
РАКУРСЫ

М.Х. ФАРУКШИН*

СРОКИ ПРЕЗИДЕНСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ИЛИ БЕССРОЧНАЯ ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ

Аннотация. В статье рассматриваются причины стремления политических лидеров продлить сроки своего пребывания у власти, дискуссионные вопросы о преимуществах и пороках несменяемого властвования. Обосновывается мнение о преимущественно отрицательных последствиях длительного пребывания первых лиц у власти. Показано принципиальное различие в подходах к вопросу о сроках президентских полномочий в демократических и авторитарных государствах, а также принципиально разное отношение к конституционным и другим законодательным нормам, регулирующим количество президентских сроков. Раскрыты особенности персоналистского режима как разновидности авторитаризма, его особенности, несовместимость с принципами демократии: народовластием, разделением властей, политической конкуренцией, независимостью законодательной и судебной властей и др. Отмечается в качестве главной черты персоналистского режима персонификация власти как означающая сосредоточение в руках верховного правителя основных рычагов власти и управления. Уделено значительное внимание способам ухода политических лидеров с поста президента: истечение установленных в законе сроков полномочий, тяжелая болезнь или смерть, досрочный уход по собственному желанию или в результате импичмента, государственного переворота, вмешательства внешней силы. Часть статьи посвящена анализу применяемых автократами способов продления президентских полномочий, связанных с манипуляциями конституционным законодательством: включение в него норм о пожизненном президентстве, увеличение числа сроков, на которые может избираться президент, назначение преемника, смена формы

*** Фарукшин Мидхат Хабибович**, доктор философских наук, профессор кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань, Россия), e-mail: Midkhat.Farukshin@kpfu.ru

правления с президентской на парламентскую, переход с должности президента на другие властные позиции, позволяющие сохранять в руках политического лидера контроль за ситуацией в стране. В заключение говорится о проблеме транзита власти в 2024 г. в России.

Ключевые слова: авторитаризм; автократ; президент; сроки полномочий; персоналистский режим; персонификация власти; политический транзит.

Для цитирования: Фарушкин М.Х. Сроки президентских полномочий, или Бессрочная верховная власть // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 240–261. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.10>

Некоторые президенты государств работают, по их словам, как рабы на галерах, подразумевая под этим тяжелейший труд. Парадокс заключается в том, что практически никто из них не хочет после истечения срока полномочий оставить свой пост добровольно и воспользоваться благами спокойной жизни на пенсии. Они не просто хотели бы, а очень стремятся тянуть лямку непосильной работы бесконечно, до самой смерти.

Дело, разумеется, не в названии высокой должности. Важно не то, как она называется – президент в президентской республике, премьер-министр в республике парламентской, генеральный секретарь безраздельно господствующей в стране партии, каудильо, отец нации или как-то иначе, – а то, что занимающее такую должность лицо является носителем высшей власти в стране.

Сладость и горечь власти

Стремление во чтобы то ни стало как можно дольше сохранять в своих руках верховную власть лучше всего свидетельствует о том, что «слишком сладкой» является сама власть, особенно высшая, ставящая правителя над всеми институтами и индивидами, подчиняющая их интересам и воле одного человека и создающая для последнего в высшей степени комфортные условия жизни. Кроме этих благ следует также учитывать, что при авторитарном режиме после ухода с высокого поста часто отсутствуют гарантии от преследований и даже сохранения жизни и собственности.

Отметим еще одно обстоятельство. Если в демократических странах президенты после ухода со своего поста могут продолжать участвовать в общественно-политической жизни страны, не пре-

тендуя при этом на новое восхождение на политический олимп, то в условиях авторитарного режима бывшие лидеры государства уходят в политическое небытие и в лучшем случае остаются живыми и не подвергаются уголовному преследованию, например за коррупцию или другое, нередко выдуманное преступление. Уход с высокого поста человека, в котором персонифицировалась власть, резко сокращает круг его общения. Холуи и прихлебатели разбегаются моментально, прежнее окружение растворяется. Например, видимо, с учетом отечественного опыта довольно точно подмечено, что «расставание с властью в российских условиях означает переход в небытие» [Глебова, 2008, с. 316].

Таким образом, если учесть все сказанное, то получается, что для политического лидера авторитарного режима цена утраты верховной власти оказывается слишком высокой.

В демократическом обществе таких угроз для личности ушедшего в отставку президента нет, но исчезают и связанные с владением властью привлекательные обстоятельства, и это объясняет желание дольше положенного срока продолжать занимать должность главы государства, что проявляется и в условиях относительной демократии. Президент США Билл Клинтон, который готовился покинуть свой пост после второго срока пребывания на нем, признался, что баллотировался бы и на третий срок президентства, если бы имел на это право. Причем опросы общественного мнения, проведенные в США в 2000 г., показали, что Б. Клинтон был бы тогда на выборах вполне конкурентоспособен. Однако по истечении второго срока он был вынужден уйти и не баллотироваться вновь, поскольку выдвижение на третий срок запрещала принятая в 1951 г. 22-я поправка к Конституции Соединенных Штатов Америки, которая, в частности, гласит: «Ни одно лицо не должно быть избрано на пост Президента более двух раз»¹ – и без всяких оговорок типа «подряд» или не подряд. Как показывает опыт, оговорка «подряд» создает почву для политических игр, когда жаждущие власти делают вынужденный перерыв и потом снова рвутся к высокой должности, не считаясь с мнением общества.

