

## КОМПАРАТИВИСТСКИЙ АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ПЕРЕХОДА К ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСТАНЕ

В данной статье на основе сравнительного анализа исследуются основные особенности перехода к президентской форме правления в Казахстане и Кыргызстане. Также рассматриваются причины выбора президентской формы правления в обеих республиках.

Проблема перехода к демократическому правлению очень актуальна для большинства постсоветских стран, которые в течение столетий находились под царским режимом, а затем и советским - тоталитарным режимом. В политологии есть специальный термин - как «демократический переход», который возник в 70-е годы XX века, и в последующем получил своё развитие по двум соображениям.

Во-первых, он становится серьёзным по мере утверждения идеи о том, что государства должны эволюционировать в направлении превращения их в демократические. Это стало по сути дела общим местом, после падения берлинской стены и развала Советского Союза, которое открыло эпоху универсальной демократии. Во-вторых, процесс перехода от тоталитаризма к демократии привлёк внимание исследователей ещё и потому, что открыл возможность использования сравнительного метода. В последние два десятилетия в рамках сравнительной политологии сформировалось особое направление, получившее название транзитология, которая находится под значительным влиянием теории рационального выбора и опирается на опыт латиноамериканских политических систем.

Ещё в середине XIX в. французским учёным и общественным деятелем А. де Токвилем [1], был сформулирован «золотой закон» политического развития, согласно которому: «Самый быстрый путь к свободе ведёт к наихудшей форме рабства». Он полагал, что нет ничего опаснее для страны, где слабо развиты традиции демократии и свободы, чем слишком быстрые реформы и изменения. Как правило, в таких случаях политическая модернизация может выйти из под контроля. Народу не хватает времени освоить новшества, он не готов к новой системе, а изменения не успевают институционализироваться и закрепляться. В этих условиях участие масс в политике, обгоняет развитие политических институтов общества, которые могли бы обеспечить баланс интересов различных слоёв и направить высвобождающуюся энергию в общественно приемлемые формы.

«Бурный поток», направленный на разрушение старой системы, не удаётся затем остановить и урегулировать. Явная поляризация общества, отсутствие устойчивого политического центра и социальных сил, стоящих за ним, не способствуют тому, чтобы ввести начавшееся движение в разумные демократические рамки. Этот процесс, неминуемо ведёт к охлократии, т.е. к самой худшей форме тирании – тирании черни. Токвиль предупреждал, что результатом быстрой демократизации и завоевания свобод, может быть установление ещё более жестокой тирании, которая приходит на смену охлократии.

Конечно, описываемые события Токвилем, касались в основном европейских государств (Англия, Франция, Германия и др.), где переход к демократическим ценностям и институтам происходил в течение нескольких столетий. Позволителен ли сегодня, такой растянутый по времени переход к демократическому правлению? Как мы видим, динамика общественно-политической жизни в настоящее время настолько высока, что требуется новый подход в рассмотрении демократических преобразований в постсоветских странах. В этих условиях переход к демократическому правлению, может

быть успешным, лишь при условии осмысления и использования всего исторического опыта в этом направлении (поэтому не случайно в политической литературе появилась концепция «третьей волны демократизации» 1975-начало 90-х г.г.).

Известно, данная концепция была разработана А.Тоффлером, назвавшим её «Третья волна» [2]. Была посвящена описанию перемен во всех сферах общественной жизни, под влиянием электронной и информационной революций. Однако у истоков самой концепции стоял американский политолог Самуэль Хантингтон, опубликовавший весной 1991 года статью «Демократическая третья волна». В том же году, вышла и его книга «Третья волна: Демократизация в конце XX-го столетия» [3]. По его концепции, «третья волна демократизации» происходит в 1975 – начало 90-х г.г. XXв. (1-ая «волна» 1820-1942 г.г.; 2-ая «волна» - 1942-1975г.г.) и характеризуется:

Во-первых, - переход к демократии в различных странах трактуется, как глобальный процесс (т.е. между различными переходными процессами и формами демократизации можно не только отметить нечто общее, но рассмотреть их, как частные случаи мирового политического развития). А это значит, что на форму, интенсивность и характер переходных демократических процессов, оказывают влияние не только национальные, исторические, экономические и социально-культурные условия, но и международный фактор. Отсюда следует, что в современных условиях ни одна страна не может не испытывать влияния демократических процессов.

