

Президенциализация формы правления в Кыргызстане как фактор политического процесса: причины и перспективы

Presidentialization of the form of government in Kyrgyzstan as a political process factor: causes and prospects

DOI: 10.12737/2587-6295-2022-6-4-44-57

УДК 321

Получено: 17.11.2022

Одобрено: 08.12.2022

Опубликовано: 25.12.2022

Борисов Н.А.

д-р полит. наук, доцент, заведующий кафедрой теоретической и прикладной политологии факультета международных отношений, политологии и зарубежного регионоведения Российского государственного гуманитарного университета.

e-mail: nborisov@rggu.ru

Borisov N.A.

Doctor of Political Sciences, Head of the Department of theoretical and applied political science of the Faculty of international relations, political science and foreign area studies, Russian State University for the Humanities.

e-mail: nborisov@rggu.ru

Аннотация

Целью статьи является анализ основных изменений системы правления в Кыргызстане после переворота 2020 г., включая форму правления и избирательную систему в контексте факторов этих изменений и их потенциального влияния на политический процесс в республике с точки зрения его стабильности. В качестве *методики* исследования используются интервальный метод М.С. Шугарта и Дж. Кэри (оценка законодательных и незаконотательных полномочий президента с последующим распределением случаев по кластерам) и методика А. Кроувела с дополнениями О.И. Зазнаева (оценка президентского и парламентского индекса формы правления с последующим определением степени президенциализации или парламентаризации). Очередные изменения формы правления в Кыргызстане были вызваны сменой политической элиты в результате переворота 2020 г. Парламентская форма правления была заменена президенциализированной полупрезидентской формой правления, в которой основные полномочия сосредоточены в руках президента, возглавляющего исполнительную власть. Для обеспечения политической стабильности новыми элитами был найден очевидный выход – возврат к президенциализму. На смену пропорциональной избирательной системе пришла смешанная несвязанная система. Однако сам по себе «сильный» президент не способен стать главным фактором стабильности. В ситуации отсутствия парламентского большинства, поддерживающего президента, могут возникнуть острые политические кризисы, порядок разрешения которых в конституции отсутствует. С другой стороны, высокая роль неформальных институтов и кланово-региональных связей может не только препятствовать, но и способствовать политической стабильности, особенно в силу сохранения консенсуса между «северными» и «южными» элитами. Формализация «сильного» президента в этом смысле создает больше основ для стабилизации ситуации.

Очередным «тестом» на противодействие названным угрозам вновь станут парламентские и президентские выборы. *Теоретическая значимость работы* состоит в том, что сделанные на материале Кыргызстана выводы позволят уточнить политические последствия применения тех или иных форм правления и их влияние на политический процесс в сравнительной перспективе.

Ключевые слова: Кыргызстан, форма правления, конституция, избирательная система, президенциализм, референдум.

Abstract

The purpose of the article is to analyze the main changes in the system of government in Kyrgyzstan after the 2020 coup, including the form of government and the electoral system in the context of the factors of these changes and their potential impact on the political process in the republic in terms of its stability. As a research methodology, the interval method of M.S. Shugart and J. Carey (assessment of legislative and non-legislative powers of the president, followed by the distribution of cases by clusters) and the methodology of A. Crowel with additions by O.I. Zaznaev (assessment of the presidential and parliamentary index of the form of government, followed by the determination of the degree of presidentialization or parliamentarization) are used. The next changes in Kyrgyzstan's form of government were caused by the political elite change as a result of the 2020 coup. The parliamentary form of government was replaced by a presidentialized semi-presidential form of government, in which the main powers are concentrated in the hands of the president, who heads the executive branch. To ensure political stability, the new elites found the simplest and most obvious way out – a return to presidentialism. The proportional electoral system was replaced by a mixed, unrelated system. However, a “strong” president by himself is not capable of becoming the main factor of stability. In the absence of a parliamentary majority supporting the president, acute political crises may arise, but the procedure for resolving them is absent in the constitution. On the other hand, the high role of informal institutions and clan-regional ties can not only hinder, but also contribute to political stability especially due to the preservation of the “northern” and “southern” elites' consensus. The formalization of a “strong” president in this sense creates more foundations for stabilizing the situation. The parliamentary and presidential elections will once again be the next test for countering these threats. The theoretical significance of the work lies in the fact that the conclusions drawn from the Kyrgyzstan case will clarify the political consequences of the use of certain forms of government and their impact on the political process in a comparative perspective.

Key words: Kyrgyzstan, form of government, constitution, electoral system, presidentialism, referendum.

Введение

Последнее пятилетие на постсоветском пространстве прошло в поисках формулы системы правления, связанном как с переворотами, так и с освоением новых, «постреволюционных» политических институтов (Грузия, Армения, Кыргызстан). Ранее нами была отмечена тенденция к парламентаризации форм правления, происходившая в разных государствах в силу разных причин [3].

Кыргызская Республика стала на постсоветском пространстве своеобразной политической лабораторией, в которой за последние тридцать лет произошло множество государственных переворотов и существенных конституционных изменений. В результате были апробированы почти все возможные варианты систем правления, что, тем не менее не способствовало росту политической стабильности. В январе 2021 г. в Кыргызской Республике состоялось совершенно не типичное для государств постсоветского пространства событие – референдум по поводу выбора формы правления: президентской

или парламентской. В мае 2021 г. в стране была принята новая Конституция, которая существенно отличается от прежней и закрепляет изменение формы правления. В связи с этим возникает необходимость показать основные изменения формы правления в Кыргызстане, которые нужно рассматривать вместе с изменениями избирательной системы, факторы этих изменений и их потенциальное влияние на политический процесс в контексте его стабильности.