¹ Конституция Соединенных Штатов Америки // Конституции зарубежных государств. – Издание 2-е, исправленное и дополненное. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – С. 15–42.

Б. Клинтон отнюдь не был исключением в желании оставаться президентом. Еще раньше хотел бы задержаться на посту президента и Р. Рейган. В 1986 г., уже после пребывания на посту президента два срока, он предпринял краткую, правда безуспешную, попытку принять участие в кампании по выборам президента. Как пишет М. Корзи, если бы популярность Джорджа Буша не была бы так подорвана в течение второго срока его пребывания на посту президента США, он сам (или, по крайней мере, его сторонники), конечно, рассматривал бы возможность остаться на третий срок и отменить 22-ю поправку к Конституции США. По окончании второго срока президентства Барак Обама было всего 54 года. По словам М. Корзи, нетрудно представить, что некоторые сторонники Б. Обамы рассматривали шаги, которые позволили бы ему остаться президентом США на третий срок [Korzi, 2011, p. 2]. Однако все подобные попытки или намерения оказывались безрезультатными, поскольку наталкивались на сильные демократические традиции страны, правовые препятствия и не только на них.

В целом в странах либеральной демократии с мощными политическими институтами и действенным общественным мнением высшие должностные лица вынуждены считаться с конституционными и другими законодательными нормами, устанавливающими предельные сроки занятия верховной должности. Соответственно, с истечением сроков полномочий они, даже если внутренне не готовы уйти по собственному желанию, тем не менее покидают свой высший в управленческой иерархии пост, подчиняясь существующим правилам. В государствах с демократическим режимом закон есть действительно закон, и обязательный для всех. Он не подгоняется под интересы одного человека.

В истории стран либеральной демократии бывали случаи президентства с более длительными сроками, чем установлено правилом или традицией. Достаточно вспомнить феномен Ф.Д. Рузвельта, во времена которого еще не было 22-й поправки к Конституции США. И это можно рассматривать как специфический случай, связанный с особыми обстоятельствами. Как правило, в демократических странах считается нормой жесткое ограничение сроков пребывания на высшем государственном посту и их соблюдение.

Дискурс о преимуществах и пороках долгого властвования

Вопрос о пользе или вреде длительного пребывания на высшем государственном посту одного и того же лица является дискуссионным. В научном сообществе были и есть эксперты, которые приводят аргументы в пользу долгой несменяемости лидеров государств [Зазнаев, 2008, с. 185–186]. Утверждают, что в результате ограничения сроков президентства можно потерять сильного и эффективного лидера, что конституция, включающая норму о предельных сроках президентства, ограничивает народ, выбор которого нельзя связывать какими-то сроками. Он суверенен и волен сам решать, кого и на какой срок выбирать президентом.

Пожалуй, самым сильным аргументом в лагере противников ограничения сроков президентских полномочий считается теория «хромой утки», рожденная на американской политической почве. Суть ее заключается в утверждении, что к концу своего второго срока президент, видя, что он не может переизбираться на следующий срок и поэтому, будучи независимым от воли избирателей, становится менее динамичным, энергичным, нацеленным на успех, словом, менее состоятельным. Падает его уверенность в себе, популярность и рейтинги. В то же время возрастает активность противников президента, усиливается критика его действий.

Однако длительная несменяемость имеет большие отрицательные последствия. Ограничение сроков президентских полномочий представляет собой запретительный барьер на пути присвоения власти и злоупотребления ею, стагнации общества и его политической системы. Ротация людей на политическом олимпе, включая носителей верховной власти, необходима для вливания в механизм политической системы «свежей крови». Тот, кто был у власти два срока общей продолжительностью 10 или 12 лет, имел достаточно времени показать все, на что он способен, реализовать свои идеи, если они у него были. Далее обычно начинается рутина, происходит повторение пройденного. Человек привыкает к должности, стилю работы «по накатанному» и едва ли способен на крупные инновации, если не считать таковыми забрасывание решения проблем в будущее, иногда мало чем отличающегося от примитивного прожектерства. За таким человеком не остается ничего, кроме завышенной самооценки и жажды власти.

Ссылки сторонников идеи «хромой утки» на неважное самочувствие президента в конце его конституционного мандата тоже несостоятельны хотя бы потому, что, довольно абстрактные и излишне обобщающие, они не учитывают зависимость самочувствия от психологических качеств, специфики характера конкретной личности.

Засидевшийся президент или другой верховный правитель всячески препятствует приходу на его место нового лидера, в том числе отодвигая потенциальных противников подальше от власти. Заранее создается такая избирательная система, которая по сути дела исключает выбор на высший пост любого другого лица. С этой же целью устраняется реальная политическая конкуренция, используется в огромных масштабах административный ресурс. Народ фактически отстраняется от процесса действительных выборов на высший пост новых людей.

Что касается тезиса о «хромой утке», то специальное исследование этой проблемы позволило сделать вывод, что «существует очень мало доказательств, чтобы подтвердить теорию хромой утки» [Korzi, 2011, p. 144]. Конечно, воля народа имеет первостепенное значение, но хорошо известно, как в некоторых странах манипулируют понятием «интересы народа» и как фабрикуют его «волю». Народ действительно суверенен, но и он подвергается ограничению или самоограничению с принятием Конституции, поскольку он обязан соблюдать ее.

