

Яцек Залесны

Эволюция системы государственного управления независимого Азербайджана

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Азербайджан, система государственного управления, президент, правопреемство власти

Введение

Развитие системы государственного управления независимого Азербайджана ассоциируется непосредственно с процессом распада СССР и его политических структур. Переломным моментом необходимо считать события, происходившие в Баку 13–20 января 1990 г. Они показали, что как СССР, так и Азербайджанская Советская Социалистическая Республика теряют политическую стабильность, усиливаются внутренние конфликты и прогрессирует дезорганизация, охватывающая различные сферы социальных отношений. Существующие средства политической концентрации оказались недостаточными, следовательно, утратили свое значение. Реализованный центральной, равно как и республиканской, властью СССР процесс медленной, развернутой во времени и спрограммированной политической перемены, но при этом – что также было немаловажным – не имеющей консенсуальной легитимности, исчерпал свою динамику и поддавался трансформации, имеющей скорее спонтанный характер, с неизвестным вектором развития.

Осознавая интенсивность происходящих перемен, государственная власть союза и республики пыталась сохранить над ними контроль и успокоить общественные волнения путем осуществления институциональных реформ. Одной из них было создание весной 1990 г. института президента республики, что

имело ключевое политическое значение, свидетельствующее о масштабной переоценке ценностей в представлении о природе органов государственной власти (свойственные для социалистических отношений власти коллегиальные органы против единоличных). Формирование в республике института президентства означало отход от институциональных моделей, применяемых на основе как государственности СССР, так и Азербайджанской ССР, следовательно, гармонично вписывалось в процессы, происходящие, в то время, как на уровне организации власти в Союзе в целом, так и в отдельных республиках в частности. Создание института президента в определенной степени отвечало логике протекающих в СССР перемен. В марте 1990 года пост президента был создан на союзном уровне, что в отдельных республиках, входящих в состав СССР вызвало дискуссии на тему создания аналогичных институтов на республиканском уровне. Решения данного типа (относительно необходимости введения поста президента) были успешно приняты также и в Азербайджане¹.

Периодизация государственного лидерства

В отличие от многих других государств, динамика изменений государственного правления в Азербайджане является не столько производной от правовых преобразований, сколько выражением персональной перемены, находящейся в прямой зависимости от правовых трансформаций, однако тесно переплетенной с борьбой за сохранение интегральности государства, в соединении с защитой его экономических интересов. Мотив Нагорного Карабаха, в последующие годы дополненный стратегией эксплуатации природных ресурсов государства, определил основные оси восприятия качества государственного лидерства. Создание и развитие института президентства проходило в поле политической борьбы и стремлений к политической стабилизации государства.

Первый период формирования постсоветского государственного азербайджанского управления ознаменовали следующие события: создание поста президента Верховным Советом Азербайджанской Советской Социалистической Республики (18 мая 1990 г.), Декларация о восстановлении государственной независимости Азербайджана (30 августа 1991 г.), а также проведение 8 сентября 1991 года первых (к тому же – иначе, чем в советский период – всеобщих) выборов президента.

¹ См. С.М. Рзаев, *Институт президентства как основной стержень системы государственного управления в Азербайджане*, «Право и политика» 2009, № 5, с. 1019; А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования)*, Москва 1997, с. 69.

Второй период длился до 29 августа 1993 года, когда путем всенародного референдума граждане выразили недоверие президенту Абульфазу Эльчибею. Об этом свидетельствовала неустойчивость отношений власти и неудачи в войне за Нагорный Карабах.

Третий период в развитии системы государственного управления начинается в октябре 1993 года Гейдаром Алиевым, выигравшим 3 октября на президентских выборах. Это время политической стабилизации государства.

Последний – четвертый – период связан с победой 15 октября 2003 года на президентских выборах Ильхама Алиева – сына правящего президента, и реализацией идеи преемства власти в семье главы государства.

Создание системы государственного управления

Решение о создании института президентства было принято Верховным Советом Азербайджанской ССР 18 мая 1990 года. Он выразил его в двух актах: законе о создании поста Президента Азербайджанской ССР, а также в законе о внесении изменений и дополнений к Конституции (Основному Закону) Азербайджанской ССР². Идея создания института президентства в Азербайджане, кроме того факта, что была совместима с аналогичными событиями, происходящими в тот период в союзном государстве, была также выражением ситуативной общности интересов союзных органов государственной власти и республиканских политических элит. Союзный контекст институциональных трансформаций был созвучен с аргументами, артикулируемыми на республиканском уровне. Согласно планам органов центральной власти, создание института президентства должно было стать дополнительным средством, укрепляющим политическую позицию нового республиканского партийного лидера – Аяза Муталибова – и тем самым инструментом политической стабилизации в Азербайджанской ССР как составной СССР. Укрепление лидерства первого секретаря коммунистической партии республики служило, в то же время, реализации амбиций ее политических элит. Создание института президентства подразумевало инструмент укрепления республиканской власти, самостоятельной относительно центральных союзных властей, с собственным политическим лидером, являющимся выражением артикуляции республиканских интересов по отношению к центральной власти³. В то же время, в символической плоскости, касающейся достоинства государства, создание поста президента формально приближало его к пре-

² «Бакинский рабочий» 1990, 19 мая.

³ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима в современном Азербайджане*, Москва 2009, с. 67.

зиденту СССР и аналогично называющихся органов (президент республики), известных в других странах.

Предложение создания института президентства выражало всеобщие разделяемые общественные настроения. В нем усматривалось средство развития государственности, защиты территориальной интегральности и суверенности республики. Обращение к институту президентства рассматривалось в контексте кризисной ситуации, в которой оказалась республика. Он должен был удерживать исполнительную власть от разрушения, служить преодолению съедающего правовые отношения юридического нигилизма, введению порядка в сфере государственных вопросов. С ним связывались надежды как со средством введения порядка и общественной мобилизации.

Идея президентства являлась противовесом находящейся в стагнации системе советов народных депутатов. Они характеризовались беспомощностью в принятии решений, вследствие чего стали фактором, блокирующим изменение правовых отношений, а в результате – не отвечающим многим, стоящим перед республикой, вызовам. В то время всеми считалось, что введение института президентства позволит придать процессу принятия решений мобильность и оперативность, чего тогда явно не хватало⁴.

Изначально пост президента проектировался также как инструмент, удерживающий власть коммунистической партии, что в свою очередь, должно было служить эффективной реализации антикризисной политики. Необходимо также учитывать поведенческий фактор – политические амбиции Аяза Муталибова. Для него выбор на пост президента означал закрепление власти партии и республиканской власти в то же время, определение новых существенных сфер политической деятельности⁵. Он переставал быть одним из многих республиканских политических лидеров СССР, а становился самостоятельным главой суверенного государства, участника международных отношений.

Насколько решение о создании поста президента встретило всеобщее одобрение политических элит, как выражение укрепления политической субъектности Азербайджана, настолько дискуссионным вопросом был порядок выбора президента: должен ли его называть Верховный Совет Азербайджанской ССР, или выборы должны иметь всеобщий характер? Ссылаясь на «классические» размышления на тему последствий процедуры выборов президента с точки зрения политической легитимности президентства отмечалось, что осуществление выбора Верховным Советом Азербайджанской ССР снижает политическую легитимность президента, вследствие чего он является выра-

⁴ М. Б. Агаев, *Институт Президента Азербайджанской Республики*, Москва 1994, с. 80–81; А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентом...*, с. 70–71.

⁵ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 67.

жением взглядов, разделяемых Верховным Советом в ситуации наступления резких общественных перемен, при риске того, что позиции политических республиканских элит, в отличие от последних десятилетий, могут резко расходиться с политическими позициями крупных общественных групп. Исходя из этих соображений, партия Народного фронта Азербайджана, которая в это время была ключевым (хотя, в сущности, не радикальным) выразителем республиканских амбиций, высказалась против выбора первого президента Верховным Советом и за всеобщие выборы. Она усматривала в них важный инструмент построения азербайджанского политического общества, вовлекающий в данный процесс все население республики, таким образом, артикуляцию сути происходящих перемен в противовес к старому режиму.

К всеобщим выборам первого президента не присоединились коммунисты. Выбор президента Верховным Советом восприняли как инструмент сохранения своего политического влияния в условиях нового политического устройства. Тем самым, аналогично многим другим государствам, осуществляющим смену формы правления, решение о выборе конкретного правового решения не было обусловлено только его влиянием на эффективность системы правления. Оно было также сильно обусловлено ситуативно, где немаловажное значение имели как фракционные, так и персональные подсчеты.

Тем не менее, наряду с партийными условиями решения о выборе первого президента Верховным Советом, не менее существенными, если даже не более важными, являются внутригосударственные детерминанты. Невозможность всеобщих выборов была также обусловлена политическим и экономическим кризисом, имевшим место в Азербайджане, ухудшающимися отношениями с Арменией на фоне спора за Нагорный Карабах. Проведение всеобщих президентских выборов в таких условиях считалось рискованным, в частности с точки зрения возможности соблюдения избирательных процедур и защиты участников выборов от актов насилия⁶.

Первые президентские выборы были проведены 18 мая 1990 года. Аналогично большинству постсоветских стран Центральной Азии (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан)⁷, первым – еще республиканским – президентом был избран первый секретарь республиканской коммунистической партии – Аяз Муталибов. Его кандидатуру (единственную заявленную) поддержало 316 депутатов (99,1% голосующих), «против» проголосовало 3 депутата (0,9%), воздержавшихся не было.

⁶ См. М.Б. Агаев, *Институт Президента...*, с. 90.

⁷ Более детально по данной теме, см. Я. Залесны, *Институционализация политического лидерства в постсоветских странах Центральной Азии*, «Сравнительное Конституционное Обозрение» 2011, № 5, с. 14 и сл.

