

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ В КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.О. Блохина

Университет Старого Доминиона

В статье рассмотрено влияние изменений, внесённых в Конституцию Киргизской Республики (КР) в 2016 г., на поддержание и упрочение политической стабильности – заявленной цели реформы. В центре внимания автора находятся нововведения в сфере распределения полномочий между главой государства, премьер-министром и законодательной властью, анализ которых проведён в двух аспектах: нормативном и эмпирическом.

Основным аналитическим инструментом выступает модель соотношения полномочий президентов и легислатур, разработанная М.С. Шугартом и Дж. М. Кэри. При оценке тех или иных институциональных паттернов учитывается влияние неформальных политических норм и практик. В частности, обращается внимание на такие черты киргизского общества, как этнокультурная разделённость и неопатримониальные политико-культурные ориентации.

По результатам анализа сделан вывод, что изменения, касающиеся институциональных параметров взаимодействия президента, главы правительства и парламента, а также повышения партийной ответственности и дисциплины депутатов, могут иметь позитивный эффект с точки зрения поддержания в КР политической стабильности, особенно при повышении уровня институционализации партийной системы.

**Ключевые слова:** Киргизия, конституционные изменения, институциональный дизайн, президентализм, премьер-президентская система.

УДК 323.22/.28

Поступила в редакцию 17.10.2017 г.

Принята к публикации 15.12.2017 г.

**И**нституциональные переменные, как свидетельствуют политологические исследования, влияют и на политический процесс, и на формирование национальной идентичности, и на экономические показатели, и на социальные протесты и беспорядки [7].

В конце 2016 г. в Киргизской Республике (КР) состоялся референдум по внесению поправок в Конституцию. Редактирование текста Основного закона не является для страны чем-то новым: после принятия в 1993 г. он подвергался существенным изменениям в 1994, 1996, 1998, 2001, 2003, 2007 и 2010 гг. Конституционную нестабильность можно считать одним из проявлений общей социально-политической нестабильности, которая предопределена не только тем, что Киргизия находится в процессе строительства новой суверенной государственности, но и спецификой социальных расколов: её общество является разделённым. Согласно Д. Горовицу, это такой тип общества, где аскриптивные расколы в высшей степени заметны в политике (в большей мере, чем альтернативные формы расколов, например, классовые), несколько групп борются за центральную власть и где существует история межэтнической вражды [15, р. 7].

В результате соперничества между основными клановыми группировками страна пережила две «цветные революции» (в 2005 и в 2010 гг.). Политическое регулирование противоречий осложняет значительное совмещение клановых и региональных расколов (север – юг), а также межэтническая напряжённость на юге, где проживает абсолютное большинство узбеков страны и где дважды, в 1990 и в 2010 гг., вспыхивали беспорядки. В разделённых обществах обеспечение политической стабильности в очень высокой степени зависит от качества институционального выбора [3; 8].

После 2010 г. восстановление и поддержание политической стабильности стали главной задачей для Киргизии. Этим было официально обосновано и очередное предложение о внесении поправок в Конституцию 2010 г., выдвинутое в 2016 г. проправительственными фракциями парламента (Жогорку Кенеша).

Для оценки эффективности этих конституциональных изменений представляется актуальным рассмотреть их с учётом предшествующего опыта институционального регулирования, используя модель соотношения полномочий главы государства, правительства и законодательной власти, разработанную М.С. Шугартом и Дж. М. Кэри [18]. При проведении исследования использован также неоинституциональный подход, позволяющий учитывать влияние неформальных политических норм и политико-культурных ориентаций на функционирование государственных институтов.

### **Институциональные изменения и политическая практика**

При правлении Аскара Акаева (1990-2005) первая Конституция КР пересматривалась пять раз в направлении расширения полномочий президента, что было одной из главных причин протестов оппозиции, переросших в «тюльпа-

новую революцию» 2005 г. При президенте Курманбеке Бакиеве (2005-2010) в условиях кампании гражданского неповиновения и жёсткой критики власти парламентской оппозицией в 2006 г. изменения в Основной закон вносились дважды. Ноябрьская редакция закрепила «преимущественно парламентскую форму правления», а декабрьская – «преимущественно президентскую» [5, с. 19]. В 2007 г. Конституционный суд принял решение об отмене двух последних редакций на основании нарушения процедуры принятия изменений и дополнений в Конституцию<sup>1</sup>, что отвечало интересам президентской администрации. Вслед за этим по инициативе президента был проведён референдум по новым поправкам в Конституцию, которые поддержали 76,5% избирателей.