Полное игнорирование народного волеизъявления обычно имеет место в государствах с авторитарным режимом, где воля и желание президента-автократа или другого верховного правителя продолжать властвование несмотря ни на что может не иметь ограничений либо эти ограничения легко обходятся. И практически никто не может воспрепятствовать автократу сделать то, что он хочет. Более того, всегда найдется окружение, которое всячески будет приветствовать бесконечное продолжение его властвования, даже если при этом придется пойти на нарушения закона. При этом лицемерно пропагандируется миф о «незаменимости» верховного правителя. Такое возможно особенно в странах со слабыми политическими институтами, функционирование которых подстроено под личность носителя верховной власти и где укорененной нормой политической культуры является правовой нигилизм.

В истории встречалось немало случаев длительного властвования одного лица. Президент Египта Х. Мубарак правил 30 лет (с 1981 по 2011 г.), каудильо Испании Ф. Франко был на самом верху власти 36 лет (с 1939 по 1975 г.). А. Стресснер пробыл на посту президента Парагвая без малого 45 лет (с 1954 по 1989 г.). История продолжается. Показательно, что в представленном немецким статистическим агентством перечне государств, лидеры которых дольше руководителей иных стран сохраняют верховную власть, все названные государства имеют авторитарные политические режимы¹. Дольше всех среди нынешних лидеров находится у власти президент Экваториальной Гвинеи Нгемо Мбасого. Он правит 39 лет. Президент Камеруна Поль Бийя находится у власти 36 лет. Высший государственный пост в Республике Беларусь 24 года занимает Александр Лукашенко.

В апреле 2019 г. под давлением народных масс был вынужден уйти с поста президента Алжира Абдель Азиз Бутефлика, находившийся у кормила власти почти 20 лет и намеревавшийся переизбираться на новый срок, несмотря на то что он парализован и достиг 82-летнего возраста. В это же время был свергнут военными со своего поста президент Судана Омар аль-Башир, сам пришедший к власти в результате военного переворота в 1989 г. и соответственно находившийся у власти 29 лет. На сегодняшний день таких особенно долго властвующих лидеров государств более десятка.

Жажда власти присуща не только национальным лидерам, но и фигурам помельче. Так, глава одного из российских регионов в 73-летнем возрасте предлагал продлить свое пребывание у власти на очередной срок. В списке из трех кандидатур на должность главы региона, с которым он поехал в Москву для согласования, этот человек поставил себя на первое место. У людей такого типа властолюбие и бессовестность шагают рядом.

Под разными предлогами разными способами и ухищрениями одержимые страстью управлять цепляются за власть, не считаясь ни с действующим законодательством, ни с общественным мнением, ни даже с собственным здоровьем, состояние которого

¹ Feldman S. Where the World's Longest-Serving Leaders Hold Office. – 2019. – Mode of access: <https://www.statista.com/statistics/report-content/infographic/17576> (Accessed: 28.07.2019.)

бывает близко к старческому маразму. Вспомним некоторых генсеков, а также ряд членов Политбюро ЦК КПСС периода застоя, терявших ориентацию в окружающем мире. Для них в партии вообще не существовало сроков, которые ограничивали бы период их пребывания в высшей партийной номенклатуре.

Персоналистский режим и персонификация власти

Авторитарный режим потому и называется авторитарным, что при нем власть концентрируется в руках одного лица или группы лиц во главе с лидером, причем степень этой концентрации может быть разной, как разными бывают и сроки пребывания авторитарных лидеров у власти. Поэтому, на мой взгляд, нельзя ставить знак равенства между авторитарным режимом и длительным пребыванием у власти руководителя государства. Длительное и даже пожизненное властвование на самом верху управленческой вертикали одного лица свойственно скорее не вообще авторитаризму, а такой его разновидности, как персоналистский режим.

Во-первых, немало случаев, когда лидеры авторитарных режимов по тем или иным причинам оставляли власть после истечения законных сроков президентских полномочий. За 50 лет, в период между 1960 и 2010 гг., на пространстве от Латинской Америки до постсоветской Евразии из 200 президентов, которые отслужили свои законные сроки, чуть более четверти удалось продлить время пребывания у власти тем или иным путем [Batur, 2014, p. 1–16].

Во-вторых, вполне возможен авторитаризм с господством политической олигархии, где ее глава выступает в роли первого среди равных и власть которого не является абсолютной. Он не может властвовать, не советуясь с другими членами олигархии, не прислушиваясь к их мнению. Кроме того, как известно, в политологической литературе выделяется и «демократический авторитаризм» [Brancati, 2014, p. 313–326], который допускает закрепление в Конституции формальных демократических институтов, например законодательных (представительных) органов, политических партий, периодических выборов, принципа разделения властей, негосударственных альтернативных средств массовой информа-

ции, – но, правда, только до тех пор, пока они не представляют угрозы режиму.

Так, в работах зарубежных политологов подсчитано, что диктаторы, которые сформировали партии, находились у власти 14,3 года; вступившие в союз с ранее существовавшими партиями – 10,8 года; не создававшие партий – только 6,9 года. О роли формальных политических институтов, даже в условиях авторитарных режимов, свидетельствует также то, что «авторитарные лидеры многопартийных режимов покидают свой офис мирно значительно чаще, чем лидеры не электоральных и однопартийных режимов» [Brancati, 2014, p. 316, 317]. Видимо, здесь есть какая-то связь, но вряд ли она является причинно-следственной.

