

Устойчива ли новая политическая система в Кыргызстане?

Аналитическая записка № 210
ПОНАРС Евразия
Май 2012 года

Шаирбек Джураев
Американский университет в Центральной Азии (Бишкек)

В своем обращении по случаю первой годовщины принятия новой Конституции Кыргызстана в июле 2011 года президент Роза Отунбаева отметила, что главной задачей граждан страны является «сделать невозможным возврат к авторитаризму». Данная ремарка очевидно подразумевала/констатировала успешное свержение предыдущего авторитарного режима, но, в то же время недвусмысленно указывала на главную угрозу в перспективе.

Главными характеристиками новой политической системы Кыргызстана, которой на данный момент исполнилось два года и которую власти смело называют парламентским правлением, являются многопартийный парламент, коалиционное правительство, созданное тремя партиями и отдельная (разделенная) исполнительная власть. Референдум по конституции в июне 2010 года, парламентские выборы в октябре 2010 года и президентские выборы в октябре 2011 года прошли мирно (несмотря на предсказания обратного), и были в целом оценены положительно.

Тем не менее, в контексте насильственных свержений предыдущих режимов в Кыргызстане, а также «пост-революционных» тенденций на Украине и в Грузии встает закономерный вопрос о том, найден ли в Бишкеке устойчивый баланс, или это попросту временное состояние в череде революций и появления авторитарных режимов. Рассматривая некоторые характеристики политики в Кыргызстане, такие как уровень политической фрагментации в стране и природу нынешнего политического истеблишмента, данная статья предполагает, что нынешнюю политическую систему можно охарактеризовать как «бесполезный плюрализм» (“feckless pluralism”, термин предложенный экспертом Томасом

Каротерсом), и что данная система имеет хорошие шансы прижиться в Кыргызстане.

Появление «парламентского правления» в Кыргызстане

В отличие от событий 2005 года, когда в результате «тюльпановой революции» один президент, Аскар Акаев, был смещен другим, Курманбеком Бакиевым, временное правительство, пришедшее к власти после апрельских событий 2010 года, заявило, что оно отменит институт сильного президента и введет парламентскую систему управления. Несмотря на открыто выраженные многими, в том числе президентом России Дмитрием Медведевым, сомнения в этой идее, Роза Отунбаева заявила, что парламентское правление является подходящим способом предотвращения узурпации власти со стороны будущих президентов.

На самом деле, новая конституция, принятая на референдуме в июне 2010 года, не предполагает установление строгого парламентского правления. Президент все еще избирается прямым всенародным голосованием и наделен определенными и немаловажными исполнительными функциями. Тем не менее, новая конституция привнесла некоторые значимые нововведения, нацеленные на предотвращение усиления одной политической группы.

Во-первых, у президента отобрали определенные, политически важные, исполнительные функции, включая право представлять, назначать и увольнять глав местных властей, или же, играть какую-либо роль в назначениях в кабинете министров. Эти функции переданы парламенту (или правительству, формируемому парламентом). Более того, президент ограничен одним сроком в шесть лет, и должен быть готов сотрудничать с правительством, созданным несколькими партиями. Президент все еще отвечает за вопросы национальной безопасности, но играет минимальную роль в экономических вопросах и ограниченную роль во внешней политике.

Во-вторых, новая конституция вводит неоднозначное правило, согласно которому ни одна партия не может контролировать более 65 мест в 120-местном парламенте. Данная, потенциально дискриминационная, статья появилась как мера предотвращения появления так называемой «партии власти», подобно партии Ак Жол президента Бакиева, способной монополизировать парламент в стиле Единой России в России или Нур Отан в Казахстане.

Парламентские выборы в октябре 2010 года незамедлительно продемонстрировали важность новых правил игры. В отличие от выборов 2007 года, когда партия Ак Жол выиграла 78 процентов мест в парламенте, на этих выборах сразу пять партий преодолели избирательный порог и получили относительно одинаковое количество мест в парламенте. При данной расстановке парламентское большинство могло быть создано коалицией из не менее трех партий (см. таблицу 1). Это оказалось нелегкой задачей. Первоначальная коалиция, состоящая из Социал-демократической партии, Социалистической партии Ата Мекен (обе партии сыграли активную роль в мобилизации масс в апрельских событиях 2010 года) и партии Республика, развалилась при первом

испытании, когда некоторые депутаты изменили коалиционному соглашению при голосовании за кандидатуру спикера парламента. Это не было приятным предзнаменованием; тем не менее, была создана новая коалиция, где партия Ата Журт сменила партию Ата Мекен. Этот довольно неожиданный альянс партий оказался, тем не менее, более живучим и просуществовал до конца 2011 года.

