

КРУГЛЫЙ СТОЛ
«ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ
ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

А.Крылов

ВЫБОРЫ-2017 НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ:
ЗНАЧЕНИЕ, ИТОГИ, ТЕНДЕНЦИИ

Электоральные процессы на Южном Кавказе имеют важное значение и отличаются собственной спецификой. Недавно в регионе прошла череда выборов и конституционных референдумов – в 2016 г. состоялись парламентские выборы в Грузии и конституционный референдум в Азербайджане, в начале 2017 г. – парламентские выборы в Армении и Абхазии, в Южной Осетии прошли президентские выборы.

Лидеры многих постсоветских государств руководствуются стремлением продлить свое пребывание у власти максимально долго. В ряде случаев им удалось решить эту задачу путем неоднократных побед на выборах и путем конституционных изменений, которые отменили возрастной ценз для кандидатов в президенты, увеличили срок президентских полномочий, отменили ограничения по президентским срокам. В результате появилась возможность не только фактически пожизненного правления, но и передачи власти родственникам или потомкам.

В государствах Южного Кавказа тенденция к монополизации власти, в отличие от стран Центральной Азии, пока не стала доминирующей. Наиболее ярко она проявилась в Азербайджане.

Азербайджан

По конституции Азербайджан является президентской республикой, и вся полнота власти сосредоточена в руках главы государства. В 1993-2003 гг. страной правил Гейдар Алиев, которому, несмотря на тяжелую болезнь, в августе 2003 г. удалось сделать своего сына Ильхама премьер-министром, а затем обеспечить его победу на президентских выборах. Еще более важно, что многоопытному Г.Алиеву удалось обеспечить благожелательное отношение к «наследованию власти» его сыном со стороны основных мировых игроков, которые имеют собственные интересы на Южном Кавказе.

В последующем Ильхаму Алиеву удалось обеспечить себе победу на всех президентских выборах, причем подавляющим большинством голосов

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

(79,46% в 2003 г., свыше 88% в 2008 г., 84,6% в 2013 г.).¹ В конституцию страны были внесены поправки и дополнения, призванные гарантировать сохранение власти в руках нынешнего лидера АР, – президентский срок увеличен с пяти до семи лет; в случае войны полномочия действующего президента продлеваются автоматически до окончания военных действий; президент получил право роспуска Милли Меджлиса (парламента страны) и объявления внеочередных выборов главы государства.

В систему государственного управления была введена должность вице-президента и отменено положение о том, что президентом Азербайджана может быть избран гражданин страны не моложе 35 лет (что открывает возможность прихода к власти юного внука нынешнего президента).² В феврале 2017 г. президент Азербайджана назначил свою жену Мехрибан Алиеву первым вице-президентом страны.

В результате конституционных реформ в Азербайджане создана правовая основа для пожизненного правления нынешнего президента И.Алиева, а также для передачи власти членам его семьи (жене или внуку). В условиях полного контроля властей над процедурой народного волеизъявления в ближайшей и среднесрочной перспективе вероятность изменения характера нынешнего правящего режима легальным конституционным путем представляется маловероятной. В случае сохранения внутривнутриполитической стабильности и отсутствия масштабного внешнего вмешательства в дела Азербайджана у семьи Алиевых есть возможность сохранять свою монополию на власть в Азербайджане еще долгое время.

Грузия

После распада СССР в Грузии была введена президентская форма правления. Тенденция к монополизации власти и установлению авторитарного правления проявилась наиболее ярко во время правления М.Саакашвили (он был президентом с 25 января 2004 г. по 25 ноября 2007 г. и с 20 января 2008 г. по 17 ноября 2013 г.).

¹Ильхам Алиев победил на выборах президента Азербайджана, набрав 84,6% голосов избирателей. 10.10.2013 // <https://www.newsru.com/world/10oct2013/azerb.html>

²Акт референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики» // <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/290166/>

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

Во время своего первого президентского срока Саакашвили стремился в максимальной мере расширить полномочия главы государства. Внесенные в конституцию поправки дали президенту право распускать парламент, сократили срок полномочий депутатов с пяти до четырех лет. Однако через несколько лет курс на дальнейшее усиление президентской власти сменился прямо противоположным, так как основным препятствием для дальнейшего сохранения власти Саакашвили стало положение конституции, согласно которому одно и то же лицо может быть избрано президентом только на два срока подряд.

Активность оппозиции и сложная внутривластная ситуация сделали невозможным отмену конституционных ограничений на число президентских сроков путем проведения референдума. Саакашвили пытался решить задачу сохранения власти путем замены президентской формы правления на парламентскую. В 2010 г. в конституцию Грузии были внесены изменения: президентские полномочия были сокращены, а полномочия правительства и парламента значительно расширены. Грузия стала парламентской республикой, премьер-министра стала выдвигать победившая на выборах партия, к нему перешли полномочия по назначению губернаторов и право на контрассигнацию (т.е. фактическое визирование) актов президента.³

На парламентских выборах 2012 г. возглавляемая М.Саакашвили партия Единое национальное движение (ЕНД) потерпела поражение. Победу одержал руководимый олигархом Бидзиной Иванишвили оппозиционный избирательный блок «Грузинская мечта — Демократическая Грузия». Против М.Саакашвили были выдвинуты обвинения в совершении тяжких преступлений, и он предпочел уехать из страны, не дожидаясь судебного расследования.

