

КИРГИЗИЯ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ КАК ВЫХОД ИЗ «ЛОВУШЕК РАЗВИТИЯ»

Е. С. Глазова

Глазова Екатерина Сергеевна, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, проспект Вернадского, 76, Москва, 119454, Россия.
E-mail: glazova05@mail.ru. ORCID 0000-0001-5565-2493

Аннотация. Статья посвящена изучению особенностей развития Киргизии — страны с нестабильной политической системой и опытом насильственного перехода власти от одной элиты к другой. В рамках исследования проведен анализ неформальных правил и практик, регулирующих сферу общественно-политических отношений в Киргизии, — так называемых кыргызчылык. В качестве основного актора неформального пространства выделен клан. Отмечено, что киргизские кланы представляют собой эффективные неформальные структуры, сросшиеся с госаппаратом. Определены факторы, позволившие кланам адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам и эффективно функционировать при разных режимах. С учетом особенностей развития постсоветского киргизского общества в политическом процессе выявлены ловушки «дурного правления» и «конфликтов» (П. Кольер). В рамках задач по выходу из этих ловушек представлена оценка новых формальных правил, направленных на трансформацию системы представительства интересов после конфликта 2010 г. В частности, отмечено, что официальные институты были изменены с учетом характерной для страны горизонтальной самоорганизации акторов и полиморфности киргизского общества. Консенсус основных политических элит нашел свое политическое выражение в парламентаризации политической системы, перераспределении полномочий между официальными акторами в лице президента, правительства, парламента, судебной власти и формирующимися институтами гражданского общества. Одновременно были созданы условия для формального представительства интересов этнических групп, в первую очередь узбекского меньшинства. Преодоление институциональные изменения оценены как позитивные с точки зрения преодоления институционального дисбаланса.

Ключевые слова: Киргизия, «цветные революции», политическая нестабильность, формальные и неформальные институты, «ловушки развития», институциональное равновесие, эффективность политических институтов

Политическое развитие Киргизской Республики (КР) отмечено чередой конфликтов, концентрированным выражением которых стали две «цветные революции» (2005 и 2010 гг.) и подъемы межэтнической напряженности на юге страны (1990 и 2010 гг.). В настоящее время хроническую политическую нестабильность продолжают фиксировать и сводки новостей, и различные индексы. Так, согласно *Fragile States Index*, несмотря на ряд позитивных изменений за период 2009–2019 гг., показатели КР по критериям «фрагментация элит», «групповое недовольство» и «вызовы легитимности государства» остаются весьма высокими (соответственно 8,0; 8,1 и 7,1 баллов из 10 возможных)¹. Во многом это можно объяснить устойчивой системой неформальных отношений, нормы и практики которой зачастую вступают в противоречие с формальными институтами.

Наличие клановых размежеваний является важнейшей характеристикой киргизского общества. Они исторически сложились прежде всего по линии «север — юг»: дуальная система союзов кочевых племен позволяла успешно регулировать размеры территории и населения (Болпонова, 2015, 61). В советскую эпоху племя

¹ Fragile States Index, 11, 42. Mode of access: <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf>

удалось ликвидировать как административную единицу, но не как социальный организм: в этот период образовался «симбиоз тоталитаризма с традиционализмом» (Болпонова, 63). После распада СССР, в условиях архаизации общественной жизни двигателем политической борьбы стали «обновленные» кланы, объединяющие индивидов и по признаку родства (приятельства, места проживания и т.д.), и в силу политических и деловых интересов.

Раскол «север — юг» имеет не только клановое, но и социально-экономическое измерение, поскольку еще с советских времен север Киргизии отличался более высоким уровнем индустриального развития, а население было образованным и урбанизированным (Галиев, 2011, 190). Также для современной Киргизии характерны этнические размежевания по линии киргизы — узбеки, которые особенно глубоки в местах высокой концентрации узбекского населения (г. Ош и Ошский район, граничащий с Узбекистаном). Киргизское общество можно отнести к разделенным (подробнее см.: Кудряшова, 2016).

Сразу после распада СССР ведущим политическим кланам удалось заключить между собой пакт, который на определенное время обеспечил политическую стабильность. Пакт позволил «выбранному» политическому лидеру, которым стал А. Акаев (1990–2005), проводить собственный политический курс до тех пор, пока он устраивал других участников соглашения. Однако Акаев, принадлежащий к крупнейшему и наиболее влиятельному северному клану сара-багыш, обеспечившему его политическое выдвижение², не обладал монополией на власть в условиях фрагментированного парламента (Жогорку Кенеш).

Консолидации режима препятствовали усиливавшиеся противоречия между президентом, парламентом и региональными центрами власти, в основе которых лежали все те же клановые размежевания. Положение осложнялось значительным экономическим спадом, а также многочисленными коррупционными скандалами. В попытках удержать власть Акаев проводил все более авторитарную политику. Полномочия президента расширялись пять раз путем внесения поправок в Конституцию (Блохина, 2017, 103), а в 2000 г. он был переизбран на третий срок.