Одновременно с этими поправками на референдуме был принят новый кодекс о выборах, предусматривавший переход к пропорциональной избирательной системе с заградительным барьером в 5%. Сразу после референдума парламент, который по закону должен был утверждать его итоги, был распущен, и объявлены новые выборы. В результате принятых поправок президент получил право назначать премьер-министра по предложению партии, получившей более половины мандатов депутатов (или другой партии в случае отсутствия таковой); одновременно процедура импичмента президента была усложнена. Учитывая создание пропрезидентской партии «АкЖол», возможности для оппозиции быть представленной во власти снова сократились. Результаты и парламентских выборов 2007 г., и президентских выборов 2009 г., которые вновь выиграл Бакиев, считаются сфальсифицированными и местными экспертами, и международным сообществом (позднее это подтвердили проверки Генеральной прокуратуры КР). В 2010 г. новый переворот привёл к отставке Бакиева, созданию Временного правительства «народного доверия» и принятию новой Конституции, изменившей соотношение полномочий ветвей власти в пользу парламентской.

Несмотря на содержащийся в новом Основном законе запрет на внесение в него изменений до 2020 г. (ст. 114), в 2016 г. Жогорку Кенеш стал вновь обсуждать проект закона «О назначении референдума по Закону КР “О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики”». Его инициировали торага (спикер) Чыныбай Турсунбеков, а также лидеры партий и фракций Социал-демократической партии Кыргызстана (СДПК), «Республика – АтаЖурт», «Кыргызстан», «Онугуу-Прогресс», «Бир Бол». Президент (Алмазбек Атамбаев) также поддержал этот проект.

Целью изменений было названо «утверждение независимости страны» и продолжение движения «в сторону именно парламентской системы управления» (по словам президента, «в большинстве развитых стран выше стоит парламент»)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Обе редакции 2006 г. были приняты парламентом, фактически выступившим в роли Учредительного собрания (см. Решение Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fergananews.com/news.php?id=7089> (дата обращения: 31.07.2017).

<sup>2</sup> Атамбаев об изменениях в Конституции: Это «защита независимости от дурака» / CA-portal. 12.12.2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ca-portal.ru/article:31763> (дата обращения: 14.07.2017).

Стоит отметить, что на официальном сайте Жогорку Кенеша в разделе «История кыргызского парламента»<sup>3</sup> (последнее обновление 15 июня 2016 г.) представлено историческое обоснование парламентаризма в Киргизии. Отсылки к «прошлым временам» и общественному устройству киргизов – проведению ежегодных всенародных курултаев, совету аксакалов и пр. – призваны утвердить и легитимировать парламентскую форму правления. При описании кыргызского каганата, основанного в IX-Xвв., совет аксакалов упомянут как орган с консультативно-совещательными функциями.

Иная версия о появлении новой редакции Конституции озвучивается оппозицией. Согласно ей, президент Атамбаев, который по закону не имел права баллотироваться на второй срок, готовился вновь занять кресло премьера<sup>4</sup>. Экс-министры Временного правительства (7 апреля – июль 2010 г.) под руководством Розы Отунбаевой<sup>5</sup> в открытом письме выразили свой протест по отношению к референдуму и конституционным изменениям, указав, что Конституция, принятая в 2010 г., получила одобрение международной экспертизы Венецианской комиссии и других организаций, в то время как новая редакция ограничивает права и свободы граждан и подрывает независимость судебной ветви<sup>6</sup>. Об изменениях также критично отозвались Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ<sup>7</sup>.

Несмотря на низкую явку (42%), результаты референдума были засчитаны, большинство избирателей проголосовали за изменения (почти 80%).

### Президенциализм и его риски

В рамках задачи стабилизации политической системы Киргизии наиболее важна одна из затронутых последними изменениями институциональных областей – исполнительная власть и контроль над правительством со стороны президента и парламента.

Согласно Шугарту и Кэри, идеальные типы режимов можно ранжировать по объёму президентских полномочий и степени разделения источников формирования и поддержания законодательной и исполнительной властей [18]. *Президентская форма правления*<sup>8</sup> если не в нормативном (формально в Консти-

<sup>3</sup> История кыргызского парламента / Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/38/istoriya-kirgizskogo-parlamenta> (дата обращения: 10.05.2017).

<sup>4</sup> Референдум раздора: зачем Киргизии новая Конституция / РБК. 10.12.2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/10/12/2016/584aa7bb9a7947d07788c0ca> (дата обращения: 11.07.2017).

<sup>5</sup> Р. Отунбаева занимала пост председателя Временного правительства (2010) и президента Переходного периода (2010-2011).

<sup>6</sup> Венецианская комиссия СУ критикует поправки в конституцию Киргизии. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/world/20150625/1087622500.html> (дата обращения: 12.07.2017).