Конъюнктурный характер осуществленных Саакашвили конституционных изменений обусловил размытость и отсутствие четкого разграничения полномочий президента, премьер-министра и парламента. Постоянные конфликты беспартийного (но пользующегося поддержкой посольства США) президента Маргвелашвили с парламентом, премьер-министром и правительством, его постоянные вето на принимаемые парламентом законы и т.п. привели к фактической недееспособности ряда государственных структур.

³ Шкуренко О. Как менялась конституция Грузии // <http://old.memo.ru/d/154632.html>

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

За несколько лет «Грузинская мечта» и продолжающий оставаться ее неформальным лидером (и «серым кардиналом» грузинской политики) Б.Иванишвили заняли господствующие позиции в политической жизни. В результате победы на парламентских выборах 2016 г. ГМ получила квалифицированное большинство мест в парламенте (115 из 150)⁴ и полный контроль над правительством, которое формируется парламентом. Наличие у ГМ конституционного большинства сделало для нее неактуальным партнерство и союзы с другими политическими партиями.

В декабре 2016 г. была создана новая государственная конституционная комиссия под руководством председателя парламента Ираклия Кобахидзе. Правящая ГМ и парламентское большинство отвергли предложение президента Г.Маргвелашвили об его участии в работе комиссии в качестве сопредседателя. После этого президент отказался участвовать в ее работе и заявил о намерении организовать альтернативное всенародное слушание проекта Конституции. Большинство оппозиционных партий также бойкотировали работу конституционной комиссии, так как считали, что ее деятельность отвечает интересам только правящей партии.

Согласно проекту обновляемой конституции, президент по-прежнему остается главой государства и верховным главнокомандующим, однако он будет лишен права возглавлять Совет национальной безопасности, будет обязан согласовывать все свои решения с премьер-министром по принципу контрассигнации – двойной подписи на документах. Поправки предполагают упразднение прямых президентских выборов и вводят новый порядок: президента будут избирать 300 выборщиков из регионов, после чего его кандидатуру будет утверждать парламент. Это означает, что в случае принятия конституционных изменений у правящей партии появится возможность смещать президента с его поста решением парламента.

Президент будет лишен права единолично назначать референдум. Создается Совет национальной обороны, который (а не президент страны, как главнокомандующий) во время военного положения и чрезвычайной ситуации будет брать на себя функцию общей координации деятельности конституционных органов. По мнению президента Клуба независимых экспертов Грузии С.Цискаришвили, существует вероятность, что в результате консти-

⁴ Маркедонов С.М. Грузия: новая конституционная реформа // 31.01.2017 // <http://politcom.ru/22016.html>

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

туционной реформы президент Грузии может превратиться в «третьего помощника премьер-министра».⁵

Если инициаторам конституционной реформы удастся ее провести, то вся полнота власти окажется сосредоточенной в руках нынешней правящей партии «Грузинская мечта». Поэтому совершенно справедливым представляется сделанный российским политологом С.Маркедоновым вывод о том, что «реформа, формально, нацеленная на уход от режима личной власти, открывает путь к поддержанию системы, в которой монополия также является стержневой основой. Только монополистом становится не глава государства де-юре, а правящая партия и неформальные лидеры».⁶

Армения

После распада СССР в Армении была установлена президентская форма правления. Проблема сохранения власти после истечения второго (и последнего, по действующей конституции) срока впервые встала перед вторым по счету президентом Армении Р.Кочаряном (1998-2008 гг.). Еще будучи кандидатом в президенты на свой первый срок, Р.Кочарян обещал избирателям, что проведет конституционную реформу с целью ограничить полномочия президента и расширить полномочия парламента и правительства. Практические шаги по реализации этих обещаний были предприняты лишь за два года до парламентских выборов – последних при его втором президентском сроке.

Главной целью проведенной в 2005 г. конституционной реформы было сохранение Р.Кочаряном своей власти на посту главы правительства. После завершения своего второго президентского срока Р. Кочарян предполагал занять пост главы правительства, а пост президента и главы парламента должны были занять лояльные ему политики. Первым препятствием для реализации этого плана стала неожиданная смерть премьер-министра А.Маргаряна (и предполагаемого будущего спикера парламента). Вместо него во главе правящей Республиканской партии Армении встал Серж Сарг-

⁵Сосо Цискаришвили: Лишь когда мы увидим окончательный вариант конституции, мы узнаем, наш президент будет главой государства или третьим помощником премьер-министра. 25.04.2017 // <http://www.interpressnews.ge/ru/2012-11-26-13-38-46/93338-2017-04-25-13-03-35.html>

⁶ Маркедонов С.М. Грузия: новая конституционная реформа // 31.01.2017 // <http://politcom.ru/22016.html>

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

сян. Возглавляемая им РПА выиграла парламентские выборы 2007 года у партии «Прцветающая Армения» (ППА), которая тогда считалась партией Р.Кочаряна.