Во-вторых, - данная концепция исходит из признания самоценности демократии. Она трактуется не просто, как наиболее предпочтительная форма политического устройства, но и как потребность сама по себе.

В-третьих, - она базируется на признании множественности форм демократического политического порядка. Это говорит о том, что сама демократия должна получать развитие на основе усвоения и использования ценностей не только европейской и североамериканской, но и других цивилизаций (напр., японской, южно-американской и др.).

В-четвёртых, - предложенная концепция рассматривает демократизацию в рамках её «третьей волны», не как завершение истории демократии. Не исключено, что этот процесс может откатиться назад, и поэтому вполне возможно ожидать в XXI веке и «четвёртую волну».

Конечно, актуальность данной проблемы объясняется самой постановкой вопроса, - как должны управляться страны, осуществляющие переход от тоталитарного к демократическому строю, какие органы должны создаваться? и т.д. Конечно, это относится и к двум братским республикам, где почти одновременно были распущены парламенты, вследствие непростых взаимоотношений с президентом. Естественно, некоторые особенности и нюансы в данном противостоянии, были характерны для каждой из республик.

В Казахстане, после признания Конституционным судом ( впоследствии он будет распущен) в марте 1995 года о не легитимности Верховного Совета РК 13-го созыва, перед президентом страны Н. Назарбаевым встала задача дальнейшего укрепления своей и исполнительной властей, так как, по его мнению это было залогом проведения успешных политических и экономических реформ. «Некоторые утверждают, что усиление исполнительной власти в нашей республике – прямой путь к диктатуре. В действительности, мы идём не к диктатуре, а к демократии, которая не должна ассоциироваться со вседозволенностью и анархией» [4].

Примечательно, что именно на заключительном заседании Верховного Совета 12-го созыва, Н. Назарбаев впервые чётко обозначил важность построения в Казахстане президентской республики. « В экономической сфере – это формирование рыночных отношений между субъектами производства, отказ от устоявшихся патерналистских взглядов на государство как на всеобщего кормильца, расчёт на свои собственные способности, свою волю и инициативу, учитывая объективные

законы экономики. В политической сфере – это научиться умению признавать оппозицию, преодолевать в себе непримиримость к инакомыслию, уметь уступать и находить компромиссные решения, то есть всё то, что в цивилизованном мире называется политической культурой правового общества. В сфере межэтнических отношений – это поддержание межнационального согласия на основе равенства, взаимоуважения интересов и потребностей различных этносов, терпимость друг к другу, признание приоритета общеказахстанских идеалов для всего его населения. Решения этих, поставленных жизнью проблем, возможно при условии сохранения стабильности в стране. Главным же гарантом стабильности и демократии в республике должна, как и везде, стать сильная государственная власть во главе с Президентом. Убеждён, что основы демократии в Казахстане может построить лишь сильная исполнительная власть» [4. - С.15].

Позднее президент закрепил данный постулат, в новой Конституции РК (ст. 40), принятой на референдуме 31 августа 1995г., несмотря на сопротивление бывшего председателя ВС РК С.Абдильдина и его сторонников, и который утверждал: «При любой форме правления основным признаком демократического государства является наличие сильной представительной власти во главе с парламентом» [5].

Что касается Кыргызстана, то незаживающей раной, являются межэтнические столкновения в Оше, между киргизским и узбекским населением (1989-1990г г., и которые с новой силой вспыхнули в 2010г.). «Ошский межэтнический конфликт открыл совершенно новую полосу в общественно-политической жизни Кыргызстана... И правящая верхушка и общество в целом оказались не в состоянии в полной мере понять и адекватно оценить подоплёку ошской трагедии. В ней причудливо переплетались движения масс и личные амбиции, умные расчёты и банальное невежество, борьба политических элит, республик и Центра, открытое или тайное внешнее вмешательство, давление социальных и экономических интересов, либо даже криминальных структур, жажда наживы и стремление к социальной справедливости. Это обстоятельство выделяло Кыргызстан, почти из всех демократических транзитов, где общенациональное единство выступало важным предварительным условием» [6].

