

Н.А. БОРИСОВ

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН ГОСУДАРСТВ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В ПРОЦЕССЕ
ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ:
СЛУЧАИ УЗБЕКИСТАНА И КЫРГЫЗСТАНА¹**

Формирование институционального дизайна в трансформирующихся политических режимах давно является предметом изучения политической науки. Особое внимание при этом нужно обращать на период учреждения нового режима, когда происходит выбор основных формальных институтов и определяется форма правления. Именно в этот период под влиянием конstellляции политических акторов и их стратегий формируется институциональный дизайн, который впоследствии сам оказывает влияние на дальнейшую трансформацию политического режима. Это, конечно, не исключает ситуации, при которой форма правления будет существенно эволюционировать в результате изменения соотношения акторов. Таким образом, институциональный дизайн оказывается и зависимой, и независимой переменной одновременно.

Случаи Узбекистана и Кыргызстана интересны для сравнительного политологического анализа, поскольку представляют собой изначально разные типы трансформации политических режимов. И в той и в другой стране правящие элиты стремились максимизировать свою власть, что привело в Узбекистане к формированию консолидированного авторитарного режима, а в Кыргызстане – к государственным переворотам и новым периодам неопределенности. Нынешняя

¹ Статья подготовлена в рамках реализации Программы стратегического развития РГГУ на 2012–2016 гг. (мероприятие 2.1.1).

конституционная формула в Кыргызстане представляет собой «отклоняющийся случай» для пространства СНГ.

Для более глубокого анализа причин таких расхождений следует изучить структурные и процедурные факторы трансформации политических режимов в Узбекистане и Кыргызстане, что не входит в задачи настоящей работы [см.: Борисов, 2010]. В данной статье сравнительный анализ будет сосредоточен на выявлении расхождений в первоначальном институциональном выборе политических элит и дальнейшей трансформации форм правления в контексте режимных изменений. В качестве методологической основы используются неоинституциональный ресурсно-акторный подход, а также методики измерения президентской власти, предложенные Дж. Макгрегором [см.: McGregor, 1994], А. Кроувелом с поправками О. Зазнаева [Krouwel, 2003; Зазнаев, 2006; Зазнаев, 2007] и М. Шугартом – Дж. Кери [см.: Shugart, Carey, 1992].

Методика Дж. Макгрегора (взвешенный индекс президентской власти) базируется на выделении трех групп президентских полномочий (символические и церемониальные, по назначению, политические) и измерении каждого полномочия с присвоением определенного количества баллов. Полученное число делится на максимально возможный балл, в результате чего получается индекс президентской власти в диапазоне 0 – 100%. Методика А. Кроувела с поправками О. Зазнаева основана на подсчете президентского и парламентского индекса путем анализа полномочий президента и парламента по 10-балльной шкале и вычитании парламентского индекса из президентского. Результатом является число в диапазоне от –10 до +10, при этом отрицательные значения свидетельствуют о парламентаризированной форме правления, положительные – о президенциализированной и 0 – о сбалансированной. Суть методики Шугарта – Кэри состоит в построении двумерной классификации на основе измерения законодательных и незаконотательных полномочий президента и определения кластеров форм правления с целью прогнозирования их стабильности.

Выбор институционального дизайна

В Узбекистане окончательный выбор институционального дизайна был сделан 8 декабря 1992 г. с принятием Конституции Республики Узбекистан. На этапе выхода из неопределенности

явно обозначился доминирующий актор (президент И. Каримов, получивший на выборах более 80% голосов избирателей), который располагал ресурсами для того, чтобы навязать правила игры другим политическим акторам. В апреле 1991 г. состоялось первое заседание вновь образованной Конституционной комиссии во главе с И. Каримовым, в состав которой входили в основном сотрудники Аппарата президента и представители «творческой интеллигенции». В сентябре проект Конституции был вынесен «на всенародное обсуждение», рассмотрен и одобрен во всех трудовых коллективах и по месту жительства, а окончательный вариант текста появился к ноябрю 1991 г. [Каримов, 1996]. Проект Конституции был принят на сессии Верховного совета 8 декабря 1992 г., за один день, без каких-либо дебатов и обсуждений. Таким образом, новый институциональный дизайн полностью определила старая элита во главе с И. Каримовым при поддержке консервативного Верховного совета.

В соответствии с Конституцией [Конституции государств — участников СНГ, 2001, с. 595–626] Узбекистан провозглашался «суверенной демократической республикой» (ст. 1). Президент был определен Конституцией как глава государства и глава исполнительной власти, в связи с чем он одновременно являлся Председателем Кабинета министров (ст. 89). Президент избирался всеобщими выборами сроком на пять лет и мог занимать этот пост не более двух сроков подряд (ст. 90). В соответствии с Конституцией в первоначальной редакции президент Республики Узбекистан назначал и освобождал от должности премьер-министра и его заместителей, членов Кабинета министров, Генерального прокурора с последующим утверждением их Олий Мажлисом (парламентом); назначал и освобождал от должности судей областных, районных, городских и хозяйственных судов (ст. 93).

Что касается взаимоотношений президента с парламентом, то президент вправе вернуть принятый закон со своими возражениями в Олий Мажлис для повторного обсуждения и голосования (если Олий Мажлис большинством в две трети голосов подтвердит ранее принятое им решение, президент подписывает закон). Кроме того, президентские полномочия усилились благодаря ст. 95, позволявшей президенту распускать парламент в случае возникновения в его составе «непреодолимых разногласий, ставящих под угрозу его нормальное функционирование, или не-

однократного принятия им решений, противоречащих Конституции». При этом в Конституции не указывалось, какой орган определяет наличие «непреодолимых разногласий». Отсутствовали нормы, предусматривающие импичмент президента.