Обзор научной литературы

Несмотря на актуальность темы, она представляется на сегодня малоизученной. Из российских авторов к теме обратилась, в частности, Е.Г. Гарбузарова [4], анализируя случай Кыргызстана в контексте конституционных реформ во всем центральноазиатском регионе. Г.В. Туманян подробно анализирует правовые аспекты последних парламентских выборов в контексте изменения формы правления и избирательной системы [8]. Наиболее полный анализ трансформации политических институтов дает Б.П. Гуселетов [5], однако его выводы строятся на основе анализа, прежде всего, парламентских выборов и внешнеполитических векторов развития Кыргызстана после смены политических элит. Крайне интересным представляется небесспорная, хотя и аргументированная позиция И. Нохрина [16], предлагающего рассматривать нового президента Кыргызской Республики С. Жапарова как популиста, а реализуемую им программу как популистскую. На этом основании автор делает вывод о том, что нет никаких оснований ожидать либерализации и демократизации политического режима при С. Жапарове – напротив, следует прогнозировать усиление традиционалистских и авторитарных тенденций, а также идеологии и практики этнонационализма.

Зарубежные работы по проблеме эволюции формы правления в Кыргызстане пока немногочисленны и посвящены анализу причин кризиса парламентаризма и факторов доминирования неформальных политических институтов. А. Исмаилбекова [13, 14] показывает роль коррупции и кланово-земляческих связей как фактора прихода к власти С. Жапарова, а Й. Ингвалл [10], затрагивая важнейшую проблему соотношения формальных и неформальных институтов, анализирует, как практика неформального управления адаптируется к формальным политическим институтам, наносит ущерб прозрачности политической системы и влияет на формальное институциональное развитие.

Вместе с тем в отмеченных работах отсутствует методически обоснованный политико-правовой анализ собственно эволюции формы правления, которая была следствием переворота 2020 г. и стала ключевым фактором дальнейшего развития политического процесса.

Методики исследования

В настоящей работе для анализа формы правления используется интервальный метод М.С. Шугарта и Дж. Кэри [9] (оценка законодательных и законодательных полномочий президента с последующим распределением случаев по кластерам) и методика А. Кроувела с дополнениями О.И. Зазнаева [6, 7] (оценка президентского и парламентского индекса формы правления с последующим определением степени президенциализации или парламентаризации). В качестве общей теоретической основы целесообразно опираться на неинституционализм, а также на концепцию режимных циклов и «патронажного президенциализма» Г. Хейла, который предлагает рассматривать политические процессы на постсоветском пространстве не как линейные, а как циклические изменения [11, 12].

Изменение формы правления: отставка президента, политическое обоснование реформы и референдум

Анализ причин и обстоятельств смены власти в Кыргызстане в октябре 2020 г. не входит в задачи настоящей работы. Отметим лишь, что неконституционный способ смены в республике превратился в устойчивый воспроизводящийся институт. Его факторами являются как институциональные, так и внеинституциональные, в том числе политизация кланово-регионального компонента кыргызской государственности. Так, если обратиться к региону происхождения руководителей республики в советский и постсоветский периоды, вне зависимости от политического режима и специфики политического процесса можно выявить четкое чередование регионального происхождения глав государства в условном противостоянии «севера» и «юга» (за единственным исключением – случай президента переходного периода в 2010-2012 гг. Р. Отунбаевой, институт которого носил исключительный и временный характер (табл. 1).

Таблица 1

Регионы происхождения руководителей Кыргызстана в 1961-2022 гг.

Глава государства ¹	Годы пребывания в должности	Регион происхождения, условный север/юг
Усубалиев Т.У.	1961-1985	Нарынская область (север)
Масалиев А.М.	1985-1991	Ошская область (юг)
Акаев А.А.	1990-2005	Фрунзенская область ² (север)
Бакиев К.С.	2005-2010	Джалалабадская область (юг)
Отунбаева Р.И.	2010-2011	город Фрунзе ³ (север)
Атамбаев А.Ш.	2011-2017	Фрунзенская область (север)
Жээнбеков С.Ш.	2017-2020	Ошская область (юг)
Жапаров С.Н.	с 2020	Иссык-Кульская область (север)

После отставки второго президента К. Бакиева в результате переворота 2010 г. в Кыргызстане была проведена конституционная реформа. С 2011 г. в силу вступила новая конституция, которая установила модель сбалансированной полупрезидентской республики, близкой к французской модели (индекс формы правления +1)⁴.

В 2016 г. вновь прошел референдум по внесению изменений в конституцию⁵. Поправки по его итогам вступили в силу 1 декабря 2017 г., почти одновременно с вступлением в должность вновь избранного президента С. Жээнбекова, сменившего на этом посту А. Атамбаева.

Представляется, что поправки были направлены на дальнейшее ограничение президентских полномочий, иными словами – на «сдерживание» С. Жээнбекова после ухода в отставку А. Атамбаева. Однако вскоре выяснилось, что новый президент стремится проводить самостоятельную политику [подробнее см. 3].

¹ До начала 1991 г. фактическим главой республики был 1-й секретарь ЦК Компартии Кыргызстана.

² Ныне Чуйская область.

³ Ныне город Бишкек.

