

Паска Олег Володимирович,
к. держ. упр., асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту,
НУ “Львівська політехніка”, м. Львів
ORCID 0000-0001-9058-5169

УДК 354:342.3/(575.1)

doi:10.34213/db.19.01.10

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА УЗБЕКИСТАНУ В КОНТЕКСТІ ІНДЕКСІВ ДЕМОКРАТІЇ

Розглянуто особливості виникнення та процес становлення інституту президентства в Узбекистані, його конституційні повноваження в період 1991–2018 рр., їх вплив на формування законодавчої, судової та виконавчої гілок влади. Проаналізовано наявність кореляції між цими повноваженнями та величинами таких основних індикаторів демократичного розвитку країни, як індекс трансформації Бертельсманна, індекс “Свобода у світі” та “Polity IV”. На основі порівняння цих показників з аналогічними даними окремих постсоціалістичних країнах зроблено висновки щодо шляхів прискорення демократизації Узбекистану.

Ключові слова: інститут президентства; конституційні повноваження інституту президентства; індекси демократії.

Постановка проблеми. Повноваження, формування та функціонування інституту президентства в Узбекистані, його вплив на політичні та економічні процеси, основні показники демократичного розвитку країни суттєво відмінні від аналогічних показників в Україні. Незважаючи на це кількість досліджень в Україні щодо особливостей створення, функціонування та впливовості інституту президентства Узбекистану є незначною. З огляду на важливість налагодження ефективної співпраці між країнами, вивчення особливостей становлення й функціонування інституту президентства в Узбекистані, його ролі та впливу на узбецьке суспільство є доволі актуальним.

Ще одним аргументом на користь того, що необхідно приділити увагу вивченню цього інституту в Узбекистані, є те, що у більшості досліджень науковці, які займаються проблематикою інституту президентства, зазвичай зараховують Узбекистан до країн з гіпертрофованим інститутом президентства, ставлячи його в один ряд з низкою країн Латинської Америки, Російською Федерацією, Казахстаном, Білоруссю, Азербайджаном, Таджикистаном, Туркменістаном. Одним із основних аргументів такого підходу до класифікації

автори вважають незбалансовані повноваження президента з повноваженнями парламенту, судової та виконавчої гілок влади. Це дає підстави науковцям стверджувати, що баланс влади суттєво зміщений в сторону її концентрації в руках президента, що, у свою чергу, закріплено в конституціях зазначених країн [10]. З огляду на такий підхід Узбекистан, як правило, відносять до країн з суперпрезидентською або з надпрезидентською владою, в яких відбувається встановлення авторитаризму.

Іншу позицію в цій дискусії, як правило, займають науковці з Російської Федерації, які для окреслення сильної президентської влади запровадили термін “інституціоналізація інституту президентства” або “деперсоналізація інституту президентства” та запропонували для цього відповідний індекс, очевидно з огляду на процеси в Російській Федерації. З цією метою російські вчені пропонують для пострадянських країн замінити розгляд переходів від авторитаризму до демократії на питання “інституціоналізації та консолідації політичного режиму”, пов’язуючи це з такими характеристиками, як “політична стабільність і керованість”. Проте навіть російські вчені стверджують, що в Узбекистані встановлена “консолідована персоналістська диктатура” [1].

Для того, щоб з’ясувати тенденції у розвитку політичного режиму в країні, доцільно вивчити наявність певних кореляцій між зміною обсягу повноважень інституту президентства в Узбекистані та змінами основних індексів демократичного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науковій літературі є небагато досліджень, які стосуються проблематики інституту президентства в Узбекистані. Серед них можна виокремити монографії Т. Ляшенко “Трансформація політичних систем в країнах Центральної Азії: національний та регіональний аспекти” [9] та А. Бульвінського “Особливості суспільно-політичної модернізації країн пострадянського простору” [2], які частково відображають дану проблематику, а також статті П. Ворони [3], І. Лисоконя [8], О. Кожухар [6]. У зарубіжних публікаціях на цю тематику звертали увагу Н. Борисов [1], Х. Гаджиєв [4] та ін.

