, имея в виду эту особенность становления и развития российской государственности, участники круглого стола, посвященного проекту «новой» Конституции, указывали, что «традиционно в России президент воспринимается как царь, возвышающийся над остальными властями», а оптимальной формой правления в России являлась бы «конституционно-парламентская монархия» [9, с. 57, 61].

Исследования государственного устройства стран «третьей волны демократии» свидетельствуют о функциональности персонифицированной президентской власти в современной политической реальности постсоветских независимых государств. Так, например, Б.А. Мухамеджанов относительно казахстанского президентализма пишет: «В сложных политических условиях именно единоличная власть и, как следствие, единоличная ответственность за развитие государства более предпочтительны и в большей мере позволяют стабилизировать состояние страны. Таким государственным институтом выступает президент страны как глава государства, который персонифицирует государственную власть и ответственность за состояние дел» [6, с. 29-30].

Однако доминанта центральной персонифицированной власти не ис-

черпывает евразийской традиции политической организации, включавшей другой, не менее важный, актор – народ.

В социуме номадов, чья историческая судьба надолго объединила судьбы народов евразийского континента, участие рядовых соплеменников в управлении ограничивалось форматом отношений патриархальной семьи, руководимой «мудрым отцом». Суть таковых хорошо иллюстрирует высказывание Чингисхана: «Став опорой [государства], я принял на себя трудное дело охраны народа» [10, с. 24].

Иначе складывалась традиция государственности средневековой Руси. Начиная приблизительно со второй четверти XI в., парадигма политического устройства характеризовалась дуалистично проявляющимися направлениями развития. Одно из направлений продолжало традицию княжеско-дружинной организации Киевской Руси и являлось имплицитной потенцией будущей доминанты центральной власти. Другое, и в то время главное, направление развития государственности консолидировалось земско-вечевым началом. Центральное место народного собрания (кстати, собираемого для решения важных политических вопросов и делегирующего функции текущего управления «земским чиновникам»: посадникам, воеводам, тысячникам, сотникам и т.д.) стало основанием для характеристики строя домонгольской Руси как строя народной демократии.

Однако в результате татаро-монгольского нашествия исход исторического противоборства княжеско-дружинного централизма и вечевой

составляющей отечественного политического процесса был предопределен не в пользу последней.

Определение, в силу комплекса объективных и субъективных факторов, центра формирования подкиевской государственности северо-восточной Руси окончательно устранило альтернативный самодержавию путь политического развития страны. Вместе с тем земско-вечевое начало продолжало фундировать центральную власть вплоть до второй половины XVII в. Земские соборы, ошибочно оцениваемые отдельными историками как органы сословного представительства, на самом деле таковыми не являлись, а, лишь продолжая (конечно, в значительно редуцированном виде) вечевую традицию народного одобрения, придавали решению самодержца недостающую основательность.

Попытка самодержавия опереться на народ прослеживалась на протяжении всего последующего исторического пути российской монархии. Живая связь центральной власти самодержца с народом являлась стержнем формулы С.С. Уварова: «Православие. Самодержавие. Народность», – чутко уловившего системообразующие смыслы российской цивилизации. Глубоко осмысливший теорию официальной народности, Д.А. Хомяков об «органическом строе государства, в котором Царь – глава, народ – члены, требующие для правильного действия своего «взаимодействия» и «органической» связи, при наличии которых «свобода» власти не исключает зависимости своей от общих всему народному организму начал; при ней же свобода власти – не произвол, а зависимость народа – не рабство».

В концепте Д.А. Хомякова народность «служит той рамой, в пределах которой власть может и должна почитать себя свободной», а «совместное думание есть условие правильного течения государственно-земских дел; а когда и как Царь будет одумываться с народом – это дело царское, – на то он Царь, чтобы знать и ведать, когда это нужно» [12, с. 159-160].

Нарушение народности, объединяющей власть и массы в результате трансформации самодержавия в «абсолютизм западно-кесарского пошиба» при Петре I, привели к дифференциации государства и общественных интересов, приведшее, в конечном счете, к падению режима.

Замещение в политической системе абсолютизма участия народа в государственных делах опорой на чиновничий аппарат и, затем, попыткой обеспечить политическую стабильность внедрением трансцендентного института представительной демократии – Государственной думой, не предотвратило краха царизма [12, с.163-164]<sup>1</sup>.

С момента своей инкарнации парламентаризм как институт представительной демократии не был ориентирован на реализацию народовластия, но являлся механизмом, отражавшим и представляющим, в лучшем случае, партикулярные предпочтения социальных сил, агрегирующих восходящий исторический тренд.

Парламентаризм миновал вершину своего исторического «максимума» и служит сегодня интересам финансовых и политических корпораций, не олицетворяющих социальный прогресс.

<sup>1</sup> Хомяков Д.А. пояснял: «Абсолютный, т.е. от народа отрешенный».

Зазор, образовавшийся в диалоге с народом, активно заполняют самовоспроизводимые элитные сообщества (корпорации), иерархизованные по степени близости к власти и контролируемые политические институты. На самом деле, являясь главным препятствием на пути внедрения демократических практик в политический процесс, правящая элита только имитирует диалог с гражданами.

Заметив увеличивающееся дистанцирование «послепетровского абсолютизма» от «земства», В.О. Ключевский отметил, что российская монархия переродилась в «дворцовое государство», имеющее в качестве целеполагания не благо народа, а собственные интересы правящей корпорации. С этого момента, существовавшая, по мнению историка, возможность построения русского правового государства на основе уравнения в правах «равных в обязательствах перед государством «граждан»», утратила практическую значимость [1].