⁴ Конституция Кыргызской Республики: принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г., введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.11.2022).

⁵ Закон Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 3 ноября 2016 г. № 174 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111453> (дата обращения: 11.11.2022).

В результате протестов против итогов выборов в октябре 2020 г. С. Жээнбеков ушел в отставку, исполняющим обязанности президента и премьер-министра стал бывший депутат парламента С. Жапаров, освобожденный своими сторонниками из мест лишения свободы.

Ключевым кадровым решением нового президента следует считать назначение в октябре 2020 г. на должность председателя Государственного комитета национальной безопасности К. Ташиева, давнего соратника С. Жапарова. Комитет всегда был одним из основных институтов, на которых опиралась власть президента Кыргызстана. Характерно, что К. Ташиев ранее в органах государственной безопасности не работал, однако по меньшей мере еще с 2010 г. участвовал в совместных политических проектах с С. Жапаровым. В 2010 г. С. Жапаров и К. Ташиев стали сооснователями политической партии «Мекенчил», затем К. Ташиев вместе с С. Жапаровым находился в местах лишения свободы по обвинению в попытке захвата власти⁶. Важно отметить, что К. Ташиев является уроженцем Джалалабадской области, – это позволяет говорить о формировании тандема части «северных» и «южных» элит. По итогам октябрьских выборов 2020 г. в парламент (впоследствии отмененным) партия «Мекенчил» во главе с К. Ташиевым получила 6,92%, т.е. оказалась на грани преодоления 7%-ного барьера, не пройдя в Жогорку Кенеш, что стало одним из факторов массовых протестов против результатов выборов и последующей отставки президента. При этом характерно, что в Иссык-Кульской и Джалалабадской областях партия получила самые высокие результаты по республике (10,87 и 11,97% соответственно)⁷.

В одном из первых интервью в октябре 2020 г. С. Жапаров заявил, что Кыргызстан слишком рано перешел к парламентской системе правления, подчеркнув следующее: «Менталитет народа, его культура говорят, что для нас это еще рано. Если бы, как в развитых странах, наши граждане были готовы к такому, то мы могли бы идти по пути парламентского управления. Думается, такое будет возможно через 25-30 лет»⁸. Это означало, что первой задачей нового президента будет инициирование конституционной реформы с целью восстановления и укрепления президентизма.

Позже, обосновывая выбор президентизма, в интервью «Российской газете» в феврале 2021 г. он отметил: «По действующей конституции у президента отняли полномочия решать вопросы и нести по ним ответственность, а Жогорку Кенешу не дали такие полномочия»⁹. Такая трактовка представляется несколько упрощенной, поскольку парламенту по действовавшей на момент смены власти в 2020 г. конституции были предоставлены значительные полномочия, включая формирование правительства. Другой вопрос, что в ситуации неконсолидированной партийной системы политические партии не могли справиться с ответственностью за выработку и проведение политического курса, которая возлагается на них в условиях парламентской формы правления. Кроме того, назначение министров обороны и безопасности было отнесено к ведению президента, что вносило серьезный дисбаланс в полномочия и ответственность правительства и президента. В соответствии со шкалой Шугарта – Кэри, законодательные полномочия президента по

⁶ Спецслужбы Киргизии возглавил осужденный за попытку переворота экс-депутат // Информационное агентство «Regnum». 2020. 16 окт. URL: <https://regnum.ru/news/3091916.html> (дата обращения: 17.11.2022).

⁷ Результаты выборов депутатов ЖК октябрь-2020 // Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. URL: https://shailoo.gov.kg/ru/vyboru-oktyabr-2020_rezultaty-vyborov-deputatov-zhk-oktyabr-2020 (дата обращения: 17.11.2022).

⁸ Цит. по: Зачем Жапарову нужна срочная конституционная реформа? // Интернет-газета «Белый парус» (Бишкек). 2020. 24 окт. URL: <https://paruskg.info/glavnaya/178734-zachem-zhaporovu-nuzhna-srochnaja-konstitucionnaja-reforma.html> (дата обращения: 11.11.2022).

⁹ Садыр Жапаров рассказал о миграции, русском языке и борьбе с коррупцией: Президент Кыргызстана Садыр Жапаров о миграции, русском языке, борьбе с коррупцией и экономических реформах // Российская газета. 2021. 26 фев. URL: <https://rg.ru/2021/02/26/sadyr-zhaporov-rasskazal-o-migracii-russkom-iazyke-i-borbe-s-korruptiej.html> (дата обращения: 12.11.2022).

Кабинета Министров сохраняется, причем председатель Кабинета является по должности руководителем Администрации Президента (ст. 89). Вместе с тем президент назначает председателя и членов кабинета министров с согласия парламента (парламент не может быть распущен в ответ на отказ дать согласие на назначение членов кабинета) (ст. 70), но может принять решение об их отставке единолично. Президенту возвращено право законодательной инициативы и право вето, преодолеваемое 2/3 голосов от общей числа депутатов парламента (ст. 87). Процедура вотума недоверия правительству в конституции отсутствует, парламента не может влиять на отставку правительства или отдельных его членов. С другой стороны, у президента отсутствует право роспуска парламента.

По шкале Шугарта – Кэри законодательные полномочия президента выросли до 6 баллов, незаконотательные – до 11 баллов (рис. 1). Таким образом, по форме правления Кыргызстан переместился из четвертого кластера в первый, который объединяет самых «сильных» президентов по двум параметрам.