Высшим государственным представительным органом стал однопалатный Олий Мажлис Республики Узбекистан, состоявший из 250 депутатов, избираемых сроком на пять лет. Было определено, что часть депутатов Олий Мажлиса работали на непостоянной основе¹. Право законодательной инициативы было предоставлено президенту, Республике Каракалпакстан, депутатам Олий Мажлиса, Кабинету министров Республики Узбекистан, высшим судам, Генеральному прокурору республики (ст. 83).

Кабинет министров осуществлял исполнительную власть в республике. Президент был вправе председательствовать на заседаниях Кабинета министров, принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции Кабинета, а также отменять постановления и распоряжения Кабинета министров (ст. 98).

В целом первоначальный институциональный дизайн с формальной точки зрения можно охарактеризовать как президентализированную президентско-парламентскую республику с очень широкими полномочиями президента и небольшими контрольными полномочиями парламента. По шкале Шугарта – Кэри объем конституционных полномочий исполнительной власти в Узбекистане равен 27 баллам из 40 возможных. Правительство не формируется на основе парламентского большинства и не может быть отправлено в отставку парламентом. Парламент участвует в формировании правительства в минимальной степени, утверждая членов Кабинета министров, предложенных президентом.

В связи с этим можно утверждать, что Конституция 1992 г. институционально закрепила власть действующего президента. Опираясь на новые формальные институты, И. Каримов не ограничил свою власть, а, напротив, укрепил ее, создав возможность широкой опоры как на формальные, так и на неформальные институты. Этот вывод подтверждается и количественным анализом по избранным методикам: индекс формы правления по шкале

¹ Из всех стран СНГ парламенты только двух – Таджикистана и Узбекистана – конституционно не были определены как постоянно действующие органы.

Кроувела – Зазнаева составлял +7, по шкале Дж. Макгрегора объем полномочий президента составил 69,1%.

В Кыргызстане процесс принятия Конституции был гораздо более сложным и занял более длительный период. Отсутствие доминирующего актора после обретения независимости, высокая роль формальных институтов и вынужденные компромиссные стратегии правящих и оппозиционных акторов на протяжении всего периода неопределенности в Кыргызстане обусловили интенсивные дискуссии среди политической элиты в начале 1990-х годов по поводу нового институционального дизайна, формы правления и формы политико-территориальной организации и выработку ряда альтернативных вариантов новой Конституции страны.

Работа над проектом Конституции Кыргызской Республики началась в 1991 г. и шла около двух лет. Конституционную комиссию возглавил президент А. Акаев. В мае 1991 г. была создана рабочая группа по подготовке проекта. В нее вошли представители всех партий, движений и общественных организаций [см.: Сыдыкова, 1997, с. 67]. Рабочая группа подготовила несколько вариантов концепций, а к концу 1991 г. – единую концепцию Конституции. Она была утверждена Верховным советом и вынесена на всенародное обсуждение. На ее основе был подготовлен проект Конституции. В декабре 1992 г. принят в первом чтении Верховным советом и опубликован для обсуждения, в ходе которого поступило 10 тыс. предложений, 95 из них были учтены [Акаев, 1993, с. 2]. 12 апреля 1993 г. доработанный проект был внесен на рассмотрение Верховного совета. Вновь он вызвал парламентские дебаты почти по каждой статье. Основные разногласия касались распределения полномочий между президентом и парламентом, а также вопроса о государственном языке. Споры вокруг полномочий президента стали фактически неразрешимыми из-за несовместимости позиций сторон. Только компромисс А. Акаева с председателем Верховного совета М. Шеримкуловым, заключавшийся в отказе президента от ряда полномочий, сделал возможным принятие новой Конституции [Никсдорф, 1993]. Итоговый проект Конституции был единогласно принят Верховным советом 5 мая 1993 г. Ряд представителей демократического движения требовал принятия Конституции более демократическим путем – на всенародном курултае, однако по этому поводу среди лидеров движений возникли серьезные противоречия [Страсти по Курултаю,

1993]. Итак, Конституция 1993 г. представляла собой результат политического компромисса, что явно подтверждается и анализом ее содержания [Конституция Кыргызской Республики, 1993].

По Конституции 1993 г. Кыргызская Республика провозглашалась «суверенной, унитарной, демократической республикой, построенной на началах светского государства» (ст. 1). Президент получил статус главы государства, который избирался на пять лет и не более чем на два срока. президентом мог стать гражданин республики в возрасте от 35 до 65 лет, владеющий государственным языком и непрерывно проживающий в республике не менее 15 лет (ст. 43). Среди важнейших полномочий президента определялись следующие (ст. 46): назначение с согласия Жогорку Кенеша (парламента) премьер-министра; назначение по представлению премьер-министра и с согласия Жогорку Кенеша членов правительства; освобождение членов правительства от должности; принятие решения о досрочном сложении полномочий правительства с согласия Жогорку Кенеша; представление Жогорку Кенешу кандидатур для избрания Председателя Верховного суда, Высшего арбитражного суда, Конституционного суда и их судей; назначение с согласия Жогорку Кенеша председателей областных, районных и городских судов и их судей; назначение с согласия Жогорку Кенеша глав дипломатических представительств за рубежом.