Отсутствие согласия коммунистов с выбором первого президента на всеобщих выборах вызвало значительные, неожиданные для правящей партии последствия. В связи с этим крупные социальные группы воспринимали первого президента Аяза Муталибова как лидера не столько населения Азербайджана, сколько неэффективных коммунистических элит, ассоциирующихся с маразмом и цивилизационным коллапсом. Процесс ослабления политической легитимности Аяза Муталибова укрепляла политическая оппозиция, демонстрируя то, что его способность к действиям сомнительна в связи с отсутствием общественной легитимности. Кроме того, оппозиционные силы подчеркивали, что Аяз Муталибов является воплощением беспомощного бюрократического аппарата, неспособного справиться с нестабильностью, пребывающего в состоянии распада СССР, погружающей республику в кризис.

Мотив качества азербайджанского государственного управления получил большее значение в 1991 году вместе с крахом путча Янаева, распадом СССР и провозглашением 30 августа того же года декларации о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики. Несколько днями позже, 8 сентября, были проведены первые всеобщие президентские выборы. Вместе с декларацией о восстановлении государственной независимости Азербайджана, они сыграли важную роль в создании политического режима на пороге провозглашения независимости. Выборы дали начало построению новой постсоветской системы политических отношений с центральной властью уже не республиканской (в восприятии артикуляции довода одного из составных компонентов советского государства), а государственной⁸. Более того, впервые это была власть легитимная согласно местному азербайджанскому фактору, а не (как ситуация выглядела с назначением первого секретаря азербайджанской коммунистической партии) советскому центру.

Негативное влияние ограниченной легитимности президента на политические процессы, происходящие в Азербайджанской Республике, было настолько заметно, что решение о проведении первых в истории всеобщих выборов представлялось как следствие создавшейся кризисной ситуации. Они воспринимались как попытка исправления совершенной весной 1990 г. ошибки – т.е. выборов президента Верховным Советом⁹.

Президентские выборы, хоть и играли важную роль в построении азербайджанской государственной идентичности, только в определенных рамках продемонстрировали свой политический и конструктивный потенциал выбора государственного лидера. В президентских выборах 8 сентября 1991 г. население должно было избрать президента как символ возрождающейся азер-

⁸ Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы в транзитивных странах (на примере стран Южного Кавказа)*, Ставрополь 2011, с. 75.

⁹ См. А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 68.

байджанской государственности. Хотя и было проведено всеобщее голосование, только в формально-правовой плоскости можно говорить о выборах Президента Азербайджана гражданами. Дело в том, что это не были альтернативные выборы. Тогда была представлена только одна кандидатура – т.е. тогдашний президент Аяз Муталибов. Остальные потенциальные кандидаты на пост президента бойкотировали или отказались от участия в выборах. Отсутствие альтернативы ослабило значимость избирательного акта, в данном аспекте оно больше напоминало фасадные выборы, характерные для советской практики, не был использован потенциал, заложенный в институте президентских выборов. Кандидатуру Аяза Муталибова поддержало 98,5% избирателей, против нее проголосовало 1,5%, при явке – 84,4% избирателей¹⁰.

Лабильность государственного управления

Первые выборы президента Азербайджана не способствовали консолидации политической системы. Кроме того, выборы закрепили две негативные тенденции: первая была связана с невысоким уровнем легитимности нового политического режима, выбранного путем неальтернативного голосования; вторая – адресованная к выборам 8 сентября 1991 года – заключалась в системной дискредитации института выборов в политическом сознании азербайджанцев¹¹. Отсутствие возможности выбора президента среди нескольких заявленных кандидатов формировало убеждение, что выборы, собственно, не имеют большого значения, поскольку фактически решение о том, кто будет занимать пост главы государства, принимается до выборов без гражданского участия.

Государственное управление Аяза Муталибова выпало на сложный период для Азербайджана – время потрясений и конвульсий. Характерные для постсоветских государств процессы экономического коллапса, разрушения социальных связей, были усилены военным конфликтом с Арменией, углубляющим потерю способности к модерации политических процессов и удовлетворения экзистенциальных потребностей населения. Президент потерял контроль над динамикой политических отношений¹². Он не смог также определить векторы внешней политики и реализовать соответствующую деятельность, а ориентирование на Россию не нашло проекции в гарантии безопасности интересов, в том числе территориальных, жителей Азербайджана. Очередные военные поражения, занятие армией Армении части территории Азербайджана и воз-

¹⁰ Согласно данным Центральной избирательной комиссии: www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlari/1991.htm

¹¹ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 86.

¹² Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы...*, с. 76.

никшие в связи с этим политические споры, не способствовали объединению вокруг поста президента. Президент не стал защитником государства от дезинтеграции. Напротив, вследствие этого правление Аяза Муталибова было поддано сомнению¹³. Оказалось полисом, не гарантирующим сохранения ключевых ценностей, т.е. человеческого существования, и как таковое подвергалось сомнению политической оппозицией.

