

## **НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ УЗБЕКИСТАНА ПОВЫШАЕТ ГРАДУС АВТОКРАТИИ В СТРАНЕ**

Алишер Ильхамов

23 апреля 2023 г.

### Содержание

Предыстория.....	1
Мотивы изменения конституции.....	2
Шаги в сторону усиления автократии.....	3
Мотивы президента по подрыву принципа разделения властей .....	4
Последствия для развития страны.....	6
Ссылки.....	7

### Предыстория

30 апреля этого года состоится референдум по утверждению новой конституции Республики Узбекистан. С инициативой обновить ее первоначально выступил президент Шавкат Мирзиёев в своей инаугурационной речи 6 ноября 2021 года по случаю повторного, второго по счету избрания на свой пост.<sup>1</sup> Через месяц в своей речи по случаю 29-й годовщины Конституции Республики Узбекистан он предложил принять поправки к 30-летию конституции, то есть к 8 декабря 2022 года.<sup>2</sup>

20 мая 2022 года На совместном заседании Сената и Законодательной палаты Олий Мажлиса была образована конституционная комиссия по внесению изменений в конституцию.<sup>3</sup> Ровно через месяц, 20 июня 2022 года, на встрече с членами конституционной комиссии Мирзиёев предложил принять поправки в конституцию через референдум. На следующий день проект был внесён в Законодательную палату, которая 24 июня одобрила его в первом чтении, и на следующий день этот проект был опубликован в печати. Первоначально на его обсуждение отводилось всего 10 дней, однако последующие события внесли значительные коррективы в эти планы.

Когда выяснилось, что поправками предусматривалось лишить Каракалпакстан статуса суверенной республики в составе Узбекистана с правом выхода из него через голосование на референдуме, 1 июля прошлого года в этой автономной республике вспыхнули массовые протесты. Возмущенные тем, что их практически ставили перед фактом этих поправок, жители республики вышли на улицы. Узбекские силовые органы жестоко подавили эти протесты, но президент Мирзиёев вынужден был отозвать ту часть конституционных поправок, которая касалась статуса Каракалпакстана в составе страны.<sup>4</sup> В коридорах власти очевидно наступило понимание, что поспешность с изменением конституции чревато серьезными политическими кризисами. Поэтому было принято решение отложить на определенный срок принятие всех конституционных поправок.

Только в 2023 году процесс был возобновлен, и 10 марта 2023 года решением Законодательной палаты Олий Мажлиса было решено, что необходимо не просто вносить изменения и дополнения в Конституцию, но принять новую конституцию, якобы по той причине, что основной закон обновляется на 65%. Таким образом, было принято решение принять конституцию в новой редакции и вынести ее утверждение на голосование 30 апреля.<sup>5</sup>

## Мотивы изменения конституции

Суть этой инициативы по изменению Конституции была ясна с самого начала – обосновать обнуление президентских сроков Шавката Мирзиёева, чтобы дать ему возможность «избираться» на следующие два срока, то есть еще на 14 лет, учитывая то, что срок отдельно взятого срока президентства увеличивался новой конституцией с 5 до 7 лет.

В принципе, в такого рода псевдо-правовых трюках для обоснования продления президентских сроков авторитарного правителя по истечению первых двух не было ничего нового. К ним прибегал и предыдущий президент Ислам Каримов, который в итоге умудрился править страной 26 лет, до самой своей смерти. К аналогичной практике прибегали, к примеру, и российский президент Владимир Путин, и казахский президент Нурсултан Назарбаев, да и лидеры всех остальных республик Центральной Азии. Практически все авторитарные правители, по крайней мере, на постсоветском пространстве, намеривались и намериваются править фактически пожизненно, но при этом желают соблюдать определенные формально-правовые процедуры, чтобы создать видимость правовой легитимности своего затянувшегося по времени правления.

