
СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

О.И. ЗАЗНАЕВ, В.В. СИДОРОВ*

МОДЕЛИ КОНТРОЛИРУЕМОЙ ПЕРЕДАЧИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Передача президентской власти в условиях демократического режима осуществляется через институциональный механизм публичной конкуренции на выборах. При этом возникает феномен «демократической неопределенности», поскольку неизвестно, кто станет победителем и займет должность президента. При режиме с дефицитом демократии политический лидер и правящая элита стремятся обеспечить контролируемую передачу президентской власти для сохранения своего доминирующего положения в политике и экономике.

В статье проанализированы основные модели контролируемой передачи власти главы государства в президентских системах. Во-первых, президент может «передать» власть «по наследству» одному из ближайших родственников, тем самым появляются авторитарные политические династии вне монархий. Во-вторых, возможен вариант, когда президент в силу преклонного возраста или политических соображений покидает свою должность и переходит на другой государственный пост для того, чтобы контролировать политическую ситуацию. На должность президента подбирается надежный преемник. В-третьих, ограничение на замещение одним и тем же лицом должности президента сроками и нежелание менять конституцию ведут к редкому сценарию, при котором президент готовит надежного и преданного преемника на свой пост на один срок, а после его истечения возвращается на должность президента. В-четвертых, передача власти преемнику может происходить вместе с полным отходом от дел уходяще-

* **Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru; **Сидоров Виктор Владимирович**, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань), e-mail: Viktor.Sidorov86@icloud.com

го президента. При этом создаются крепкие институциональные гарантии уходящему президенту и членам его семьи. Наконец, в-пятых, уходящий президент может инициировать смену формы правления: президентскую – на парламентскую или полупрезидентскую с весьма слабым президентом или парламентскую на президентскую систему. Цель перехода к новой системе – это изменение баланса власти в пользу усиленного премьер-министра или усиленного президента.

В статье рассмотрены также институциональные механизмы, обеспечивающие контролируемую передачу президентской власти: конституционная смена «второго лица» в государстве; снижение возраста или отмена нижнего «порога» возраста для кандидата в президенты; создание новых должностей; мексиканская практика «дедасо»; смена формы правления; институциональные гарантии уходящему президенту.

Ключевые слова: президент; президентская система; авторитарный режим; авторитарный контроль; передача власти; преемничество; наследование; отставка президента; сроки полномочий президента.

Для цитирования: Зазнаев О.И., Сидоров В.В. Модели контролируемой передачи президентской власти // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 16–37. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.01>

В демократических режимах вопрос о передаче власти находится в руках избирателей. Выборы являются институциональным механизмом публичной конкуренции между политиками за политическую власть, выраженную в государственных должностях, что порождает ситуацию «демократической неопределенности»: заранее неизвестно, кто выиграет выборы [Пшеворский, 1999, с. 8]. Достаточно вспомнить последние президентские выборы в США, где предсказать победителя было сложно, а большинство социологических центров назвало победителя совершенно неверно. Несмотря на то что сегодня опросы общественного мнения являются весьма обкатанным инструментом, тем не менее они не могут гарантированно предугадать победителя в избирательной «гонке». Определенность правил при неопределенности результатов предполагает честную конкуренцию, что в свою очередь создает стимулы для акторов включаться в процесс борьбы за власть посредством выборов.

В государствах с недемократическими режимами правящие группы стараются сохранить свое доминирующее положение с помощью контролируемой передачи власти. В традиционных монархических обществах контролируемая передача власти веками осуществлялась с помощью механизмов наследования царской

власти. Процесс передачи власти по наследству основывается на представлениях о природе традиционной легитимности, базирующейся на представлениях о сакральности власти монарха [Вебер, 1990, с. 645–646]. Процессы модернизации и секуляризации подрывают подобные представления, а значит, в современном мире для контролируемой передачи власти создаются иные, ненаследственные механизмы.

В настоящей статье рассмотрены модели и институциональные механизмы контролируемой передачи власти главы государства в президентских системах. Объем данной статьи не позволил нам включить в исследование передачу президентской власти в парламентских системах [Зазнаев, 2018]. Отметим лишь, что там вопрос о контролируемой передаче власти чаще всего решается через непубличные внутрипартийные механизмы, и, следовательно, обладает спецификой по сравнению с президентскими системами [Svolik, 2012, p. 178–180].

Прежде чем перейти к контролируемой передаче власти [Борисов, 2011, с. 99], кратко обозначим ситуации неконтролируемой передачи власти в президентских системах. Удержать контроль над передачей власти не всегда получается в силу непредвиденных обстоятельств.

Во-первых, президент может не позаботиться о передаче власти кому-либо из преемников и скончаться на своем посту. Как правило, в конституции государства формально прописано, кто будет занимать должность президента до выборов и в какие сроки выборы президента должны состояться. Однако правящая элита не всегда заинтересована в строгом следовании формальным правилам передачи власти и обеспечении соревновательности на президентских выборах. Возникает ситуация «авторитарной неопределенности»: несмотря на юридические нормы о «преемнике», совершенно не ясно, кто станет новым президентом. Вопрос о новом президенте в таком случае решается непублично, возникает внутриэлитная «схватка» за власть, различные властные группировки начинают борьбу за президентское кресло. Степень и интенсивность этой борьбы могут быть различными. При этом правящая элита не заинтересована в крупномасштабном конфликте между своими членами из-за высоких издержек: конфликт может сыграть на руку контрэлите и оппозиции. Задействуются внутриэлитные неформальные институты, которые не позволяют расколоть элиту

и дают возможность «выбрать» устраивающего элиту президента [The logic of political survival, 2005].