Южные кланы одержали верх в результате первой «цветной революции», приведшей к власти К. Бакиева (2005–2010). Однако смена лидера не изменила саму систему распределения ресурсов: если в эпоху Акаева государственные должности в основном занимали члены кеминско-нарынского и таласского кланов, то в президентство Бакиева отмечалось преобладание назначений представителей южных регионов, прежде всего Джалал-Абадской области.

В апреле 2010 г. в стране вновь произошел государственный переворот. В результате смены власти была принята конституция, которая значительно усилила роль парламента. Однако неоднозначные конституционные формулировки в отношении разделения власти между президентом, премьер-министром и парламентом в сочетании с необходимостью формирования многопартийных коалиций способствовали нестабильности правительства. С 2010 по 2019 г. кабинетом руководили 13 премьеров.

Предполагая, что институциональный дисбаланс является одним из наиболее серьезных вызовов политическому развитию КР, в настоящей статье мы

² В том числе утверждалось, что А. Акаев является «прямым потомком одного из последних кыргызских правителей хана Шабдана» (Лунев, 2007, 470).

предпримем попытку: а) диагностировать источники институциональной нестабильности в стране с помощью такого аналитического инструмента, как «ловушки развития» (Collier, 2007); б) определить, какая конфигурация формальных и неформальных институтов может благоприятствовать выходу из «ловушек». В качестве основного методологического подхода использован институционализм и его версии — исторический институционализм и неoinституционализм.

Политическая нестабильность Киргизии сквозь призму «ловушек развития»

П. Кольер выделяет четыре «ловушки развития» (комбинации неблагоприятных для развития государства факторов): «конфликта», «дурного правления», «природных ресурсов» и «неудачного соседства» (Collier, 2007). Склонность к постоянным конфликтам предопределяют три компонента: низкий ВВП на душу населения, медленный экономический рост или стагнация и зависимость от природных ресурсов.

По классификации Всемирного банка Киргизия принадлежит к странам с низким доходом на душу населения. Производство в стране резко сократилось после распада Советского Союза в 1991 г. Помимо сельского хозяйства, в большей степени развитого на юге страны, основу экономики составляли электроэнергетика (несколько ГЭС), рекреационные ресурсы (Иссык-Куль) и добыча золота.

Как отмечают эксперты, потенциал экономики Киргизии, основанный на экстенсивном развитии сельского хозяйства, дозагрузке старых производственных фондов и дешевой рабочей силе, в 2000-х гг. был практически исчерпан. Наиболее технологичные предприятия страны сконцентрированы в Бишкеке и в Иссык-Кульской области: они работают на ВПК России и ею же финансируются (Национальные особенности, 2010).

Отягчающим обстоятельством является наличие в Киргизии так называемого молодежного бугра. Как указывает Дж. Голдстоун, «быстрый рост [доли] молодежи может подорвать существующие политические коалиции, порождая нестабильность... Наличие “молодежного бугра” (необычно высокой пропорции молодежи в возрасте 15–24 лет в общем взрослом населении) исторически коррелировало с временами политических кризисов...» (Goldstone, 2002, 22).

Рост доли молодежи в демографической структуре КР периода «цветных революций» показан в таблице ниже.

Отметим, что в Египте на момент «арабской весны» доля молодежи 15–24 лет составила 10,5% (2010 г.).

Этот фактор тем более важен, что молодежь Киргизии представляет собой хорошо образованную группу населения. Так, в 2006–2007 гг. на 10 000 населения приходилось 454 студента, в 2010–2011 гг. — 441 (Статистический ежегодник, 2011, 110). В соседнем Таджикистане, например, эти цифры составляли соответственно 207 и 202 (Образование в Республике Таджикистан, 2016, 11).

Таким образом, в Киргизии низкий ВВП и медленный экономический рост (вызывающие, по Кольеру, безнадежность) сопровождались ростом притязаний образованной молодежи, которая в ситуации экономического кризиса была не в состоянии найти работу. Это закономерно привело к конфликту — взрыву протестных настроений в 2005 и 2010 гг.

Доля молодежи 15–24 лет в общем населении Киргизии (2000–2010 гг.)

Youth (aged 15–24) as a percentage of the total population, Kyrgyzstan, 2000–2010

Год	Доля, %	Год	Доля, %
1990	8,56	2001	9,24
1991	8,57	2002	9,39
1992	8,58	2003	9,58
1993	8,59	2004	9,76
1994	8,92	2005	9,99
1995	8,94	2006	10,23
1996	8,93	2007	10,49
1997	8,96	2008	10,68
1998	8,96	2009	10,88
1999	8,96	2010	10,97
2000	9,10	2010	10,92

Источник: Национальный статистический комитет КР³.

Source: National Statistical Committee of Kyrgyzstan.

В качестве основной черты ловушки дурного правления Кольер называет «наличие рентоориентированных жуликов у власти». В Киргизии со второй половины 1990-х годов у власти находилось так называемое «парциальное правительство» (М. Олсон), которое в своей политике ориентировалось прежде всего на обеспечение интересов и благосостояния определенных групп людей. Это обусловлено наличием неформальной системы патронажа и клановости, которые обеспечивали стабильность режимов сначала Акаева, а потом Бакиева (Шкель, 2016).