Истинные мотивы, стоящие за решением о конституционных изменениях, еще в июне прошлого года выдал бывший тогда первым заместителем председателя Сената Олий Мажлиса Садык Сафаев, который в своем интервью Kip.uz заявил, что в случае принятия новой Конституции Узбекистана Шавкат Мирзиёев сможет снова участвовать в выборах президента, поскольку его предыдущие два срока не будут приниматься во внимание из-за новых правовых реалий.<sup>6</sup> Уже в марте 2023 года Конституционный суд Узбекистана тоже выдал эти мотивы, заявив, что с принятием новой конституции при применении нормы об ограничении нахождения на посту президента двумя сроками не будут приниматься в расчет, сколько сроков действующий президент занимал свой пост до сих пор.<sup>7</sup>

При этом, власти преподнесли решение о принятии новой конституции стремлением создать правовой фундамент для дальнейших преобразований в стране, осуществляемых под руководством действующего президента, а также необходимостью внести в основной закон ряд прогрессивных правовых норм. Действительно, ряд таких статей, в том числе

прогрессивного характера, были добавлены в проект новой конституции. Однако часть из них носит или чисто декларативный характер, или могли бы быть введены принятием обычных законов, или же достаточно было принятия отдельных поправок, которые не вели бы к оправданию обнуления текущих сроков президентства Шавката Мирзиёева.

В качестве чисто декларативных можно назвать намерение объявить Узбекистан социальным государством, а также то, что теперь якобы будет соблюдаться принцип «человек — общество — государство», заменяющий принцип «государство — общество — человек».

Декларативным можно также считать вводимое положение, согласно которому честь и достоинство человека неприкосновенны, и ничто не может быть основанием для их дискриминации. Учитывая установившуюся авторитарную практику управления страной и частое пренебрежение властями уже принятых законов, прежде всего конституционных норм, эти декларативные заявления звучат как пустой звук и могут служить разве что декоративному оформлению новой версии основного закона.

Вместе с тем, в проект новой конституции введен ряд статей действительно прогрессивного характера, которые на практике могут иметь определенное влияние на то, как функционируют государственные институты. В числе этих норм – статья о соблюдении принципа «*habeas corpus*» (то, что лицо не может быть задержано более чем на 48 часов без постановления суда) и «правила Миранды» (разъяснение лицу при его задержании его прав и основания для задержания). Но для введения их в практику государственных дел достаточно было принятия обычных законов или президентских указов, а самое главное, их реализация нуждалась и до сих пор нуждается в политической воле, а также в независимости правосудия. Более того, принцип «*habeas corpus*» не является новой правовой нормой для Узбекистана. Он был формально принят на вооружение еще в 2005 году Указом Президента Узбекистана «О передаче судам права выдачи санкции на заключение под стражу», основные положения которого должны были вступить в силу с 1 января 2008 г.<sup>8</sup> Однако международная правозащитная организация Human Rights Watch, проанализировав практику задержания лиц узбекскими правоохранительными органами, пришла к выводу о том, что этот принцип в реальности не соблюдается. В этой связи возникает вопрос, если до сих пор обязательства Узбекистана по выполнению принципа «*habeas corpus*» остались на бумаге и на практике не выполнялись, то с какой стати он будет выполняться после того, как будет включен в конституцию?

## Шаги в сторону усиления автократии

Если бы речь шла только о создании квази-правовых оснований для продления сроков президентства Шавката Мирзиёева еще на два новых срока, то это было бы полбеды. Речь шла бы только об откладывании на неопределенно долгий срок перспектив демократизации политической системы страны.

На деле все оказалось хуже. К сожалению, из наблюдателей мало кто до сих пор заметил, что некоторые изменения в конституции, которые можно назвать ключевыми, только усиливают авторитарный характер режима правления в стране, подрывая принцип разделения властей.