Уход из жизни президента Туркмении Сапармурата Ниязова и президента Узбекистана Ислама Каримова создал ситуацию «авторитарной неопределенности». Элитам пришлось выбирать нового лидера из своих рядов. В Туркмении этот процесс сопровождался внутриэлитным конфликтом. Но в Туркмении и в Узбекистане последующие президентские выборы были неконкурентными: уход автократов не привел к демократизации политической системы.

Во-вторых, неконтролируемая передача президентской власти возможна тогда, когда происходит смещение действующего президента в силу «опрокидывающих» выборов, вышедших из-под контроля президента, «цветных» революций, государственных переворотов и т.д. Украинский политический кризис 2013–2014 гг. отлично иллюстрирует данный вариант. В ноябре 2013 г. президент Виктор Янукович принял решение приостановить процесс подписания Соглашения об ассоциации с Евросоюзом, что вызвало недовольство среди части населения – сторонников евроинтеграции. Массовые протесты в центре Киева приняли насильственный характер, конфликт фактически перешел в вооруженное противостояние, а в оппозиции стали доминировать радикально настроенные политики. Несмотря на то что в феврале 2014 г. Януковичу удалось подписать соглашение с оппозицией, где был закреплён пункт о проведении досрочных президентских выборов, угроза личной безопасности со стороны оппозиционных радикалов вынудила президента покинуть страну и занимаемый пост [Зазнаев, Сидоров, 2018, с. 27].

Украинский политический кризис фактически проходил по линии противостояния «президент – оппозиция». Способы его разрешения фактически не имели институционального измерения в условиях, когда оппозиционные протесты проходили под руководством радикально настроенных политиков [Aliyev, 2016]. Непримиримые противоречия радикальной оппозиции с президентом, обладающим большим объемом полномочий, привели в итоге к тяжелейшему политическому кризису и фактическому развалу государства.

Для того чтобы избежать негативных сценариев передачи власти, президенты придумывают разные способы контролируемой передачи власти с помощью институциональных механизмов –

формальных и неформальных. Решиться на неконтролируемые выборы президенты не могут по нескольким причинам. Прежде всего, они боятся за те блага, которые были приобретены ими и их семьями за время исполнения президентских полномочий. Элитные группы, связанные с президентом, также заинтересованы в сохранении статус-кво в распределении политических и иных ресурсов в государстве, а значит, в предсказуемости будущего главы государства. Президент за время своего правления становится арбитром в разрешении споров между элитными группировками. При этом все элитные группы связаны с главой государства патрон-клиентскими отношениями. Вместе они составляют выигрывающую коалицию, заинтересованную в поддержании статус-кво в распределении власти и ресурсов. Все это создает сильные стимулы для контролируемой передачи президентской власти.

Пять моделей контролируемой передачи власти

Институциональный дизайн президентских систем создает определенные условия, которые не могут быть проигнорированы политическими акторами [Борисов, 2018]. Вместе с тем президенты манипулируют этими условиями для сохранения контроля над властью и процессом ее передачи. В политической практике президентских систем можно выделить пять моделей контролируемой передачи президентской власти.

Модель 1. Наследование

Президент передает власть «по наследству» одному из ближайших родственников – так возникают авторитарные политические династии вне монархий. Такая передача власти основывается на традиционной легитимности и закрепляется на выборах. Передача власти родственнику – сыну, дочери или супруге предполагает низкие транзакционные издержки. Баланс внутриэлитных отношений сохраняется, при этом возможность конфликтных ситуаций минимизируется. Важным условием для выбора президентом данной модели является наличие в семье президента подходящего

кандидата, который устраивает президента, правящую элиту и не вызывает негативной реакции со стороны населения.

Гейдар Алиев в Азербайджане «передал» власть своему сыну Ильхаму. В Киргизии Курманбек Бакиев пытался создать условия для передачи власти сыну Максиму, назначив его директором Центрального агентства по развитию, инвестициям и инновациям (ЦАРИИ) Республики Кыргызстан. По оценкам экспертов, фактически сын выполнял функции премьер-министра, контролируя все финансовые потоки в стране. Правда, президентство Максима Бакиева не состоялось. В Аргентине Хуан Перон в 1974 г. создал условия для передачи власти своей жене Исабель Перон, которая стала первой женщиной-президентом в мире [Alexander, 1979].

Наследование президентского поста характерно для недемократических режимов. Однако и в демократических государствах наблюдается появление политических династий – Кеннеди, Буш, Клинтон, Трюдо. Судьба политического успеха представителя политической династии в демократических режимах находится в руках избирателей, которые далеко не всегда склонны голосовать за «наследника». Например, в 2016 г. Джеб Буш не смог пройти «сито» даже первичных выборов и стать кандидатом в президенты США.

Модель 2. «Уйти, чтобы остаться»

Суть этой модели заключается в том, что президент покидает свой пост, но продолжает контролировать ситуацию. При этом в силу преклонного возраста или политических соображений он не собирается возвращаться на пост президента. При этом на должность президента подбирается преемник по принципу надежности. Президент не уходит полностью из политики, а переходит на другой государственный пост – уже существующий или вновь создаваемый. Уходящий президент выступает неформальным арбитром и контролирует баланс между элитными группами. Новый президент обычно ограничен неформальными договоренностями в вопросах проводимой политики, особенно кадровой. Постепенно, с течением времени новый президент становится более самостоятельным и формирует собственную команду. Однако ушедший президент остается гарантом для старых элитных групп, которые остаются «неприкасаемыми» для нового президента.

