

УДК 321.7(575.2)

**НЕЭФФЕКТИВНЫЕ ФОРМАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ  
КАК ДЕТЕРМИНАНТЫ НЕКОНСОЛИДИРОВАННОГО  
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РЕЖИМА В КЫРГЫЗСТАНЕ**

*Н.С. Таткало*

В статье раскрывается тезис о том, что в Кыргызстане неэффективность государственного управления, обусловленная доминированием неформальной политики, блокирует процесс консолидации демократии. Теоретические рамки работы определены подходом Ч. Тилли к демократии как политическому режиму, при котором государственно-общественные отношения выстраиваются в публичном измерении, предполагающем соблюдение принципов верховенства закона, а также взаимной ответственности и взаимной выгоды политических акторов и граждан. Доказательная база статьи выстроена на основе анализа результатов исследований политической системы Кыргызстана зарубежными и отечественными учеными, который позволил обозначить ключевые индикаторы значимости неформальной политики в системе государственного управления республики, а именно: а) отсутствие верховенства закона; б) отсутствие внутренней автономности государственных институтов; в) коммерциализация политических партий.

*Ключевые* слова: демократия; Конституция; неформальная политика; политические акторы; коррупция; патронажно-клиенталистские отношения.

**КЫРГЫЗСТАНДАГЫ БЕКЕМДЕЛБЕГЕН ДЕМОКРАТИЯЛЫК  
РЕЖИМДИН ДЕТЕРМИНАНТТАРЫ КАТАРЫ НАТЫЙЖАЛУУ ЭМЕС  
ФОРМАЛДЫК МАМЛЕКЕТТИК ИНСТИТУТТАР**

*Н.С. Таткало*

Макалада Кыргызстанда формалдуу эмес саясаттын үстөмдүгүнөн келип чыккан мамлекеттик башкаруунун натыйжасыздыгы демократияны консолидациялоо процессине тоскоолдук жаратат деген түшүнүк каралган. Эмгектин теориялык негизи Ч.Тиллидин С.Тиллидин демократияга саясий режим катары мамилеси менен аныкталат, анда мамлекеттик-коомдук мамилелер коомдук ченемде курулат, ал мыйзамдуулуктун принциптерин сактоону, ошондой эле саясий субъекттердин жана жарандардын өз ара жоопкерчилигин жана өз ара пайдалуулугун болжолдойт. Макаланын далилдик базасы Кыргызстандын саясий системасын чет өлкөлүк жана ата мекендик окумуштуулардын изилдөөлөрүнүн жыйынтыктарын талдоонун негизинде түзүлгөн, республиканын мамлекеттик башкаруу системасында формалдуу эмес саясаттын маанилүүлүгүнүн негизги көрсөткүчтөрүн аныктоого мүмкүндүк берди, атап айтканда: а) мыйзамдуулуктун жоктугу; б) мамлекеттик институттардын ички өз алдынчалыгынын жоктугу; в) саясий партияларды коммерциялашышы.

*Түйүндүү сөздөр:* демократия; Конституция; формалдуу эмес саясат; саясий акторлор; коррупция; патронаждык-кардар мамилеси.

**INEFFICIENT FORMAL STATE INSTITUTIONS AS DETERMINANTS  
OF THE UNCONSOLIDATED DEMOCRATIC REGIME IN KYRGYZSTAN**

*N.S. Tatkalo*

The article proves the thesis that inefficiency of public administration in Kyrgyzstan caused by the dominance of informal politics blocks the process of democracy consolidation. The theoretical framework of the work is determined by C. Tilly's approach to democracy as a political regime where state-public relations are built in the public dimension, which implies compliance with the principles of the rule of law, as well as mutual responsibility and mutual benefit of political actors and citizens. The evidence base of the article is built on the analysis of the results of studies of Kyrgyzstan's political system by foreign and domestic scientists. That was helpful in the aspect of identification of key indicators of informal politics significance in the system of the republic's public administration as follows: a) lack of the rule of law; b) lack of internal autonomy of state institutions; c) commercialization of political parties.

*Keywords:* democracy; Constitution; informal politics; political actors; corruption; patronage-clientalist relations.