Речь идет о разделении полномочий между президентом и парламентом в вопросе назначения на ключевые государственные должности, такие как Премьер-Министр, члены Кабинета министров, Генеральный прокурор, Председатель Службы государственной безопасности. По конституции, действовавшей до 30 апреля этого года, президент предлагал

кандидатуры на эти должности, а парламент их утверждал. Конечно же, в силу того, что из-за недопущения реальной политической оппозиции к выборам в парламент последний оставался ручным для президента, а партии, представленные в Законодательной палате, карманными. В этих условиях президент *де факто* сам решал, кого и на какую должность в высших эшелонах власти назначать. Но все же он должен был следовать определенной процедуре, предусмотренной принципом разделения властей. Согласно этой процедуре, он должен был представлять парламенту кандидатуры на указанные должности для их утверждения парламентом, пусть даже если это было на деле чистой формальностью.

Сейчас, новой конституцией этот порядок радикально меняется, поскольку парламент, пусть и ручной, лишается даже указанного формального права утверждать кандидатуры на ключевые должности в государственном аппарате. Поясним, что именно произошло.

Согласно статьям 78 – 80 конституции, действовавшей до 30 апреля 2023 года, кандидатуры Премьер-Министра, членов Кабинета министров, Председателя Службы национальной безопасности, а также Генерального прокурора утверждались Олий Мажлисом по представлению президентом.<sup>9</sup> В проекте же новой конституции, теперь уже в статьях 94 и 95, но по тем же вопросам, касающимся назначения этих указанных категорий должностных лиц, вместо слов «утверждение» (на узбекском языке – тасдиқлаш) используется уже другое слово – «одобрение» (на узбекском языке – маъқуллаш).<sup>10</sup>

При такой терминологической замене смысл процедуры радикально меняется: если «утверждение» означает решение формально суверенной ветви власти, есть акт власти как таковой, то «одобрение» звучит только как выражение поддержки уже состоявшемуся решению президента. В данной ситуации только решение президента является актом власти. Роль же парламента оказывается всего лишь консультативной, а не решающей.

Эта консультативная роль Олий Мажлиса особенно проявляется в вопросе назначения Председателя Службы государственной безопасности. Если согласно статье 80 конституции, действовавшей до 30 апреля 2023 года, кандидат на эту должность подлежал утверждению Сенатом по представлению президента, то в новой конституции с парламентом в лице Сената президент только консультируется при его назначении. В данном случае от Сената даже не требуется «одобрения» представленной кандидатуры.

Учитывая эти изменения ключевых норм конституции, касающихся формирования государственного аппарата, можно сделать вывод о том, что новой конституцией подрывается принцип разделения властей. При этом парламент начинает терять полномочия отдельной ветви власти и походить скорее на консультативный орган. Сам же президент завладевает рядом законодательных полномочий, усиливая тем самым авторитарную природу системы правления Узбекистана. Можно даже говорить, что эта система правления в определенной степени начинает походить на монархическую.

## Мотивы президента по подрыву принципа разделения властей

Почему же президент Мирзиев идет на этот шаг, меняя устоявшийся правовой порядок в стране, предусматривающий, хотя бы на формальном уровне, разделение властей? Очевидно из-за того, что он не уверен в том, что сможет в условиях кризисной ситуации удержать полный контроль над парламентом, даже опираясь на формальные и неформальные механизмы обеспечения политического контроля над страной и государственным аппаратом,

механизмы, которые он унаследовал от предыдущего президента Ислама Каримова и не менял с тех пор. Напомним, в чем заключались и заключаются эти механизмы. Это:

- прежде всего, контроль над всеми силовыми органами, который позволяет президенту подчинять все общество и все государственные институты под угрозой применения силы;
- допущение в Законодательную палату парламента исключительно карманных политических партий и недопущение представителей реальной оппозиции, что делает этот орган совершенно ручным;
- полный контроль над местными органами власти посредством прямого назначения президентом глав местной администрации. Это позволяет президенту не только контролировать эту местную администрацию, но и Сенат, который формируется из представителей местных органов власти, полностью контролируемых областными хокимами. Тут надо отметить, что авторитарный характер власти в стране даже в большей степени, чем в центре, проявляется на местном уровне. Это просто видно уже по тому произволу властей, который царит на местном уровне, когда местные хокимы ведут себя по отношению к местному населению, мало отличаясь от ханов периода Средневековья.
- дополнительно к контролю над делегированием в Сенат представителей местных органов власти, часть сенаторов назначается самим президентом. По конституции, действовавшей до 30 апреля 2023 г., высшая палата Олий Мажлиса состояла из 100 сенаторов, шестнадцать из которых назначались президентом. Согласно новой конституции, число сенаторов уменьшается до 65, девять из которых будет назначаться напрямую президентом. Уменьшение состава Сената позволит, скорее всего, упростить контроль со стороны президента над Сенатом.

По всей видимости, Мирзииев решил, что этих механизмов ему будет недостаточно, чтобы гарантировать полный контроль над властью, и решил подстраховаться, присвоив себе ряд ключевых полномочий, которые были ранее закреплены за парламентом. Его неуверенности очевидно способствовали политические кризисы, которые он сам уже успел пережить за время своего правления. А он пережил как минимум два кризиса. Первым были упомянутые выше массовые протесты в Каракалпакстане в начале июля 2022 года. Хотя власти жестоко подавили эти протесты, в результате того, что при этом погибли десятки граждан республики, политическая легитимность президента Мирзииева была сильно подорвана. Другой кризис был менее заметен для наблюдателей, но также негативным образом сказался на легитимности правления Мирзииева. Этот кризис произошел в декабре 2022 года, когда с наступлением морозов система газо- и электроснабжения в стране потерпела коллапс, что вызвало значительное недовольство населения, особенно в столице. Мирзииев был вынужден отправить в отставку некоторых самых близких к нему должностных лиц, например, мэра Ташкента Джахонгира Артыкходжаева<sup>11</sup> и даже подвергнуть задержанию несколько руководителей энергетических предприятий.<sup>12</sup> Возможно, Мирзииев воспринял этот коллапс энергосистемы страны как заговор против него, с целью спровоцировать массовые протесты и на их волне привести к смещению его от президентства. Он видимо убедился в том, что в случае повторения подобного рода кризисов не сможет сохранить контроль за властью и страной, полагаясь только на силовые органы и систему патронажа, то есть неформальные механизмы обеспечения лояльности ему влиятельных лиц.

Также на него, наверное, оказал устрашающее воздействие политический кризис, который имел место в Казахстане в январе 2022 года, когда президентское кресло под Касым-Жомарт Токаевым пошатнулось из-за массовых волнений, которые вспыхнули в стране первоначально из-за социально-экономических причин, но потом переросли в попытки свержения власти.

## Последствия для развития страны

В своей статье “Mirziyoyev-Led Uzbekistan: Balancing Between Political Legitimacy and Autocracy”, опубликованной в январе 2022 года,<sup>13</sup> я рассматривал то, как авторитарные режимы балансируют между стремлением обеспечить себе политическую легитимность и, в то же время, сохранить контроль над властью и страной, причем по возможности на пожизненный срок. Следование авторитарного лидера этим двум полюсам в его главных стратегических приоритетах диктует ему, как формировать административную систему, на которую бы он опирался в достижении своих задач. Эта система должна соответствовать выполнению обеих указанных приоритетов, то есть, должна, с одной стороны, обеспечивать лояльность всего государственного аппарата, и, в то же время, быть способной профессионально решать задачи управленческого характера, чтобы гарантировать необходимый минимум политической легитимности режима правления. А это, в свою очередь, ведет к стремлению авторитарного лидера сочетать принципы лояльности и меритократии при формировании государственного аппарата. На практике такое сочетание принципов часто выливается во внутри-аппаратное разделение труда: одних должностных лиц держат на своих постах в большей степени из-за их лояльности к президенту, других же - для того, чтобы задачи управленческого характера выполнялись на достаточно профессиональном уровне. Причем в административной иерархии первые (лояльные) занимают ключевые, вторые же (технократы) – второстепенные позиции.