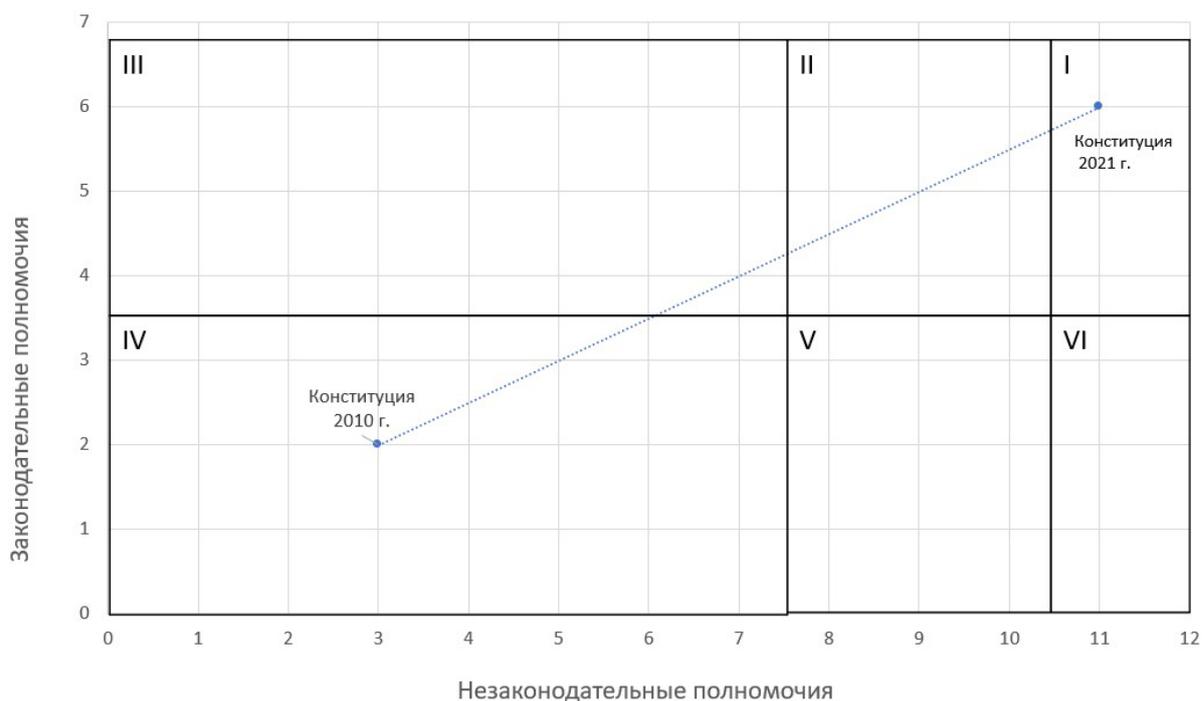


Рис. 1. Законодательные и незаконотательные полномочия президента по конституциям 2010 и 2021 г. (по шкале Шугарта – Кэри)

Индекс формы правления, рассчитанный как разница президентского индекса (7,5 баллов) и парламентаского индекса (2,5 балла), составляет по действующей конституции +5 (президентализированная полупрезидентская форма правления). Таким образом, хотя система правления в Кыргызстане и не вернулась к максимальному значению +6 времен А. Акаева, в ней вновь существенно усилены президентские компоненты (рис. 2).

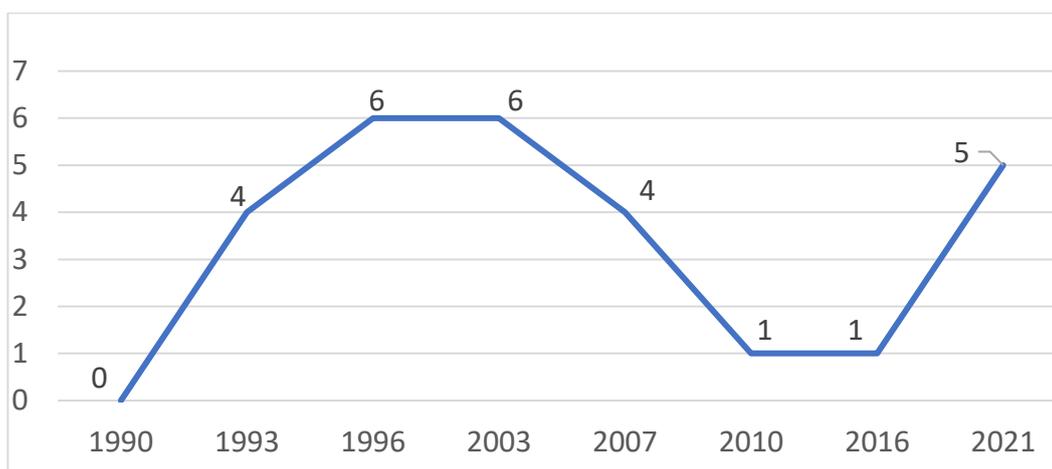


Рис. 2. Изменение формы правления Кыргызской Республики в 1990-2021 гг. (по методике А. Кроувела – О. Зазнаева)

Что касается политической практики нового президента по формированию правительства, то в октябре 2021 г., после отставки правительства, сформированного еще до внесения поправок в конституцию и формально переутвержденного президентом в мае 2021 г., новым председателем кабинета министров назначен однофамилец президента А. Жапаров, уроженец Иссык-Кульской области. Всего в новом правительстве 21 член, из них уроженцев условного «севера» – 15 (в том числе 6 чел. родом из Иссык-Кульской области), условного «юга» – 6¹⁴. Излишне говорить о том, что в составе правительства по-прежнему отсутствуют представители других этносов Кыргызстана, в том числе узбеков и русских, составляющих в целом около 20% населения республики¹⁵. В этом смысле практика «земляческих» назначений на высшие должности за редкими исключениями продолжается.