Выборы президента в октябре 2011 года стали последним шагом для полной легитимации новой политической системы. Хотя количество первоначально зарегистрированных кандидатов перевалило за 80, главная борьба разгорелась между премьер-министром (на тот момент) Алмазбеком Атамбаевым и двумя его соперниками, Адаханом Мадумаровым (из партии Бутун Кыргызстан) и Камчыбеком Ташиевым (из партии Ата Журт). В ходе избирательной кампании вырисовалось противостояние по нескольким плоскостям, включая 1) между сторонниками парламентского правления и сторонниками сильной президентской власти, 2) между «победителями» апрельских событий 2010 года против деятелей предыдущего политического режима, и 3) не менее важно, между представителями северной и южной групп политической элиты. В свете насильственных событий в апреле и июне 2010 года, многие предупреждали о возможной эскалации ситуации, особенно при возможном втором туре выборов.

Несмотря на это, Атамбаев выиграл в первом же туре с 62 процентами голосов и без особых общественных волнений после выборов. Социал-демократическая партия Атамбаева немедленно вышла из парламентской коалиции, тем самым спровоцировав ее развал. Была создана новая коалиция из четырех партий, оставившая за бортом главную «проблемную» партию, Ата Журт. Лидер партии Республика, Омурбек Бабанов, оказавший поддержку Атамбаеву на президентских выборах, был избран премьер-министром.

Основы плюрализма

Из вышеизложенного можно судить, что задача избавления от сильного президента и монополизации политической власти одной группой была так или иначе достигнута. Тем не менее, зная какие «повороты» имели место в политике Кыргызстана за последние 20 лет, а также наблюдая за нынешними процессами в Украине, можно задаться вопросом о том, насколько устойчива нынешняя политическая система в Кыргызстане. Прогнозировать сложно, но некоторые предварительные выводы можно представить, рассмотрев некоторые факторы, характеризующие нынешнюю расстановку, в частности, социальную и политическую фрагментацию и хищнические интересы политической и бизнес-элиты.

Один тип фрагментации основывается на наличии сильных связей между политиками и их земляками. Как писал политолог Скотт Радниц в своей работе о «тюльпановой революции» 2005 года, в условиях слабого государства политические и бизнес элиты стараются развить сильные клиентелистские отношения с населением конкретных местностей (обычно это родные города и села, а также избирательные округа), тем самым ослабляя влияние формальных

государственных институтов. Хотя некоторые элементы ситуации 2005 года, такие как мажоритарная система выборов депутатов парламента, исчезли, связь лидеров политической элиты с населением конкретных местностей остается сильным. Как парламентские выборы 2010 года продемонстрировали, мобилизация голосов для политических партий в Кыргызстане продолжает зависеть от деятельности индивидуальных членов партий на местном уровне.¹ Недавние выборы на местные советы продемонстрировали высокий уровень в городах, такие как Ош и Балыкчы, где ни одна партия не смогла получить большинство мест, и местные партии и группы избирателей оказали успешную конкуренцию партиям национального уровня.

Политический раскол в Кыргызстане также наблюдается в региональной плоскости. К данному вопросу относятся как к чувствительному и политизированному, но, тем не менее, региональные различия на выборах предоставляют интересную картину. На парламентских выборах партия Ата Журт получила 20-30 процентов в южных областях (Баткенская, Ошская и Жалалабадская), а в северных областях – 3-6 процентов голосов. На президентских выборах Алмазбек Атамбаев получил от 80 до 94 процентов в северных областях, и только 29-44 процентов – в южных. Разделение имеет место не только по линии север-юг. Так, партия Ар Намыс получила от 20 до 28 процентов в городах Ош, Бишкек и по Чуйской области, но только 4-6 процентов в Нарынской, Таласской и Баткенской областях, что говорит о разнице между предпочтениями городского и сельского населения, а также в группах с разным уровнем этнической однородности.