Преимущество данной модели заключается в том, что внутри-элитные взаимодействия налаживаются за счет поиска компромисса. Уходящий президент становится неформальным арбитром во взаимодействиях элиты, опираясь на свой политический авторитет. Передача власти осуществляется постепенно и дает политическим акторам больше времени для переговоров, сбора информации для принятия решений, что повышает устойчивость всей политической системы. Модель «Уйти, чтобы остаться» предполагает постепенность передачи власти, постепенные изменения в институциональном дизайне и нацелена на создание дополнительных механизмов контроля над трансфером власти при сохранении внутриэлитного баланса.

Так, 19 марта 2019 г. президент Казахстана Нурсултан Назарбаев досрочно сложил с себя полномочия президента, но при этом сохранил за собой должности Председателя Совета безопасности Казахстана, члена Конституционного совета Казахстана и Председателя партии «Нур Отан». Согласно ст. 48 Конституции Казахстана президентом стал спикер верхней палаты парламента – Касым-Жомарт Токаев, который выиграл состоявшиеся 9 июня 2019 г. выборы президента Казахстана. Назарбаев сохранил контроль над руководящим составом силовых ведомств и правящей партией «Нур Отан». Это позволяет Назарбаеву контролировать политические процессы, оставаясь арбитром в возможных спорах и противоречиях, не участвуя в оперативном управлении государством.

Интересный пример модели «уйти, чтобы остаться» можно найти на региональном уровне российской политической практики. В 2010 г. в Татарстане уходящий президент Минтимер Шаймиев перешел на специально созданную для него должность Государственного советника Республики Татарстан. В отличие от Назарбаева М. Шаймиев не сохранил контроль над кадровыми вопросами, но остался в публичной политике в качестве неформального лидера.

Модель 3. «Уйти, чтобы вернуться»

В президентских системах существует ограничение на замещение должности президента одним или двумя сроками. Президенты недемократических государств обычно просто убирают ограничение из конституции, игнорируют его либо «обнуляют» счет

срокам, принимая новую конституцию или толкуя имеющуюся конституцию. Модель «Уйти, чтобы вернуться» применяется в случае, если президент сталкивается с ограничением по срокам, но при этом не хочет менять конституцию, а возраст позволяет вернуться на пост президента после работы в другой должности. В данном случае ограничение по срокам работает на выбор данной модели, если в конституции страны сказано, что одно лицо не может занимать должность президента более двух сроков *подряд*. Такая формулировка означает, что третий срок президентства возможен, но *не подряд*. Президент готовит надежного и преданного преемника на свой пост, ведь вся полнота конституционной президентской власти перейдет к нему. Уходящий президент переходит на пост премьер-министра и возвращается на пост президента после окончания срока полномочий «преемника». В принципе, можно представить ситуацию, когда преемник уходит в отставку досрочно, а предыдущий президент возвращается. Однако такая возможность, как и в случае с радикальной сменой конституции государства, имеет свои риски в виде падения легитимности власти из-за манипуляций с институциональным дизайном.

Модель «Уйти, чтобы вернуться» представлена единственным случаем – возвращением Владимира Путина на должность президента России в 2012 г. В 2008 г. Путин ушел на должность премьер-министра без инициирования изменений в конституции и через четыре года вернулся. Как и в предыдущей модели, требуется наличие преемника – сверхнадежного человека, ведь президент может отправить в отставку премьера одним росчерком пера. Модель «Уйти, чтобы вернуться» демонстрирует полное доминирование неформальных институтов в политическом процессе, несмотря на формальное соблюдение конституционных норм. Президент Дмитрий Медведев мог в любое время отправить премьер-министра Путина в отставку, однако неформальные договоренности о будущем возвращении Путина на пост президента не позволяли Медведеву сделать такой шаг.

Модель 4. «Уйти так уйти, но с гарантиями»

Российская политическая практика подсказывает еще один пример контролируемой передачи власти. 31 декабря 1999 г. Борис

Ельцин ушел в отставку, назначив и. о. президента Путина. Передача власти преемнику происходила вместе с полным отходом от дел уходящего президента. Первый указ Путина стал институциональной гарантией уходящему президенту и членам его семьи. Им гарантировались безопасность и защита от судебного преследования. Это было обязательное условие передачи власти.

В отличие от модели «Уйти, чтобы остаться» модель «Уйти так уйти, но с гарантиями» предполагает, что состояние здоровья уходящего президента не позволяет ему оставаться активным игроком в политике. Однако цели сохранения ресурсов элитных группировок, связанных с семьей президента, стимулируют поиск надежного преемника, который согласится дать определенные гарантии уходящему президенту. Кроме того, данная модель предполагает относительно резкий переход власти от одного президента к другому. Предыдущий статус-кво разрушается быстро, новый президент активно формирует собственную команду, а значит, элитным группам приходится активнее бороться за ресурсы в условиях неопределенности. Институциональные гарантии уходящему президенту позволяют снизить издержки передачи власти, подтверждая договоренности о безопасности акторов [Панов, Сулимов, 2011].