Как видно из этого перечня, президент практически полностью был лишен личных прерогатив, т.е. полномочий, которые он вправе реализовать самостоятельно, без участия парламента. Даже традиционное президентское полномочие по назначению послов было ограничено необходимостью получения на это согласия Жогорку Кенеша. Президент получал право законодательной инициативы. В его обязанности входило также подписание законов, принятых парламентом, в двухнедельный срок. Президент мог возвратить законопроект в парламент со своими возражениями, однако если Жогорку Кенеш квалифицированным большинством в две трети голосов депутатов подтверждал неизменность законопроекта, президент был обязан подписать его (ст. 47). В то же время президент не получил права роспуска парламента ни по одному основанию. С другой стороны, Жогорку Кенеш мог отстранить президента от должности в случае совершения им государственной измены или другого тяжкого преступления на основании заключения Конституционного суда, для этого были необходимы

голоса двух третей депутатов (ст. 52). Предусматривалось, что в случае досрочного прекращения полномочий президента их временно осуществляет Торага (председатель) Жогорку Кенеша.

Однопалатный Жогорку Кенеш определялся Конституцией как высший представительный орган республики, осуществляющий законодательную власть (ст. 54), и состоял из 105 депутатов, избираемых на пять лет. Среди важнейших полномочий Жогорку Кенеша, помимо законотворческой деятельности, были закреплены следующие (ст. 63): определение основных направлений внутренней и внешней политики; толкование нормативных актов; внесение изменений и дополнений в Конституцию; определение административно-территориального устройства республики; назначение выборов и референдума; избрание председателей высших судов; утверждение структуры правительства, дача согласия на назначение премьер-министра, членов правительства; вынесение вопросов на референдум.

Право законодательной инициативы, помимо президента, было предоставлено депутатам парламента, правительству, высшим судам и 30 тыс. избирателей (ст. 64). Досрочный роспуск парламента возможен только по решению двух третей депутатов (самороспуск) или по результатам всенародного референдума (ст. 63).

Исполнительную власть представляло правительство, состоящее из министерств и других ведомств. Правительство руководило всеми центральными органами исполнительной власти и местными администрациями (ст. 69).

Предусматривалось, что изменения в Конституцию могут вноситься по инициативе президента, по инициативе не менее чем одной трети депутатов Жогорку Кенеша и не менее чем 300 тыс. граждан республики (ст. 95), при этом необходимы заключение Конституционного суда и поддержка поправок двумя третями голосов депутатов парламента (ст. 97).

На основе анализа текста Конституции 1993 г. Кыргызстан можно определить как президенциализированную президентско-парламентскую республику с крайне ограниченными личными прерогативами президента (объем его конституционных полномочий по шкале Шугарта – Кэри равен 9 баллам из 40 возможных). По шкале Кроувела – Зазнаева индекс формы правления составил +4, по шкале Дж. Макгрегора объем полномочий президента составил 46,4%.

Фактически высшим органом власти становился парламент: по Конституции он определял направления внутренней и внешней политики, формировал правительство и принимал его отставку, назначал судей высших судов. При этом парламент выводился из-под контроля президента и правительства, поскольку он мог быть распущен только по инициативе самих депутатов или по результатам референдума. Очевидно, что уступки А. Акаева в данном вопросе были непременным условием принятия Конституции. Президент вынужден был ограничить свои формальные полномочия в пользу актора с многочисленными ресурсами – Верховного совета во главе с популярным М. Шеримкуловым. Конституционный компромисс в Кыргызстане максимизировал ресурсы не президента, а Верховного совета, создавал основы для узурпации власти парламентом, а значит, закладывал основы нового противостояния и нового конфликта.

При сравнительном анализе процесса принятия и содержания конституций Узбекистана и Кыргызстана общее мы видим лишь в способе принятия Конституций, а также в том, что обе Конституции закрепляли фактическую расстановку сил. Кроме того, в обеих республиках слабое демократическое движение было устранено из процесса выработки нового институционального дизайна и не смогло добиться вынесения решения о принятии Конституции на всенародный референдум. Анализ текстов первых Конституций приводит к выводу о закреплении в Узбекистане крайне широких полномочий президента в ущерб полномочиям парламента, в Кыргызстане – об ограничении президентских полномочий за счет неоправданного расширения полномочий парламента.

Специфика выработки нового институционального дизайна опосредованно определялась структурными факторами: отсутствие значимых расколов в Узбекистане вело к максимизации власти в руках и так уже фактически доминирующего актора; напротив, присутствие ряда расколов в Кыргызстане обусловило существование другого (помимо президента) сильного актора – Верховного совета, который препятствовал установлению политического моноцентризма. Однако формальное закрепление того или иного типа политической системы не гарантировало с полной определенностью, что указанные тенденции сохранятся в процессе консолидации режимов.

Дальнейшие события, связанные с трансформацией институционального дизайна Узбекистана и Кыргызстана, показали, что все конституционные изменения в Узбекистане проходили по инициативе правящей элиты, в Кыргызстане шел гораздо более сложный процесс изменения конституционной формулы, в котором участвовало несколько политических сил.

Трансформация форм правления: Факторы и результаты

В 2002 г. в Узбекистане состоялся референдум, по итогам которого были приняты законы о реформе органов государственной власти. Согласно этим законам, с 2005 г. парламент Узбекистана стал двухпалатным (Законодательное собрание и Сенат). Законодательное собрание состоит из 120 депутатов, избираемых по одномандатным округам, Сенат является палатой территориального представительства, состоит из 100 сенаторов и формируется смешанным образом (выборы представителей от региональных органов власти и сенаторы, назначаемые президентом) [Закон Республики Узбекистан, 2002]. Законодательное собрание стало постоянно действующим профессиональным органом. Смысл этой реформы, помимо формирования профессионального парламента, состоял в необходимости уравнивать представительство всех регионов страны в Сенате и тем самым допустить (по крайней мере, формально) все региональные элиты к принятию политических решений.