Массовые протесты в Кыргызстане осенью 2020 г. обнажили проблемы демократического строительства в республике. Это подтверждается и данными международных организаций, занимающихся ранжированием государств мира по типу политического режима. Так, по последней обновленной информации Freedom House и Bertelsmann Transformation Index за 2020 г., Кыргызстан классифицируется как “несвободная страна” с 28-ю баллами из 100 [1] и как “дефективная демократия” [2]. Иными словами, даже рейтинговые агентства, которые берут в качестве критериев исключительно внешние, эксплицитные институциональные показатели демократического режима – институт права и институт выборов, отмечают факт того, что политический режим республики не соответствует критериям консолидированной демократии.

Цель данной статьи – обосновать тезис о том, что проблемы демократического строительства в Кыргызстане детерминированы доминированием неформальной политики, блокирующей эффективность формальных институтов, которые и лежат в основе консолидированной демократии.

Понятийно-категориальный аппарат статьи выстроен на предложенных Д. Аджемоглу и Дж. Робинсоном дефинициях инклюзивных и экстрактивных институтов как правил распределения, использования и ограничения властных полномочий, которые идентифицируются в работе с формальными и неформальными институтами. Первые являются устойчивыми в долгосрочной перспективе, что обусловлено, во-первых, строгой регламентацией властных полномочий, предотвращающей узурпацию власти и концентрацию экономических ресурсов в руках отдельной группы политических игроков, во-вторых, централизацией власти, предполагающей реализацию веберовского принципа монополии на легитимное насилие для обеспечения общественного порядка и законности [3, с. 70–71]. Особенность вторых состоит в том, что их суть определяют не законы, а неписанные правила, при которых игнорируются зафиксированные в официальных документах ограничения на реализацию власти. Существует резистентность в отношении инициатив по изменению статус-кво в политической системе, проявляю-

щаяся в распределении должностей и экономических ресурсов среди узкой группы политических акторов [3, с. 71].

В свою очередь, теоретические фреймы работы определены теорией демократии Ч. Тилли, согласно которой политический режим можно считать демократическим в том случае, если взаимодействие между государством и населением характеризуется как “широкое, равное, защищенное и взаимно обязывающее” [4, с. 59]. Таким образом, специфической чертой демократии выступает игра с ненулевой суммой между государственными органами и гражданами, которая имплементируется через публичные политические процессы, включающие наиболее видимые факты вовлечения государства в общественную жизнь (выборы, законодательная инициатива, налогообложение, военная служба и т. д.), а не “частную”, неформальную политику, предполагающую коррупционную составляющую. Соответственно, как отмечает Ч. Тилли, ключевую роль в эффективном функционировании демократического режима играет фактор доверия населения государственным институтам и подчинение им, что предполагает формализацию государственно-общественных отношений. Главным же фактором, блокирующим эту формализацию и ослабляющим государство выступает “рентоориентированное” поведение политических акторов [4, с. 95]. Иными словами, краеугольным камнем демократического режима являются инклюзивные институты, обеспечивающие в терминологии М. Вебера рационально-легальную легитимность власти.

Представляется, что в Кыргызстане сущность неформальной политики – экстрактивных институтов, препятствующих процессу консолидации демократии, определяется следующими проблемами.

Первая проблема – отсутствие верховенства закона. На протяжении тридцатилетнего периода независимости Кыргызстана Основной закон республики как документальный базис функционирования правового поля неоднократно переписывался (референдумы по внесению изменений в Конституцию 1994, 1996, 1998, 2001, 2003, 2007, 2010, 2016, 2021 гг.). Процесс сопровождался риторикой преимуществ президентской или парламентской формы правления,

принципы распределения полномочий между ветвями государственной власти в рамках которых выдвигались в качестве центральных причин проблем демократизации – узурпация власти и синдром распыления ответственности, соответственно. Однако ни при президентской, ни при парламентской форме правления, зафиксированной в Конституции республики, данные принципы не выступили блокаторами нарушения закона избранными президентами, и вместо формализации государственно-общественных отношений в стране три раза происходили неконституционные смены власти (2005, 2010, 2020 гг.).