Что касается «проклятия природных ресурсов» и «неудачного соседства», то, как представляется, применительно к Киргизии нет оснований говорить об их наличии или сколь-нибудь значимом влиянии. Во-первых, несмотря на наличие полезных ископаемых, в частности золота, доля сырьевой ренты в экономике Киргизии невелика. Во-вторых, соседство с такими странами, как Казахстан, Китай, а главное — интеграция Киргизии в ЕАЭС, создают положительные стимулы для экономического развития государства, несмотря на общую границу с Узбекистаном и Таджикистаном, которые сами находятся в ловушках развития. Последний к тому же является «наркотическими воротами» Центрально-Азиатского региона, через которые осуществляется наркотрафик из Афганистана. Но, по мнению того же Кольера, удельный вес фактора плохого соседства невелик и сам по себе не оказывает решающего воздействия на развитие.

Таким образом, ключевыми ловушками развития для Киргизии являются ловушки «конфликта» и «дурного правления».

На последнюю указывают также данные различных международных проектов, измеряющих эффективность формальных политических институтов, например, проект Всемирного банка *World Governance Indicators*.

³ Национальный статистический комитет КР. Режим доступа: <http://stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

В 2018 г. качество управления в КР было оценено Всемирным банком следующим образом (в перцентилях, от 0 до 100) (для сравнения приведены данные за 2000, 2005, 2010 и 2015 гг. соответственно):

- свобода политического участия и подотчетность государственных органов — 33,99 (16,83; 25,00; 21,33; 33,50);
- политическая стабильность и отсутствие насилия — 25,24 (33,65; 16,35; 15,17; 18,57);
- эффективность работы правительства (качество государственных услуг, качество государственной службы, качество разработки и внедрения политики и степень доверия к ней) — 28,85 (33,17; 22,93; 30,62; 18,27);
- способность правительства формулировать и проводить обоснованную политику по развитию частного сектора — 37,98 (50,49; 19,61; 43,54; 34,62);
- верховенство закона — 17,79 (24,88; 12,92; 8,53; 14,42);
- сдерживание коррупции — 16,35 (26,83; 10,73; 11,9; 11,06) (The Worldwide Governance Indicators)⁴.

Особенности неформальных политических институтов Киргизии

Как отмечалось выше, отличительной чертой КР является широкое распространение неформальных правил и практик, которые зачастую вступают в противоречие с существующей формальной институциональной системой. Основой неформальной институциональной системы выступает клан.

Государство со слабыми институтами объективно становится полем взаимодействия этих неформальных социальных сетей. Хотя кланы, по мнению К. Коллинз, «предшествуют современному государству, их нормативное содержание, неформальная структура и рациональные элементы обусловили во многих обстоятельствах их высокие адаптивные возможности к наступлению государства» (Collins, 2006, 43). Клиентелизм и патронаж являются основными стратегиями их выживания.

Применительно к Киргизии можно выделить ряд факторов, которые позволили кланам адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам и эффективно функционировать при разных режимах:

- во-первых, позднее образование территориального государства, созданного во многом в результате колонизации киргизских земель царским правительством, не способствовало значительным социальным изменениям и изменению клановой структуры общества;
- во-вторых, у киргизов фактически отсутствует национальная идентичность, в том числе по причине позднего формирования государственности;
- в-третьих, семь десятилетий советского правления изменили киргизскую клановую идентичность — в значительной степени благодаря разделению больших родоплеменных образований на более мелкие клановые структуры в ходе широкомасштабной кампании по превращению кочевых скотоводов в оседлых тружеников колхозов.

Кровнородственные институты успешно адаптировались к советской действительности. Большую роль в этом сыграли процессы коллективизации, корениза-

⁴ The Worldwide Governance Indicators. Mode of access: URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

ции и особенности советской модели экономического распределения, которая предоставляла много возможностей для компенсации дефицита через клановые сети. В целом совокупность правил и практик, составляющих содержание неформальной политики в Киргизии, получила название «кыргызчылык». Киргизский исследователь М. Иманалиев пишет: «Представить себе кыргызчылык в виде набора устойчивых неформальных правил общественного жития весьма непросто, поскольку зачастую «кыргызчылыком» объясняется и то, что лежит за пределами Закона и праведных действий, включая и уголовщину. ...А что должно произойти, признается правильным, хотя и противозаконно. И противодействие возникает не потому, что нарушен Закон, а потому, что не соблюдены интересы проигравшего» (Иманалиев, 2008).

Среди механизмов, регулирующих неформальные отношения в самых различных сферах, в том числе внутри кланов, одну из ключевых ролей играет родоплеменная солидарность. В условиях слабости государственной власти институт родоплеменной солидарности часто играет роль замещающего неформального института, призванного обеспечить решение проблем членов клановых сетей и поддерживать социальный порядок. Распад СССР обусловил реставрацию таких форм жизни киргизов, как *ашар* (безвозмездное совместное строительство дома для члена общины), *ынтымак* (поддержка), *кошумча* (денежный или имущественный вклад), *жардам* (помощь) (Грозин, 2010). Кланы поддерживают своих малоимущих соплеменников, организуют общественные работы, торжественные мероприятия и т.п. Помимо взаимной поддержки они обеспечивают важнейшие функции управления и обеспечения порядка. В начале 1990-х гг. подобная структура цементировала общество и уберегла страну от распада.