Помимо этнических, в Киргизии очень остро стояли экономические и политические проблемы, логическим завершением которых стал самороспуск парламента в октябре 1994 года, и досрочные выборы народных депутатов в феврале 1995г. в новый парламент. Который впоследствии из-за правовых коллизий тоже будет распущен. «28 марта 1995г. были сформированы ЖК – Законодательное собрание и Собрание народных представителей. Но кризис власти не был преодолен, потому что не были определены полномочия двух палат и не разграничены их функции, и между ними началось «перетягивание каната на свою сторону», т.к. каждая палата хотела приобрести больше полномочий по сравнению с другой.

По существу, функционирование законодательной ветви власти опять зашло в тупик. ...С целью преодоления кризиса власти, киргизский президент вновь обратился к референдуму, который состоялся 10 октября 1996г. По его результатам были внесены дополнения и изменения в 49 статей Конституции (а всего Конституция содержит 97 статей). Таким образом, в Киргизстане действует Конституция, принятая ЖК 5мая 1993г., с дополнениями и изменениями, внесёнными по результатам референдумов 22 октября 1994г. и 10 февраля 1996г.» [7].

Таким образом, в Кыргызстане и Казахстане, после двух-трёх лет борьбы за власть между парламентом и президентом, были установлены президентские республики, с той лишь разницей, что в Казахстане это произошло почти без проблем и на год раньше. Если изначально, как наследие СССР, институт президентства уравнивался сильным парламентом, то с течением времени Н.Назарбаев и А.Акаев стали, как бы арбитрами над всеми ветвями власти, сосредоточив в своих руках мощные исполнительные функции. На тот момент, проводимая президентами обеих стран линия на укрепление исполнительной

вертикали власти, отвечала объективным потребностям стран, интересам влиятельных финансово-экономических и политических элит, и можно сказать ожиданиям большинства населения, уставшими от неопределённости, вседозволенности и противостояния. Н.Назарбаев и А.Акаев в своих республиках, имели дело с вечной проблемой реформ, - сверху, в процессе так называемой догоняющей принудительно-ускоренной модернизации. Здесь, президенты-реформаторы имеют дело, со слабо структурированным и политически апатичным электоратом (с неразвитым гражданским обществом, слабыми партиями и пр.), в ситуации всестороннего кризиса в стране. Эту проблему везде и во все времена решали путём поиска опоры в «государевых людях» и проведения жёсткой, а временами жестокой бескомпромиссной политики «закручивания гаек». Данная политика имела больший успех в Казахстане, чем в Кыргызстане.

Установленная в Казахстане и Кыргызстане президентская форма правления показала, что для её укрепления и легитимизации требуется время, в течение которого происходит сложный процесс приобретения соответствующего опыта. С другой стороны, для успешной борьбы с затяжным социально-экономическим кризисом, необходимо наличие уже сложившихся сильных демократических институтов. Однако кризис, сам по себе препятствует непростой задаче институционализации. В этом и заключалась драма двух братских республик, да и других стран СНГ, не имевших рыночных и демократических традиций. Как и всем вновь возникающим демократиям в прошлом и настоящем, им предстоит преодолевать многочисленные отрицательные последствия тоталитаризма, командно-административной системы с мощной идеологией, и одновременно решать невиданно сложные социально-экономические и политические проблемы, с которыми старые демократии практически не сталкивались при их зарождении.

На тот момент, и правящая политическая элита обеих республик (конечно с оглядкой на Россию), и общество в целом были убеждены в том, что президентская форма правления лучше, нежели другие формы власти. Предполагаемое преимущество данной модели понималось так: - всенародно избранный президент являет собой фокус общенациональных устремлений страны и чувства принадлежности к единому государству. Она даёт полномочия одному человеку, который может осуществлять руководство в чрезвычайных обстоятельствах. И не случайно отдельные страны (напр. Франция конца 1950-х годов), усиливали значение поста президента, сталкиваясь с казалось бы неразрешёнными проблемами. Президентская форма правления гарантирует также большую степень политической стабильности, чем парламентская, поскольку президент избирается на фиксированный срок, определённый Конституцией.

Проведение президентских выборов в Кыргызстане ещё раз показало, что демократические ценности реально действуют в стране, в отличие от Казахстана, где всё больше президентская власть приобретает авторитарные черты и тенденции. Ярким свидетельством тому служит, - создание в стране Н.Назарбаевым в 1995г., дополнительного поддерживающего его органа, - Ассамблеи народов Казахстана, который инициировал продление срока президентских полномочий до 2000-го года, и принятие на референдуме в конце августа 1995г. новой Конституции, где узаконивалась сильная президентская власть. Поэтому, здесь нет необходимости более подробно останавливаться на этом вопросе.