<sup>7</sup> Kyrgyz Republic - Preliminary Joint Opinion on the Draft Law "On Introduction of Amendments and Changes to the Constitution". [Электронный ресурс]. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-Pl\(2016\)009-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-Pl(2016)009-rus) (дата обращения: 18.08.2017).

<sup>8</sup> Идеальный президентский тип характеризуют раздельное формирование и поддержание исполнительной и законодательной власти и максимальный контроль президента над кабинетом.

туции была закреплена президентско-парламентская модель), то в прикладном отношении была прототипом той системы властвования, которая существовала в Киргизии до 2010 г. и для которой были характерны гипертрофированные президентские полномочия и несбалансированные отношения между ветвями власти. О. Зазнаев классифицирует подобные системы как системы с элементами президентализма [2, с. 64]; иногда политологи именуют их «суперпрезидентскими».

Так, поправки 1996 г. расширили полномочия президента, который определял структуру правительства, назначал премьер-министра с согласия Собрания народных представителей (упразднённой в 2005 г. второй палаты парламента, избираемой на основе представительства территориальных интересов) и членов правительства – по консультации с премьер-министром, принимал решение об отставке премьер-министра или правительства, назначал глав местных государственных администраций. Правительство становилось подконтрольным президенту, хотя парламент мог вынести вотум недоверия премьер-министру. Он также мог поднять вопрос об отрешении президента от должности, но сам президент получил право на роспуск одной или обеих палат парламента по достаточно широко сформулированным основаниям. Чтобы усилить контроль над парламентом, правящая элита учреждала «партии власти» («Алга, Кыргызстан!» при Акаеве, «Ак Жол» при Бакиеве). Невозможность сместить президента, недостаточная представленность этнокультурных групп при голосовании, слабые партии и другие проблемы можно было наблюдать в стране в период правления обоих лидеров.

Шугарт и Кэри подчёркивали, что президентская система плохо подходит для многосоставных обществ (об общих недостатках президентской системы см. [18, р. 28-36]). Однако многосоставность, точнее, разделённость [3, с. 18-19] является, как отмечалось, характерной чертой киргизского общества. Страна заселена неравномерно распределёнными субэтническими группами, чаще всего проживающими достаточно компактно.

В целом, этническая карта Киргизии выглядит следующим образом: центральные и восточные регионы заняты в основном киргизами и имеют низкий уровень этнического разнообразия. Северная часть страны вместе со столицей Бишкеком традиционно является этнически неоднородной, там проживает основная часть некоренных народов. Южная часть имеет этнически поляризованную структуру, именно там проживают большинство узбеков и таджиков, а представительство славянских и других народов сведено к минимуму [6].

Помимо этнической, в Киргизии существует клановая сегментация, также генерирующая политические противоречия. Киргизы традиционно причисляют себя к одной из трёх клановых групп: «правому крылу» («онг»), «левому крылу» («сол») и выделяемой отдельно группе «ичкилик» [1, с. 102].

Исторически северные и западные кланы, между которыми отмечается острое соперничество, формируют старшее «левое крыло». Историю Киргизии

можно проследить по периодам правления входящих в него кланов. Например, клан бугу формировал политическую элиту в первые годы советского периода, после сталинских чисток 1930 г. ведущие позиции захватил другой северный клан – сары багыш, из которого впоследствии вышли команда Акаева и он сам [1, с. 103].

«Правое крыло» замыкается на одном клане адыгине, происходящем из южной части страны. Основу «ичкилика» составляет субэтническая группа кипчаков, которая является народообразующей для узбеков и казахов. Децентрализованные клановые структуры руководствуются партикулярными интересами. Отток из страны некиргизского населения (русских, немцев, корейцев и др.) в 1980-1990-е гг. способствовал расширению их присутствия в политике.

Для Киргизии система с элементами президентализма повышает возможность отката к авторитарному правлению, когда власть сосредоточивается в руках одного лидера и, в условиях устойчивых позиций клановых групп, стоящего за ним клана [12; 13; 16]. Это создаёт высокие риски политической дестабилизации.

### Парламентаризм и смешанные системы правления

В защиту *парламентской системы* выступают многие исследователи, в том числе Х. Линц, который в полемике с Д. Горовицем и С.М. Липсетом отмечает, что структурные изъяны, заложенные в президентских системах, повышают риск этих систем столкнуться с теми проблемами, которые парламентский режим уже преодолел, включая проблему соперничества между президентом и законодательной ассамблеей в сфере легитимности [17].

Однако другие учёные, например, Ж. Блондель, считают, что проблемы страны, которая пытается создать плюралистическую систему при слабой партийной системе, не могут решить ни президентская, ни парламентская модель. Президентство может легко перерасти в «цезаризм», а парламентаризм – усилить социальные расколы [11, р. 172]. В условиях высокой социальной и политической фрагментации (в КР зарегистрировано более 100 партий) парламентская форма практически не позволяет надеяться на формирование эффективной исполнительной власти: реальные полномочия премьера будут ограничены интересами партнёров по коалиции, а функции президента в таких системах имеют в основном представительский характер.