После «тюльпановой революции» 2005 г. управленческие возможности государства настолько ослабли, что кланы также взяли на себя функцию поддержания общественного порядка.

Чем большую несостоятельность демонстрирует официальная власть, тем более консолидированными становятся базовые, низовые системы самоуправления. В связи с этим исследователи акцентируют внимание на том факте, что влияние региональных родоплеменных группировок в первую очередь обусловлено не их эффективностью, а недостатками политико-административной системы (Омаров, 2008; Линке, Наумкин, Звягельская, 2009, 332). В этой ситуации более понятной выглядит практика определения политических предпочтений избирателей кланами, а не партиями, которых после революции 2005 г. насчитывалось около 40, а после революции 2010 г. — более 100 (Грозин, 2010). Так, по состоянию на январь 2015 г. в стране зарегистрированы 188 политических партий, а на октябрь 2017 г. — 229 (Министерство юстиции)⁵. При этом они не оказывают ощутимого влияния на электорат по причине отсутствия контактов на регулярной основе. В отличие от партий клановые объединения постоянно взаимодействуют с людьми и разговаривают с ними на их языке, что означает учет обыденных, неполитических представлений людей.

Еще один важный неофициальный институт — неформальный политический торг. В силу особенностей киргизского политического процесса он часто выступает как конкурентный неформальный институт, хотя не исключены и другие

⁵ Министерство юстиции КР. Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/ru/content/81>

его проявления. В связи с этим многие исследователи говорят о «деформированном характере» политического торга: «В частности, если в развитых демократиях действует процесс политических консультаций по национальным проблемам, приводящий к появлению больших партийных коалиций, берущихся за их решение, то у нас, как правило, этот процесс запускается в моменты обострения ситуации для ослабления вероятных политических противников» (Омаров, 2008).

Также необходимо отметить, что слабость формальных институтов способствовала возрождению и усилению архаических институтов внеправового регулирования, таких как суды аксакалов и курултаи. В особенности это характерно для сельской местности, где общинные формы управления в большой степени заменили официальную власть.

Укрепление формальных политических институтов КР в 2010–2017 гг.

После событий 2010 г. перед Киргизией встала задача обеспечения политической стабильности, под которой прежде всего подразумевалось предотвращение новых конфликтов на почве клановых и этнических противоречий.

С этой целью была проведена конституционная реформа, предусматривавшая изменение формы правления с президентской на парламентско-президентскую (по типологии М. Шугарта и Дж. Кэри — премьер-президентскую), введение пропорциональной избирательной системы и др.

Благодаря новым формальным правилам удалось изменить систему представления интересов.

Во-первых, благодаря пропорциональной избирательной системе и премьер-президентской системе власти политические партии⁶ действительно получили доступ к участию во власти и распределению ресурсов. Несмотря на то что юридически патронажные сети и ранее имели возможность представления интересов через партии, сейчас привлекательность формального политического участия значительно выросла.

Во-вторых, новый принцип, гласящий, что для победы на выборах партиям необходимо получить не менее 7% действительных голосов, поданных в целом по республике и, по меньшей мере, 0,7% действительных голосов, поданных в каждой из семи областей, а также в Бишкеке и Оше, вызвал значительное расширение географии партийных списков и увеличение вовлеченности региональных элит в процесс партийного строительства. Это обусловило появление если не в полной мере национальных, то уже близких к этому партий, таких, как президентская Социал-демократическая партия Киргизии, которая на выборах в парламент в 2015 г. набрала наибольшее количество голосов в 5 из 7 регионов страны.

Выборы 2015 г. также продемонстрировали тенденцию к смягчению противоречий по линии «север — юг», на что указывает успех блока «Республика — Ата-Журт» (2-е место в рейтинге победителей на выборах), объединившего представителей южных и северных кланов. Интенсификации процесса «национализации» партий, по всей видимости, будет способствовать увеличение избирательного порога с 7 до 9% (2017 г.), что должно повлечь за собой ослабление старого прин-

⁶ На настоящий момент насчитывается 223 партии. (2017). Режим доступа: http://minjust.gov.kg/?page_id=6551

ципа принятия политических решений в рамках одной патронажной сети, обладающей на данный момент властью.

Следующим шагом на пути укрепления премьер-президентской системы стало внесение поправок в Конституцию в конце 2016 г. Изменения предусматривали расширение полномочий главы правительства, в частности, премьер-министр получил право назначать и отправлять в отставку членов кабинета/руководителей локальных администраций без обязательного одобрения президента/глав местных советов. Интересно, что в случае отставки правительства у главы кабинета и его заместителей остается право на депутатское кресло в парламенте.