Конец государственного правления Аяза Муталибова наступил вместе с уничтожением армянами в ночь с 25 на 26 февраля 1992 года азербайджанского города Ходжалы и массовым убийством его жителей. Под влиянием общественных волнений, требований отставки, формулируемых в Верховном Совете депутатами Партии Народного фронта Азербайджана, президент Аяз Муталибов отказался от своего поста, что 6 марта 1992 года было утверждено Верховным Советом¹⁴. До выборов нового президента его компетенции выполнял Председатель Верховного Совета – Ягуб Мамедов.

7 июня 1992 года были проведены впервые в истории Азербайджана альтернативные выборы президента. В них принимало участие пять кандидатов. Проголосовало 76,3% избирателей. Большинство – 59,4% – голосов выиграл лидер партии Народного фронта Азербайджана – Абульфаз Гадиргули Огли Эльчибей, обойдя лидера Демократического союза интеллигенции – Низами Сулейманова, которого поддержало 33% избирателей. За еще одного кандидата – Ягуба Мамедова – проголосовало 17% участвующих в выборах¹⁵.

Аналогично предшественнику, Абульфаз Эльчибей не пребывал на посту президента весь срок. Период пребывания на посту (июнь 1992 – июнь 1993) характеризовался углублением негативных процессов, происходящих во время президентства Аяза Муталибова¹⁶. В середине 1993 г. около 17% территории Азербайджана находилось под контролем армянской армии, и не хватало средств для их возвращения. Это происходило, несмотря на принятие президентом стратегических решений, связанных с повторным определением векторов внешней политики Азербайджана и созданием политических альянсов с сильными глобальными, такими как Соединенные Штаты Америки (прежде всего, в области энергетики) и региональными, такими как Турция (в первую очередь, в рамках военно-политического сотрудничества) партнерами. Укреплению связей с Соединенными Штатами Америки и Турцией сопутствовал выход

¹³ См. О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, В. Балюк, А. Чаевски (ред.), *Политическое устройство государств Содружества Независимых Государств*, Вроцлав 2007, с. 203.

¹⁴ См. М.Б. Агаев, *Институт Президента...*, с. 101.

¹⁵ Согласно данным Центральной избирательной комиссии: www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlari/1992.htm

¹⁶ Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы...*, с. 77.

Азербайджана из Содружества Независимых Государств, ухудшение отношений с Ираном и – что представляется основным фактором, усиливающим внешнюю дестабилизацию Азербайджана – охлаждение отношений с Российской Федерацией (в том числе – удаление с территории российских военных баз). Создание Абульфазом Эльчибеем внешних союзов с сильными партнерами не компенсировало ухудшения ситуации с Россией и Ираном – государствами, которые усилили кампанию по дискредитации режима Абульфаза Эльчибея, как шаткого и обреченного на падение¹⁷. Кроме того, политическая база, т.е. Партия Народного фронта Азербайджана, претерпела внутренние разделы на фоне отношения к политике, осуществляемой Абульфазом Эльчибеем, что углубляло нестабильность в политической и экономической сферах.

В ночь с 17 на 18 июня 1993 года, в связи с заострившейся ситуацией внутри государства, Абульфаз Эльчибей покинул Баку¹⁸. В существующей ситуации Национальное собрание Азербайджана признало, что президент Абульфаз Эльчибей, ответственный согласно Конституции за защиту суверенности, безопасность и территориальную интегральность государства, утратил фактическую способность принятия решений в ситуации, когда оно находилось в состоянии войны¹⁹. 21 июня 1993 года призвало его к немедленному возвращению в Баку. Требование возвращения было проигнорировано Абульфазом Эльчибеем, вследствие чего Национальное собрание признало его неспособным к дальнейшему выполнению обязанностей президента. Президентский отказ возврата в столицу государства был признан фактическим подтверждением подачи в отставку. В последствии произошедших событий и их интерпретации, 24 июня временное выполнение обязанностей президента Национальное Собрание передало Председателю Верховного Совета Азербайджанской Республики – Гейдару Алиеву.

29 июля 1993 года Национальное Собрание приняло решение о проведении всенародного референдума по вопросу вотум доверия президенту Абульфазу Эльчибею. Оно встретило массовый интерес граждан. В референдуме 29 августа 1993 года приняло участие 92,02% граждан, имеющих избирательные права. Среди участников референдума подавляющее большинство – 97,5% голосующих -высказались против предоставления президенту вотум доверия, и только 2,1% среди принимающих участие в референдуме, выразило доверие Абульфазу Эльчибею. Результат референдума не оставлял никаких сомнений относительно оценки деятельности президента и разрешения на дальнейшее занятие поста. Это означало предел ведущейся ним политики и необходимость проведения персональной замены на посту президента.

¹⁷ См. А.А. Гасымылы, *Становление политического режима...*, с. 73–74.

¹⁸ См. О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, ранее цит., с. 204.

¹⁹ См. А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов...*, с. 90–91.