Может ли лучшее институциональное решение для Киргизии быть найдено в области моделей смешанного правления?

Как отмечалось выше, использование президентско-парламентской формы при слабом парламенте де-факто привело к формированию системы с элементами президентализма. Премьер-президентская система предполагает ведущую роль премьер-министра при наличии президента, обладающего существенными полномочиями. Однако право формировать правительство остаётся за

парламентом, президент не имеет законодательных способов контролировать правительство, хотя может распускать парламент, тем самым косвенно влияя на состав правительства. В этом случае сильны фигуры и президента, и премьера. Президент, хотя и избираемый всенародно, должен уметь сосуществовать с ним [18, р. 24-25].

Недостатки у этой системы тоже есть. Однако в отличие от президентской системы, даже проблему временной негибкости (президентский срок фиксирован, и, если парламент настроен оппозиционно, отрешить от должности президента нельзя) решить проще. В премьер-президентской системе, во-первых, президент не обязательно контролирует правительство: если парламент поддерживает правительство, сформированное партией/партиями оппозиции, то премьером назначается представитель оппозиции. Если же премьер возглавляет партию большинства (и президента), то проблемы со сроком президентских полномочий не возникает. Во-вторых, право президента распускать парламент и назначать новые выборы имплицитно нацеливает депутатов на поиск компромиссов и между собой, и в области взаимодействия с президентом. Важно отметить, что чаще всего в премьер-президентских системах президент не использует право вето, что сохраняет принцип взаимных сдержек властей.

В КР подобная смешанная система должна способствовать не только ограничению власти президента (как отмечалось, наличие у президента широких полномочий несёт опасность дестабилизации разделённых обществ), но и развитию партийной дисциплины.

Следует отметить, что одобренные на референдуме новые положения Конституции очевидно направлены на повышение устойчивости коалиционного большинства: с декабря 2017 г. решение о выходе из коалиции большинства будет приниматься не менее чем двумя третями от общего числа депутатов соответствующей фракции, оформляться постановлением и подписываться каждым членом фракции, проголосовавшим за выход. Это представляется актуальным: с 2010 г. в Жогорку Кенеше семь раз распадалась коалиция большинства, что негативно сказывалось и на политическом управлении, и на законотворческой деятельности. Ужесточение правил выхода из коалиции должно решить эту проблему. В случае распада коалиции большинства торага Жогорку Кенеша должен уйти в отставку, как и правительство. Он также может быть отозван по решению парламента,

В соответствии с новой редакцией полномочия премьер-министра значительно расширяются: он сможет направлять президенту представление об освобождении от должности членов правительства за исключением руководителей, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности (и в случае отсутствия соответствующего указа в течение пяти рабочих дней освободить министра от должности своим решением), а также сохранять депутатский мандат и право голосования на пленарных заседаниях. Отставка от должности влечёт восстановление его депутатских полномочий в полном объёме. Также премьер

сможет лично назначать глав местных администраций. Кабинет министров зависит от коалиционного большинства в парламенте, в случае распада которого уходит в отставку.

Парламент сохраняет возможность отказать кабинету в доверии, однако постановление о выражении недоверия правительству принимается уже не простым большинством, а двумя третями голосов от общего числа депутатов. Более того, финансовая деятельность Жогорку Кенеша также теперь контролируется правительством: парламент может принимать законы касательно увеличения расходов за счёт государственного бюджета лишь с одобрения правительства.

Президент, как и ранее согласно ст. 68 Конституции, не может отправлять правительство в отставку и назначать досрочные выборы в парламент; также теперь он не может выдвигать собственную кандидатуру на пост президента в случае досрочных выборов.

Очевидно, что эффективность работы премьера и кабинета зависят от прочности коалиционного большинства, обеспечение которого в условиях разделённости киргизского общества представляет собой непростую задачу. В связи с этим необходимо обратить внимание на состояние партийной и избирательной системы республики.

## Партии и выборы

Партийная система в значительной степени зависит от избирательной. Некоторые избирательные системы способствуют формированию политических партий, другие дают шанс пройти во власть независимым кандидатам. Конструкция избирательной системы оказывает влияние на возможность альянсов между партиями или их отсутствие, вовлечённость в политический процесс широких групп населения или выражение интересов этнокультурных и региональных групп. Она может положительно или отрицательно воздействовать на смягчение социальных расколов, а также на политическую осведомлённость и образованность избирателей в зависимости от более или менее сложной системы голосования.