В отличие от Казахстана, одна из примечательных особенностей президентской компании 1995г. в Кыргызстане заключалась в том, что впервые в стране проходили альтернативные общенародные выборы главы государства, которые следовали вслед за выборами, в новый Жогорку Кенеш. Та парламентская компания серьёзно изменила расстановку сил в депутатском корпусе и показала, что партийные группы имеют слабые корни в обществе, а их влияние ограничивается либо в Бишкеке, либо строится по линии региональной (патронажной) поддержки. Поэтому в целом, они достаточно слабы и едва ли могут выставить сильную кандидатуру на пост президента.

Предвыборная кампания А.Акаева, показала важную особенность политического процесса в Кыргызстане, где не в пример президентам Казахстана и России, он не делал серьёзных попыток учредить собственную политическую партию, или так называемую «партию власти». А.Акаев чётко дистанцировал себя от политических партий и организаций. В отличие от лидеров Узбекистана и Туркменистана, он не стал акцентировать внимание на традиционных институтах власти, как не стал искать свою легитимность и популярность в традиционалистских элементах культуры. Вместо этого, он настаивал на модернизации своей страны. Как пишет Сааданбеков Ж. «Голосование 24 декабря 1995 года показало достаточно высокую активность электората: на избирательные участки явилось 81,15% избирателей. Президент А.Акаев выиграл выборы, получив 71,65% голосов. Кандидат от коммунистической партии А.Масалиев набрал 24,4%, третий соискатель – М.Шеримкулов – 1,7% голосов. Данная кампания ясно продемонстрировала серьёзные изменения, произошедшие на политической арене республики» [6. - С.280-281].

Произошедшие политические события в Казахстане и Кыргызстане подтвердили, что в отличие от компартии России, коммунистические партии обеих стран (А.Масалиев в Киргизии, С.Абдильдин в Казахстане), не обладали каким-либо серьёзным потенциалом, и не были способны бросить вызов президенту и новой политической элите. Во-вторых, видоизменилась и сама бывшая партийно-государственная номенклатура, которая переродилась из строго вертикальной иерархии с ясной идеологией, в достаточно аморфное политическое образование, с ярко выраженным родоплеменным и региональным представительством.

Вообще, эта тенденция была характерна для всех центральноазиатских стран, где логика властной вертикали общества строится на том, что политические ресурсы распределяются таким образом, чтобы артикулировать центр и периферию на основе nepotism (от латинского nepos-tis – внук – служебное покровительство родственникам и своим людям, независимо от их заслуг; кумовство), либо на основе коррупции. Распространение этой стратегии на общество, позволяет государственному руководителю и его окружению использовать свои властные полномочия и осуществлять переоценку политических ресурсов для завоевания новых позиций, например в экономической жизни. Если в рамках западной цивилизации в ходе модернизации выявлялась реальная способность экономических элит оценивать свои собственные ресурсы для завоевания властных позиций, то в развивающихся странах (к коим относятся и страны ЦА), напротив, - каким образом аккумуляция политических ролей способствует завоеванию экономических позиций и ролей.

Что отличает западную цивилизацию? Культурная модель. Она связана с созданием светского пространства, индивидуализацией социальных отношений и в частности, отношений между управляющими и управляемыми, и особенно – со специфической формулой политической легитимности. Есть ли такие условия в развивающихся странах? На наш взгляд, конечно нет. Потому что, любой политический руководитель в странах «третьего мира» вынужден использовать заимствованные публичные институты на основе понятных для населения формул легитимации власти. А это значит, что эти формулы должны опираться на традицию, которая никак не связана, или даже отрицает различие между публичным и частным.

В современной политологии и теории государства и права республики традиционно подразделяются на три типа: а) парламентские, где исполнительная власть принадлежит правительству, формируемому парламентским большинством и подотчётного парламенту, а полномочия главы государства невелики; б) президентские, где исполнительную власть возглавляет президент, которому подотчётно правительство; в) президентско – парламентские, где правительство формируется парламентским большинством, но при этом несёт ответственность и перед президентом, обладающим рядом и исполнительных полномочий.