Помимо этого, были предложены поправки, направленные на повышение партийной дисциплины в рамках парламентской коалиции (коалиции большинства). Так, для выхода из коалиции фракция должна принять решение не менее чем двумя третями голосов от своего списочного состава. При этом в целях обеспечения индивидуальной ответственности каждого депутата решение должно быть подписано каждым депутатом, проголосовавшим за выход (Конституция Киргизской Республики)⁷.

В 2011 г. получила свое институциональное воплощение этническая политика — при аппарате президента начал свою работу Отдел этнической, религиозной политики и взаимодействия с гражданским обществом, с 2013 г. действует Государственное агентство по местному самоуправлению и межэтническим отношениям при правительстве Киргизии. В 2013 г. также была утверждена Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений, в которой определены основные цели и задачи этнической политики (см.: Концепция укрепления). Поправки были внесены и в Избирательный кодекс: так, количество кандидатов от этнических меньшинств должно быть не менее 15% от общего числа желающих стать депутатами.

Важным фактором обеспечения политической стабильности стало вступление Киргизии в ЕАЭС в августе 2015 г. Помимо льгот для киргизских мигрантов (отменено квотирование и обязательное разрешение на работу, срок пребывания без регистрации увеличен до 90 дней) и кредитования промышленных предприятий в рамках Российско-Киргизского фонда развития значительным преимуществом интеграции стала возможность обустройства киргизско-узбекской границы страны (на это уже выделено порядка 200 млн. дол.), что позволит значительно снизить уровень конфликтности между соседними странами, а также усилить контроль над наркотрафиком из Афганистана, идущим через Узбекистан.

Свидетельством постепенной стабилизации сложившейся политической системы стал мирный транзит президентской власти в декабре 2017 г., произошедший в соответствии с результатами выборов, на которых победу одержал глава правительства страны (в августе 2017 г. он ушел в отставку в связи с решением принять участие в президентской кампании) и представитель правящей Социал-демократической партии Кыргызстана С. Жээнбеков. Стоит отметить, что его основной соперник на выборах — О. Бабанов признал итоги выборов и обратился к своим сторонникам с призывом не устраивать акций протеста.

⁷ Конституция Киргизской Республики от 27 июня 2010 г. (В редакции Закона Киргизской Республики от 28.12.2016 г.) Режим доступа: http://www.gov.kg/?page_id=30199&lang=ru

Заключение

По всей видимости, преодоление имеющихся ловушек развития представляется для КР вероятным при условии достижения институционального равновесия, выраженного в комплементарности формальных и неформальных институтов. Это означает, что в силу социально-культурной и региональной разнородности киргизского общества и наличия равновесных групп интересов существует потребность не в иерархической, а, скорее, в горизонтальной самоорганизации акторов без единого монополизирующего власть центра. Этот общественный запрос нашел свое политическое выражение в парламентаризации политической системы и снижении объема полномочий президента. Децентрализация политического пространства Киргизии посредством целенаправленного перераспределения полномочий между официальными акторами в лице президента, правительства, парламента, судебной власти и формирующимися институтами гражданского общества позволила повысить взаимную подотчетность и подконтрольность действий всех ветвей власти, включая президентскую. Благодаря этому было в определенной степени снижено давление на главу государства со стороны неформальных структур, пытающихся использовать его полномочия в партикулярных интересах. Одновременно с помощью механизма квот в партийных списках создаются условия для включения в формальный политический процесс инокультурных групп, в первую очередь узбекского меньшинства.

С точки зрения институционального воплощения упомянутой комплементарности оптимальным стало создание премьер-президентской системы, которая, в частности, позволяет обеспечить повышение роли парламента как института представительства. Введение пропорциональной избирательной системы укрепляет региональные организации новых политических партий, что создает предпосылки для появления региональных лидеров, усиления внутрипартийной конкуренции и обновления партийных элит. Появляется и возможность обновления политической элиты КР в целом.

Повышению стабильности правительства, которое в современных условиях может быть только коалиционным, должны прежде всего способствовать меры по укреплению партийной дисциплины парламентских фракций.

Трансформация официальных институциональных рамок является важным шагом, но, очевидно, недостаточным в условиях слабости формальных государственных институтов. Как указывают Г. Хелмке и С. Левицки, неформальные спонтанные конкурентные/замещающие институты не чувствительны к изменениям формального дизайна (Helmke, Levitski, 2004).

Таким образом, для снижения конкуренции со стороны системы «кыргызчылыка» необходимо укрепление существующих и вновь создаваемых формальных институтов. Повышение эффективности деятельности, например, партий, может идти с помощью ревизии законодательства в области выборов и партийного строительства в направлении выработки более четких институциональных рамок, повышения прозрачности и отчетности, что будет способствовать росту доверия к этому институту. Очевидно, ревизия законодательства должна производиться в трех сферах: партийное финансирование, взаимоотношения государства и политических партий; внутрипартийная дисциплина. Эффективным способом достижения комплементарности могут быть институциональные изменения в направлении формализации неформальных механизмов, как это произошло с судами аксакалов и курултаями.