Сущность персоналистского режима заключается в персонификации власти. Однако в последней не заложен изначально какой-то негативный потенциал. Было время, когда власть в США персонифицировалась в президенте Ф. Рузвельте, в Великобритании – в премьер-министре У. Черчилле, во Франции – в президенте Ш. де Голле. Но то было в обществах либеральной демократии, и такая персонификация не представляла угрозы демократическим институтам и демократическому образу жизни, поскольку она не означала монополизацию какой-либо части политической власти. Ориентация на личность политического деятеля – вполне понятное и часто встречающееся явление, не содержащее в себе ничего одиозного.

Совершенно иное дело персонификация (персонализация) власти в условиях персоналистского режима, когда происходит полное отождествление власти с верховным правителем, как бы он ни назывался, и сосредоточение основных рычагов власти в его руках, что равносильно формированию единодержавия. Глава режима превращается, по существу, в диктатора, которому можно осторожно советовать, но никогда нельзя перечить. Такой правитель никому не подконтролен и никому не подчиняется. Он стремится удержаться у власти как можно дольше и любой ценой – до конца своих дней или, по крайней мере, до утраты ощущения действительности. В данной интерпретации персонификация власти приобретает сугубо отрицательный смысл.

Ущербность такой персонификации состоит в том, что она несовместима с демократией, выстраивает политическую систему «под личность» лидера, отрицает на деле принцип народовластия

и принцип разделения властей, сильно принижает роль представительных органов власти, воздвигает препоны на пути ротации и смены высшего руководителя.

При персоналистском режиме доступ к первому лицу может оказаться важнее занимаемой должности или положения [Петров, 2014, с. 67, 69]. Персонификация власти «чревата развитием культа личности, популистского вождизма» [Розов, 2011, с. 35]. Соответственно, умаляется роль народа, многих институтов политической системы.

Возникает соблазн и практика ручного управления, которое означает игнорирование законно установленных правил и институтов, смешение функций и полномочий государственных органов, снижение эффективности государственного управления. По существу, это открывает прямую дорогу к индивидуальному произволу.

Персонифицированная власть отличается тем, что верховный правитель ни перед кем и ни за что не отвечает. Пока он у власти, никакие ошибки и даже провалы во внутренней и внешней политике, при подборе и назначении кадров и т.п. не связываются с его именем, а он сам никогда в допущенных ошибках не признается. И поскольку верховная власть официально не может нести ответственность, в качестве причин провалов называются стихийные бедствия, климат, происки внутренних и внешних врагов, некомпетентность управленческих кадров. Распространяется миф, что носитель верховной власти непогрешим. Вина и ответственность за недостатки, ошибки или провалы возлагаются на исполнителей. Все должны понимать, что царь просто не может быть виноватым.

Наконец, опасность персонификации власти заключается и в том, что, делая ударение исключительно на верховном правителе, она отодвигает в тень, затмевает другие общественно и политически значимые фигуры, по крайней мере не уступающие по интеллекту, организаторскому опыту и навыкам государственной работы первому лицу и способные заменить его в любое время. Глава персоналистского режима не терпит конкуренции.

Как свидетельствует международная практика, авторитарный режим, как и персонификация высшей власти, – это для некоторых стран скорее всего своего рода традиция. Как справедливо отмечалось в отечественном исследовании проблемы авторита-

ризма и демократии в развивающихся странах, «авторитаризм как тип политической власти, независимо от способа ее организации (теократия, традиционная автократия, личная или корпоративная диктатура, олигархия и др.), имеет в этих странах глубокие исторические корни, опосредованные позже, уже в ходе модернизации, устойчивыми элементами традиционной политической культуры» [Авторитаризм и демократия... 1986, с. 16].

Следует отметить, что политические традиции, сформировавшиеся под влиянием особенностей исторического развития народа, есть отраженный в сознании и поведении людей накопленный политический опыт. В традициях отлагаются те элементы предшествующего опыта, которые объективно отвечают условиям существования общества, признаются им и закрепляются в качестве соответствующих нормативных установлений в общественном сознании. Конечно, традиции меняются, но в течение очень длительного времени и только в результате преобразований типичных для данной страны политических практик. До появления и укоренения этих практик политическая традиция подкрепляется соответствующим институциональным дизайном.

Если, например, авторитаризм постоянно воспроизводится и существует в длительной истории государства, как в России, то этот факт предстает как характерное для страны политико-культурное явление, как норма политической культуры, которую в случае неизменности политического режима наследуют последующие поколения. Известный российский ученый Е. Ясин считает персонализацию власти стародавней традицией России, проявляющейся и в настоящее время. По его словам, «традиции феодально-сословной политической системы, предполагающие также доминирование первого лица над государством и государства над обществом, имеют здесь (в России. – М. Ф.) давнюю историю. Эти институты, собственно, отличают русскую культуру от европейского и американского Запада; они... не были устранены и ныне даже отчасти реставрируются» [Ясин, 2008, с. 256].

Однако следует сказать, что это не уникальная российская традиция. Она свойственна многим странам Востока, а также Латинской Америки, странам, как правило, экономически недостаточно развитым.

Куда и как уходят автократы?