Формулювання мети статті. З огляду на викладене вище проблема зміни повноважень інституту президентства Узбекистану в контексті їх можливого впливу на величини основних індексів, що вимірюють демократичний розвиток, потребує ґрунтовного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Узбекистан був у числі перших республік колишнього СРСР, в яких заснували інститут президентства ще до підписання Біловезької угоди і ліквідації СРСР. Еліти тодішніх радянських республік брали приклад з керівника СРСР М. Горбачова, який у 1990 р. став президентом союзної держави й намагався використати цей інститут як засіб незалежності від партійної номенклатури та розбудови нової вертикалі влади. Його шляхом пішли партійні керівники деяких республік СРСР. Президенти з'явилися в республіках Середньої Азії: в Узбекистані (березень 1990 р.), Казахстані (квітень 1990 р.), Туркменістані (жовтень 1990 р.), Киргизстані (жовтень 1990 р.), Таджикистані (листопад 1990 р.). Молдова обрала президента у вересні 1990 р., у травні цього ж року на всенародних виборах президента обрала Грузія, а у червні Російська Федерація обрала Б. Єльцина.

Отже, Узбекистан був першою радянською республікою, в якій було запроваджено інститут президентства. Можливо це було однією з головних причин того, що Основний Закон країни наділив главу держави значними повноваженнями. Так, глава держави призначає 16 членів Сенату Олій Мажлісу, видає укази про утворення та ліквідацію міністерств і відомств з наступним затвердженням у парламенті, пропонує на затвердження обох палат парламенту кандидатуру прем'єр-міністра, видає укази про оголошення стану війни, проведення мобілізації (ст. 78). Конституційний, Верховний, Вищий господарський суди республіки обирає парламент на пропозицію президента. Голову комітету по охороні природи, Генерального прокурора, голову Рахункової палати, голову Служби національної безпеки, голову правління Національного банку, а також послів та інших представників країни за кордоном призначає президент відповідними указами з наступним їх затвердженням у парламенті (ст. 80) [7].

Глава держави також за власною ініціативою може брати участь у засіданнях Законодавчої палати парламенту та Сенату, або їх органів (ст. 81). Конституція Узбекистану наділяє президента правом законодавчої ініціативи (ст. 83). Кожен закон проходить чотири етапи прийняття: ухвала Законодавчої палати, схвалення Сенату, підпис президента і публікація в офіційних державних виданнях. Якщо ж глава держави повертає законопроект на повторний розгляд, то обидві палати парламенту мають знайти дві треті голосів від свого складу, щоб ухвалити законопроект без зауважень глави держави, тобто, фактично подолати вето президента (ст. 84).

Унікальною нормою для конституцій республік, які декларують функціонування демократичного режиму, є норма про обрання голови Сенату за поданням президента країни (ст. 84).

Стаття 89 Основного Закону наділяє главу держави практично верховною владою: “Президент Республіки Узбекистан є главою держави і забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади”.

Президент країни, як впливає з його повноважень, одноосібно формує виконавчу та судову гілки влади, оскільки він не лише подає кандидатуру прем'єр-міністра на затвердження парламенту, а й затверджує кандидатури міністрів і звільняє їх із займаних посад, призначає і звільняє з посад керівників областей і районів (хокимів), призначає і звільняє суддів міжрайонних, районних, міських, військових та господарських судів, може головувати на засіданнях уряду, призупиняти або відмінити акти органів державної влади (статті 93, 16).

Глава держави має значний вплив на діяльність контролюючих та правоохоронних органів. Відповідно до п. 12 ст. 93 президент Узбекистану призначає і звільняє із займаних посад Генерального прокурора та голову Рахункової палати країни з наступним затвердженням цих рішень обома палатами парламенту. Він також повністю формує Службу національної безпеки країни, призначаючи голову відомства своїм указом, який затверджує у подальшому Сенат.

Однак найвагомішим впливом на парламент наділяє президента Узбекистану ст. 95 Основного Закону країни, яка дає право главі держави розпустити обидві палати парламенту на підставі того, що в них виникли “непереборні протиріччя, що ставлять під загрозу їх нормальне функціонування” або якщо такі протиріччя виникли між ними. Ця норма фактично робить владу президента необмеженою, оскільки важко визначити, що таке “непереборні протиріччя”. Отже, можна стверджувати, що норми Конституції Узбекистану, які визначають обсяг повноважень президента країни, створюють передумови для перетворення Узбекистану в суперпрезидентську країну з авторитарним режимом.