Значительную роль в данном процессе играет также решимость политической элиты республики придерживаться вновь установленных правил игры (подробнее см.: Roy, 2011).

Наиболее сложный вопрос представляют собой альтернативные институциональные изменения культурного характера. Так, Р. Инглхарт отмечает: «Можно поменять правителей и законы, но на изменение базисных установок, определяющих своеобразие культуры нации, уйдут долгие годы» (Inglehart, 1990, 19). На значение культуры как детерминирующего фактора политических изменений в странах Центральной Азии указывают многие исследователи (подробнее см.: Богатуров, 2010; Is non-Western democracy possible, 2017).

В частности, взрывной рост числа зарегистрированных религиозных организаций, как и деятельность транснациональной сети «Таблиги Джамаат»⁸, а также не имеющих регистрации общин салафитов и сторонников «Хизб ат-Тахрир», заставляют учитывать возможность расширения присутствия ислама в публичной сфере — процесса, весьма характерного для современных мусульманских политий (подробнее см.: Кудряшова, 2012). Согласно мнению экспертов, для этого в КР есть объективные предпосылки (см.: Восприятие населением), хотя по конституции создание партий на религиозной или этнической основе и преследование религиозными объединениями политических целей запрещены.

Одним из факторов, способствующих культурным изменениям, является образование. Стоит отметить, что у киргизских школьников есть возможность получения бесплатного высшего образования в России, например, при условии сдачи ЕГЭ или в рамках квот, ежегодно выделяемых российским правительством. По состоянию на 2017–2018 гг. квота составляла 400 мест⁹.

Библиографический список

- Блохина, А. О. (2017). Институциональные изменения и политическая стабильность в Киргизской Республике. *Вестник МГИМО–Университета*, 6(57), 102–115. DOI: 10.24833/2071-8160-2017-6-57-102-115
- Богатуров, А. Д. (2010). Отложенный нейтралитет. *Россия в глобальной политике*, 2. Режим доступа <http://www.globalaffairs.ru/number/Otlozhennyi-neitralitet-14859>
- Болпонова, А. (2015). Политические кланы Кыргызстана: история и современность. *Центральная Азия и Кавказ*, 18 (3–4), 57–72.
- Вардомский, Л. Б. (ред.) (2010). *Национальные особенности проявления мирового финансового кризиса в постсоветских странах*. М.: ИЭ РАН.
- Восприятие населением Кыргызской Республики идеологии религиозного экстремизма и его оценка государственной политики в противодействии экстремизму. Аналитическое исследование. Режим доступа 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
- Галиев, А. Г. (2011). Природа социально-экономических противоречий по линии «Север–Юг» в хозяйственном комплексе Кыргызстана. *Центральная Азия и Кавказ*, 2, 188–203.
- Грозин, А. В. (2010). Элиты Туркменистана и центральноазиатские кланы: общее, особенное и трудности модернизации. *Перспективы*. Режим доступа <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=72647>

⁸ Организация «Таблиги Джамаат» запрещена в РФ, Таджикистане и Казахстане как распространяющая ислам радикального толка.

⁹ Варианты поступления в российский вуз. Режим доступа: <https://studyinrussia.ru/actual/articles/kak-grazhdaninu-kirgizii-postupit-v-rossiyskiy-vuz/>

- Иманалиев, М. (2008). *Кыргызчылык. Неформальные институты и «правила политической игры» в Кыргызстане*. Режим доступа <http://centrasia.ru/newsA.php?st=1199880720>
- Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений (2013). Режим доступа: http://www.president.kg/files/docs/kontseptsiya_ukrepleniya_edinstva_naroda_i_mejtnicheskikh_otnosheniy_v_kr.pdf
- Кудряшова, И. В. (2016). Как обустроить разделенные общества. *Политическая наука*, 1, 15–33
- Кудряшова, И. В. (2012). Политические изменения и трансформация идентичности в странах мусульманского Востока. В Семененко И. С. (ред.) *Политическая идентичность и политика идентичности*, Т. 2 (с. 155–184). М.: РОССПЭН.
- Кынев, А. В. (2005). *Кыргызстан до и после «тюльпановой революции»*. Режим доступа <http://www.igpi.ru/info/people/kynev/1128082583.html>
- Кыргызская Республика. Парламентские выборы 4 октября 2015. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Режим доступа <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>
- Линке, П., Наумкин, В. В. Звягельская, И. Д. (2009). *Годы, которые изменили Центральную Азию*. М.: ИВ РАН, ЦСПИ.
- Лунев, С. И. (2007). Политические процессы в Центральной Азии. В Воскресенский А. Д. (ред.) *Политические системы и политические культуры Востока* (с. 454–481). М.: АСТ: Восток-Запад.
- Образование в Республике Таджикистан. 25 лет государственной независимости. Статистический сборник (2016). Бишкек: Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. Режим доступа http://oldstat.www.tj/ru/img/c1464007cb84f4e545746a409ba5794c_1467094723.pdf
- Омаров, Н. (2008). «Синдром Франко» или неформальная политика в Кыргызстане. В сб. *Демократия и неформальная политика в Кыргызстане*. Бишкек: Институт общественной политики. Режим доступа <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1210797840>
- Статистический ежегодник Кыргызской Республики 2006–2010* (2011). Режим доступа <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/11c73093-b20a-4e72-aeb8-30d1cc21f913.pdf>
- Шкель, С. Н. (2016). Неопатримониальные практики и устойчивость авторитарных режимов Евразии. *Полития*, 4(83), 94–107.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about it*. N.Y.: Oxford University Press.
- Collins, K. (2006). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstone, J. (2002). Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict. *Journal of International Affairs*, 56 (1), 3–22.
- Helmke, G., Levitski, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Roy, M. S. (2011). Future of Parliamentary Democracy in Kyrgyzstan. *Strategic Analysis*, 35(2), 199–206.
- Voskressensky, A. D. (Ed.) (2017). *Is Non-Western Democracy possible? A Russian Perspective*. New Jersey: World Scientific.