При таком положении вещей, если политическая легитимность снижается, то авторитарный лидер оказывается вынужденным для восстановления баланса между двумя указанными стратегическими приоритетами прибегать или к кооптации в систему власти технократов, призванных обеспечить восстановление политической легитимности правящего режима, или же - к репрессиям, ограничениям гражданских свобод и усилению пропаганды, что в свою очередь, затягивает этот режим в воронку дальнейшего падения своей легитимности в глазах общества. Возможно также совмещение этих двух мер – и кооптация технократов, и усиление репрессий, что мы и наблюдаем в настоящий исторический момент.

Возможен также и реверсивный процесс, тоже наблюдаемый в настоящий момент, когда авторитарный правитель в превентивном порядке усиливает авторитарный характер правящего режима, но при этом, чтобы уменьшить негативный эффект этих мер для его репутации, особенно на международной арене, прибегает к определенным уступкам в сфере прав человека и обеспечения верховенства закона. Особо Шавкат Мирзиёев видимо опасается международной изоляции, в которую в свое время попал Ислам Каримов из-за его чрезмерной репрессивной политики.<sup>14</sup> Именно такого рода соображениями видимо было продиктовано то, что в преддверии непопулярного в обществе референдума по новой конституции и видимо в стремлении создать благоприятный фон для предстоящего голосования, властями были сделаны уступки призывам представителей гражданского общества и международных институтов принять законодательство по противодействию домашнему насилию в отношении женщин и детей. Соответствующий закон был принят Сенатом 6 апреля, что вызвало даже похвалы со стороны Amnesty International.<sup>15</sup>

Но пока неясно, насколько устойчивым будет этот тренд в сторону уступок по вопросам прав человека, и будут ли проводиться реформы по установлению верховенства закона в стране. Теоретически, сам по себе авторитарный режим правления не является непреодолимым препятствием для прогресса в этих сферах. Прецедентом такого сочетания служит Германия, где независимость судебной власти исторически старше демократии, и даже Россия, где в XIX веке была в определенной степени достигнута независимость правосудия. Так, уже при царе Александре II в результате реформы 1864 года в Российской Империи был введен суд присяжных.<sup>16</sup> Одним из индикаторов обретения этим судом независимости стало оправдание 31 марта 1878 года одним из таких судов присяжных революционерки Веры Засулич, которую судили за покушение на жизнь петербургского градоначальника генерала Федора Трепова.<sup>17</sup>

Несмотря на вероятность того, что президент Мирзиев в целях сохранения за собой имиджа реформатора, или хотя бы не оказаться в международной изоляции, пойдет на небольшие уступки в сфере прав человека, которые бы не затрагивали основ его авторитарного правления, трудно представить однако, что он предпримет действительно серьезные шаги по достижению независимости правосудия в стране. Просто потому, что будучи уже погрязшим в коррупционных скандалах, он рисковал бы самому оказаться на скамье подсудимых.

Исходя из выше изложенного, следует ожидать дальнейших попыток режима Мирзиева балансировать между двумя конфликтующим друг с другом стратегическими приоритетами и соответствующими принципами формирования административной системы. Однако по причине неизбежного накопления дальнейших политических кризисов и коррупционных процессов, которые будут неизбежно дестабилизировать обстановку в стране, ему все труднее будет усидеть одновременно на соответствующих двух стульях, то есть сохранить контроль за властью и, в то же время, обеспечить достаточный уровень своей политической легитимности. В свете этих вызовов, следует ожидать постепенное смещение этого режима в сторону методов закручивания гаек в стране, процесс, который уже стал набирать силу за последние два года.