Представляется, что суть проблемы заключается в том, что в Кыргызстане: а) отсутствует “политическая химия”; б) действительная цель инициируемых поправок состоит в обеспечении безопасности правящего режима в краткосрочной перспективе. В первом аспекте, профессор Принстонского университета У. Мерфи отмечает, что “политическая химия” демократии детерминирована взаимосвязью двух базисных элементов: 1) конституция, которая содержит принципы разделения властей и ограничения власти правительства, регулирования политических процессов и защиты прав граждан; 2) политическая культура, нормы которой могут быть восприняты населением как руководство политического поведения под влиянием приверженности официальных лиц государства принципу верховенства закона, прописанного в конституции [5, с. 7]. В контексте Кыргызстана каждое переписывание Конституции республики, имплементируемое в риторике ее неэффективности, может быть интерпретировано в качестве показателя, по сути, отсутствия базового свода правил, незыблемого “общественного договора”, по которому согласно жить большинство населения, включая политический истеблишмент. Иными словами, зафиксированные в Основном законе нормы не регламентируют политические процессы, не являются источником изменений и правил поведения в политической системе, поскольку не отражают действительного содержания взаимоотношений внутри политического истеблишмента.

Вторая причина состоит в том, что Конституция как документ, а не свод правил об-

щественно-политического поведения, играет важную роль в политической системе Кыргызстана, выступая механизмом легализации и демонстрации власти тех или иных политических акторов. Как отмечает американский политолог Г. Хейл, наличие возможности внесения изменений в конституцию в ряде стран постсоветского пространства, включая Кыргызстан, свидетельствует о том, что находящаяся у власти группа обладает необходимыми ресурсами для регуляции внутриэлитных взаимоотношений, а также установления неформальных правил поведения, которые должны соблюдать все политические акторы под угрозой политической или экономической изоляции [6, с. 220–221].

Отсюда вытекают две особенности политической системы Кыргызстана.

*Первая.* Система взаимодействия между политическими группировками в республике состоит в том, что кооперация между ними возникает в условиях узурпации власти одним из акторов, а последующая дезинтеграция детерминирована их целью максимизировать личные выгоды в благоприятных условиях.

*Вторая.* Институт референдума по внесению изменений в Конституцию Кыргызстана был превращен в универсальный инструмент: а) формально-легального разрешения противоречий между политическими группировками; б) демонстрирования формальных изменений в политической системе с целью снизить социальную напряженность.

Вторая проблема – отсутствие внутренней автономности государственных институтов. Несмотря на то, что в условиях отсутствия “политической химии” государство как институт становится слабым и ненужным атавизмом, политические акторы, тем не менее, как и в случае с конституцией, стремятся его сохранить не только с целью легализации власти на внутриполитическом и внешнеполитическом уровнях, но и в силу того, что оно представляет собой инструмент: а) получения экономических привилегий посредством использования политического капитала; б) защиты своей собственности.

Соответственно, базис такого государства формируют: а) коррупция как приоритизация политическими деятелями и государственными служащими личных или групповых

интересов перед выполнением своих функциональных обязанностей в целях повышения своего социального и материального статуса и, как следствие, б) бюрократизм – распределение государственных ресурсов и должностей в соответствии с патронажно-клиенталистским принципом. При этом в Кыргызстане сохраняется практика использования специфики социально-культурной солидарности традиционного общества как механизма обеспечения безопасности при совершении противоправных действий и стабильности положения того или иного политического актора. В этом контексте репрезентативным является исследование шведского ученого Дж. Энгвалла, который изучал особенности коррупции в системе государственного управления республики. Он отмечает, что в Кыргызстане рекрутирование государственных служащих принимает форму теневого “инвестиционного рынка”, особенность которого состоит в том, что покупка той или иной должности предполагает не только материальный взнос, но и наличие личных связей, демонстрацию личной лояльности и доверия, поскольку отношения на этом рынке являются не разовыми транзакциями, а долгосрочным взаимодействием [7, с. 30–31]. Данный тезис подтверждается результатами полевого исследования отечественных ученых А.А. Темиркулова и А.А. Капаловой по теме влияния родоплеменных отношений на формирование механизмов государственного управления в Кыргызстане. Так, один из респондентов в структуре таможенного ведомства республики указывал на то, что положение служащих, занимающих средние или высшие должностные позиции, является неустойчивым, а получение неучтенных доходов зависит от подчиненных, что обуславливает важность наличия дополнительных, неформальных рычагов контроля над последними [8, с. 66].