Конечно, авторитарные режимы, как и их лидеры, не вечны. Президенты государств с авторитарным режимом по-разному сходят с политической сцены. Одни уходят в связи с истечением установленных в законе сроков полномочий, другие – в силу естественных причин: тяжелой болезни или смерти. Возможен и досрочный уход по собственному желанию или в результате импичмента. Властный лидер, как правило, консолидирует политическую элиту вокруг своей персоны, однако это не исключает возможных внутриэлитных конфликтов, приводящих к смене носителей верховной власти. Причиной ухода президента со своего поста могут быть массовые уличные протесты, как это произошло недавно с президентом Алжира А. Бутефликкой.

В некоторых регионах мира распространенной причиной смены лидера были военные перевороты, и президенты либо уходили, подчиняясь силе, либо подвергались аресту и заключению под стражу. За 12 лет, с 1970 по 1982 г., произошло 27 успешных переворотов, в то время как с 2000 по 2012 г. их было только 12¹. Военные перевороты происходят, как правило, на фоне ухудшения экономической ситуации, падения уровня жизни и роста на этой основе протестного движения. Все это главари переворота ставят в вину свергнутому президенту. Хотя, бесспорно, возможны и другие причины, толкающие военных на совершение государственного переворота.

Однако в условиях авторитарного режима смена политического лидера возможна и в русле, благоприятном для действующего президента. Речь идет о таком способе политического транзита, как назначение доверенного и послушного преемника. В свое время испанский диктатор Ф. Франко, которому приписывают фразу «друзьям все, врагам закон», назначил преемником принца Хуана Карлоса, который, по решению каудильо, должен был после смерти диктатора стать королем Испании. Операция «преемник» была проведена и в России, когда, по некоторым сведениям, из трех возможных кандидатур Б. Ельцин указал на В. Путина.

¹ Feldman S. Where the World's Longest-Serving Leaders Hold Office. – 2019. – Mode of access: <https://www.statista.com/statistics/report-content/infographic/17576> (Accessed: 28.07.2019.)

Назначение преемника в чем-то сродни монархической форме правления. Нигде в законодательстве не существовало нормы, предоставляющей уходящему президенту право назначать своего преемника. Не нужно доказывать, что эта ситуация абсолютно не вписывается ни в какие институты и процедуры демократии. Крайне субъективное представление одного политического деятеля о лице, которое, по его мнению, должно наследовать ему, возводится в закон. Цена ошибки при столь произвольном решении чрезвычайно высока.

Особый случай – фактически, но не юридически, временная передача президентской власти доверенному лицу, что произошло в России в 2008 г. С самого начала было ясно, что новоиспеченный президент – это временная фигура, ставшая необходимой реальному верховному правителю (с 2000 по 2008 г.) для того, чтобы обойти конституционную норму («одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд»), формально не нарушая ее.

Благоприятным для действующего главы государства вариантом политического транзита является передача поста президента родственнику. В 2016 г., после переизбрания президента Экваториальной Гвинеи Н. Мбасого на новый семилетний срок, его сын Т. Мангу занял пост первого вице-президента, что в соответствии с действующим в стране законодательством означает, что в случае смерти отца он станет президентом государства. Правда, никто не может дать гарантию, что силы, враждебные действующему президенту, придя к власти, не отменят эту законодательную норму.

Другие случаи. Когда президент Сирии Хафез Асад, правивший страной 30 лет, умер в июне 2000 г., его сыну Башару Асаду было полных 34 года. Сирийский парламент изменил Конституцию, понизив минимальный возраст кандидата в президенты государства с 40 до 34 лет специально для того, чтобы Башар мог избраться президентом Сирии. В 2003 г. в Азербайджане кандидатами в президенты республики выдвигались действующий политический лидер Гейдар Алиев и его сын Ильхам Алиев. Через некоторое время, будучи тяжело больным, отец обратился к азербайджанскому народу. В обращении он заявил, что снимает свою кандидатуру в пользу кандидатуры сына, который и был благополучно избран президентом страны.

Некоторые авторы считают, что автократы сталкиваются с угрозами двух типов: «угрозами, которые возникают внутри правящей элиты, и теми, которые исходят от аутсайдеров внутри общества» [Gandhi, Przeworski, 2007, p. 1280]. Есть, однако, и третий источник угроз – это вмешательство внешней силы. Политическая практика, в том числе XXI в., показала, что до сих пор эта третья угроза часто реализуется и приводит к смене верховных правителей. Так, в результате военной интервенции коалиции западных держав во главе с США в 2003 г. был низложен законный президент Ирака Саддам Хусейн. Позже, в 2006 г., он был казнен по приговору Верховного суда Ирака. Другой пример – Муаммар Каддафи, Председатель Совета революционного командования, премьер-министр и министр обороны Ливии, свергнутый оппозиционными силами при военном вмешательстве блока НАТО.

Как выживают автократы?

При персоналистском режиме лидер обычно стремится продлить эпоху своего властвования. Как же в условиях этого режима ему удастся сохранять верховную власть? Способов удержаться у руля, выработанных практикой разных государств, несколько. Их можно распределить преимущественно на политические и институциональные.

Одним из известных в истории политических способов является создание в стране обстановки всеобщего страха. Неизменной предпосылкой его насаждения является монополия верховного правителя на силу и репрессивный аппарат. Многие долго властвовавшие автократы возглавляли самые репрессивные политические режимы. Иосиф Сталин оставался у власти 31 год. Мао Дзэдун правил Китаем 33 года. Каждый из них ответственен за миллионы смертей. Однако Пол Пот, загубивший жизни более 2 млн камбоджийцев, был свергнут через три года после прихода к власти. В XXI в. трудно представить использование каким-либо политическим деятелем метода массового террора.