Модель «Уйти так уйти, но с гарантиями» может быть рассмотрена как усеченная версия модели «Уйти, чтобы остаться». При быстрой передаче власти контроль старых элит над новым президентом ослабевает, и для них наиболее рациональным решением будет защитить минимальный набор личных гарантий.

Модель 5. «Уйти туда, где больше власти»

Уходя в 2008 г. на пост премьер-министра, Путин не стал менять российскую форму правления и увеличивать полномочия премьер-министра. Однако в политической практике часто встречаются иные стратегии. Президент уходит на должность премьер-министра, изменяя форму правления. «Уход в премьеры» выглядит привлекательной стратегией в условиях истечения определенных конституцией сроков полномочий президента. Важным здесь является смена формы правления на систему, где основную роль играет премьер-министр.

Изменение формы правления может стать способом сохранения власти политического лидера. Столкнувшись с проблемой ограничения президентских сроков в конституции, президент инициирует конституционную реформу, усилив должность премьер-министра и ослабив полномочия президента. Стоит отметить, что в данной модели не происходит контролируемой передачи реальной власти. Образно говоря, президент «забирает» власть вместе с собой, унося ее на «новое место». Угроза данной модели заключается лишь в том, что символический капитал премьера ниже, чем президента. Кроме того, как показывает политическая практика, такие конституционные изменения несут в себе угрозу подрыва легитимности уходящего президента.

Институциональные механизмы, обеспечивающие контролируемую передачу власти

Предметом «заботы» многих лидеров в мире является обеспечение преемственности власти и контролируемая передача власти «преемнику». Институт «преемничества» является по своей природе недемократическим и противоречит принципам выборности и сменяемости власти, ее подконтрольности обществу. Для обеспечения контролируемой передачи власти режим создает специальные институциональные механизмы, которые позволяют реализовать намеченную лидером цель по политическому трансферу. Конечно, многое зависит от неформальных механизмов и договоренностей в рамках правящей элиты, но нельзя сбрасывать со счетов институциональные меры – изменения конституции и законодательства, создание новых институтов, смена правил политической «игры». Институциональные механизмы по контролируемой передаче власти нередко сопровождаются манипуляциями, которые предпринимаются для достижения односторонних целей политических лидеров и элит, имеют скрытый смысл, направлены на создание некоей иллюзии (заботы о народе, стабильности, безопасности и пр.) и осуществляются, как правило, хитроумно [Зазнаев, 2013, с. 162].

Можно выделить целый ряд институциональных механизмов, обеспечивающих контролируемую передачу президентской власти.

1. Конституционная смена «второго лица» в государстве

Уходящий президент готовит «второе лицо» для передачи ему власти. Это может быть сделано как чрезвычайный механизм сохранения контроля ближайшими родственниками или сподвижниками президента в случае его внезапной смерти. Так, в Азербайджане в 2002 г. по инициативе президента Гейдара Алиева была изменена конституция для того, чтобы его сын смог стать президентом. На референдуме были приняты поправки к конституции, которые предусматривали, что в случае невозможности исполнять президентские обязанности его полномочия реализуются премьер-министром. Предыдущая редакция Основного закона устанавливала, что власть президента передается Председателю Милли Меджлиса. Алиев, чье здоровье пошатнулось, подготовил почву для контролируемой передачи власти сыну. В августе 2003 г. Ильхам Алиев был назначен по должности премьер-министра. За две недели до президентских выборов, которые состоялись 15 октября 2003 г., Гейдар Алиев снял свою кандидатуру в пользу сына, который одержал убедительную победу и стал президентом.

Другой случай конституционной смены «второго лица» на постсоветском пространстве имел место в Туркменистане. Президент Сапармурат Ниязов не позаботился о «преемнике» и неожиданно скончался 21 декабря 2006 г. Гурбангулы Бердымухамедов, занимавший на тот момент должность заместителя Председателя Кабинета министров (по конституции Председатель Кабинета министров Туркменистана – Президент Туркменистана), т.е. по сути дела он был руководителем правительства, «взял в свои руки» процесс передачи власти. Конституция в тот момент предусматривала передачу президентской власти Председателю Меджлиса (парламента), коим являлся тогда Овезгельды Атаев. В день смерти президента Государственный совет безопасности и правительство на совместном заседании приняли решение воздержаться от назначения Атаева на должность и. о. президента (хотя юридически не могли принимать подобного рода решение). Генеральная прокуратура возбудила против Атаева дело без предварительного одобрения Халк Маслахаты (на тот момент «постоянно действующий высший представительный орган народной власти»), и он был арестован. Таким образом, потенциальный соперник Бердымухамедова был устранен. В спешном порядке было инициировано из-

менение конституции, а именно – порядок трансфера президентской власти: не к Председателю Меджлиса (парламента), а к заместителю Председателя Кабинета министров. Эти манипуляции дали возможность Бердымухамедову стать временно исполняющим обязанности президента, а затем и выиграть президентские выборы. Бердымухамедов унаследовал полностью подконтрольную систему Ниязова, которую он лишь слегка «подкорректировал», келейно и безболезненно устранил из политики потенциальных конкурентов [Малашенко, 2011, с. 81]. Затем в Конституцию Туркменистана была «возвращена» норма о передаче полномочий президента Председателю Меджлиса в случае, если президент по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности (п. 2 ст. 76 Конституции Туркменистана). Основной закон был также дополнен двумя положениями: «Лицо, исполняющее обязанности Президента Туркменистана, не может быть выдвинуто кандидатом на пост Президента» (п. 3 ст. 76); «В этот период не могут быть внесены изменения в Конституцию Туркменистана» (п. 4 ст. 76). Как видим, политический режим страны активно использует институциональные манипуляции, с легкостью меняя правила игры для сохранения власти и обеспечения ее преемственности.