С 2004 г. правящая элита Узбекистана во главе с И. Каримовым обозначила тенденцию перераспределения полномочий в треугольнике «президент – парламент – правительство». В январе 2005 г. президентом был провозглашен лозунг «От сильного государства – к сильному гражданскому обществу», подразумевающий целый комплекс реформ, включающий в себя, помимо прочего, усиление роли и влияния законодательной власти. На практике это выразилось в принятии и реализации Конституционного закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» [Конституционный закон Республики Узбекистан, 2007]. Он предусматривает участие политических партий в формировании правительства страны. После выборов в парламент в Законодательной палате Олий Мажлиса создается парламентское большинство (одной или несколькими фракциями политических

партий). Иные фракции получают официальный статус парламентской оппозиции и право на внесение альтернативной редакции проекта закона одновременно с докладом по соответствующему вопросу ответственного комитета Законодательной палаты; на занесение в протокол пленарного заседания Законодательной палаты своего особого мнения по обсуждаемым вопросам; на гарантированное участие ее представителей в согласительной комиссии по отклоненному Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан закону.

Согласно закону, кандидатура премьер-министра представляется президентом после проведения консультаций с каждой из фракций политических партий, представленных в Законодательной палате Олий Мажлиса, и депутатами, избранными от инициативных групп избирателей. Кандидатура премьер-министра считается утвержденной, если за нее будет подано более половины голосов от общего числа депутатов Законодательной палаты и, соответственно, членов Сената.

Введено положение о том, что в случае двукратного отклонения Законодательной палатой или Сенатом Олий Мажлиса кандидатуры премьер-министра президент назначает исполняющего обязанности премьер-министра и распускает Олий Мажлис или одну из его палат. Фракции политических партий также получают право инициировать освобождение премьер-министра от должности. При условии постановки такого вопроса президентом на голосование и одобрения такого предложения двумя третями от общего числа членов Законодательной палаты и Сената премьер-министр также освобождается от должности, что влечет за собой отставку всего правительства [Конституция Республики Узбекистан, 2011].

Данный закон, с одной стороны, действительно расширяет права фракций политических партий, а с другой – увеличивает полномочия президента, который получает право роспуска не только Олий Мажлиса, но и местных кенгашей (органов местного самоуправления), и право принимать решение о назначении и отставке премьер-министра.

Анализируя реализацию указанных законодательных норм, можно прийти к выводу о том, что политическая реформа в Узбекистане носила в значительной степени имитационный характер. После выборов в парламент 2005 г., на которых победила Либерально-демократическая партия, сложилась ситуация, при которой

Народно-демократическая партия, лидировавшая на прошлых выборах, объявила о своем переходе в оппозицию, неизменно подчеркивая при этом одобрение президентского курса. Тем самым правящая элита стремится легитимизировать оппозицию, созданную самой властью, разделив партии республики на «правящие» и «оппозиционные», поскольку в условиях, когда все пять зарегистрированных партий поддерживают президента и не ставят цели прихода к власти, такое разделение оказывалось проблематичным. Политические партии в Узбекистане так и не сформировали партийную систему, хотя придание им дополнительных функций и может в перспективе способствовать структурированию политического процесса.

Реформу следует рассматривать, по-видимому, как институциональную подготовку к уходу И. Каримова с поста президента и основу для возможного сохранения им политического влияния в новом статусе после ухода с поста президента; либо как последовательную реализацию политики президента по разрыву кланово-земляческой идентификации элиты и замены ее партийно-политической. Трансформация формы правления в Узбекистане, безусловно, не привела к режимным изменениям.

В Кыргызстане конституционных изменений было больше, и они носили гораздо более существенный характер.

В 1996 г. парламент Кыргызстана стал двухпалатным, состоящим из Законодательного собрания и Собрания народных представителей. С целью упорядочения полномочий палат парламента президентом был инициирован референдум по внесению поправок в Конституцию, прошедший 10 февраля 1996 г. Наряду с распределением полномочий между палатами внесенные поправки значительно усиливали полномочия президентской власти [Конституция Кыргызской Республики, 1996]. В соответствии с новой редакцией Конституции президент получил ряд новых личных прерогатив: право назначать по консультации с премьер-министром членов правительства и освобождать их от должности; по своей инициативе (без согласия парламента) принимать решение об отставке премьер-министра и правительства; назначать без согласия правительства глав государственных администраций областей, районов и городов (ст. 46 п. 1); назначать и отзывать дипломатических представителей республики (ст. 46 п. 3); по собственной инициативе назначать референдум (ст. 46 п. 2); осуществлять досроч-

ный роспуск парламента по результатам референдума в случае трехкратного отказа дать согласие на назначение премьер-министра, иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями между палатами Жогорку Кенеша, одной или обеих палат парламента с другими ветвями государственной власти (ст. 63 п. 2). Кроме того, вводилась норма о том, что выдвинутое Законодательным собранием обвинение против президента с целью отрешения его от должности, не поддержанное Конституционным судом, влечет за собой роспуск этой палаты парламента (ст. 51 п. 3). Право назначения референдума по изменению Конституции осталось только за президентом (ст. 96 п. 1). Предусматривалась возможность делегирования парламентом законодательных полномочий президенту (ст. 68 п. 1).

В результате принятых изменений значительно сужался круг полномочий парламента, он превращался в «слабый» законодательный орган. Парламент лишился исключительных прерогатив и совместных с президентом полномочий, самыми главными из которых были право формировать правительство и отправлять его в отставку, а также право требовать отчета правительства или отдельных его членов.