После смены власти изменениям подверглась и избирательная система Кыргызской Республики¹⁶.

Количество депутатов парламента уменьшено со 120 до 90. Пропорциональная избирательная система выборов в Жогорку Кенеш заменена на смешанную несвязанную систему: из общего количества 90 депутатов по пропорциональной системе с открытыми списками избирается 54 депутата (60%), по плюральной – 36 депутатов (40%). Общенациональный заградительный барьер по пропорциональной части, повышенный в 2017 г. с 7 до 9% и сниженный к ноябрю 2020 г. до 3%¹⁷, повышен до 5%, региональный – понижен с 0,7 до 0,5%. Сохраняется норма, препятствующая монополизации власти в парламенте одной партией: по результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 50% от общего количества депутатских мандатов по пропорциональной системе. В то же время появление доминирующей партии теперь возможно за счет включения в ее фракцию депутатов, избранных по одномандатным округам. В ноябре 2021 г. выборы в парламент прошли уже по новым правилам. В настоящее

¹⁴ Рассчитано по: Члены Кабинета Министров // Кабинет Министров Кыргызской Республики: официальный сайт. URL: <https://www.gov.kg/ru/gov/s/103> (дата обращения: 13.11.2022).

¹⁵ Национальный состав населения (оценка на начало года, чел.) // Национальный статистический комитет Кыргызской Республики: официальный сайт. URL: <http://www.stat.kg/ru/.opendata/category/312/> (дата обращения: 14.11.2022).

¹⁶ Конституционный Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 26 августа 2021 г. № 103 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112284?cl=ru-ru> (дата обращения: 11.11.2022).

¹⁷ Снижение барьера до 3% вследствие протестов против результатов выборов следует рассматривать в качестве исключительно популистского решения. Новые выборы были проведены с барьером в 5%.

время в парламенте представлены 6 фракций и 3 депутатские группы, самой крупной фракцией насчитывает всего 20 депутатов, или 22% от общей численности депутатов парламента (табл. 2). Снижение заградительных барьеров ожидаемо привело к большему дроблению парламента и увеличению эффективного числа парламентских партий [15] до 7,26.

Партия «Мекенчил», поддержанная С. Жапаровым, имела все шансы победить на выборах, однако приняла решение не участвовать в выборах в целях «отказаться от использования административного ресурса»¹⁸. Характерно, что она не участвовала в выборах только по партийным спискам, тем не менее образовала депутатскую группу в количестве 14 чел. из депутатов, избранных по одномандатным округам, что позволило ей стать второй по численности силой в парламенте. Это подчеркивает популистский характер решения о «неучастии» в выборах и одновременно подтверждает позитивные эффекты для правящей элиты от использования смешанной несвязанной избирательной системы.

Появление доминирующей партии в среднесрочной перспективе вряд ли возможно, тем более что усиление президентского компонента системы правления в целом снижает роль политических партий, которые не несут ответственности за деятельность исполнительной власти, а президент по конституции приостанавливает членство в политической партии и не ведет партийной деятельности.

Таблица 2

Численность депутатов фракций Жогорку Кенеша VII созыва¹⁹

Название фракции / депутатской группы	Численность депутатов	
	Абсолютная, чел.	Относительная, %
Фракция «Ата-Журт»	20	22,2
Фракция «Ишеним»	12	13,3
Фракция «Ынтымак»	9	10,0
Фракция «Альянс»	7	7,8
Фракция «Бутун Кыргызстан»	6	6,7
Фракция «Ыйма Нуру»	5	5,6
Депутатская группа «Элдик»	13	14,4
Депутатская группа «Мекенчил»	14	15,6
Депутаты, не входящие во фракции и группы	4	4,4
Всего	90	100

В соответствии с новой конституцией учреждается новый орган – Народный Курултай, который определяется как общественно-представительное собрание, которое дает рекомендации по направлениям общественного развития. Характерно, что ранее инициатива созыва курултаев исходила от президентов А. Акаева и К. Бакиева. А. Акаев с его помощью легитимировал решение о продлении своих полномочий. К. Бакиев 23-24 марта 2010 г. проводил так называемый Курултай согласия, который должен был продемонстрировать единство народа в поддержке президента, однако через две недели после курултая в

¹⁸ Садыр Жапаров подтвердил, что партия «Мекенчил» не будет участвовать в выборах // Информационное агентство «24.kg». 2021. 25 фев. URL: https://24.kg/vlast/184627_sadyir_japarov_podtverdil_chno_partiya_mekenchil_nebudet_uchastvovat_vvyiborah (дата обращения: 17.11.2022).

¹⁹ Рассчитано автором на основе: Фракции Жогорку Кенеша VII созыва // Жогорку Кенеш Кыргызской Республики: официальный сайт. URL: <http://kenesh.kg/ru/fraction/33/fraction-list> (дата обращения: 13.11.2022).

результате протестов президент вынужден был уйти в отставку²⁰. Проект создания курултая был и у А. Атамбаева.