Для того, щоб переконатися щодо характеристики політичного режиму в країні, подивимося на динаміку основних показників демократії в Узбекистані та порівняємо їх з відповідними показниками України та Російської Федерації як країн колишнього СРСР та, до прикладу, Польщі як країни, що хоч і була в числі соціалістичних країн, однак менший період часу знаходилася під впливом СРСР.

Для порівняння оберемо показники демократії “європейського” індексу трансформації Бертельсманна, показник з тривалою історією “Свобода у світі”, який визначає авторитетна американська організація “Freedom House”, а також індекс “Polity IV”, який подають Центр міжнародного розвитку та управління конфліктами при Університеті Меріленду спільно з Центром глобальної політики Університету ім. Дж. Мейсона [5].

Так, індекс “Polity IV”, що умовно класифікує держави на країни автократії (від -10 до -6 балів), закритої анократії (перехідна форма від автократії до демократії) (від -5 до 0 балів), відкритої анократії (1–5 балів), демократії (6–9 балів) та повної демократії (10 балів), не змінювався для Узбекистану з 1991 р. до 2014 р. та становив -9, що дає підстави зарахувати державу до країн автократії [11]. Слід зазначити, що за цей період в Україні індекс коливався від 5 до 7 балів, що відповідає демократії, в Російській Федерації – від 0 до 6 у 2005 р. та повернувся до 4 починаючи з 2009 р., що відповідає відкритій анократії, у Польщі цей індекс сягнув 10 балів повної демократії у 2003 р.

Показники індексу “Свобода у світі”, який змінюється від 1 (найвищий рівень демократичного прогресу) до 7 (найнижчий рівень демократії) для Узбекистану за даними організації “Freedom House”, практично не змінювалися та становили 6,89 у 2009 р та 2018 р. У період 2010–2017 рр. цей показник впритул наближався до 7 та становив 6,93–6,96 що також дає вагомій підставі зараховувати Узбекистан до країн з найнижчим рівнем демократії у світі. Незначне покращення цього показника відбулося у 2018 році за рахунок зміни його складових, що оцінюють рівень незалежності медіа та розвиток громадянського суспільства [12]. Для порівняння в Російській Федерації цей показник постійно погіршується протягом останнього десятиліття та наближається до показників Узбекистану. Так, у 2018 р. він вже становить 6,61. Натомість в Україні цей індекс змінювався від 4,39 до 4,93 та мав найгірші показники з 2011 до 2014 рр., що співпадає з правлінням В. Януковича. У Польщі значення цього показника постійно хиталися в межах 2,2, але за останні 3 роки наблизилися до 3, що, очевидно, пов’язано з правлінням партії ПС у цій країні.

Отже, дані “Freedom House” показують стабільно один з найнижчих рівнів демократії в Узбекистані, який є близьким до рівня демократії в Російській Федерації та далеким від демократичного розвитку України, а особливо Польщі. Незначні зміни двох складових цього показника з високою ймовірністю можна пов’язати зі зміною глави держави та намаганням нового президента Узбекистану Шавката Мірзійоева дещо демократизувати певні сфери в країні.

Ще одним показником, що вимірює рівень демократії в країні, є індекс трансформації Бертельсманна, який визначають кожні два роки. За його величиною країни умовно поділяють на п’ять категорій: високопрогресивні, прогресивні, обмежені, надто обмежені та втрачені країни. Значення індексу змінюється від 10 (найбільш високопрогресивні) до 1 (найбільш втрачені країни). Експерти виключили з порівняння найбільш розвинуті країни Північної Америки та Західної Європи, Японію, а також країни з населенням до двох мільйонів осіб.

Показники цього індексу для Узбекистану дещо збільшилися з 3,4 у 2003 р. до 3,73 у 2018 р. (108 місце у загальносвітовому рейтингу серед 129

країн). Для Російської Федерації значення показника зменшилося відповідно з 6,0 до 5,31 (70 місце зі 129). У той же час індекс демократії Бертельсманна для України та Польщі змінювалися з 5,9 та 9,4 відповідно у 2003 р. до 6,54 для України (36 місце зі 129) та 8,58 для Польщі (10 місце зі 129).