В 1998 г. был проведен еще один референдум, по итогам которого вносились новые поправки в Конституцию, способствовавшие дальнейшему ослаблению парламента: менялся численный состав палат, было отменено положение о депутатской неприкосновенности, вводился ценз оседлости для кандидатов в депутаты Собрания народных представителей, парламента мог принимать законы, предусматривающие сокращение доходов или увеличение расходов, только с согласия Правительства [Закон Кыргызской Республики, 1998].

Тем не менее президенту не удалось превратить парламента в полностью подконтрольный орган, лишенный политической субъектности. По крайней мере, одна из палат парламента действовала на постоянной и профессиональной основе; около трети депутатов представляли оппозицию действующей власти. Ряд решений, важнейшее из которых – решение о референдуме по продлению срока президентских полномочий, президенту не удалось провести через парламента.

Известные аксыйские события 2002 г. (подавление мирной демонстрации в селе Аксы, участники которой протестовали про-

тив передачи части кыргызских земель Китаю) и последовавший за ними политический кризис заставили президента Кыргызстана пойти на изменение формальной структуры господства, перераспределив полномочия между президентом и парламентом в пользу последнего. Это выразилось в принятии на референдуме в феврале 2003 г. новой редакции Конституции. Работа над ее проектом проходила в закрытом режиме, что вызывало недовольство оппозиции [Искакова, 2003, с. 342–348], однако в ситуации ее слабости и раздробленности правящая элита, даже пойдя на уступки, сумела максимизировать свои выгоды. Парламент получил право утверждать премьер-министра и членов правительства, выражать правительству недоверие по итогам ежегодного отчета премьер-министра. Однако эти нововведения уравнивались тем, что Жогорку Кенеш стал однопалатным, его численность сокращалась до 75 депутатов, избираемых только по одномандатным округам, что облегчало контроль исполнительной власти за выборами и окончательно устранило партии из политического процесса [Закон Кыргызской Республики, 2003]. Президент сохранил важнейшие прерогативы по назначению референдума, отставке правительства и роспуску парламента. Законодательные полномочия президента по шкале Шугарта – Кэри на 2003 г. составляли 7 баллов, а незаконотательные – 13.

Таким образом, президент минимизировал свои ресурсные потери, но тем не менее подтвердил готовность к началу масштабной реформы Конституции, которая к 2005 г. должна была завершиться переходом к президентско-парламентской республике [Омаров, 2005, с. 54]. Затягивание этой реформы сыграло, на наш взгляд, ключевую роль в смещении правящей элиты во главе с А. Акаевым в марте 2005 г. представителями контрэлиты.

Таким образом, монистическая структура господства в Кыргызстане сложилась лишь на уровне неформальных институтов, причем с сохранением скрытого полицентризма (не уничтоженного, но лишённого формального выражения), в Узбекистане же – на уровне и формальных, и неформальных институтов, что позволяет говорить о полной монополизации власти доминирующим актором.

Перспективы трансформации конституционной формулы после мартовских событий 2005 г. и отставки А. Акаева были связаны, прежде всего, с эффективностью действий новой правящей элиты по поиску способов и приемов распределения власти по го-

ризонтالي (между элитой и оппозицией) и вертикали (между центром и регионами).

Политические элиты, пришедшие к власти на волне недовольства А. Акаевым, провозгласили курс на внесение изменений в Конституцию с целью создать формальные препятствия для возвращения авторитаризма. Однако реформа всячески затягивалась, что вполне объяснимо в условиях превращения К. Бакиева из оппозиционера в исполняющего обязанности президента, а затем в действующего президента. К началу осени 2005 г. парламентские фракции, а также Конституционное совещание, в работе которого принимали участие представители ведущих политических и общественных организаций, подготовили более 15 проектов Основного закона. Но только в июне 2006 г. было объявлено, что президенту К. Бакиеву направлено на рассмотрение три разных варианта конституционной реформы с разным соотношением полномочий исполнительной и законодательной власти, предусматривающие соответственно переход к парламентской, президентской и полупрезидентской республике [Панфилова, 2006, с. 8]. Осенью 2006 г. они были отвергнуты и экспертной комиссией, и президентом. «В окружении К. Бакиева, – отмечал Ф. Кулов, – вдруг стали говорить о том, что наилучший вариант – это американский вариант президентской республики: президент, вице-президент и никакого премьера. Главный аргумент: для нынешней ситуации как раз хорошо, когда власть сосредоточена в одних руках президента...» [Кулов, 2008, с. 223]. Это замечание, во-первых, показывает смену позиции президентской стороны по поводу направления конституционной реформы (усиление президентской власти вместо ее ослабления), во-вторых, демонстрирует, что никакого стратегического плана конституционной реформы у правящей элиты не было, а все выдвигаемые предложения носили характер предложений *ad hoc*.

В обмен на прекращение массовых митингов оппозиции в ноябре 2006 г. К. Бакиев подписал новый проект Конституции и внес его на рассмотрение парламента. В тот же день парламент принял Конституцию сразу во втором чтении. В соответствии с этой редакцией Конституции было установлено, что не менее половины состава Жогорку Кенеша будет избираться по партийным спискам, премьер-министр будет предлагаться победившей на выборах партией, а парламент получит право выражать недоверие не только правительству в целом, но и отдельным его членам [Закон

Кыргызской Республики, 2006]. Эта неформальная сделка президента и оппозиции привела к прекращению бессрочного митинга.