С. Жапаров еще в октябре 2020 г. также предложил создать курултай как орган, «перед которым президент и парламент будут отчитываться раз в год. Курултай может отправить их в отставку, если сочтет их работу неудовлетворительной»²¹. Это заявление носило исключительно популистский характер и явно несло на себе черты недавнего переворота и «революционной целесообразности». В конституции и документах, регулирующих статус курултая, от такого подхода отказались.

На период до принятия закона, регулирующего деятельность курултая, указом президента утверждено Временное положение о Народном Курултае²². Народный Курултай проводится с целью обсуждения вопросов, связанных с деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также вопросов гуманитарно-культурного развития страны. Президент ежегодно выступает с посланием к курултаю о положении дел в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Народный Курултай проводится один раз в год и формируется из 1074 делегатов, в том числе от административно-территориальных единиц 1036 делегатов, от трудовых мигрантов за рубежом 28 делегатов, от профессиональных сообществ – 10 делегатов. Важно, что делегатами курултая не могут быть государственные и муниципальные служащие, включая депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей.

Курултай может давать предложения президенту об освобождении от должности членов Кабинета Министров. Все решения курултая носят рекомендательный характер, что не позволяет отнести его к органам государственной власти и учитывать его деятельность при анализе системы правления в республике. В то же время при сохранении своего общественного статуса он может стать важным органом общественного контроля и формулирования предложений по принятию политических решений и в целом по развитию государства, а также органом, укрепляющим легитимность политической элиты во главе с президентом. С другой стороны, практика использования курултая для формального одобрения всех инициатив президента может превратить его в дисфункциональный орган, тем более что его полномочия до сих пор не урегулированы законодательно. Более точный прогноз можно будет дать только после законодательного урегулирования функций и полномочий Народного курултая и анализа результатов первого Народного Курултая, запланированного на 25 ноября 2022 г.

По способу формирования, задачам и числу делегатов Народный Курултай близок к Съездам народных депутатов СССР и РСФСР, Халк Маслахаты Туркменистана, Всебелорусскому народному собранию, Лойя Джирга Афганистана. Сравнительный анализ правовых рамок деятельности и роли этих органов в политическом процессе является плодотворным направлением дальнейших исследований.

²⁰ Курултай вместо матерщины: власти Киргизии попытались поговорить с народом // Интернет-издание «Лента.ру». 2010. 23 мар. URL: <https://lenta.ru/articles/2010/03/23/kurultai/> (дата обращения: 14.11.2022).

²¹ Цит. по: Зачем Жапарову нужна срочная конституционная реформа? // Интернет-газета «Белый парус» (Бишкек). 2020. 24 окт. URL: <https://paruskg.info/glavnaya/178734-zachem-zhaporovu-nuzhna-srochnaja-konstitucionnaja-reforma.html> (дата обращения: 11.11.2022).

²² Временное Положение о Народном Курултае: утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 15 августа 2022 года УП № 284, в ред. Указа Президента от 28 сентября 2022 г. УП № 328 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/434801> (дата обращения: 14.11.2022).

Выводы: новые формальные институты – фактор стабильности или дестабилизации?

Таким образом, очередные изменения формы правления в Кыргызстане, как и ранее, были вызваны сменой политической элиты в результате переворота. Изменения по-прежнему связаны с конкретным лидером, меняющим конфигурацию институтов по своему усмотрению, что еще раз демонстрирует ситуативный характер этих изменений. Исследование в очередной раз продемонстрировало, что изучение политического процесса в Кыргызстане только на основе применения методик анализа формальных институциональных рамок не может дать полного ответа на вопрос о факторах формирования новой политической системы и степени ее стабильности в перспективе.

Парламентская форма правления, курс на переход к которой был взят в 2010 г., была заменена президентализированной полупрезидентской формой правления, в которой основные полномочия сосредоточены в руках президента, возглавляющего исполнительную власть. На смену пропорциональной избирательной системе пришла смешанная несвязанная с существенным плюральным компонентом. «Игра» в парламентаризм сменилась возвратом к традиционной для Кыргызстана модели с «сильным» президентом. Специфика ситуации состоит в том, что усиление конституционных полномочий президента, не вызвавшее серьезного противодействия со стороны кланово-региональной оппозиции, впервые опирается на относительный консенсус части «северных» и «южных» элит в виде тандема С. Жапаров – К. Ташиев. Внутриэлитные договоренности, достигнутые благодаря их совместным действиям в октябре 2020 г., привели к отставке С. Жээнбекова и приходу к власти новых элит. Подобный тандем в лице президента К. Бакиева (юг) и премьер-министра Ф. Кулова (север) существовал в Кыргызстане в 2005-2007 гг. на протяжении всего полутора лет, завершившись расширением полномочий президента уже *после* отставки Ф. Кулова. При этом распад тандема стал предпосылкой ослабления легитимности президента К. Бакиева и его отстранения от власти.

Очевидно, что парламентская форма правления не имела значительных шансов на то, чтобы стать фактором политической стабильности в Кыргызстане в силу специфики институциональных условий. В условиях неконсолидированной партийной системы, кланово-регионального характера ряда политических партий, преобладания неформальных институтов главным политическим субъектом вновь становился президент, а политическая система вновь приобретала персоналистский характер. Пропорциональная избирательная система в этой ситуации не способствовала институциональному укреплению политических партий, но приводила к формированию коалиционных правительств, которые также становились факторами дестабилизации.