В частности, Институт за демократию и содействие выборам (IDEA International) отдельно предупреждает, что сочетание мажоритарной системы и президентской формы правления в этнокультурно разделённой стране, где ни одна из групп не имеет абсолютного большинства, будет создавать взрывоопасную ситуацию<sup>9</sup>.

Первоначально Жогорку Кенеш состоял из двух палат – Законодательного собрания и Собрания народных представителей. До 2000 г. избирательная система в КР была мажоритарной, позже – пропорциональной. В 2005 г. Парламент стал однопалатным. В парламенте созыва 2007 г. большинство получила

<sup>9</sup> Разработка избирательных систем. Новое руководство Института за демократию и содействие выборам (International IDEA). Бишкек: IFES, 2005. 288 с.

пропрезидентская партия «Ак Жол» (47% голосов, 71 депутатский мандат из 90) при республиканском избирательном барьере в 5% и региональном – 0,5% (для областей и городов Бишкек и Ош). К выборам были допущены 12 партий, но восемь из них не смогли преодолеть республиканский барьер, а партия «АтаМекен», представлявшая объединенную оппозицию, – региональный. Парламент был распущен в 2010 г.

После событий 2010 г. в КР при участии международных организаций был разработан пакет мер по стабилизации, включая и изменения в системе выборов. В соответствии с ними число депутатских мест было увеличено до 120, при этом ни одна партия не могла получить более 65 мест (ст. 70 Конституции).

По результатам парламентских выборов 2010 г. правящая парламентская коалиция включала СДПК (26 мандатов), «Ар-Намыс» (25) и «АтаМекен» (18). Оппозицию представляли партии «АтаЖурт» (28 мандатов) и «Республика» (23). В октябре 2014 г. произошло объединение двух оппозиционных партий. Новая структура получила название «Республика – АтаЖурт», в 2015 г. в неё вошла небольшая партия «За реформы».

Последние парламентские выборы прошли в октябре 2015 г. также по пропорциональной системе с голосованием по закрытым партийным спискам в едином избирательном округе с двойным порогом (республиканский порог был повышен до 7%, а региональный – до 0,7%). ЦИК Киргизии зарегистрировал списки кандидатов 14 партий, состав которых соответствует требованиям о гендерной (не менее 30% женщин) и этнической (не менее 15% кандидатов, имеющих разную этническую принадлежность) квотах. Нововведением стала биометрическая регистрация населения для снижения риска манипуляций. По результатам выборов избирательный порог преодолели шесть партий: СДПК (38 мандатов), «Республика – АтаЖурт» (28) и «АтаМекен» (11), которые входили в прежний состав Жогорку Кенеша, а также «Кыргызстан» (18), «Онугуу-Прогресс» (13), «Бир-Бол» (12 мандатов). В 2017 г. избирательный порог был увеличен для республиканского уровня до 9% (региональный оставлен без изменений), что должно способствовать укрупнению партий<sup>10</sup>.

Вариант списочного пропорционального представительства оказался оптимальным для политических реалий Киргизии. Преимущество системы заключается в лучшей возможности для этнокультурных групп быть представленными в парламенте за счёт сбалансированных списков кандидатов. При закрытых партийных списках неформальное закрепление кандидатов за участками позволяет отчасти преодолевать такую серьёзную проблему республики, как разрыв связи между избирателями и депутатами.

Судя по представленным в парламенте партиям, можно сказать, что его состав достаточно дифференцирован. Не все партии, однако, концентрируют вни-

<sup>10</sup> Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша». [Электронный ресурс]. URL: [https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O\\_vyborah\\_Pr-1913/](https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/) (дата обращения: 12.08.2017).

мание на необходимости преодоления кланового формата политики. Соответствующие положения есть в программах партий «Республика» и «Кыргызстан».

В целом проблема Киргизии всегда заключалась не в том, что партии не формируются или что их число недостаточно, а в том, что они выражают партикулярные интересы, а их идейно-политические платформы очень расплывчаты. В основном все партии построены на авторитарных началах, малочисленны, у них преимущественно отсутствуют региональные низовые звенья и нет устойчивого электората в общенациональном масштабе (о проблемах партийной институционализации см. [14]). Сохраняются претензии партий друг к другу и обвинения в подтасовках. Повышение республиканского избирательного порога до 9%, как и конституционные нововведения относительно повышения партийной дисциплины и затруднения выхода из правящей коалиции (см. выше), соответствуют объективной необходимости повышения партийной ответственности и легитимности.