Однако возникла конституционная коллизия: действовавший на тот момент парламент был избран по одномандатным округам, и в нем отсутствовали партийные коалиции. Соответственно, президент столкнулся с невозможностью сформировать при этом составе парламента новое правительство. Для преодоления этого противоречия была сделана попытка запустить процесс самороспуска парламента путем «работы» с лояльными президенту депутатами. Вновь начался неформальный торг с парламентом по поводу перераспределения конституционных полномочий высших органов власти. Под угрозой роспуска парламента депутаты согласились на принятие новой редакции Конституции, внесенной президентом в декабре 2006 г. Этот вариант вновь расширял президентские полномочия [Закон Кыргызской Республики, 2007]. Таким образом, с разрывом в два месяца президент смог вернуть себе утраченные полномочия, вновь используя тактику неформального торга.

Однако «акаевский» парламент все же выступал ограничителем президентских полномочий, «мешая» полному устранению противоречий и дальнейшей монополизации власти. Для его роспуска президенту вновь потребовалось изменить Конституцию, на этот раз с помощью Конституционного суда.

14 сентября 2007 г. Конституционный суд Кыргызстана, рассмотрев представления оппозиционных депутатов Жогорку Кенеша К. Карабекова и М. Эшимканова о нарушении регламента при внесении поправок в Конституцию и о превышении Жогорку Кенешем своих полномочий, отменил обе последние на тот момент редакции Конституции (ноябрьскую 2006 г. и январскую 2007 г.). Таким образом, вновь стала действовать «акаевская» Конституция 2003 г. Примечательно, что неконституционность процедуры внесения поправок Конституционный суд обосновал ссылками на недействующую Конституцию 1993 г. в редакции 2003 г. [Решение Конституционного суда Кыргызской Республики, 2007]. Итоги референдума зафиксировали крупную победу президентского проекта: за новую редакцию Конституции проголосовали 76% избирателей [Сведения о результатах референдума, 2007].

В соответствии с новой редакцией Конституции президент вернул себе право формировать правительство, но по представле-

нию премьер-министра, и распускать парламент в ответ на вынесение вотума недоверия правительству. Повторное вынесение вотума недоверия требует обязательного принятия решения либо об отставке правительства, либо о роспуске парламента. Таким образом, президентский компонент в Конституции был значительно усилен. Тем самым К. Бакиев вернул себе почти все значимые президентские полномочия: право роспуска парламента в ответ на вынесение вотума недоверия правительству, право не согласиться с решением парламента о вотуме недоверия, право отставки правительства по своему усмотрению без участия парламента.

В ст. 71 отмечалось, что правительство ответственно перед президентом и Жогорку Кенешем, однако ответственность правительства перед парламентом ограничена жесткими правилами вынесения вотума недоверия: он может быть вынесен только по итогам рассмотрения ежегодного отчета премьер-министра и в качестве ответной меры может иметь следствием роспуск самого парламента (ст. 71). Для гарантированной отставки отдельного члена правительства парламент должен выразить ему недоверие дважды в течение шести месяцев.

Таким образом, противостоящие элиты в качестве промежуточного (ситуативного) решения конфликта избрали изменение формы правления в направлении усиления парламентского компонента. О том, что это решение было не стратегическим, а именно ситуативным, говорят последующие выступления и действия элит, свидетельствующие о готовности пересмотреть или вовсе отменить реформу тогда, когда применение новых правил ведет к уменьшению ресурсов той части элиты, которая находится у власти. Сравнивая «акаевскую» и «бакиевскую» конституции по шкале Кроувела, получаем индекс формы правления + 6 для Конституции 2003 г. и + 4 для Конституции 2007 г. Формально президентализация формы правления снизилась, но на практике это не привело к ослаблению президентской власти.

Сохранявшаяся нестабильность политического режима объяснялась как «дефектностью» новой конституционной формулы, установившей новые институциональные рамки и не устранившей, а провоцирующей ряд конфликтов, так и структурой внутриэлитных расколов и действиями политических акторов. Президент К. Бакиев укрепил свою личную власть, но ослабил институциональные основы господства. Все политические институты были лишены

субъектности, что при блокировании легальных каналов доступа к власти через выборы привело к антиконституционному захвату власти оппозицией в марте 2010 г. и отставке К. Бакиева.

В июне 2010 г. в Кыргызстане прошел референдум, на котором была принята новая Конституция, вступившая в силу в 2011 г. Она закрепила единственную пока в Центральной Азии модель почти абсолютно сбалансированной полупрезидентской республики (индекс формы правления +1) [Конституция Кыргызской Республики, 2010]. Это дает некоторые основания для прогнозирования стабилизации политической ситуации в республике. Президент Кыргызстана по действующей Конституции, в частности, имеет право назначения только министров обороны и безопасности (остальных назначает парламент), лишился права назначать судей Конституционного и Верховного судов, права законодательной инициативы и других важных личных прерогатив. Кроме того, установлено, что одно и то же лицо не имеет права быть избранным президентом дважды (ст. 61), – беспрецедентная конституционная норма для постсоветского пространства. Жогорку Кенеш получил право утверждения программы деятельности правительства, определения структуры и состава правительства и права выражения недоверия правительству. Вотум недоверия, дважды выраженный парламентом правительству в течение трех месяцев, ведет к безусловной отставке правительства (ст. 85).