Теперь в моде другие, не столь варварские, способы обеспечения продолжительного властвования. Один из них – это устранение с политической сцены всех возможных конкурентов авторитарного правителя. «Любая политическая фигура, появившаяся

либо из рядов оппозиции, либо из окружения самого вождя и претендующая на самостоятельность, подлежала дискредитации и преследованию» [Лукьянова, Шаблинский, 2018, с. 67]. Вторым способом – «создание представления о безальтернативности лидера – контролируемые властью СМИ обеспечивают полное доминирование в медийном пространстве главы режима и его точки зрения на актуальные вопросы» [Лукьянова, Шаблинский, 2018, с. 67].

Небескорыстное восхваление первого лица штатными и другими услужливыми пропагандистами часто выходит за все разумные пределы. Тотальная пропаганда первого лица создает образ лидера, всегда принимающего безошибочные решения, «надувает» его рейтинг, несмотря на очевидные ошибки во внутренней и внешней политике, и умаляет роль народа, других институтов политической системы. Под влиянием услужливой пропаганды простым людям начинает казаться, что «любое «первое лицо» неизменно схватывает проблему быстрее и понимает ее глубже, чем какой бы то ни было специалист или эксперт» [Музыкантский, 2005, с. 183].

Среди других немаловажных факторов, способствующих увековечению персоналистского режима, следует отметить безучастную позицию молчаливого большинства народа. Ведь в принципе никто не может снять с народа его историческую ответственность за состояние общества и царящий в нем политический режим. Когда народ не связывает качество жизни, а также порядок и стабильность с состоянием демократии, прав и свобод человека и гражданина, возникает опасный разрыв, удобряющий почву для авторитаризма. При этом народ часто бывает запуган реальными или потенциальными репрессиями. Поэтому выражая недовольство существующим порядком вещей, он не проявляет готовности к открытому протесту.

Персоналистский режим может удерживаться также за счет некоторых политических уступок оппонентам и подачек населению. Главный путь предупреждения выступлений против лидера, исходящих из рядов правящей элиты, – это консолидация ее вокруг верховного правителя. В случае если угроза власти лидера исходит изнутри общества, прежде всего со стороны оппозиции, авторитарные лидеры идут на использование формальных институтов для смягчения напряженности в обществе, в том числе путем предоставления относительной свободы лояльной оппозиции, а

также кооптации ее более или менее авторитетных представителей в государственные структуры.

Наряду с чисто политическими используются и институциональные способы продления власти верховного правителя. Речь идет, в основном, об отношении автократов к конституционно-правовым нормам, устанавливающим ограничение сроков, на которые может избираться президент или равное ему по статусу другое лицо.

Если отвлечься от случаев прямого и открытого попрания Конституции, то, пожалуй, самый распространенный способ – это многочисленные попытки обойти существующие законодательные ограничения сроков полномочий путем разного рода манипуляций и попыток приспособить конституционные нормы к интересам одного лица – действующего президента, с целью продления его пребывания на самой высокой должности в системе управления государством. При этом в условиях персоналистского режима весь процесс манипуляций с конституционными сроками проходит под контролем президента-автократа, как и назначаемые в соответствии с измененным законом выборы.

Немало таких манипуляций проделывалось в государствах, возникших на постсоветском пространстве [Зазнаев, 2013, с. 159–161]. В странах Африки, где в период с 1990 по 2016 г. автократам удавалось продлить сроки своих полномочий формально законными мерами, были использованы такие способы, как изменение конституции парламентом (шесть случаев), принятие новой конституции референдумом (восемь случаев), решение суда в пользу третьего срока (два случая, причем оба раза судебное решение принималось после отклонения конституционной поправки парламентом) [Tull, Simons, 2017, p. 88].

При таком подходе, даже приспособлявая конституционные положения к собственным интересам, автократы делали вид, что действуют в рамках и на основе закона и соблюдают законность. Все это было призвано создать среди национальной и международной общественности впечатление о приверженности автократов принципу господства права.

Одним из крайне недемократических способов является закрепление в Конституции нормы об избрании на должность президента пожизненно. Так, в 1999 г. в Туркменистане был принят конституционный закон, предоставлявший тогдашнему президенту

страны, Туркменбаши, исключительное право бессрочно осуществлять полномочия главы государства. В России глава Чеченской Республики предлагал избрать В. Путина президентом страны пожизненно. Предложение не получило даже отклика, не говоря о поддержке, ни в одной общественной или политической среде.

Под демократическим камуфляжем в Конституцию государства вносятся поправки, устраняющие законодательные ограничения сроков владения высшей властью и открывающие перспективу бессрочного президентства. Так поступил, например, президент Уганды Й. Мусевени. Будучи избранным на президентскую должность в первый раз в 1996 г., он переизбрался в 2001 г. Но каденция 2001–2006 гг. была последней, так как Конституция Уганды обуславливала возможность избрания одного и того же лица на пост главы государства двумя сроками. Однако в 2005 г. парламент страны вносит изменение в Конституцию и отменяет указанное ограничение, и Мусевени с успехом избирается президентом Уганды и в 2006, и в 2011, и в 2016 гг. Всего же начиная с 2000 г. 17 глав государств пытались продлить свою власть, внося изменения в конституции возглавляемых ими стран.