Статья поступила в редакцию 06.10.2019

Статья принята к публикации 11.11.2019

Для цитирования: Глазова Е. С. Киргизия: институциональные изменения как выход из «ловушек развития». — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2019. Т. 20. № 4. С. 49–62.

KYRGYZSTAN: INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS AS A WAY TO OVERCOME THE “TRAPS OF DEVELOPMENT”

E. S. Glazova

Ekaterina S. Glazova, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Vernadskogo prosp., 76, Moscow, 119454, Russia.
E-mail: glazova05@mail.ru. ORCID 0000-0001-5565-2493

Abstract. This article examines the features of political development of Kyrgyzstan — a politically unstable country which experienced a violent regime transition. The research is built around the analysis of informal norms and practices which regulate the sphere of socio-political relations (the so-called «kyrgyzchylyk») in Kyrgyzstan. Clans are singled out as main organizational units (actors) of the informal field in Kyrgyzstan, since they are the effective informal structures operating in collusion with the legitimate power. The author identifies factors which enabled clans to adjust to the changes and to effectively function under different regimes. Due regard for the special features of the post-Soviet period of Kyrgyz society development has enabled the author to identify two types of traps — “the poor governance trap” and the conflict trap” (P. Collier) in Kyrgyz political process. The research evaluates the new formal norm-creation process aimed at the transformation of the system of group interests’ representation after the 2010 conflict. Thus, it was observed that the official institutions had been modified to adapt to the country’s horizontal self-organization of the actors (clans) and the heterogeneity of Kyrgyz society. The consensus of the main political elites has led to the parliamentary structure of the political system and to the redistribution of powers between the formal actors — the President, the Government, the Parliament, the Judiciary, on the one hand, and the emerging civil society institutions, on the other. At the same time, favorable conditions were created to formally represent ethnic group interests, the Uzbek minority group in particular. The resulting institutional changes are perceived as positive with a view to overcoming the institutional imbalance.

Keywords: Kyrgyzstan, “color revolutions”, political instability, formal and informal institutions, “traps of development”, institutional balance, effectiveness of political institutions
DOI: 10.31429/26190567-20-4-49-62

References

- Blochina, A. O. (2017). *Institutsionalnye izmeneniia i politicheskaia stabilnost v Kirgizskoi Respublike* [Institutional Changes and Political Stability in Kyrgyz Republic]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Vestnik of MGIMO University], 6(57), 102–115. DOI: 10.24833/2071-8160-2017-6-57-102-115
- Bogaturov, A. D. (2010). *Otlozhennyi neitralitet?* [Delayed Neutrality?]. *Rossiiia v globalnoi politike* [Russia in Global Affairs], 2. Retrieved from <http://www.globalaffairs.ru/number/Otlozhennyi-neitralitet-14859>
- Bolponova, A. (2015). *Politicheskie klany Kyrgyzstana istoriia i sovremennost'.* [Political Clans of Kyrgyzstan: History and Modernity]. *Central'naya Aziya i Kavkaz* [Central Asia and Caucasus], 18(3–4), 57–72.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about it.* N.Y.: Oxford University Press.
- Collins, K. (2006). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Galiev, A. G. (2011). *Priroda sotsialno-ekonomicheskikh protivorechii po linii “Sever-Iug” v khoziaistvennom komplekse Kyrgyzstan.* [Socioeconomic Contradictions between the North and the South in Kyrgyzstan’s Economic Complex]. *Central'naya Aziya i Kavkaz* [Central Asia and Caucasus], 2, 188–203.
- Goldstone, J. (2002). *Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict.* *Journal of International Affairs*, 56 (1), 3–22.