В свою очередь, концентрируя в своих руках власть и собственность, политические акторы создают своеобразный заградительный барьер для проникновения в политическое поле страны новых акторов. Оформляется так называемый “порядок ограниченного доступа” – понятие, введенное в политологический дискурс американскими политологами Д. Нортон, Дж. Уолли-

сом, С. Уэббом и В. Вайнгастом. Согласно им, “порядок ограниченного доступа” – это не зафиксированная формально система политико-экономической договоренности между элитными группами, которая, базируясь на патронажно-клиенталистских отношениях, координируемых системой рент, с одной стороны, сдерживает применение насилия, с другой стороны, ограничивает возможность создания конкурирующих структур – как политических, так и экономических [9, с. 3]. При этом сдерживание насилия в отношениях между элитными группами, обусловленное стремлением сохранить существующие привилегии “порядка ограниченного доступа”, не означает стабильности данного порядка, который может под влиянием экономического кризиса привести либо к усилению авторитарных тенденций, либо к социальной турбулентности [9, с. 8], что подтверждается фактами новейшей истории Кыргызстана.

Третья проблема – коммерциализация политических партий. В Кыргызстане, используя терминологию американского политолога Т. Карозерса, укоренилась система “бесполезного плюрализма”, суть которой состоит в том, что в стране в организованном на регулярной основе выборном процессе свободно участвуют различные политические партии, функционеры которых, однако, преследуют личные цели [10, с. 10]. Как следствие, с точки зрения идейного содержания политических партий, для них характерно отсутствие разработанных программ, основанных на комплексе ценностей, разделяемых определенной культурной или социально-экономической группой [11, с. 241]. Л. Андерсон в этом контексте подчеркивает, что в условиях разрушенных традиционных моральных ценностей государственно-общественного взаимодействия и неоформленных новых трансформируется суть политической борьбы – вместо идеологического противоборства в политических баталиях сомнению подвергается эффективность той или иной формы правления [12, с. 12].

В этих условиях двумя возможными скрепами партии выступают либо родственные/земляческие связи, либо материальные ресурсы. В первом случае особую важность приобретает доверие местного населения и потенциальных избирателей кандидату – т. н. “местному

уроженцу”, которому делегируют полномочия взаимодействовать от имени местного сообщества с “нечестным и коррумпированным” правительством [13, с. 83; 88]. Во втором случае на первый план выходят финансовые возможности партийных функционеров, когда партийные списки составляются по принципу прямой зависимости места в них от внесенной кандидатом суммы на проведение избирательной кампании.

Стоит подчеркнуть, что важной тенденцией последнего времени в развитии партийного строительства и электоральных кампаний в Кыргызстане стал отход от первой скрепы в пользу возросшей роли финансовых возможностей членов партий, при котором актуализируется подкуп избирателей – прямой или в виде решений социально-экономических и инфраструктурных проблем того или иного населенного пункта [14, с. 151].

В свою очередь, данная тенденция негативно сказывается на работе законодательной и исполнительной ветвей власти Кыргызстана:

- фракционные коалиции, формируемые в Жогорку Кенеше на основе неформальных договоренностей между фракционными лидерами в условиях отсутствия признания верховенства закона, неустойчивы;
- ответ на социальные ожидания формируется либо в русле неформальной политики путем оказания помощи местным сообществам в форме материальной поддержки от собственного имени того или иного депутата (как правило, ремонт объектов социальной инфраструктуры), либо посредством инициирования обсуждений проблем на заседании Парламента;
- правительство превращено в объект переложения ответственности за положение дел в республике: в период с 2010 г. по 2021 г. в республике сменилось 14 премьер-министров.

В этих условиях происходит дистанцирование государства от населения в аспекте эффективного предоставления государственных услуг и выполнения социальных обязательств – политические акторы, действуя в рамках неформальной политики и демонстрируя свои обязательства перед электоратом в спорадической форме перед выборами, блокируют эффективную рабо-

ту формальных институтов. Данный тезис базируется на результатах этнографических и социологических исследований. В частности, согласно данным Дж. Байер, проводившей свое полевое исследование в Таласской области, местные жители не удовлетворены функционированием государственных институтов, которые не обеспечивают законность и социальный порядок, не работают “для людей” и не являются “источником справедливости” [15, с. 116–118]. Результаты, полученные другим ученым, Д. Монтомгери, в ходе его исследования в южных регионах страны также свидетельствуют о том, что местные жители не удовлетворены уровнем государственного управления, что явилось, согласно его выводам, причиной социальной турбулентности 2005 г. и 2010 г. [16, с. 231–233].