Более изощренным путем пошел президент Руанды Поль Кагаме. Будучи в период между 2000 и 2003 гг. временным президентом, он в 2003 г. законно избрался на этот пост на семилетний срок, и в 2010 г. переизбрался. Срок его полномочий заканчивался в 2017 г., а в 2015 г. обе палаты парламента одобрили пересмотренную конституцию, позже это решение было подтверждено народным референдумом. В пересмотренной конституции занятие должности президента было ограничено двумя сроками и продолжительность каждого из них была сокращена с семи до пяти лет. Однако вступление в силу этой нормы было отсрочено до 2024 г. Период с 2017 по 2024 г. был объявлен переходным с сохранением поста президента за П. Кагаме. Последний объявил о своей готовности участвовать в выборах президента в 2024 г. Если ничего не случится, П. Кагаме сможет править страной до 2034 г., т.е. оставаться президентом Руанды в течение 31 года.

Другой способ сохранить власть, когда конституционная норма ограничивает срок пребывания в должности президента, — смена формы правления с президентской на парламентскую. Отслуживший свой срок президент становится премьер-министром, но предварительно путем изменения конституции все основные

полномочия сосредотачиваются в руках председателя правительства, а президент превращается в номинальную фигуру в основном с церемониальной функцией. Для осуществления такой операции недостаточно конституционных изменений. У премьер-министра, рассчитывающего на долгое пребывание на этом посту, должна быть сильная опора в виде массовой политической партии, имеющей в парламенте конституционное большинство для внесения изменений в основной закон и абсолютное большинство при формировании правительства и принятии других решений. При наличии депутатского большинства в парламенте количество переизбранных на должность председателя правительства одного и того же лица конституцией не ограничивается. Попытка такого рода реформатирования формы правления, правда, оказавшаяся неудачной, была предпринята однажды в Армении.

В Казахстане использован способ, который можно было бы назвать «уйти, чтобы остаться». Президент страны 78-летний Н. Назарбаев, стоявший у власти почти 30 лет, добровольно ушел со своего поста, но остался на ключевой должности председателя Совета безопасности государства и лидером правящей в Казахстане партии «Нур Отан». Это позволяет ему контролировать ситуацию в стране.

Таким образом, мировой опыт автократии в манипулировании конституционным законодательством и преодолении ограничений сроков президентских полномочий довольно богат. Он притягателен для стран с неразвитой политической системой, слабыми гражданскими и политическими институтами, неорганизованной оппозицией и молчаливым большинством. В основе устройства таких стран лежат низкая, отвергающая демократию политическая культура и персоналистский режим.

Заключение

Среди российских экспертов, политиков, в средствах массовой информации и социальных сетях обсуждается вопрос о транзите власти в России. Эти обсуждения набирают новую силу с выдвижением проблемы преемственности власти в политическую повестку страны в связи с истечением в 2024 г. срока полномочий действующего президента Российской Федерации. При этом обсуж-

даются различные варианты возможного изменения конструкции российской Конституции [Медушевский, 2019, с. 33–35].

Если по окончании законных сроков президентской власти В. Путин в свои 72 года решит уйти на покой, встанет вопрос о преемнике. Будет ли он назначен нынешним президентом или вывится в ходе честной избирательной борьбы, станет известно, возможно, в самый последний момент. Скорее всего, процедура передачи власти будет похожа на процедуру, использованную в декабре 1999 – марте 2000 г.

В другом случае (В. Путин решает остаться у власти) возникнет проблема, как это сделать, учитывая конституционные ограничения на продолжительность занятия должности президента одним и тем же лицом двумя шестилетними сроками. Нетрудно при этом предположить, что поиски благоприятного для президента решения будут сопровождаться оглушительной пропагандой провластными силами, включая, естественно, государственные СМИ, незаменимости действующего президента, о необходимости продления его полномочий как уникального и непревзойденного в мире политического лидера. Наверняка будут ссылки на особое положение России в связи с происками внешних врагов, потребностью продолжить завершение национальных проектов и так далее, для чего необходимо сохранить стабильность и существующего на данный момент политического лидера.

В конституционно-правовом плане возникнет не совсем легкая задача, как подать возможные изменения Конституции под демократическим флером. Будет ли выбран один из известных способов, апробированных на опыте других стран, в том числе автократами африканских государств, или политическая верхушка изобретет новый оригинальный способ, покажет только время.

Список литературы

- Авторитаризм и демократия в развивающихся странах / отв. ред. В.Г. Хорос. – М.: Наука, 1986. – 336 с.
- Глебова И.И. Политическая культура России: образы прошлого и современность. – М.: Наука, 2008. – 332 с.
- Зазнаев О.И. Ограничение замещения президентом своей должности: мировой опыт и Россия // Сравнительные политические исследования России и зарубежных стран / В.В. Лапкин (отв. ред.) и др. – М.: РОССПЭН, 2008. – С 184–207.