2. Снижение возраста для занятия должности президента или отмена нижнего «порога» возраста для кандидата в президенты

Генерал Этьен Гнассингбе Эйадема, создавший в Того режим личной власти и уничтоживший оппозицию, был президентом 38 лет (1967–2005), тем самым поставив рекорд на Африканском континенте по сроку президентского правления. В 2002 г. в Конституцию Того была внесена поправка, которая снизила минимальный возраст президента с 45 до 35 лет. Это было сделано для того, чтобы пост президента мог занять его сын Фор, которому на момент принятия поправок было 36 лет. Хотя у Гнассингбе было несколько детей, а также родственники, которые занимали разные государственные посты, тем не менее, по оценкам аналитиков, внесенные изменения в конституцию были сделаны «под Фором». В 2005 г. Гнассингбе-старший неожиданно скончался. Согласно конституции и. о. прези-

дента должен был стать спикер парламента, который в день смерти Эйадемы находился за границей. Этим воспользовалась правящая кучка, не пустив самолет со спикером в страну и провозгласив Фор президентом страны. Чувствуя сомнительность этих действий, группа военных инициировала избрание Фор спикером парламента для придания видимости конституционности. Парламент также отменил конституционную норму о необходимости проведения президентских выборов в течение 60 дней после смерти президента, что открывало для Фор дорогу к трехлетнему президентству (оставшийся срок от президентства отца). Однако в результате внутреннего и внешнего давления Фор вынужден был уйти в отставку и назначить президентские выборы, которые, правда, он выиграл не без подтасовок. Фор Гнассингбе был избран на второй срок в 2010 г. и в 2015 г. – на третий срок.

Другой пример манипуляций с нормой о возрасте кандидата в президенты – случай Демократической Республики Конго. В 2001 г. в стране был убит президент Лоран-Дезире Кабила. Президентом стал его старший сын (всего у Лорана-Дезире было 10 детей) – Жозеф Кабила. По сути дела, сторонники убитого президента совершили переворот, назначив новым президентом 29-летнего сына Лорана-Дезире, который и не помышлял о президентстве. В дальнейшем Жозеф Кабила стал набирать политический вес, избавившись от влиятельных соратников отца. В 2005 г. прошел референдум по поправкам к конституции, согласно которым минимальный возраст для занятия должности президента снижался с 35 до 30 лет. Эта норма была принята для того, чтобы Жозеф Кабила мог избраться на пост президента, поскольку он не достиг 35 лет. В июне 2006 г. прошли президентские выборы, на которых победу одержал Жозеф Кабила.

Еще один случай манипуляций с возрастом для кандидата в президенты – это Азербайджан. 26 сентября 2016 г. здесь прошел референдум, на котором среди 29 поправок к конституции ставились два вопроса: об исключении из конституции нормы о том, что президентом Азербайджана может быть избран гражданин страны не моложе 35 лет; предоставление права избираться в парламент с 18, а не 25 лет, как это было ранее. Оппозиция и критически настроенные аналитики расценили эти поправки как стремление президента передать в будущем власть своему сыну, которому на момент их принятия исполнилось 19 лет. Не исключено, что Алиев

сделает сына сначала депутатом, а потом и президентом. Кроме того, в год проведения референдума старшей дочери Алиева было 32 года, а средней дочери – 27 лет. Таким образом, Азербайджан использовал законодательные «игры» с возрастом для возможной передачи власти по наследству.

3. Создание новых должностей для обеспечения преемственности власти

В Азербайджане в 2016 г. на упоминавшемся выше референдуме были созданы должности Первого вице-президента и вице-президентов. Согласно действующей конституции, при досрочном уходе Президента Азербайджанской Республики с должности до избрания нового Президента полномочия Президента исполняет Первый вице-президент (п. 1 ст. 105 Конституции Азербайджана). Прежде в конституции существовала норма, по которой полномочия президента, который не может выполнять свои функции, передаются премьер-министру (это правило, как нами было отмечено выше, было введено в 2002 г. специально для Ильхама Алиева). В 2017 г. Первым вице-президентом стала жена президента Ильхама Алиева – Мехрибан. Таким образом, в стране открыта дорога для превращения ее в неомонархию. Обращает на себя внимание один момент: вице-президенты не избираются населением (так, как избираются вице-президенты в паре с президентом, допустим, в США) или парламентом, а назначаются президентом, что открывает для главы государства широкий простор для выбора доверенных и близких ему людей.

В мировой политической практике уже были случаи перехода к власти от умершего президента к супруге, занимающей пост вице-президента. Так, в Аргентине Хуан Доминго Перон пошел на президентские выборы 1973 г. и был избран в «паре» со своей супругой – Исабель, которая стала вице-президентом. Перон, которому к моменту избрания было 77 лет, выбрал в качестве преемника жену, которая была моложе его на 36 лет. Пробыв в должности президента менее 11 месяцев, Хуан Доминго Перон скончался. Автоматически президентом стала Исабель, которая занимала эту должность вплоть до переворота 24 марта 1976 г.