Потенциальный вызов представляет собой политизация ислама. Создание политических партий на религиозной или этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей в КР конституционно запрещено. Однако после обретения независимости в стране имел место резкий рост религиозных организаций: если в 1990 г. функционировали 39 мечетей и несколько христианских религиозных заведений, то на 2016 г. официально зарегистрированы 2989 религиозных организаций, из которых 2595 исламского (доля мусульман составляет около 80%) и 380 христианского толка, а также одна буддистская и одна еврейская община и 12 общин бахаи [10, с. 5]. В числе зарегистрированных такая транснациональная исламская организация, как «Таблиги Джамаат»<sup>11</sup>; также в стране есть сторонники религиозно-политической транснациональной партии «Хизб ат-Тахрир», салафитов и ваххабитов, которые не имеют регистрации. Особенности ислама как религиозной и социальной системы [4, с. 158-159] позволяют предположить постепенный рост присутствия мусульманской религии в публичной сфере и использование её в политических целях. По мнению киргизских экспертов, этому способствуют низкая религиозная грамотность населения, социально-экономические проблемы, особенно массовая бедность и безработица, проблемы в межэтнических отношениях, трудовая миграция<sup>12</sup>. Также в законодательстве не определены границы, разделяющие религию и политику, отсутствует чёткое определение светскости<sup>13</sup>. Вне сённое в Конституцию определение семейного союза только как брака между мужчиной и женщиной отражает рост влияния традиционных ценностей.

<sup>11</sup> Организация «Таблиги Джамаат» запрещена в РФ, Таджикистане и Казахстане как распространяющая ислам радикального толка.

<sup>12</sup> Восприятие населением Кыргызской Республики идеологии религиозного экстремизма и его оценка государственной политики в противодействии экстремизму. Аналитическое исследование / Центр исследования религиозной ситуации при ГКДР КР. [Электронный ресурс]. С. 69. URL: [http://religion.gov.kg/wp-content/uploads/2016/11/%D0%A1%D0%BE%D1%86\\_%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_%D1%86%D0%B8%D1%80%D1%81.pdf](http://religion.gov.kg/wp-content/uploads/2016/11/%D0%A1%D0%BE%D1%86_%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4_%D1%86%D0%B8%D1%80%D1%81.pdf) (дата обращения 18.07.2017).

<sup>13</sup> Там же. С. 71.

Конституция в новой редакции вступит в силу в декабре 2017 г. Изменения, касающиеся институциональных параметров взаимодействия президента, главы правительства и парламента, а также повышения партийной ответственности и дисциплины депутатов, можно рассматривать как позитивные с точки зрения стабильности республиканского политического процесса. Наиболее благоприятным условием для эффективности формирующейся премьер-президентской системы выступает достижение консолидированного большинства, когда президент, премьер и большинство в парламенте принадлежат к одной партии / партийному блоку. В этом случае такая система власти обладает наименьшим конфликтным потенциалом и, соответственно, риском превышения президентом полномочий (что не раз приводило в стране к социально-политическим потрясениям) и является оптимальной с точки зрения поддержания политической стабильности [7].

Однако ни одна из парламентских партий КР не имеет абсолютного большинства, а правящие коалиции нестабильны. Подвижки в этом направлении объективно затруднены невысоким качеством партийной жизни и работы парламентских фракций, что даёт основания А. Доолоткельдиевой и А. Уолтерсу классифицировать парламентаризм в Киргизии как «пустотелый» (“*hollow*”) [14]. Тем не менее, реальная электоральная конкуренция и увеличение избирательного порога до 9% позволяют надеяться на рост уровня партийной институционализации. Религиозный фактор до настоящего времени не определяет параметры политического процесса, однако тема ислама присутствует в публичном дискурсе.

На президентских выборах в октябре 2017 г. победу одержал кандидат президентской партии (СДПК) Сооронбай Жээнбеков (более 54% голосов избирателей при явке около 56%). Выборы были конкурентными и прошли без серьёзных нарушений, обеспечив мирную передачу власти. По оценке экспертов, фактор регионализма по-прежнему влияет на позицию избирателей, однако у кандидатов присутствует и поддержка избирателей не из «своих» регионов<sup>14</sup>.

## Список литературы

1. Годы, которые изменили Центральную Азию. М.: Центр стратегических и политических исследований Института востоковедения РАН, 2009. 332 с.
2. Зазнаев О.И. Атипичные президентские и полупрезидентские системы // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. 2005. Т. 147. Кн. 1. С. 54-69.
3. Кудряшова И.В. Как обустроить разделенные общества // Политическая наука. 2016. № 1. С. 15-33.
4. Кудряшова И.В. Политические изменения и трансформация идентичности в странах мусульманского Востока // Политическая идентичность и политика идентичности: в 2 тт. Т.2.: Идентичность и социально-политические изменения в XXI веке / отв. ред. И.С. Семенов. М.: РОССПЭН, 2012. С.155-184.
5. Медушевский А. Киргизия в поисках модели конституционного устройства (о двух новых редакциях Конституции) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №2 (59). С. 18-31.
6. Мкртчян Н., Сарыгулов Б. Изменение этнического состава населения // Население