В результате второй президент Армении был вынужден несколько изменить свои намерения, согласившись поддержать на президентских выборах 2008 года С.Саргсяна в обмен на то, что тот назначит его главой правительства. На фоне массовых волнений в Ереване тандему Кочарян–Саргсян с трудом удалось удержать власть в феврале–марте 2008 г. События 1 марта 2008 г. в Ереване, в ходе которых погибло 10 человек и более 200 получили ранения, привели к тому, что С.Саргсян не выполнил свое обещание назначить Р.Кочаряна на пост премьер-министра. С тех пор скрытое противоборство бывшего и нынешнего президентов стало одним из основных механизмов внутривнутриполитической жизни Армении.

Как справедливо подчеркивает армянский политолог С.Мартиросян, «ныне Армения, по политическому времени, приближается к той же ситуации, которая была в 2005–2007 гг., а именно: заканчивается срок второй легислатуры действующего президента, но он хотел был остаться во власти. По Конституции он не может выдвинуть свою кандидатуру на третий срок, и он уже делал заявления о том, что не намерен возглавлять правительство. Остается пост спикера парламента и должность “генсека” правящей партии, которая может дать С.Саргсяну пост спикера. Но для того, чтобы сделать этот пост значимым, С.Саргсян должен трансформировать систему управления страной в парламентскую республику по нужной ему лично схеме (в ряде стран пост спикера, в основном, технический)».⁷

Третий по счету президент Армении Серж Саргсян был переизбран на второй срок в феврале 2013 г., вскоре было объявлено о предстоящей конституционной реформе, целью которой был переход к парламентской форме правления. 6 декабря 2015 г. в Армении состоялся референдум, в ходе которого, согласно официальным данным, большинство участников одобрило проект конституционных изменений.

Конституция 2015 года предусматривает переход к парламентской форме правления. Теперь президент республики избирается не путем всеобщих выборов, а парламентом на семь лет и не более, чем на один срок.

⁷ Мартиросян С. Конституционная реформа в Армении: состояние дел и перспективы. 23.05.2015 // <http://www.kavkazoved.info/pview/2015/05/23/konstitucionnaja-reforma-v-armenii-sostojanie-del-i-perspektivy.html>.

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

Председателю Национального Собрания предоставлено право подписывать и обнародовать законы в случае, если президент отказывается это сделать. Все решения президента по важным вопросам принимаются исключительно по предложению премьер-министра: внесение изменений в состав правительства, назначение и освобождение высшего командного состава вооруженных сил, присвоение высших воинских званий и т.п. Национальное Собрание наделено правом отрешать президента от должности на основании заключения Конституционного Суда.

Конституция 2015 г. оставляет президенту исключительно представительские функции и сосредотачивает всю полноту власти в руках премьер-министра. Теперь именно он определяет основные направления политики правительства, возглавляет Совет безопасности и является Верховным Главнокомандующим вооруженными силами во время войны. Правительство как высший орган исполнительной власти разрабатывает и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства, руководит органами системы государственного управления и вооруженными силами.⁸

Конституционная реформа дает возможность обеспечить воспроизводство власти Саргсяна после окончания второго срока его президентского правления. Однако необходимым условием для этого является поддержка парламентского большинства, так как теперь именно оно представляет президенту кандидатуру премьер-министра, которую тот обязан утвердить.

2 апреля 2017 г. в Армении прошли парламентские выборы. По их итогам в новом составе парламента представлены четыре партии: Республиканская партия Армении (58 депутатов), Альянс Царукяна (31 депутат), Альянс «Елк» («Выход») (9 депутатов) и Дашнакцутюн (7 депутатов). Показательно, что в парламенте оказались все три партии, которые в октябре 2015 г. поддержали С.Саргсяна и проголосовали за вынесение на референдум поправок к конституции: РПА, Дашнакцутюн и партия Г.Царукяна (называвшаяся тогда партия «Прцветаящая Армения»). Исключение составляет лишь недавно созданный Альянс «Елк» («Выход»), которого в момент принятия решения о проведении конституционного референдума еще не существовало. Ни одна из проголосовавших против референдума партий в новый парламент не прошла.

⁸ Конституция Республики Армения. Принята 06.12.2015 // <http://www.president.am/ru/constitution-2015/>

КРУГЛЫЙ СТОЛ
«ВЫБОРЫ – 2017: СТАГНАЦИЯ ИЛИ НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ
ЮЖНОГО КАВКАЗА?»

Второй президентский срок С.Саргсяна заканчивается в апреле 2018 г., одновременно должен завершиться переход к парламентской форме правления. Наличие парламента, который лоялен нынешнему президенту, повышает его шансы на сохранение власти. В итоге Саргсян может оказаться более успешным в использовании перехода к парламентской форме правления для сохранения собственной власти, чем Саакашвили.