Существенным для характеристики институционального дизайна является и использование различных способов продления полномочий президентами Узбекистана и Кыргызстана. В Узбекистане полномочия первого и единственного президента И. Каримова были продлены сначала на референдуме до 2000 г., затем путем неконкурентных выборов до 2005 г. После принятия поправок в Конституцию был установлен семилетний срок полномочий президента¹ (который фактически затянулся почти на восемь лет). В 2007 г. Каримов вновь участвовал в выборах президента и по их результатам продлил свои полномочия до 2014 г. Примечательно, что, в отличие от других постсоветских государств, правящая элита в Узбекистане не искала даже формально-юридического основания для возможности И. Каримова баллотироваться на третий

¹ В 2011 г. президентский срок в Узбекистане сокращен до пяти лет, но распространяться эта норма будет только на вновь избранного президента.

срок (в Конституцию не были внесены соответствующие поправки, не было использовано и «исключение для первого президента» по примеру Казахстана).

В Кыргызстане был использован вариант «обнуления» президентских сроков. Первый президент А. Акаев был всенародно избран в 1991 и 1995 гг. Но в 1998 г. Конституционный суд Киргизии принял решение не засчитывать первый президентский срок А. Акаева, поскольку он избирался еще по прежней Конституции 1978 г., а не по действовавшей на тот момент Конституции 1993 г. Так А. Акаев получил возможность быть избранным на третий президентский срок (2000–2005) [Акаев, 2002, с. 403] и рассматривал возможность избрания на четвертый в 2005 г.

Различие вновь состоит в том, что в Узбекистане неконституционные способы продления полномочий привели к укреплению личной власти И. Каримова и консолидации моноцентрического режима, а в Кыргызстане способствовали разрушению режима А. Акаева и ускорили государственные переворот.

Институциональный дизайн и трансформация политических режимов: Некоторые итоги

Сравнивая индексы президентской власти и индексы форм правления в Узбекистане и Кыргызстане и их изменение на протяжении 20 лет, получаем следующие данные, позволяющие выявить некоторые тенденции (см. табл. 1 и 2).

Таблица 1

Индекс президентской власти, рассчитанный по методике Дж. Макгрегора [см.: McGregor, 1994]

Наименования государств	Первые постсоветские конституции (год принятия)	Последующие редакции (год)	Ныне действующие редакции (год)
Узбекистан	69,1% (1992)	69,1% (2003)	67,9% (2011)
Кыргызстан	46,4% (1993)	78,6% (2003) 57,1% (2007)	45,2% (2010)

Таблица 2

**Индекс формы правления, рассчитанный по методике
Кроувела – Зазнаева [см.: Krouwel, 2003; Зазнаев, 2006;
Зазнаев, 2007]**

Наименования государств	Первые постсоветские конституции (год принятия)	Последующие редакции (год)	Ныне действующие редакции (год)
Узбекистан	+7 (1992)	+7 (2003)	+4 (2011)
Кыргызстан	+4 (1993)	+6 (2003) +4 (2007)	+1 (2010)

Из анализа каждой таблицы можно сделать сходные выводы. Изначально Узбекистан имел более президентализированную форму правления по сравнению с Кыргызстаном, что объяснялось наличием доминирующего актора в Узбекистане и его отсутствием в Кыргызстане на этапе формирования институционального дизайна в начале 1990-х годов. Однако уже на этапе первого и второго пересмотров конституций президенты увеличивают объем своих полномочий за счет уменьшения полномочий парламентов, а индексы форм правления сближаются – происходит президентализация форм правления на уровне конституционных норм наряду с президентализацией политических режимов на уровне политической практики.

Процессы увеличения объема президентских полномочий шли параллельно с процессами консолидации политических режимов. Таблица показывает, что расширение полномочий президентов было непрямым условием консолидации политических режимов. Однако и в Кыргызстане, и в Узбекистане в 2000-е годы полномочия президентов были перераспределены в пользу парламентов. В Кыргызстане это было связано с февральским переворотом 2010 г., отставкой президента К. Бакиева и принятием новой Конституции. В Узбекистане длительный процесс «дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества», провозглашенный президентом И. Каримовым, выразился в передаче части президентских полномочий премьер-министру, что косвенно свидетельствует о возможном запуске механизма передачи власти преемнику.

На основе индексного анализа форм правления Кыргызстан и Узбекистан можно отнести к одному и тому же кластеру (низкий

уровень институционализации института президента, низкий уровень институциональных основ демократии и относительно низкий индекс президентских полномочий) [см.: Борисов, 2011]. По индексу демократизации Узбекистан нельзя поставить в один ряд с Кыргызстаном, поскольку в последнем не существует консолидированной автократии. Однако эти режимы объединяет низкая степень институционализации института президента, что представляется более важным и создает угрозу стабильности этих политических режимов. Низкая институционализация означает и потенциально низкую стабильность политического режима, поскольку правление персонализировано – основано не на институте, а на личностях. Институциональность политических режимов Кыргызстана и Узбекистана отражается и в их явной апартийности (в Кыргызстане, по крайней мере до 2011 г., исключая краткий период господства административной партии К. Бакиева). Общим для исследуемых государств является также постоянный и значительный пересмотр объема президентских полномочий с внесением поправок в Конституцию. При этом, конечно, политические режимы Узбекистана и Кыргызстана остаются различными: в Узбекистане сложилась консолидированная персоналистская диктатура, а в Кыргызстане – клановый неконсолидированный персоналистский полуавторитарный режим, попытки создания которого в консолидированном виде дважды (в 2005 и 2010 гг.) заканчивались государственными переворотами.

Политический процесс в Кыргызстане свидетельствует о том, что элиты хотя и с трудностями, но постепенно учатся играть по правилам и выстраивать политические институты. Передача власти новому президенту в 2012 г. прошла в рамках Конституции. В Узбекистане же ключевым событием, которое наглядно продемонстрирует пределы и перспективы политической стабильности, станет механизм передачи власти от нынешнего лидера к его преемнику в 2014 г. (если она вообще состоится), а также конституционный и фактический статусы президента, прекратившего исполнение своих обязанностей. С этим может быть связана и новая трансформация институционального дизайна.