- Кыргызстана в начале XXI в. / под ред. М.Б. Денисенко. Бишкек: UNFPA, 2011. С. 82-92. Цит. по: Демоскоп Weekly. 12-25 ноября 2012 г. № 531-532. URL: [http://demoscope.ru/weekly/2012/0531/analit06.php#\\_FNR\\_1](http://demoscope.ru/weekly/2012/0531/analit06.php#_FNR_1) (дата обращения: 10.07.2017).
7. Харитонова О.Г. Президентство и демократия: Состояние дискуссии // Политическая наука. 2012. № 3. С. 199-213.
  8. Харитонова О.Г. Этнические войны и постконфликтная демократия // Политическая наука. 2016. № 1. С. 34-59.
  9. Хауг В. Демографические тенденции, формирование наций и межэтнические отношения в Киргизии // Население Кыргызстана / под ред. З. Кудабаява, М. Гийо, М. Денисенко. Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2004. С. 109-157.
  10. Элебаева А.Б., Эсенаманова Н.С., Чотаев З.Д. Влияние религиозного фактора на социально-политическую ситуацию в Кыргызской Республике. Социологическое исследование / Государственная комиссия по делам религий Кыргызской Республики. Бишкек: Триада Принт, 2016. 205 с.
  11. Blondel J. Dual Leadership in the Contemporary World // Parliamentary Versus Presidential Government. Ed. by A. Lijphart. N.Y.: Oxford University Press, 1992. Pp. 162-172.
  12. Collins K. Clans, Pacts, and Politics in Central Asia // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. Iss. 3. Pp. 137-152.
  13. Collins K. The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central Asian Trajectories // World Politics. 2004. Vol. 56. No 2. Pp. 224-261.
  14. Doolotkeldieva A., Wolters A. Uncertainty Perpetuated? The Pitfalls of a Weakly Institutionalized Party System in Kyrgyzstan // Central Asian Affairs. 2017. Vol. 4. Iss. 1. Pp. 26-50.
  15. Horowitz D.L. Ethnic Power Sharing: Three Big Problems // Journal of Democracy. 2014. Vol. 25. No 2. Pp. 5-20.
  16. Khamidov A. Kyrgyzstan's Unrest Linked to Clan Rivalries / EurasiaNet.org. 05.06.2002. URL: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502.shtml> (дата обращения: 17.07.2017).
  17. Linz J.J. The Virtues of Parliamentarism // Journal of Democracy. 1990. Vol. 1. No 4. Pp. 84-91.
  18. Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. N.Y.: Cambridge University Press, 1992. 316 p.

### Об авторе:

**Алёна Олеговна Блохина** – независимый исследователь, член Международной ассоциации политической науки (МАПН). Perry Library at Old Dominion University, 4427 Hampton Blvd, Norfolk, VA 23508. E-mail: [blokhina.alena@gmail.com](mailto:blokhina.alena@gmail.com).

*Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 16-03-00872.*

## INSTITUTIONAL CHANGES AND POLITICAL STABILITY IN THE KYRGYZ REPUBLIC

A.O. Blokhina  
DOI 10.24833/2071-8160-2017-6-57-102-115

Moscow State Institute of International Relations (University)

The article analyzes the impact of 2016 amendments to the Constitution of the Kyrgyz Republic on maintaining and strengthening of political stability in the country, which was the official goal of the amendments. The author focuses on new elements in the sphere of divi-

sion of powers between the head of state, the prime minister, and the legislative power. There are two aspects to the analysis: the normative and the empirical. The main analytical tool was the model of relationship between presidents and assemblies, devised by M. S. Shugart and J. M. Carey. The article also utilizes the neo-institutional approach, which can account for the influence of informal political norms and practices when evaluating various institutional patterns. In particular, it examines such peculiarities of the Kyrgyz society as ethnocultural dividedness and neopatrimonial political and cultural orientations. The author concludes that alterations made to the institutional framework of relationship between the president, the head of parliament, and the parliament, and to the growth of responsibility and discipline of deputies may have a positive effect on maintaining of political stability especially given the level of institutionalization of the party system rises.

**Key words:** Kyrgyz Republic, constitutitional changes, institutional design, presidentialism, premier-presidentialism.