Стабилизация государственного режима

3 октября 1993 года были проведены досрочные президентские выборы. На них было выдвинуто три кандидата. На выборах была зафиксирована явка, аналогичная августовскому референдуму, т.е. 97,6 % избирателей. Выборы выиграл исполняющий с июня обязанности главы государства Гейдар Алиев, получив 98,8% действительных голосов²⁰. Новоизбранный президент в 1969–1982 годы успешно выполнял функции первого секретаря Центрального Комитета Коммунистической Партии Азербайджана. Данный период, называемый «эпохой Алиева», был олицетворением сентиментального образа Азербайджана как стабильной республики с политическим лидером, имеющим доверие крупных социальных групп и союзных властей. В данном аспекте «эпоха Алиева» контрастировала со следующими за ней 1987–1993 годами как периодом принятия ошибочных политических решений и в результате погружения республики в состояние политического, экономического и социального неравновесия и территориальной дезинтеграции. Другими словами, выбор на пост президента Гейдара Алиева воспринимался с надеждой на устранение последствий отсутствия политического равновесия и восстановление стабильности так же, как это было в «эпоху Алиева».

Гейдар Алиев во внутренних отношениях сдержал прогрессирующую люмпенизацию населения и связанные с ней процессы социального разложения, а во внешних – заключил в мае 1994 г. перемирие в Нагорном Карабахе и – в следующие месяцы – привлек крупнейшие международные концерны для добычи и реализации нефти и природного газа, с чем было связано улучшение безопасности государства.

Достижения Гейдара Алиева уже в первые месяцы деятельности на посту – то есть приведение к перемирию в Нагорном Карабахе и заключение так называемого «контракта века» – оправдали надежды и ожидания, связанные с государственным управлением президента. В то же время, они вели к укреплению политического образа Гейдара Алиева как эффективного и склонного к мирным решениям лидера, который умеет уравнивать противоположные интересы в различных сферах деятельности государственной власти, и тем самым гарантирующего стабильное развитие Азербайджана²¹. Упомянутый «Контракт века», привлечший капиталы крупных иностранных компаний – представителей добывающей сферы, имел значительное влияние на стабилизацию внешней и внутренней ситуации государства. Иностранные

²⁰ Согласно данным Центральной избирательной комиссии: www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlar/1993.htm

²¹ С. Маркедонов, *Феномен Азербайджана*, «Международные процессы» 2006, № 1, <http://www.intertrends.ru/tenth/013.htm>

инвесторы, как ведущие – американские, так и остальные, а вместе с ними формирующие политические условия реализованного контракта правления ключевых участников международных отношений (в том числе – Соединенных Штатов Америки) в режиме президента Гейдара Алиева усматривали гарантию прогнозируемости, правовой и политической надежности Азербайджана, и тем самым – успеха реализованных экономических предприятий. Другими словами, стабилизация президентства Гейдара Алиева находилась в сфере интересов не только связанных с ним социальных групп, но также важных субъектов международных отношений. Долгосрочная политическая стабилизация Азербайджана перестала быть вызовом для государственной власти, возможно, даже государств данного региона. Напротив, она была одной из целей политической деятельности Соединенных Штатов Америки²².

Политические преобразования первой половины 90-х годов XX века происходили в нехарактерных правовых условиях. Одним из проявлений непредвиденности политических процессов в Азербайджане в первой половине 90-тых годов было отсутствие новой конституции, определяющей направления развития государственного устройства. Только фактическое приведение к стабилизации политических, социальных и экономических отношений, нашло закрепление в правовой стабилизации основ устройства государства. Ее выражением было проведение 12 ноября 1995 года, при непримиримой оппозиции части политических элит, референдума по вопросу принятия основного закона. Подготовка проекта конституции была инициирована президентом Гейдаром Алиевым и проходила под его руководством. В то же время, с референдумом были проведены выборы в Милли Меджлис – однопалатный парламент Азербайджана. Согласно официальным результатам в референдуме и парламентских выборах принимало участие 86% избирателей, среди которых 94,8% поддержало принятие новой конституции²³.

Конституция 1995 г. является выражением перехода на новый этап развития азербайджанской государственности, т.е. стабилизации отношений в сфере управления и компетенционного (а не только фактического) закрепления конституционно-правовой позиции президента.

Согласно положениям конституции, президент избирается на пятилетний срок во всеобщих, прямых и равных выборах, в свободном, личном и тайном голосовании. В период с 1995 г. до 24 августа 2002 г. (когда были внесены изменения в конституцию) президент избирался большинством как минимум 2/3 голосов принявших участие в выборах граждан, что давало ему

²² А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 76.

²³ Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ*, Волгоград 2005, с. 125–126.