Предпринималось множество попыток более детальной типологизации президентских и парламентских систем. Так Д. Верни разработал список из 11-ти критериев, позволяющих, по его мнению, отличать президентские системы от парламентских, а также от систем, которые он называл «ослабленным правлением». В свою очередь, А. Лейпхарт утверждал, что в определении президентской системы, принципиально важны лишь два критерия – всенародное избрание президента и его независимость от доверия Парламента, тогда как все остальное не отражает её имманентных свойств. В 1989 году он же сформулировал третий критерий: верховная исполнительная власть принадлежит одному человеку.

Как известно, одно из самых известных определений президентских правлений, было сформулировано М. Шугартом и Дж. Кэрри, согласно которым президентская система предполагает:

- всенародное избрание носителя верховной исполнительной власти (независимо от того, является ли таковой единоличным или коллегиальным);
- сроки полномочий носителя верховной исполнительной власти и законодательного органа фиксированы, и не зависят от доверия сторон друг к другу;
- выборная исполнительная власть назначает правительство и определяет его состав.

Помимо «чисто» президентского правления, Шугарт и Кэрри описывают премьер – президентский «тандем», который подразумевает наличие и премьер – министра как при парламентской системе, и всенародно избранного президента. Отличительные признаки такой системы:

- а) президент избирается всенародно;
- б) президент наделён существенными полномочиями;
- в) наряду с президентом имеются премьер – министр и кабинеты, которые ответственны перед законодательным собранием. Также большого внимания заслуживают попытки российского политолога А. В. Кынева классифицировать республиканские режимы по семи критериям [8].

В Казахстане, Кыргызстане и в других центральноазиатских странах сформировалась собственная президентская модель, которая имеет много общего с последними. Здесь, характерны на тот момент, следующие признаки: а) президент избирается населением по двухуровневой системе абсолютного большинства; б) существует самостоятельный пост главы правительства, за исключением Туркменистана; в) кандидатура премьер министра утверждается парламентом по представлению Президента; г) правительство подотчётно парламенту, президент не может по своей воле его сместить, но без согласия президента невозможны правительственные назначения (данный пункт в Конституциях Узбекистана и Туркменистана чётко не обозначен); д) президент осуществляет часть полномочий исполнительной власти, назначает или предлагает к утверждению руководителей Национального банка, прокуратуры, судейского корпуса и других высших чинов; е) условия досрочного роспуска парламента строго регламентированы; ж) ограничена кратность замещения поста главы государства одним и тем же лицом; з) имеется институт досрочных выборов президента.

Необходимо отметить, что лидеры Казахстана и Кыргызстана, отнеслись к опыту западных демократий сугубо прагматически. Если первоначально ещё имели место чисто идеологические и сиюминутные моменты, то потом возобладал подход с позиций так или иначе понятого национального интереса, что является закономерным и несомненно, положительным результатом произошедших реформ [9].

В Киргизии, в феврале 1996 года практически же сразу после выборной компании был проведён новый референдум, который значительно расширил полномочия президента и ограничил власть парламента. Итоги референдума закрепили тенденцию формирования

президентской республики и окончательно сняли с повестки дня вопрос о возможности строительства парламентской республики в Киргизии (как окажется впоследствии, это продлилось до лета 2010 года, когда страна вновь встала на путь парламентаризма).

#### **Литература:**

1. Токвилль А. Демократия в Америке / Пер с франц. – М.: Прогресс, 1992. -560с
2. Toffler A. The Third Wave.- New - York, 1980
3. Huntington S. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991
4. Назарбаев Н.А. Стенографический отчёт 11-ой сессии Верховного Совета РК.- Алматы: Изд-во Верхов. Совета РК, 1995. - С.25
5. Абдильдин С. А. Парламент Казахстана: от Союза к государственности. – Алматы: Казахстан, 1993. -С. 82
6. Сааданбеков Ж. Авторитаризм и демократия на Востоке. – Астана: Фолиант, 2003. - С. 266
7. Галиева З.И. Жогорку Кенеш в президентской республике Кыргызстан // Материалы международного научно-практического семинара. – Бишкек, 1999. – С.101-102
8. Кынев А.В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // Полис. – 2002. - № 2.- С.15
9. Сарсенбаев Т.С. Государственная идеология и политический плюрализм // Мысль. – 1996. - №5. – С.14-16