Таким образом, систему государственного управления Кыргызстана характеризует нарушение принципа взаимосвязи общественных и личных интересов политиков и чиновников – принципа игры с ненулевой суммой, имеющего решающее значение в процессе консолидации демократического режима. Государственные институты республики, которые внешне соответствуют основным стандартам демократии, фактически превращаются в своеобразные каналы реализации политических решений, принимающихся в неформальном политическом пространстве: а) конституционные реформы используются политическими акторами для легализации и закрепления своих позиций в политическом поле; б) несоблюдение принципа внутренней автономности государственных институтов нацелено на сохранение статус-кво в системе внутриэлитного взаимодействия; в) коммерциализация избирательного процесса и партостроительства обуславливает отсутствие у политического истеблишмента стратегического видения развития страны, которое связано не с институциональными эксплицитными трансформациями и эпизодической помощью родственникам/землякам, а внутренними изменениями на основе политической воли к формализации государственно-общественных отношений в соответствии с буквой закона. Вкупе данные проявления неформальной политики ведут к подрыву доверия со стороны населения к государственным институтам, которые неэффективны в деле



организации общественной жизни и, соответственно, в аспекте создания основы для демократического строительства.

### Литература

1. Global Freedom Status. Freedom House. 2020. URL: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2021> (дата обращения: 10.06.2021).
2. Kyrgyzstan. BTI Transformation Index. 2020. URL: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-dashboard-KGZ.html> (дата обращения: 10.06.2021).
3. *Аджемоглу Д.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты / Д. Аджемоглу, Д. Робинсон. М.: АСТ, 2015.
4. *Tilly C.* Democracy / C. Tilly. New York: Cambridge University Press, 2007.
5. *Murthy W.* Constitution, Constitutionalism, and Democracy / W. Murthy // Constitutionalism and Democracy / Eds. D. Greenberg, et al. Oxford, 1993.
6. *Hale H.* The Informal Politics of Formal Constitutions. Rethinking the Effects of “Presidentialism” and “Parliamentarism” in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine // Constitutions in Authoritarian Regimes / Eds. T. Ginsburg and A. Simpser. New York: Cambridge University Press, 2014.
7. *Engvall J.* The State as Investment Market: Kyrgyzstan in Comparative Perspective / J. Engvall. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2016.
8. *Темиркулов А.А.* Влияние родоплеменных (клановых) отношений на формирование механизмов государственного управления / А.А. Темиркулов, А.А. Капалова // Стратегия. 2014. № 1(1).
9. *North D. et al.* Limited Access Orders. An Introduction to the Conceptual Framework // In the Shadow of Violence. Politics, Economics and the Problems of Development / Eds. D. North, et al. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
10. *Carothers T.* The End of the Transition Paradigm / T. Carothers // Journal of Democracy. 2002. № 13:1.
11. *Huskey E., Hill D.* Regionalism, Personalism, Ethnicity, and Violence: Parties and Voter Preference in the 2010 Parliamentary Election in Kyrgyzstan / E. Huskey, D. Hill // Post-Soviet Affairs. 2013. Vol. 29. № 3.
12. *Anderson L.* Antiquated before They Can Ossify: States That Fail before They Form / L. Anderson // Journal of International Relations. 2004. Vol. 58. № 1.
13. *Ismailbekova A.* Performing Democracy. State-Making through Patronage in Kyrgyzstan / A. Ismailbekova // Ethnographies of the State in Central Asia. Performing Politics / Eds. M. Reeves, J. Rasanayagam, and J. Beyer. Bloomington: Indiana University Press, 2014.
14. *Бугазов А.Х.* Место и роль традиционализма в формировании демократического общества в Кыргызстане / А.Х. Бугазов // Вестник КРСУ. 2019. Т. 19. № 11.
15. *Beyer J.* “There is This Law...” Performing the State in the Kyrgyz Courts of Elders / J. Beyer // Ethnographies of the State in Central Asia. Performing Politics / Eds. M. Reeves, J. Rasanayagam, J. Beyer. Bloomington: Indiana University Press, 2014.
16. *Montgomery D.W.* Islam beyond Democracy and State in Kyrgyzstan // Kyrgyzstan beyond “Democracy Island” and “Failing State” / D.W. Montgomery / Eds. Marlene Laruelle and Johan Engvall. Lanham: Lexington Books, 2015.