сильный политический мандат к выполнению возложенных на него функций²⁴. Согласно изначальным формулировкам конституции 1995 г., никто не мог быть повторно избранным более двух раз. В соответствии с конституцией, президент является главой государства. Он выражает единство азербайджанского народа, обеспечивает непрерывность азербайджанской государственности. Является гарантом независимости и территориальной целостности Азербайджанской Республики, выполнения заключенных ею международных договоров. Что нечасто встречается в современном мире, президент также является гарантом независимости судебной власти²⁵. В его компетенции входит осуществление исполнительной власти, что само по себе предопределяет интерпретацию связей между президентом и кабинетом министров. Кабинет выполняет функции услуг по отношению к президенту и полностью ему подчинен²⁶.

Благодаря достижениям Гейдара Алиева в сфере внутренней и внешней политики он повторно выиграл на президентских выборах, проведенных 11 октября 1998 года. При 79% явки он получил в них беспорную поддержку 77,7% избирателей. За его основного конкурента – Э. Мамедова – проголосовало 11,84% участников выборов.

Правопреемство государственного управления

Формально-правовая институционализация власти Гейдара Алиева, находящая подтверждение в избирательном акте, тесно связана с процессами преодоления багажа отсутствия политической, общественной и экономической функциональности, который он застал в 1993 году. Гейдар Алиев был олицетворением «золотой декады» 70-х годов XX века в развитии Азербайджанской Республики, аналогичного успеха ему удалось достичь во второй половине 90-х годов XX века и в последующие годы. В результате президентской деятельности осуществлялся процесс (нехарактерный для части других постсоветских государств) внутренней общественно-экономической

²⁴ Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления...*, с. 80.

²⁵ В свою очередь – по сравнению с правовым состоянием, действующим до этого (с 1990 г.) – президент перестал быть гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов Азербайджана.

²⁶ L. Gönenç, *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International 2002, s. 287; В.Г. Вишняков, *Конституционные основы системы органов исполнительной власти в государствах содружества*, [в:] В.Г. Вишняков (ред.), *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ*, Москва 2006, с. 145; Я. Залесны, *Конституционная система Азербайджана*, Варшава 2013, с. 37 и сл.

стабилизации, рост международной позиции государства. Эффективность Гейдара Алиева в управлении давала ему политическую легитимность для дальнейшего выполнения функций президента. Тем не менее, Гейдар Алиев, иначе, чем часть других лидеров постсоветских государств, не продлил время выполнения функций более, чем на период двух сроков. В течение избирательной кампании, в связи с тяжелой болезнью и отсутствием прогнозов улучшения состояния здоровья, он отказался претендовать повторно на пост президента и выступил к народу с просьбой поддержать сына – Ильхама Алиева, который во времена президентуры отца, занимал пост вице-президента государственной газовой компании. В то же время он ознакомился с векторами азербайджанской внешней политики, чему служило уже в середине 90-тых годов сопровождение ним отца во время международных визитов. Следующим этапом подготовки к выполнению важных государственных функций Ильхама Алиева было получение ним депутатского мандата парламента, а в августе 2003 года – поста премьера²⁷. Согласно измененным (в данном аспекте) в 2002 году положениям конституции, в случае невозможности выполнения функций президента, его заменяет премьер-министр, а не председатель парламента, как это предусматривалось ранее. Таким образом, в связи с серьезной болезнью Гейдара Алиева, сын Ильхам становился легальным, хотя и временным, правопреемником его власти. Вместе с тем, в период, непосредственно предшествующий президентским выборам, он получил доступ к административным ресурсам, которые – помимо стандартных возможностей, создаваемых в современных государствах – на пространстве постсоветских государств дают возможность дополнительного влияния на избирательный процесс²⁸.

Нехарактерным решением для современных государств, но учитывающим неубедительные прогнозы относительно состояния здоровья Гейдара Алиева, было выдвижение на президентских выборах 2003 года как кандидатуры Гейдара Алиева, так и его сына Ильхама Алиева, подчеркивающего, что он участвует в выборах президента, чтобы поддержать своего отца²⁹. В течение избирательной кампании от выдвижения своей кандидатуры отказался Гейдар Алиев, при этом заявив о поддержке своего сына³⁰.

²⁷ См. www.lenta.ru/lib/14164283/full.htm

²⁸ Вместе с тем снижено до 50% действительных голосов процент необходимых для выбора президента голосов.

²⁹ Аналогичный механизм выдвижения кандидатур на президентских выборах с целью поддержки другого кандидата применялся, к примеру, в Российской Федерации. На выборах выдвинул свою кандидатуру Председатель Совета Федерации России, официально заявивший о своей поддержке на выборах Владимира Путина.

³⁰ См. О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, ранее цит., с. 208.

15 октября 2003 года на выборах победил Ильхам Алиев. Он получил поддержку 82,6% избирателей, а его конкурент Иса Гамбар – 9,28% голосов³¹. Выбор Ильхама Алиева на пост президента встретил полное одобрение политических элит. Они признали его достойным преемником дела стабилизации и модернизации государства, реализованного его отцом – Гейдаром Алиевым.