Парадокс состоял еще и в том, что институционально «слабый» президент продолжал «по привычке» восприниматься как полномочный лидер страны и гражданами, и политическими элитами, подтверждая это восприятие своими действиями и опираясь прежде всего на неформальные институты. В то же время, в отличие, например, от Туркменистана и Таджикистана [подробнее см. 2], неформальные персоналистские институты в Кыргызстане не формализовывались, что приводило к дальнейшему разрыву конституционных правил и политических практик.

Исходя из этого, понятно, что для обеспечения политической стабильности был найден самый простой и очевидный для новых элит выход – возврат к президентализму. Однако сам по себе «сильный» президент не способен стать главным фактором стабильности: можно вспомнить опыт К. Бакиева, укрепление президентской власти которым привело к ослаблению, а затем и разрушению политической системы [1]. Специфика и потенциальная угроза избранной нынешним руководством модели состоит еще и в том, что она не является «чистой» президентской моделью, при которой президент единолично формирует правительство, а оставляет возможность для «одобрения» членов кабинета парламентом. Когда большинство в парламенте поддерживает президента, одобрение превращается в простую формальность, но если большинство в Жогорку Кенеше изменится и откажет в даче

согласия на назначение членов кабинета, могут возникнуть острые политические кризисы, порядок разрешения которых в конституции отсутствует. Как отмечают по этому же поводу М. Шугарт и Дж. Кэри, «наделение значительными законодательными полномочиями самого «мажоритарного» компонента режима (президентской власти), призванного обеспечить консенсус, равно как и предоставление совместных полномочий в отношении состава кабинета, является потенциально опасным решением» [9, с. 232]. Кроме того, отставка правительства, в отличие от его формирования, проводится президентом по собственной инициативе без участия парламента.

С другой стороны, необходимо учитывать и неформальные факторы политической стабилизации в Кыргызстане. Представляется, что высокая роль неформальных институтов и кланово-региональных связей может не только препятствовать, но и способствовать политической стабильности. Формализация «сильного» президента в этом смысле создает больше основ для стабилизации ситуации. Еще одним ее важнейшим неформальным условием является устойчивость внутриэлитного консенсуса «северных» и «южных» элит на уровне правительства и парламента. Однако это основание стабильности тоже является уязвимым, поскольку при разрушении консенсуса или прекращении существования тандема под угрозой снова может быть поставлена вся конструкция нынешней политической системы. Вопрос заключается в том, насколько новому лидеру удастся удержаться в рамках полупрезидентской модели и отказаться от монополизации власти только одной частью политической и кланово-региональной элиты, и станут ли вновь созданные консультативные органы, подобные курултаю, фактором легитимации президентской власти или ее дискредитации в силу отсутствия у них реальных полномочий. Иными словами, удастся ли новым элитам достичь решения задачи, к которому не могли прийти ни в одном государстве постсоветского пространства: совместить конкурентную партийную систему без доминирующей партии и президентализированную форму правления и при этом не разрушить всю политическую систему? Очередным «тестом» на противодействие названным угрозам вновь станут парламентские и президентские выборы, а также долговечность внутриэлитных договоренностей.

Литература

1. *Борисов Н.* Курманбек Бакиев как политический преемник Аскара Акаева: провал проекта консолидации политического режима в Кыргызстане // Центральная Азия и Кавказ. – 2010. – № 3. – С. 159-171.
2. *Борисов Н.А.* Институционализация персонализма: институт Лидера Нации на постсоветском пространстве // Центральная Азия и Кавказ. – 2017. – № 2. – С. 69-82.
3. *Борисов Н.А.* Парламентаризация форм правления в постсоветских государствах: причины и следствия // Вестник РГГУ, серия «Политология. История. Международные отношения». – 2018. – № 3. – С. 93-110. – DOI: 10.28995/2073-6339-2018-3-93-110.
4. *Гарбузарова Е.* Роль конституционных реформ в развитии государств Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. – 2021. – № 3. – С. 28-39. – DOI: 10.37178/ca-c.21.03.03.
5. *Гуселетов Б.П.* Парламентские выборы в Кыргызстане 2021 и их влияние на дальнейшую интеграцию страны в ЕАЭС // Вестник РГГУ, серия: Евразийские исследования. История. Политология. Международные отношения. – 2022. – № 3. – С. 50-64. – DOI: 10.28995/2686-7648-2022-3-50-64.
6. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский гос. ун-т, 2006. – 372 с.
7. *Зазнаев О.И.* Типология форм правления: работа над ошибками // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 1. – С. 92-103. – DOI: 10.17976/jpps/2006.01.07.
8. *Туманян Г.В.* Трансформация электоральных процессов на примере выборов депутатов Жогорку Кенеша Республики Кыргызстан // Гражданин. Выборы. Власть. – 2022. – № 1. – С. 174-185.