Таким образом, традиции государственного строительства на евразийском пространстве, по объективным причинам имеющие много с российскими, обуславливают два главных направления стратегии модернизации политического строя новых независимых государств: наделение института президента широкими властными полномочиями, предполагающее полную ответственность за происходящее в стране, и регенерацию механизма народовластия.

Характеристика такого «модельного проекта» позитивно соотносится с одной из сущностных черт феномена «делегативной демократии», описанного Г. О’Доннэллом [7, с. 57], а именно института президента, избираемого народом

и наделенного делегированными властными функциями. Такое прочтение президентализма фактически отражает современное положение главы государства в большинстве постсоветских независимых стран, а имитация институтов и механизмов, обеспечивающих контроль по горизонтали, в условиях, заимствованных западных общественно-политических практик, обращается прямо противоположным эффектом деавуирования ответственности за осуществление политического курса.

Существование критики делегативной демократии хорошо передает высказывание замечательного мыслителя М. Вебера: «Это такая политическая система, – говорит он, – где люди сами избирают себе лидера, который потом говорит: “А теперь заткнитесь и слушайте меня”» [4, с. 67].

Таким образом, выработка процедуры и механизма участия народа в решении основополагающих политических проблем в постсоветских республиках становится задачей значительно более актуальной, чем перспектива внедрения западного опыта демократии.

#### Литература:

1. Глебова И.И. Особенности эволюции государства в России: «Дворец» // Россия и современный мир. – 2011. – № 70(1). – С. 84-112.
2. Евразийский мониторинг. Международный фонд гуманитарного сотрудничества. – М., 2009.
3. Евразийский мониторинг. Зима 2012/2013 гг. – М., 2012.
4. Линецкий А.Ф. Российские институты политического представительства в условиях общественных трансформаций. Опыт сравнительного анализа. – СПб, 2008. – 375 с.

5. Моисеев С. Искушение суперпрезидентской системой // *Pro et Contra*. 1992. – № 3. – С.74 – 86.
6. Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: Конституционная модель и практика государственного управления. Автореф. докт. юр. наук. – М., 2006. – 51 с.
7. О’Доннэл Г. Делегативная демократия // *Пределы власти*. М., 1994. № 2-3. – С. 55-61.
8. Петрухина М.А. Конституционный дизайн и консолидация демократии в странах третьей волны демократизации // *Политическая наука*. – 2012. – № 3. – С.214-247.
9. Плискевич Н.М. Какая Конституция нужна России? // *Общественные науки и современность*. – 2013. – №1. – С. 55-76.
10. Трепавлов В.В. Золотая Орда в XIV столетии. – М., 2010. – 72 с.
11. Харитоновна О.Г. Президентство и демократия: состояние дискуссии // *Политическая наука*. – 2012. – № 3. – С.199-213.
12. Хомяков Д.А. Православие. Самодержавие. Народность. – М., – 2011. – 576 с.
13. Bagehot W. The English Constitution: The Cabinet / Lijphart A. Parliamentary versus. Presidential Government. – Oxford University Press, 1994. – P.66-72.
14. Elgie R. Semi-Presidentialism in Europe. Oxford University, Press. 1999. – 320 p.
15. Johannsen L. The constitution and democracy. The choice and consequence of the constitution in postcommunist countries. – Aarhus, Denmark: Politica, 2000. – 231 p.
16. Johannsen L., Norgaard O. IPA: The index of presidential authority. Explorations into the measurement of impact of a political institution. Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops. – Edinburgh, UK, 2003. – April.
17. Heilman, J. Constitutions and economic reform in the postcommunist transitions. // J. Sachs and K. Pistor. The rule of law and economic reform in Russia. Boulder, CO: Westview, 1997.
18. Kantor H. Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President // Lijphart A. Parliamentary versus. Presidential Government. Oxford University Press, 1994.
19. Lijphart A. Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. – New Haven: Yale University Press, 1984.
20. Lijphart A. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations / Linz J., Valenzuela A. The Failure of Presidential Democracy. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. P. 91-105.
21. Linz J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference / Linz J., Valenzuela A. The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. – Johns Hopkins University Press, 1994. – P. – 3-91.
22. Mainwaring, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination // *Comparative Political Studies*. – 1993. № – 26(2). – P.198-228.
23. Mainwaring S. Transition to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues // Mainwaring S., G.O’Donnell, Valenzuela J. S. Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective Notre Dame. University of Notre Dame Press, 1992. – P. 294-341.
24. Norris, P. Designing democracies: Institutional arrangements and system support. Paper presented at the Workshop on Confidence in Democratic Institutions: America in Comparative Perspective. Washington, DC: J. F. Kennedy School of Government, 1997. – August.
25. Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. Democracy and development. – New York: Cambridge University Press, 2000.

26. Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J. A., Limongi F. What makes democracies endure? // *Journal of Democracy*. – 1996. № 7 (1). – P. 39-55.
27. Schlesinger A. Leave the Constitution Alone / Lijphart A. Parliamentary versus residential Government. Oxford University Press, 1994. – P. 90-94.
28. Siaroff A. Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies // *international Political Science Review*. 2003. – № 24(4). – P. 445-464.
29. Stepan A., Skach S. Constitutional frameworks and democratic consolidation? Parliamentarism versus presidentialism // *World Politics*. – 1993. № 46 (1). – P. 1-22.
30. Wilson W. Committee or Cabinet Government? / Lijphart A. Parliamentary versus Presidential Government. – Oxford University Press, 1994. – P. 72-74.