Вторым фактором, на котором зиждется разделение политической силы на множественные центры, является природа нынешней политической элиты. Постсоветская политическая элита в Кыргызстане является хищнически настроенной группой, которая видит государственную власть главным образом как источник личного обогащения. Политолог Йохан Энгвальд обрисовал государство в Кыргызстане как инвестиционный рынок, где должности покупаются и продаются. Ограниченность государственных ресурсов и наличие многочисленных разношерстных элитных группировок, ранее вкусивших власть, значительно осложняет распределение ресурсов президентом, как утверждает политолог Эрик Макглинчи в своем анализе свержения режима в 2010 году. Созданные президентами Акаевым и Бакиевым единые «про-президентские» партии неизменно оставляли определенных важных и сильных игроков вне государственной системы, что в какой то мере предопределяло события марта 2005 года и апреля 2010 года. Нынешние многопартийный парламент и коалиционное правительство в данном контексте возможно являются оптимальным вариантом, обеспечивающим доступ к «пирогу» (государственным ресурсам) наибольшему

¹ Данное явление хорошо иллюстрируется попытками лидеров некоторых партий разделить места в парламенте между членами партий в соответствии голосами, набранными партией в соответствующих местностях.

количеству представителей политической элиты. Как отмечают разные комментаторы, члены нынешней коалиции большинства не отличаются согласованностью по вопросам государственной политики, но это не помешало им найти компромисс по распределению должностей, и этого оказалось достаточно для сохранения баланса по сегодняшний день.

Заключение

Политическая система, позволяющая плюрализм и политическую конкуренцию, возможно, является наиболее подходящей для сильно фрагментированного общества Кыргызстана. В свою очередь, усиление местных элит может стать важным барьером против угрозы монополизации власти одной группой. Создавая более сбалансированную расстановку, такая система может также снизить заинтересованность политических групп в радикальных переменах. Эти факторы могут также помешать появлению консолидированного авторитарного правления, о чем могут свидетельствовать недавние свержения власти (в 2005 и 2010 годах).

Тем не менее, движения в обратном направлении исключать нельзя. Ухудшение социально-экономической ситуации вкупе со слабым уровнем управления вполне могут ослабить предрасположенность к плюрализму среди большинства населения и/или создать условия для изменения политического режима. Также возможно постепенное усиление одной политической партии, что в дальнейшем может привести к обратным конституционным изменениям, подобно нынешней ситуации в Украине. В любом случае, на данный момент можно утверждать, что нынешняя политическая система в Кыргызстане не улучшает ситуацию с верховенством закона и подотчетностью правительства, что делает плюралистическую систему довольно «бесполезной» формой демократизации.

Таблица 1. Партии в парламенте (включая коалиции, в которых они участвовали с октября 2010 года)

Партия Лидер	Роль в апрельских событиях 2010 года	Количество мест (коалиция, в которой партия принимала участие)
Ата Журт Камчыбек Ташиев	Не играла роли в апрельских событиях; партия известна своими этно-националистическими лозунгами и сильной поддержкой на юге Кыргызстана; часто обвиняется за связи с Бакиевым и называется «реваншистами»	28 (II)
Социал-демократическая партия Алмазбек Атамбаев	Активная роль в апрельских событиях; вела активную оппозиционную деятельность в парламенте против режима Бакиева; президент переходного периода Отунбаева была членом этой партии.	26 (I, II, III)
Ар Намыс Феликс Кулов	Не играла роли в апрельских событиях; партия получила сильную поддержку российских СМИ перед выборами; получила большинство своих голосов в местностях с большим количеством этнических меньшинств	25 (III)
Республика Омурбек Бабанов	Не играла роли в апрельских событиях; создана после этих событий; часто называется партией олигархов/бизнесменов; включает много лидеров из партии Ак Жол	23 (I, II, III)
Ата Мекен Омурбек Текебаев	Активная роль в апрельских событиях; одна из старейших партий; подверглась сильной атаке со стороны российских СМИ перед выборами	18 (I, III)
Всего		120

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в Институте исследований Европы, России и Евразии (IERES) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org