9. Шугарт М.С., Керри Дж. Президенты и законодательные собрания // Теория и практика демократии: избр. тексты / пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – С. 228–232.
10. Engvall J. Kyrgyzstan’s Poison Parliament // Journal of Democracy. – 2022. – Vol. 33. – Iss. 1. – P. 55-69. – DOI: 10.1353/jod.2022.0004.
11. Hale H. 25 years after the USSR: what’s gone wrong? // Journal of Democracy. – 2016. – Vol. 27. – Iss. 3. – P. 24-35. – DOI: 10.1353/jod.2016.0035.
12. Hale H. Regime cycles: democracy, autocracy, and revolution in post-soviet Eurasia // World Politics. – 2005. – Vol. 58. – Iss. 1. – P. 133-165. – DOI: 0.1353/wp.2006.0019.
13. Ismailbekova A. Informal governance, ‘clan’ politics and corruption // Routledge Handbook of Contemporary Central Asia / ed. by R. Isaacs, E. Marat. – London: Routledge, 2021. – P. 87-100. – DOI: 10.4324/9780429057977-6.
14. Ismailbekova A. Native son Japarov: The embodiment of injustice? // Anthropology Today. – 2021. – Vol. 37. – Iss. 5. – P. 14–17. – DOI: 10.1111/1467-8322.12677.
15. Laakso M., Taagepera R. “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe // Comparative Political Studies. – 1979. – Vol. 12. – Iss. 1. – P. 3-27. – DOI: 10.1177/001041407901200101.
16. Nokhrin I.M. Revolution in Kyrgyzstan of 2020 and the Sadyr Japarov’s populist project // Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. – 2021. – № 3. – С. 335-350. – DOI: 10.35634/2587-9030-2021-5-3-335-350.

References

1. Borisov N. Kurmanbek Bakiev as Askar Akaev’s political successor: failure to consolidate the political regime in Kyrgyzstan, *Central Asia and the Caucasus*, 2010, V. 11, I. 3, pp. 138-149.
2. Borisov N. Personalism institutionalization: institute of the Nation’s Leader in the Post-Soviet space, *Central Asia and the Caucasus*, 2017, V. 18, I. 2, pp. 66-78.
3. Borisov N.A. Parlamentarizatsiya form pravleniya v postsovetskikh gosudarstvakh: prichiny i sledstviya [Parliamentarization of government management forms in the Post-soviet states: the causes and consequences], *Vestnik RGGU, seriya “Politologiya. Istoriya. Mezhdunarodnye otnosheniya”* [RSUH/RGGU Bulletin, Political Science, History, International Relations series], 2018, I. 3, pp. 93-110, DOI: 10.28995/2073-6339-2018-3-93-110. (In Russian).
4. Garbuzarova E. Role of constitutional reforms in the development of Central Asian countries, *Central Asia and the Caucasus*, 2021, V. 22, I. 3, pp. 24-35, DOI: 10.37178/ca-c.21.03.03.
5. Guseletov B.P. Parlamentskie vybory v Kyrgyzstane 2021 i ikh vliyanie na dal’neyshuyu integratsiyu strany v EAES [Parliamentary elections in Kyrgyzstan 2021 and their impact on the country’s further integration into the EAEU], *Vestnik RGGU, seriya: Evraziiskie issledovaniya. Istoriya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya* [RSUH/RGGU Bulletin, Eurasian studies. History. Political Science. International Relations series], 2022, I. 3, pp. 50-64, DOI: 10.28995/2686-7648-2022-3-50-64. (In Russian).
6. Zaznaev O.I. *Poluprezidentskaya sistema: teoreticheskie i prikladnye aspekty* [Semi-presidential system: theoretical and applied aspects], Kazan, Kazanskii gosudarstvennyi universitet Publ., 2006, 372 p. (In Russian).
7. Zaznaev O.I. Tipologiya form pravleniya: rabota nad oshibkami [Typology of forms of government: rectification of mistakes], *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 2006, I. 1, pp. 92-103, DOI: 10.17976/jpps/2006.01.07. (In Russian).
8. Tumanyan G.V. Transformatsiya elektoral’nykh protsessov na primere vyborov deputatov Zhogorku Kenesha Respubliki Kyrgyzstan [Transformation of Electoral Processes. For Example Election of Deputies to Jogorku Kenesh of the Republic of Kyrgyzstan], *Grazhdanin. Vybory. Vlast’* [Citizen. Elections. Authority], 2022, I. 1, pp. 174-185. (In Russian).
9. Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press Publ., 1992, 316 p.

10. Engvall J. Kyrgyzstan's Poison Parliament, *Journal of Democracy*, 2022, V. 33, I. 1, pp. 55-69, DOI: 10.1353/jod.2022.0004.
11. Hale H. 25 years after the USSR: what's gone wrong? *Journal of Democracy*, 2016, V. 27, I. 3, pp. 24-35, DOI: 10.1353/jod.2016.0035.
12. Hale H. Regime cycles: democracy, autocracy, and revolution in post-soviet Eurasia, *World Politics*, 2005, V. 58, I. 1, pp. 133-165, DOI: 0.1353/wp.2006.0019.
13. Ismailbekova A. Informal governance, 'clan' politics and corruption, *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia*, R. Isaacs, E. Marat (eds.), London, Routledge Publ., 2021, pp. 87-100, DOI: 10.4324/9780429057977-6.
14. Ismailbekova A. Native son Japarov: The embodiment of injustice? *Anthropology Today*, 2021, V. 37, I. 5, pp. 14-17, DOI: 10.1111/1467-8322.12677.
15. Laakso M., Taagepera R. "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 1979, V. 12, I. 1, pp. 3-27, DOI: 10.1177/001041407901200101.
16. Nokhrin I.M. Revolution in Kyrgyzstan of 2020 and the Sadyr Japarov's populist project, *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Sotsiologiya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Bulletin of Udmurt University. Sociology. Political Science. International Relations], 2021, V. 5, I. 3, pp. 335-350, DOI: 10.35634/2587-9030-2021-5-3-335-350.