- Grozin, A. V. (2010). Elity Turkmenistana i tsentralnoaziatskie klany obshchee osobennoe i trudnosti modernizatsii [Turkmenistan's elites and clans in Central Asia: the common, the different and problems of modernization]. *Perspektivy* [Perspectives]. Retrieved from <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=72647>
- Helmke, G., Levitski, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Imanaliev, M. (2008). *Kyrgyzchylyk. Neformalnye instituty i pravila politicheskoi igry v Kyrgyzstane* [Kyrgyzchylyk. Informal Institutions and the “Rules of a Political Game” in Kyrgyzstan]. Retrieved from <http://centrasia.ru/newsA.php?st=1199880720>
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kontseptsiiia ukrepleniia edinstva naroda i mezhetnicheskikh otnoshenii [The Concept Idea of Strengthening the Unity of the People and of the Interethnic Relations] (2013). Retrieved from http://www.president.kg/files/docs/kontseptsiiia_ukrepleniia_edinstva_naroda_i_mejtnicheskikh_otnosheniy_v_kr.pdf
- Kudryashova, I. V. (2012). Politicheskie izmeneniya i transformatsiya identichnosti v stranah musul'manskogo Vostoka. [Political Change and Identity Transformation in the Muslim States] v Semenenko I. S. (Ed.) *Politicheskaya identichnost' i politika identichnosti* [Political Identity and Identity Politics] (pp. 155–184), Vol. 2, M.: ROSSPEN.
- Kudryashova, I. V. (2016). Kak obustroit' razdelennye obshchestva [How to Accomplish Stability in Divided Societies]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 1, 1–33.
- Kynev, A. V. (2005). *Kyrgyzstan do i posle tiul'panovoi revoliutsii* [Kyrgyzstan before and after the Tulip Revolution]. Retrieved from <http://www.igpi.ru/info/people/kynev/1128082583.html>
- Kyrgyzskaya Respublika. Parlamentskie vybory 4 oktyabria 2015. Zakliuchitelnyi otchet Missii OBSE/BDIPCH po nabliudeniui za vyborami [Kyrgyz Republic. Parliamentary Elections (October 4, 2015). OSCE/ODIHR Election Observation Mission's Final Report]. Retrieved from <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>
- Linke, P., Naumkin, V. V. Zvyagel'skaya, I. D. (2009). *Gody, kotorye izmenili Central'nuyu Aziyu* [The Years that Changed Central Asia] M.: IV RAN, CSPI.
- Lunev, S. I. (2007). Politicheskie protsessy v Tsentralnoi Azii. [Political Processes in Central Asia] In Voskresenskiy A. D. (Ed.) *Politicheskie sistemy i politicheskie kul'tury Vostoka* [Political Systems and Political Cultures of the East] (pp. 454–481) M.: AST: Vostok-Zapad.
- Obrazovanie v Respublike Tadjikistan. 25 let gosudarstvennoy nezavisimosti. Statisticheskiy sbornik. [Education in the Republic of Tajikistan, 25 Years of the State Independence] (2016). Bishkek: Agentstvo po statistike pri Prezidente Respubliki Tadjikistan [Bishkek: Statistics Bureau under the President of the Republic of Tajikistan] Retrieved from http://oldstat.www.tj/ru/img/c1464007cb84f4e545746a409ba5794c_1467094723.pdf
- Omarov, N. (2008). “Franko Syndrome” ili neformal'naya politika v Kyrgyzstane. [“Franko Syndrome” or Informal Politics in Kyrgyzstan]. In *Sindrom Franko ili neformal'naya politika v Kyrgyzstane* [Democracy and Informal Politics in Kyrgyzstan]. Bishkek: Institut obshchestvennoi politiki. Retrieved from <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1210797840>
- Roy, M. S. (2011). Future of Parliamentary Democracy in Kyrgyzstan. *Strategic Analysis*, 35(2), 199–206.
- Shkel', S. N. (2016). Neopatrimonialnye praktiki i ustoychivost' avtoritarnykh rezhimov Evrazii [Neopatrimonial Practices and Stability of Authoritarian Regimes in Eurasia]. *Politiia* [Politeia], 4(83), 94–107.
- Statisticheskii ezhegodnik Kyrgyzskoi Respubliki 2006–2010 [The Statistical Yearbook of Kyrgyz Republic, 2006–2010] (2011). Retrieved from <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/11c73093-b20a-4e72-aeb8-30d1cc21f913.pdf>
- Vardomskii, L. B. (Ed.) (2010). *Natsionalnye osobennosti proiavleniia mirovogo finansovogo krizisa v postsovetikh stranakh* [National Specifics of the Global Financial Crisis in Post-Soviet Countries]. M.: IE RAN.

Voskressensky, A. D. (Ed.) (2017). *Is Non-Western Democracy possible? A Russian Perspective*. New Jersey: World Scientific.

Vospriiatie naseleniem Kyrgyzskoi Respubliki ideologii religioznogo ekstremizma i ego otsenka gosudarstvennoy politiki v protivodeistvii ekstremizmu. Analiticheskoe issledovanie. [Kyrgyzstan Population's Attitude to Religious Extremism Ideology and Their Evaluation of the Government's Policy in Counteracting Extremism. Analytical Research]. Retrieved from 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

Received 06.10.2019

Accepted 11.11.2019

For citation: Glazova E. S. Kyrgyzstan: Institutinal Transformations as a Way to Overcome the “Traps of Development”.— *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2019. Vol. 20. No. 4. Pp. 49-62.

© 2019 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).