- 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. 153–173.
- Лукьянова Е., Шаблинский И. Авторитаризм и демократия. – М.: Мысль, 2018. – 349 с.
- Медушевский А. Конституция и социальный запрос на изменения в современном российском обществе // Сравнительное конституционное обозрение. – 2019. – № 1 (128). – С. 21–41. – DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2019-1-21-41>
- Музыкантский А. Аршин для России // Россия в глобальной политике. – 2005. – Т. 3, № 3. – С. 180–190.
- Петров Н. Россия в 2014-м: скатывание в воронку // Pro et Contra. – 2014. – Т. 18, № 3/4. – С. 57–72.
- Розов Н.С. Специфика «русской власти», ее ментальные структуры, ритуальные практики и институты // Полис. Политические исследования. – 2011. – № 1. – С. 29–41.
- Ясин Е.Г. Модернизация России: Доклады для 10 конференций: в 2 кн. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. – Кн. 2. – 465 с.
- Baturo A. Democracy, dictatorship, and term limits. – Ann Arbor: Michigan univ. press, 2014. – 360 p.
- Brancati D. Democratic authoritarianism: origins and effects // Annual Review of Political Science. – 2014. – Vol. 17, N 1. – P. 313–326. – DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052013-115248>
- Gandhi J., Przeworski A. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats // Comparative Political Studies. – 2007. – Vol. 40, N 11. – P. 1279–1301. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Korzi M.J. Presidential term limits in American history: power, principles, and politics / College Station, TX. – Texas: Texas A&M univ. press, 2011. – 220 p.
- Tull D.M., Simons C. Institutionalization of power revisited: Presidential term limits in Africa // Africa Spectrum. – 2017. – Vol. 52, N 2. – P. 79–102. – DOI: <https://doi.org/10.1177/000203971705200204>

M. Kh. Farukshin*

Presidential term or the supreme power without time-limit

Abstract. Subject of the article is Presidential term and attempts of autocrats to extend it as longer as possible. There are discussed advantages and negative aspects of unlimited opportunities for presidency. In author's view, unlimited long presidency have to be identified rather with personalist regime as a variety of authoritarian one. Essence of that regime is a personification of power and its concentration in hands of

* **Farukshin Midkhat**, Kazan (Volga region) federal university, Department of politology, e-mail: Midkhat.Farukshin@kpfu.ru

one person – the President under authoritarian regime, the General Secretary of dominant party, the Caudillo, leader of nation etc. Author discovers some other features of personalist regime and its incompatibility with principles of democracy: sovereignty of the people, separation of powers, political competition, freedom of oppositions, civic and political rights and freedoms and others. Main part of the article is devoted to reasons why Presidents or other subjects of supreme power go out from their office and to analysis of means to continue presidency by manipulation with constitution: including norm on presidency for life, extending president term, appointment of successor, transformation of political system from presidential one into parliamentary, and some others. In conclusion it is pointed out on problem of transit of power in Russia.

Keywords: autocrat; authoritarianism; president term; personalist regime; political transit; personification of power; super power; political leadership.

For citation: Farukshin M. Kh. Presidential Term or the Supreme Power without time-limit. *Political science (RU)*. 2019, N 4, P. 240–261. <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.10>

References

- Authoritarianism and Democracy in developing countries*. Ed. by V.G. Khoros Moscow: Nauka, 1986, 336 p. (In Russ.)
- Baturo A. *Democracy, dictatorship, and term limits*. Ann Arbor: Michigan univ. press, 2014, 360 p.
- Brancati D. Democratic authoritarianism: origins and effects. *Annual Review of Political Science*. 2014, Vol. 17, N 1, P. 313–326. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052013-115248>
- Gandhi J., Przeworski A. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*. 2007, Vol. 40, N 11, P. 1279–1301. <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Glebova I.I. Political culture of Russia: images of past and the present time. Moscow: Nauka, 2008, 332 p. (In Russ.)
- Korzi M.J. *Presidential term limits in American history: power, principles, and politics*. College Station, TX: Texas A&M univ. press, 2011, 220 p.
- Lukjanova E., Shablinski I. *Authoritarianism and democracy*. Moscow: Mysl', 2018, 349 p. (In Russ.)
- Medushevsky A. The Constitution and social demand for change in contemporary Russian society. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*. 2019, N 1 (128), P. 21–41. (In Russ.) <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2019-1-21-41>
- Muzykantsky A. A Yardstick for Russia. *Russia in Global Affairs*. 2005, Vol. 3, N 3, P. 180–190 (in Russ.)
- Petrov N. Russia in 2014: rolling into the funnel. *Pro et Contra*. 2014, Vol. 18, N 3–4, P. 57–72. (In Russ.)
- Rozov N.S. The specificity of «Russian power» as determined by mental structures, by ritual practices, and by institutions. *Polis. Political studies*. 2011, N 1, P. 29–41. (In Russ.)

- Tull D.M., Simons C. Institutionalization of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa. *Africa Spectrum*. 2017, Vol. 52, N 2, P. 79–102. <https://doi.org/10.1177/000203971705200204>
- Yasin E.G. *Modernization of Russia*. Papers for 10 conferences in 2 vol. Vol. 2. Moscow: HSE, 2008, 465 p. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Restriction of replacement by the president of his position: the world experience and Russia. In: *Comparative political studies of Russia and foreign countries*. Ed by V.V. Lapkin et al. Moscow: ROSSPEN, 2008, P. 184–207. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Constitutional and legal manipulations 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 space: monograph*. Ed. by A.G. Bolshakov. Kazan: Kazan University, 2013, P. 153–173. (In Russ.)