4. *Специфический механизм передачи власти, который состоит из объявления уходящим президентом своего преемника («указание перстом» – в мексиканском варианте) и создание условий для занятия президентской должности названного преемника.*

Наиболее четко отработанный механизм – *дедасо* (*dedazo*) существовал на протяжении десятилетий в Мексике. Поскольку мексиканская конституция 1917 г. содержала ограничение на избрание одного и того же лица одним сроком, то спустя шесть лет президент был вынужден передать власть в «надежные руки». Для этого был создан механизм, в соответствии с которым уходящий президент «указывал перстом» на своего преемника [Борисов, 2010]. Затем этот кандидат выдвигался официально от правящей Институционно-революционной партии (ИРП) и выигрывал президентские выборы. Дедасо начинает складываться в 1920-е годы: первым президентом, который «указал перстом», был Плутарко Элиас Кальес (годы президентства – 1924–1928)¹.

Важной составляющей механизма трансфера власти была ИРП, которая стала самой массовой партией с четкой организацией. В ее составе было четыре «сектора»: «1) военный, в состав которого вошли армейские подразделения под руководством генералов, активно участвовавших в политической жизни страны; 2) рабочий, представленный Конфедерацией трудящихся Мексики; 3) крестьянский в лице Национальной крестьянской конфедерации; 4) народный, организованный посредством индивидуального членства»². ИРП превратилась в самую влиятельную политическую силу: она получала солидное государственное финансирование, контролировала СМИ и активно действовала во время избирательной кампании. Решения о кандидатуре следующего президента от ИРП принимались уходящим президентом по согласованию с вершущей ИРП, в которую в том числе входили все отставные президенты. Однако в связи с политическими реформами в Мексике (изменения избирательной системы, правил финансирования партий

¹ Борисова Н., Данилова Г. Преемники и преемничество в Латинской Америке. – Режим доступа: <https://magazines.gorky.media/nz/2014/2/preemniki-i-preemnichestvo-v-latinskoj-amerike.html> (Дата посещения: 18.07.2019.)

² Там же.

и др.) постепенно роль института деда со стала ослабевать, и в 2000 г. впервые за 70-летний период правления одной партии выборы выиграл не кандидат от ИРП [Гришина, Мелешкина, 2015].

5. Смена формы правления с изменением баланса взаимоотношений между ветвями власти и изменением объема полномочий президента и премьер-министра

Два варианта такой смены возможны: смена президентской формы правления на парламентскую или полупрезидентскую с весьма слабым президентом; смена парламентской на президентскую систему. Цель перехода к парламентской системе – это изменение баланса власти в пользу премьер-министра, должность которого занимает уходящий президент. Глава государства становится номинальной фигурой, а реальная власть сосредоточивается в руках премьер-министра, который обычно представляет партию, имеющую большинство голосов в парламенте. Если уходящему со своего поста президенту мешает ограничение на занятие этой должности сроками (как правило, двумя), то никаких ограничений на занятие должности премьер-министра нет. Идея «пересесть» из кресла президента в кресло главы правительства была популярна среди постсоветских политиков. Она обсуждалась на Украине (до ухода Леонида Кучмы с должности президента), в России (накануне окончания второго срока Владимира Путина в 2008 г.), Армении (при Роберте Кочаряне) [Борисов, 2010], но была реализована лишь дважды: в Грузии при Михаиле Саакашвили в 2012 г. и Армении при Серже Саргсяне в 2018 г. Случай Грузии можно считать неудавшейся попыткой контролируемой передачи власти, поскольку Михаил Саакашвили хоть и провел конституционные реформы по усилению роли премьер-министра, должность которого он хотел занять, но его партия проиграла парламентские выборы, а значит, была потеряна возможность реализовать сценарий «уйти туда, где больше власти». Что касается Армении, то Серж Саргсян пробыл в должности премьер-министра всего месяц и был вынужден уйти в отставку под давлением массовых протестов.

Возможен и обратный переход – от парламентской к президентской системе, как это имело место в Турции при Реджепе Тайипе Эрдогане. Режим создает институциональные механизмы

для смены должностей лидера – с премьер-министерской на президентскую. Этот процесс сопровождается усилением власти главы государства, что дает ему дополнительные преимущества.

6. Институциональные гарантии уходящему президенту

Первым своим актом и. о. Президента РФ Владимир Путин предоставил гарантии уходящему президенту Борису Ельцину. В указе и. о. Президента Российской Федерации от 31.12.1999 г. № 1763 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» содержался перечень правовых, социальных и иных гарантий, а именно Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, предоставляется: право на ежемесячное пожизненное денежное содержание; предоставление государственной охраны; право на медицинское обслуживание; обязательное государственное страхование жизни и здоровья за счет средств федерального бюджета; пожизненное пользование одной из государственных дач; право бесплатно пользоваться залами для официальных лиц и делегаций аэропортов и аэровокзалов, железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов) и речных вокзалов; право бесплатно пользоваться правительственной и другими видами связи; право содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников. После смерти лица, занимавшего должность Президента Российской Федерации, каждому члену его семьи назначается ежемесячное пособие. Важной гарантией является неприкосновенность президента. В Указе говорилось, что Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или к административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру. Таким образом, сама передача власти преемнику становится более безопасной и контролируемой, гарантии уходящему президенту и его семье получают нормативно-правовое воплощение. Через год данный Указ эволюционировал в Федеральный закон от 12.02.2001 г. № 12-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

В Казахстане задолго до ухода с поста президента Нурсултана Назарбаева был законодательно учрежден особый статус «Первого президента Республики Казахстан» с набором полномочий и привилегий. Конституционным законом от 20.07.2000 г. № 83-III «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы» закреплён определенный набор достаточно существенных полномочий: обращаться к народу, государственным органам и должностным лицам; выступать перед парламентом и его палатами, на заседаниях правительства; возглавлять Ассамблею народа Казахстана; возглавлять Совет Безопасности; входить в состав Конституционного совета¹. С Первым президентом согласовываются инициативы по основным направлениям внутренней и внешней политики. Закон содержит также перечень социальных, жилищных, пенсионных и иных гарантий Первому президенту, включая гарантии неприкосновенности. Обращает на себя внимание то, что статус Первого президента Казахстана был создан под конкретного человека – Назарбаева, однако можно было бы пойти по пути России и предоставить гарантии президенту, прекратившему исполнение полномочий.