## References

1. *Gody, kotorye izmenili Tsentral'nuuiu Aziyu* [The years that have changed Central Asia]. Moscow, Tsentr strategicheskikh i politicheskikh issledovaniy Instituta vostokovedeniia RAN, 2009. 332 p. (In Russian)
2. Zaznaev O.I. Atipichnye prezidentskie i poluprezidentskie sistemy [Atypical presidential and semi-presidential systems]. *Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki*, 2005, vol. 147, book 1, pp. 54-69. (In Russian)
3. Kudriashova I.V. Kak obustroit' razdelennye obshchestva [How to equip divided societies]. *Politicheskaiia nauka*, 2016, no. 1, pp. 15-33. (In Russian)
4. Kudriashova I.V. Politicheskie izmeneniia i transformatsiia identichnosti v stranakh musul'manskogo Vostoka [Political changes and transformation of identity in the Muslim East countries]. *Politicheskaiia identichnost' i politika identichnosti* [Political identity and identity policy]. In 2 vol. Vol. 2.: *Identichnost' i sotsial'no-politicheskie izmeneniia v XXI veke* [Identity and socio-political changes in the XXI century]. / Ed. by I.S. Semenenko. Moscow, ROSSPEN Publ., 2012. Pp.155-184. (In Russian)
5. Medushevskii A. Kirgiziia v poiskakh modeli konstitutsionnogo ustroistva (o dvukh novykh redaktsiakh Konstitutsii) [Kyrgyzstan in Search of a Model of the Constitutional Structure (on Two New Editions of the Constitution)]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2007, no. 2 (59), pp. 18-31. (In Russian)
6. Mkrtchian N., Sarygulov B. Izmenenie etnicheskogo sostava naseleniia [Change in the ethnic composition of the population]. *Naselenie Kyrgyzstana v nachale XXI v.* [Population of Kyrgyzstan at the beginning of the XXI century]. Ed. by M.B. Denisenko. Bishkek, UNFPA Publ., 2011. Pp. 82-92. (In Russian)
7. Kharitonova O.G. Prezidentstvo i demokratiia: Sostoianie diskussii [Presidency and Democracy: The State of Discussion]. *Politicheskaiia nauka*, 2012, no. 3, pp. 199-213. (In Russian)
8. Kharitonova O.G. Etnicheskie voiny i postkonfliktnaia demokratiia [Ethnic Wars and Post-Conflict Democracy]. *Politicheskaiia nauka*, 2016, no. 1, pp. 34-59. (In Russian)
9. Khaug V. Demograficheskie tendentsii, formirovanie natsii i mezhetnicheskie otnosheniia v Kirgizii [Demographic trends, the formation of nations and interethnic relations in Kyrgyzstan]. *Naselenie Kyrgyzstana* [Population of Kyrgyzstan]. Ed. by Z. Kudabaev, M. Giio, M. Denisenko. Bishkek, Natsional'nyi statisticheskii komitet Kyrgyzskoi Respubliki Publ., 2004, pp. 109-157. (In Russian)
10. Elebaeva A.B., Esenamanova N.S., Chotaev Z.D. Vliianie religioznogo faktora na sotsial'no-politicheskuiu situatsiiu v Kyrgyzskoi Respublike. Sotsiologicheskoe issledovanie [The influence

- of the religious factor on the socio-political situation in the Kyrgyz Republic. Sociological research]. Gosudarstvennaia komissiiia po delam religii Kyrgyzskoi Respubliki. Bishkek, Triada Print Publ., 2016. 205 p. (In Russian)
11. Blondel J. Dual Leadership in the Contemporary World. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Ed. by A. Lijphart. New York, Oxford University Press Publ., 1992. Pp. 162-172.
  12. Collins K. Clans, Pacts, and Politics in Central Asia. *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, iss. 3, pp. 137-152.
  13. Collins K. The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central Asian Trajectories. *World Politics*, 2004, vol. 56, no 2, pp. 224-261.
  14. Doolotkeldieva A., Wolters A. Uncertainty Perpetuated? The Pitfalls of a Weakly Institutionalized Party System in Kyrgyzstan. *Central Asian Affairs*, 2017, vol. 4, iss. 1, pp. 26-50.
  15. Horowitz D.L. Ethnic Power Sharing: Three Big Problems. *Journal of Democracy*, 2014, vol. 25, no 2, pp. 5-20.
  16. Khamidov A. *Kyrgyzstan's Unrest Linked to Clan Rivalries* / EurasiaNet.org, 05.06.2002. Available at: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502.shtml> (Accessed: 17.05.2017).
  17. Linz J.J. The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, 1990, vol. 1, no. 4, pp. 84-91.
  18. Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press Publ., 1992. 316 p.

**About the author:**

**Alyona O. Blokhina** – independent researcher, IPSA member. Perry Library at Old Dominion University, 4427 Hampton Blvd, Norfolk, VA 23508. E-mail: [blokhina.alena@gmail.com](mailto:blokhina.alena@gmail.com).

*The article is written with the financial support of Russian Foundation for the Humanities, project No. 16-03-00872.*