Социальный мандат к руководству государством Ильхам Алиев возобновил на выборах 15 октября 2008 года. Согласно официальным данным Центральной избирательной комиссии Азербайджана Ильхама Алиева поддержало 88,73% избирателей³². Выборы упрочили тенденцию использования поста президента как средства сохранения существующей политической системы, продления деятельности правящего главы государства в условиях отсутствия реального соперничества на выборах³³. Умело проведенные повторные выборы подтвердили сильную позицию президента как фактического арбитра системы правления, цельность его политической базы и прочность политической системы Азербайджана³⁴.

Аналогично части других постсоветских государств Центральной Азии, в Азербайджане стабилизационные успехи Ильхама Алиева вызывали вопрос продления выполнения им функций на посту президента³⁵. Оказалось, что личное доверие к лицу, занимающему пост президента, имело не меньшее значение, чем его конституционно признанные компетенции³⁶. 18 марта 2009 года, по инициативе правящей партии, был проведен конституционный референдум³⁷. Его основным результатом было изменение ст. 105 Конституции в виде упразднения ограничения выбора на пост президента одного лица максимально два раза. В свете данных Центральной избирательной комиссии Азербайджана за отклонение от допустимого единственного повторного выбора на пост президента высказалось подавляющее большинство участвующих в референдуме граждан – 97,1%. Согласие населения на упразднение запрета более, чем одного повторного выбора на пост президента одного лица необходимо воспринимать как особое выражение доверия к Ильхаму

³¹ www.lenta.ru/lib/14164283/full.htm

³² См. www.infocenter.gov.az/v3/president2008.php

³³ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 89.

³⁴ *Президентские выборы в Азербайджане*, «Неделя на Востоке», 23 октября 2008 года.

³⁵ Более детально на тему референдума как механизма установления легитимности власти президента в постсоветских государствах Центральной Азии см. Я. Залесны, *Институционализация политического лидерства...*, с. 437.

³⁶ См. С.М. Рзаев, *Институт президентства...*, с. 1019.

³⁷ См. М. Бжезински, *Позиция касательно государственного устройства Президента Азербайджанской Республики*, «Обозрение конституционного права» 2011, № 4, с. 137.

Алиеву. Это форма выражения ему благодарности за службу во имя государства и согласия на то, чтобы она в будущем была продолжена. Согласно со спецификой плебисцитарной демократии – глава государства имеет легитимность выполнения доверенных ему функций, пока делает это эффективно и находит признание избирателей. В сопоставлении с ней законоположения имеют формально-правовое значение и – если такова воля суверена – могут быть модифицированы.

Мотив поддержки возможного продления полномочий правящего президента позволял сохранять отношения управления и тем самым выполнял функцию защиты от политических, общественных перестановок, связанных со сменой лица, находящегося на посту президента, т.е. от событий, наблюдаемых, к примеру, в Украине или Киргизии. Защищая персональную непрерывность политической системы, тем самым осуществлялись попытки сохранить ее прогнозируемый характер, следовательно, исключить риск неизвестной новой, постизбирательной системы отношений власти, напряжения на фоне перераспределения престижа, материальных средств или постов.

Согласие на продление срока Ильхама Алиева отодвигало во времени решение дилеммы, кого бы он мог помазать в собственные преемники, чтобы с одной стороны тот продолжал политический курс, с другой же – не вызывал конфликтов в политических элитах государства и гарантировал Ильхаму Алиеву и его соратникам уникальный иммунитет от ответственности. В счет не шел также эксперимент с государственным устройством, т.е. смена формы правления на какую-либо из подтипов парламентарно-кабинетной и ее мутаций.

Наряду с внутригосударственными аспектами продлевающего референдума, важен также его международный контекст. Целью инициаторов реализуемого политического проекта было также стремление к стабилизации отношений для демонстрации того, что Азербайджан – как участник международных политических и экономических отношений – является прогнозируемым партнером, с долгосрочными векторами реализованной политики, что может отличать его от других государств региона – Грузии и Армении³⁸.

Результаты референдума подтвердили бесспорный характер государственного лидерства правящего президента. Ильхам Алиев закрепил свою роль арбитра системы правления, при этом – исключительного гаранта стабильности имущественных и экономических отношений.

³⁸ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 83.

Итог

Формирование государственного режима в Азербайджане происходило в условиях повышения значения восстановления самостоятельности республики, провозглашения независимости, и при этом – распада советской системы власти. Со времени провозглашения в 1991 году декларации о независимости в течение следующих двадцати лет происходил процесс укрепления конституционно-правовой позиции президента республики. Указанный процесс усилился после 1993 года вместе с персональной сменой на посту президента и появлением уникальной президентской династии Алиевых. Со вступлением в 1993 году на пост главы государства Гейдара Алиева наблюдается процесс стабилизации президентства, следовательно, и политических отношений, существующих в государстве.