Литература

- Акаев А.* Наша Конституция – документ, отражающий жизнь, имеющий фундамент в реальной жизни: Доклад Президента Кыргызской Республики на сессии Верховного совета 12 апреля 1993 г. о проекте Конституции Кыргызской Республики и результатах его всенародного обсуждения // Слово Кыргызстана. – Бишкек, 1993. – 14 апреля. – С. 2.
- Акаев А.* Памятное десятилетие: Трудная дорога к демократии. – М.: Международные отношения, 2002. – 528 с.
- Борисов Н.А.* Институционализация института президентства и перспективы консолидации политических режимов на постсоветском пространстве // Полития. – М., 2011. – № 4. – С. 93–103.
- Борисов Н.А.* Между современностью и традицией: Политические альтернативы постсоветской Центральной Азии. – М.: РГГУ, 2010. – 367 с.
- Зазнаев О.И.* Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. – М., 2007. – № 2. – С. 146–164.
- Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: Теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский гос. ун-т, 2006. – 374 с.
- Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 г., принятый референдумом 17 октября 1998 г. // Слово Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 23 окт. – С. 2.
- Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 г. № 40, принятый референдумом 2 февраля 2003 г. // Слово Кыргызстана. – Бишкек, 2003. – 20 февраля. – С. 2–3.
- Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 г. № 180 // Нормативные акты Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – № 49. – С. 25–52.
- Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 г. № 2 // Нормативные акты Кыргызской Республики. – Бишкек, 2007. – № 3. – С. 3–40.
- Закон Республики Узбекистан «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти» от 22 апреля 2002 г. № 402-II // Правда Востока. – Ташкент, 2002. – 23 апреля. – С. 2.
- Искакова Г.Т.* Выборы и демократия в Кыргызстане: Конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. – Бишкек: Бийиктик, 2003. – С. 342–348.
- Каримов И.А.* Узбекистан: Национальная независимость, экономика, политика, идеология. – Ташкент: Узбекистон, 1996. – 390 с.
- Конституционный закон Республики Узбекистан «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 12 декабря 2002 г. № 434-II // Правда Востока. – Ташкент, 2002. – 13 декабря. – С. 3.
- Конституционный закон Республики Узбекистан «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 12 декабря 2002 г. № 432-II // Правда Востока. – Ташкент, 2002. – 13 декабря. – С. 2.
- Конституционный закон Республики Узбекистан «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного

- управления и модернизации страны» от 11 апреля 2007 г. № ЗРУ–88. – Режим доступа: <http://www.parliament.gov.uz/ru/law/2007/2995> (Дата посещения: 10.08.2013.)
- Конституция Кыргызской Республики: Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г., принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. – Бишкек, 2010. – Режим доступа: http://www.gov.kg/?page_id=263 (Дата посещения: 12.09.2013.)
- Конституция Кыргызской Республики: Принята 5 мая 1993 г. // Слово Кыргызстана. – Бишкек, 1993. – 21 мая. – С. 2–3.
- Конституция Кыргызской Республики: Принята 5 мая 1993 г., с изм. и доп. от 10 февраля 1996 г. // Эркин Тоо = Свободные горы. – Бишкек, 1996. – 17 февраля. – С. 2–3.
- Конституция Республики Узбекистан. – Ташкент, 2011. – Режим доступа: http://press-service.uz/ru/content/constitution/#ru/content/constitution/konstituciya_uzbekistana/page/6 (Дата посещения: 10.09.2013.)
- Конституция Республики Узбекистан: Принята 8 декабря 1992 г., с изм. от 28 декабря 1993 г. // Конституции государств – участников СНГ. – М., 2001. – С. 595–626.
- Кулов Ф. На перевале. – М.: Время, 2008. – 248 с.
- Никсдорф В. В компромиссах – мудрость власти // Слово Кыргызстана. – Бишкек, 1993. – 20 апреля. – С. 1–2.
- Омаров Н. Эволюция политической системы Кыргызстана в 90-е годы XX – начале XXI века: Итоги и перспективы демократического строительства // Политический класс. – М., 2005. – № 6. – С. 45–54.
- Панфилова В. Выбирать придется президенту Бакиеву: В Киргизии разработаны три предварительных проекта новой Конституции республики // Независимая газета. – М., 2006. – 22 июня. – С. 8.
- Решение Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 г. – Информационное агентство «Фергана. News». – 2007. – Режим доступа: <http://www.fergananews.com/news.php?id=7089> (Дата посещения: 12.09.2013.)
- Сведения о результатах референдума по вопросу «Принятие Закона Кыргызской Республики “новой редакции Конституции Кыргызской Республики”». – Бишкек, 2007. – Режим доступа: <http://www.shailoo.kg/referendum/itogi-referenduma> (Дата посещения: 20.12.2007.)
- Страсти по Курултаю // Слово Кыргызстана. – 1993. – 3 апреля. – С. 4.
- Сыдыкова З.Б. За кулисами демократии по-кыргызски. – Бишкек: RES PUBLICA, 1997. – 320 с.
- Krouwel A. Measuring presidentialism of Central and East European Countries // Working papers political Science – Amsterdam, 2003. – N 02.2003. – 22 p.
- McGregor J. The Presidency in East Central Europe // RFE/RL research report. – Munich, 1994. – Vol. 3, N 2. – P. 12–16.
- Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge; N.Y.: Cambridge univ. press, 1992. – 316 p.