На уровне субъекта Российской Федерации – Республики Татарстан также создавались гарантии уходящему президенту – Минтимеру Шаймиеву. В соответствии с Законом Республики Татарстан от 30 марта 2010 г. № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан»² на должность Государственного Советника Республики Татарстан назначается лицо, прекратившее исполнение полномочий Президента Республики Татарстан. Данная должность является пожизненной. Государственный Советник РТ среди прочих полномочий обладает сильным полномочием – правом законодательной инициативы.

Следует заметить, что для контролируемой передачи власти используется широкий арсенал средств: административный ресурс

¹ Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. № 83-III «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.12.2017 г.). – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1019103 (Дата посещения: 27.07.2019.)

² Закон Республики Татарстан от 30 марта 2010 г. № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW363&n=47893#08992573110962403> (Дата посещения: 27.07.2019.)

на выборах, высокие избирательные барьеры для прохождения партий по спискам в парламент, сложные условия для регистрации партий, создание пропрезидентских партий, мнимая многопартийность, контроль над средствами массовой информации, силовые методы борьбы с противниками и др. Причем значимость неформальных механизмов порой бывает выше, чем формальных. Тем не менее институциональные механизмы контролируемой передачи власти нельзя игнорировать так же, как наблюдающий за игрой в футбол или бридж не может не принимать во внимание правила игры, поскольку эти правила образуют фундаментальный аспект стратегии и тактики игроков [Duverger, 1980, p. 167]. Поэтому эти механизмы вносят некоторую «лепту» в процесс трансфера власти.

Заключение

Рассмотренные выше модели контролируемой передачи власти в президентских системах обеспечивают правящей элите уверенность в политическом будущем. Боязнь демократической неопределенности создает стимулы для поиска институциональных решений, которые позволяют элите сохранить контроль над властью. Как мы показали в данной статье, набор таких решений достаточно большой – от механизмов «наследования» до «изобретения» новых должностей в государственном аппарате. Каждый президент, который хочет передать власть не через свободные выборы, внимательно изучает опыт схожих ситуаций в других государствах, однако это не означает, что модели контролируемой передачи власти будут обязательно повторяться от случая к случаю. Политическая практика президентских систем демонстрирует, что изобретательность президентов и их политических советников не исчерпала себя, а значит, будут появляться новые модели контролируемой передачи президентской власти, и данная исследовательская проблема не потеряет своей актуальности.

Список литературы

Борисов Н.А. Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций. – М.: РГГУ, 2018. – 537 с.

- Борисов Н.А.* Институционализация института президентства и перспективы консолидации политических режимов на постсоветском пространстве // *Полития.* – 2011. – № 4. – С. 93–103.
- Борисов Н.А.* Сценарии трансляции власти на постсоветском пространстве: возможна ли «игра по правилам»? // *Политика и общество.* – 2010. – № 2. – С. 55–64.
- Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 644–706.
- Гришина А.М., Мелешкина Е.Ю.* Механизмы сохранения власти доминантной партии в условиях авторитарного режима в Мексике // *Политическая наука.* – 2015. – № 1. – С. 83–94.
- Зазнаев О.И.* Институт прямых президентских выборов в парламентских республиках // *Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер. Социология. Политология.* – 2018. – Т. 18, вып. 1. – С. 82–86. – DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2018-18-1-82-86>
- Зазнаев О.И.* Конституционно-правовые манипуляции как способ предотвращения политических конфликтов в постсоветских странах Центральной Азии // *Методология исследования конфликтов на постсоветском пространстве: монография / под ред. А.Г. Большакова.* – Казань: Казан. ун-т, 2013. – С. 162–182.
- Зазнаев О.И., Сидоров В.В.* Президентские системы на постсоветском пространстве: верна ли гипотеза Хуана Линца? // *Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения.* – 2018. – № 1. – С. 24–35. – DOI: <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-4-24-35>
- Малашенко А.* Обреченные на вечность и прозябание // *Pro et Contra.* – 2011. – № 3/4 (52). – С. 78–95.
- Панов П.В., Сулимов К.А.* Преемничество как способ воспроизводства власти: проблемы концептуализации // *Вестник Пермского ун-та. Серия Политология.* – 2011. – № 4 (16). – С. 31–42.
- Пиеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. – М.: РОССПЭН, 1999. – 319 с.
- Alexander R.* Juan Domingo Perón: A History. – Boulder: Westview Press, 1979. – 177 p.
- Aliyev H.* End to informality? Examining the impact of institutional reforms on informal institutions in post-Euromaidan Ukraine // *Debate.* – 2016. – Vol. 24, N 3. – P. 207–221.
- Duverger M.* A New Political System Model: Semi-Presidential Government // *European Journal of Political Research.* – 1980. – Vol. 8, N 2. – P. 165–187. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- Svolik M.* The politics of authoritarian rule. – Cambridge; N.Y.: Cambridge Univ. Press, 2012. – 228 p.
- The logic of political survival / B. Bueno de Mesquita, A. Smith, R.M. Siverson, J.D. Morrow.* – Cambridge, MA: MIT Press, 2003. – 536 p.