Характерным явлением для формирования государственного управления Азербайджана является то, что все шесть выборов президента Азербайджана (1991, 1992, 1993, 1998, 2003, 2008) завершились победой фаворита элиты власти. Ни разу не было необходимости проведения второго тура. Согласно официальным результатам, только раз произошло так, что кандидат, избранный президентом Азербайджана, получил меньше 75% действительных голосов (Абульфаз Эльчибей в 1992 г.). Именно по этой причине можно говорить об исключительно высокой общественной поддержке, которую получает победитель президентских выборов, что дает ему легитимность динамичной реализации государственного управления. Тем не менее, как показывает референдум 1993 года по вопросу доверия Абульфазу Эльчибею, предоставленная поддержка не имеет окончательного характера. Требуется подтверждения в реализации, как минимум на экзистенциальном уровне, социальных потребностей. В противном случае, также высоким процентом голосов оно может быть отменено.

РЕЗЮМЕ

Автор настоящей статьи анализирует формирование государственного лидерства в Азербайджане. Указывает на ключевые мотивы происходящих преобразований, их правовые и политические условия.

Из проведенных исследований можно сделать вывод, что процесс формирования государственного режима в Азербайджане происходил в условиях суверенизации и обретения независимости республики. От провозглашения в 1991 году декларации о независимости Азербайджана, в течение последующих двадцати лет, происходил процесс укрепления правовой, конституционной позиции института президента –

главы государства. Важным этапом данного процесса был 1993 год, когда произошла персональная смена на посту президента, давшая начало уникальной президентской династии Алиевых. Со вступлением на пост президента Азербайджана Гейдара Алиева наблюдается процесс стабилизации президентства, следовательно, и политических отношений, существующих в государстве.

Характерным явлением для формирования государственного управления Азербайджана является то, что все шесть выборов президента Азербайджана (1991, 1992, 1993, 1998, 2003, 2008) завершились победой фаворита элиты власти. Ни разу не было необходимости проведения второго тура выборов. Согласно официальным результатам выборов, только раз произошло так, что кандидат, избранный президентом Азербайджана, получил меньше 75% действительных голосов (Абульфаз Эльчибей в 1992 г.). Именно по этой причине можно говорить об исключительно высокой общественной поддержке, которую получает победитель президентских выборов, что дает ему легитимность динамичной реализации государственного управления.

Jacek Zalesny

THE EVOLUTION OF THE STATE LEADERSHIP IN THE INDEPENDENT AZERBAIJAN

The author of this article analyzes the formation of the state leadership in Azerbaijan. He points out the key themes in the transformation processes and their legal and political conditions.

According to research, the process of the formation of the state leadership in Azerbaijan took place in the conditions of sovereigntization and becoming independent by the republic. Starting with Azerbaijani declaration of independence of 1991, throughout the next 20 years a process of legal strengthening of the institution of head of state took place. An important step in this process was 1993, when the president changed, which began the rule of *sui generis* Aliev presidential dynasty. Since taking office by president Geidar Aliev, the process of stabilization of presidency (and in parallel political relations in the state and its emergence in fixed form) occurs.

The fact that all the six presidential elections of Azerbaijan were won by the favorite of the ruling elite (1991, 1992, 1993, 1998, 2003, 2008) is a phenomenon characteristic for the formation of the national leadership of Azerbaijan. The second round was not necessary even once. According to the official election results, only once the candidate elected for the post of a president received less than 75% of the valid votes (it was Abulfaz Elchibei in 1992). That is why we can speak of an extraordinarily high level of social support for every winner of presidential election, which provides him a social legitimacy for dynamic leadership.

Key words: *state leadership, Azerbaijan, the process of stabilization of presidency, Aliev presidential dynasty*

Библиография

- М.Б. Агаев, *Институт Президента Азербайджанской Республики*, Москва 1994.
- М. Бжезински, *Позиция касательно государственного устройства Президента Азербайджанской Республики*, «Обозрение конституционного права» 2011, № 4.
- Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы в транзитивных странах (на примере стран Южного Кавказа)*, Ставрополь 2011.
- В.Г. Вишняков, *Конституционные основы системы органов исполнительной власти в государствах содружества*, [в:] В. Г. Вишняков (ред.), *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ*, Москва 2006.
- Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ*, Волгоград 2005.
- А.А. Гасымлы, *Становление политического режима в современном Азербайджане*, Москва 2009.
- Я. Залесны, *Институционализация политического лидерства в постсоветских странах Центральной Азии*, «Сравнительное Конституционное Обозрение» 2011, № 5.
- Я. Залесны, *Конституционная система Азербайджана*, Варшава 2013.
- С. Маркедонов, *Феномен Азербайджана*, «Международные процессы» 2006, № 1, <http://www.intertrends.ru/tenth/013.htm>
- С.М. Рзаев, *Институт президентства как основной стержень системы государственного управления в Азербайджане*, «Право и политика» 2009, № 5.
- О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, [в:] В. Балюк, А. Чаевски (ред.), *Политическое устройство государств Содружества Независимых Государств*, Вроцлав 2007.
- А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования)*, Москва 1997.
- L. Gönenç, *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International 2002.