## Ссылки

---

<sup>1</sup> Gazeta.uz, 6 ноября 2021 <https://www.gazeta.uz/ru/2021/11/06/reforms/>

<sup>2</sup> Gazeta.uz, 7 декабря 2021, <https://www.gazeta.uz/ru/2021/12/07/constitution/>

<sup>3</sup> Gazeta.uz, 20 мая 2022, <https://www.gazeta.uz/ru/2022/05/20/commission/>

<sup>4</sup> Подробнее об этой истории см. мою статью о событиях в Каракалпакстане: <https://adcmemorial.org/en/articles/alisher-ilkhamov-on-the-events-in-karakalpakstan-in-early-july-2002/?fbclid=IwAR3PTRFSdEVI6ssiORbiYeWICablLir0p1heN7XEclLa50yPOegr5XUJLxPw>

<sup>5</sup> Gazeta.uz, 10 марта 2023, <https://www.gazeta.uz/ru/2023/03/10/constitution/>

<sup>6</sup> Kun.uz, 16.06.2022, <https://kun.uz/news/2022/06/16/shavkat-mirziyoyev-hokimiyatga-tish-tirnogi-bilan-yopishib-olgan-siyosatchi-emas-sodiq-safoyev-prezidentlik-muddatlari-nollashtirilishini-aytdi>

<sup>7</sup> Gazeta.uz, 14 марта 2023, <https://www.gazeta.uz/ru/2023/03/14/referendum/>

<sup>8</sup> Lex.uz, 08.08.2005, <https://lex.uz/docs/755846>

<sup>9</sup> Ўзбекистон Республикаси Конституцияси (узбекская версия), <https://constitution.uz/uz/clause/index#section20>; Конституция Республики Узбекистан (русская версия), <https://constitution.uz/ru/clause/index#chapter24>

---

<sup>10</sup> Ўзбекистон республикаси конституциявий қонунининг лойиҳаси (узбекская версия), <https://meningkonstitutsiyam.uz/uz.pdf>; Проект конституционного закона республики Узбекистан (русская версия), <https://meningkonstitutsiyam.uz/rus.pdf>

<sup>11</sup> Gazeta.uz, 16 января 2023, <https://www.gazeta.uz/ru/2023/01/16/artikxodjaev/>

<sup>12</sup> Gazeta.uz, 12 декабря 2022, <https://www.gazeta.uz/ru/2022/12/12/criminal-proceedings/>

<sup>13</sup> См.: <https://cenasiaduediligence.uk/our-report-example-2/>

<sup>14</sup> Индикатором этой международной изоляции Ислама Каримова была отмена его визита в Чехию в феврале 2014 года. Его визит не состоялся из-за возражений против этого визита со стороны представителей гражданского общества в этой стране и нежелания правительства принимать диктатора. – см.: Озодлик, 13 февраля, 2014, <https://www.ozodlik.org/a/25263243.html>

<sup>15</sup> Amnesty International, 06/04/2023, <https://eurasia.amnesty.org/2023/04/06/parlament-uzbekistana-prinyal-davno-nazrevshij-zakon-ob-ugolovnoj-otvetstvennosti-za-nasilie-v-seme/>

<sup>16</sup> Ассоциация юристов России, <https://alrf.ru/articles/sud-prisyazhnykh-v-rossii-istoriya-stanovleniya-i-kak-on-rabotaet-seychas/>; также см.: THE ESSENTIAL ELEMENTS OF JUDICIAL INDEPENDENCE

AND THE EXPERIENCE OF PRE-SOVIET RUSSIA, WILLIAM AND MARY

BILL OF RIGHTS JOURNAL, VOLUME 5, WINTER 1996, ISSUE 1,

<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1465&context=wmborj>

<sup>17</sup> Zakon.ru, 20.06.2020,

[https://zakon.ru/blog/2020/6/20/pochemu\\_otmenili\\_samyj\\_izvestnyj\\_opravdatelnyj\\_verdikt\\_suda\\_prisyazhnyh](https://zakon.ru/blog/2020/6/20/pochemu_otmenili_samyj_izvestnyj_opravdatelnyj_verdikt_suda_prisyazhnyh)