O.I. Zaznaev, V.V. Sidorov*
Models of controlled transfer of presidential power

Abstract. The transfer of presidential power in a democratic regime is carried out through the institutional mechanism of public competition in elections. In this case, the phenomenon of «democratic uncertainty» arises, since it is not known who will be the winner and take the office of president. Under a regime with a democratic deficit, the political leader and the ruling elite seek to ensure a controlled transfer of presidential power in order to maintain their dominant position in politics and the economy. The article analyzes the main models of controlled transfer of power of the head of state in presidential systems. First, the president can «transfer» power «by inheritance» to one of the closest relatives, thereby creating authoritarian political dynasties outside monarchies. Secondly, it is possible that the president, due to his old age or political considerations, leaves his post and moves to another government post in order to control the political situation. A reliable successor is selected for the presidency. Thirdly, the restriction on the replacement of the same person's office as president and the reluctance to change the constitution lead to a rare scenario in which the president prepares a reliable and faithful successor to his office for one term, and after it expires, returns to the president's office. Fourthly, the transfer of power to the successor can occur along with complete retirement of the outgoing president. At the same time, strong institutional guarantees are created for the outgoing president and members of his family. Finally, fifthly, the outgoing president may initiate a change of the form of government: presidential – to parliamentary or semi-presidential with a very weak president or parliamentary to a presidential system. The goal of this transition is to change the balance of power in favor of the strengthened prime minister or the strengthened president. The article also considers the institutional mechanisms that ensure a controlled transfer of presidential power: the constitutional change of the «second person» in the state; decreasing age or canceling the lower age threshold for a presidential candidate; the creation of new posts; Mexican practice «dedazo»; change of the form of government; institutional guarantees to the outgoing president.

Keywords: president; presidential system; authoritarian regime; authoritarian control; transfer of power; succession; inheritance; president's resignation; terms of office of president.

For citation: Zaznaev O.I., Sidorov V.V. Models of controlled transfer of presidential power. *Political science (RU)*. 2019, N 4, P. 16–37. <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.01>

* **Zaznaev Oleg**, Kazan (Volga Region) Federal University (Kazan, Russia), e-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru; **Sidorov Viktor**, Kazan (Volga Region) Federal University (Kazan, Russia), e-mail: Viktor.Sidorov86@icloud.com

References

- Alexander R. *Juan Domingo Perón: A History*. Boulder: Westview Press, 1979, 177 p.
- Aliyev H. End to informality? Examining the impact of the institutional reforms in post-Euromaidan Ukraine. *Debatte*. 2016, Vol. 24, N 3, P. 207–221.
- Borisov N.A. *Presidency in the post-Soviet space: genesis and transformation processes*. – Moscow: RSUH, 2018. – 537 p. (In Russ.)
- Borisov N.A. Institutionalization of presidency and prospects for consolidation of political regimes in post-Soviet space. *Politeia*. 2011, N 4, P. 93–103. (In Russ.)
- Borisov N.A. Scenarios for the power transfer in the post-Soviet space: is it rule of law possible? *Politics and society*. 2010, N 2, C. 55–64. (In Russ.)
- Bueno de Mesquita B. et al. *The logic of political survival*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003, 536 p.
- Duverger M. A Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*. 1980, Vol. 8, N 2, P. 165–187. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- Grishina A.M., Meleshkina E. Yu. Mechanisms of preserving the power of the dominant party in an authoritarian regime in Mexico. *Political science (RU)*. 2015, N 1, P. 83–94. (In Russ.)
- Malashenko A. Doomed to eternity and stagnation. *Pro et Contra*. 2011, N 3–4 (52), P. 78–95. (In Russ.)
- Panov P.V., Sulimov K.A. Succession as a way of reproducing power: problems of conceptualization. *Perm State University Bulletin. Series: Political Science*. 2011, N 4 (16), P. 31–42. (In Russ.)
- Przeworski A. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Moscow: ROSSPEN, 1999, 319 p. (In Russ.)
- Svolik M. *The politics of authoritarian rule*. Cambridge; N.Y.: Cambridge Univ. Press, 2012, 228 p.
- Weber M. Politics as a vocation and profession. In: Weber M. *Selected Works*. Moscow: Progress, 1990, P. 644–706. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Constitutional and legal manipulation as a way to prevent political conflicts in the post-Soviet countries of Central Asia. In: *Methodology of the study of conflicts in the post-Soviet area: monograph*. Ed. by A. Bolshakov. Kazan: Kazan. univ. press, 2013, P. 162–182. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Institute of Direct Presidential Elections in Parliamentary Republics. *Izvestia Saratovskogo Universiteta. New Series. Sociology. Political science*. 2018, Vol. 18, N. 1, P. 82–86. (In Russ.) <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2018-18-1-82-86>
- Zaznaev O.I., Sidorov V.V. Presidential systems in the post-Soviet space. Is Juan Linz's hypothesis correct? *RSUH/RGGU Bulletin. Series «Political Science. History. International Relations»*. 2018, N 1 (14), P. 24–35. (In Russ.) <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-4-24-35>