Отже, Узбекистан за цією класифікацією зараховують до втрачених країн (failed), Російську Федерацію – дуже обмежених (very limited), Україну – обмежених демократій (limited), а Польщу – до найбільш високопрогресивних (highly advanced) [13].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок:

1. Для Узбекистану характерне тривале (1991–2018 рр.) існування сильної президентської влади, що базується на гіперболізованих конституційних повноваженнях глави держави та фактичній відсутності конституційних механізмів стримування і протизваги.

2. Країною, з моменту проголошення незалежності до 2016 р., одноосібно правив Іслам Карімов. Передача влади до визначеного ним наступника, а також редагування конституції країни у 2003 та 2011 рр. майже не змінила характеру політичного режиму, про що свідчать величини основних індексів демократії.

3. На підставі аналізу індексів трансформації Бертельсманна, “Polity IV” та “Свобода у світі” можна стверджувати, що Узбекистан, відповідно до встановлених класифікацій, зараховують до втрачених країн, країн автократії з одним із найнижчих рівнів демократії у світі. Це, у свою чергу, дає підстави стверджувати, що в країні встановлено авторитарний режим.

4. Гіперболізовані, незбалансовані конституційні повноваження глави держави є однією з головних причин гальмування демократичного розвитку країни.

5. Зважаючи на виключні повноваження президента країни, в Узбекистані рух до демократії найімовірніше можливий з ініціативи глави держави шляхом ухвалення нової конституції країни, що передбачатиме механізми стримування і протизваги та значно зменшить його повноваження. Водночас демократизація може початися за народної ініціативи, що може мати форми референдуму, або революції, чи бунту з відповідними наслідками.

6. Порівнюючи зміни досліджуваних індексів в Узбекистані та Росії, можна зауважити яскраво виражену тенденцію того, що Російська Федерація протягом майже десятилітнього періоду рухається до диктатури в той час, коли Україна поступально будує демократію.

7. Дане дослідження може бути продовжене у напрямку порівняння процесів демократизації в усіх країнах пострадянського простору та взаємозв'язку між цими процесами й основними показниками їх розвитку.

Список літературних джерел

1. Борисов Николай. Институт президентства в странах Центральной Азии: персонализация VS. Институционализация. *Центральная Азия и Кавказ*. 2011. Т. 14, вып. 4. С. 66.
2. Бульвінський А. Г. Особливості суспільно-політичної модернізації країн пострадянського простору. Київ : Фенікс, 2017. 288 с.
3. Ворона П. Особливості впливу політичних партій Узбекистану на розвиток парламентаризму та місцевої демократії в країні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 13–21.
4. Гаджиев Х. А. Институт президента в постсоветских государствах: особенности функционирования и тенденции развития. *Вестник РУДН. Серия Политология*. 2018. Т. 20, № 3. С. 427–435.
5. Збрицька Л. Г. Світові індекси демократії 2011–2012 років та місце в них Української держави. *Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2013. № 10. С. 21–28.
6. Кожухар О. І. Проблема демократизації пострадянських країн Центральної Азії. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія: Історія та географія*. 2012. Вип. 45. С. 100–102.
7. Конституція республіки Узбекистан. URL: http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=35869 (дата звернення: 04.03.2019).
8. Лисоконь І. О. Історія становлення президентської влади в Узбекистані. Матеріали III Всеукраїнської наукової конференції (присвяченої 100 річчю Дніпровського національного університету ім. О. Гончара), 25.05.2018 р. Дніпро, 2018. С. 173–175.
9. Ляшенко Т. М. Трансформація політичних систем в країнах Центральної Азії: національний та регіональний аспекти. Київ : ПІЕНД, 2011. 288 с.
10. Мартынюк Р. С. Проблемы классификации президентализированной формы правления в постсоветских странах Восточной Европы и Азии. *Вестник Томского государственного университета*. 2013. № 1. С. 58.
11. Authority Trends, 1946–2013: Russia (and the Soviet Union). *Polity IV Individual Country Regime Trends*. URL: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm> (дата звернення: 04.03.2019).
12. Cecire M. H. Georgia. Nations in Transit 2016. *Freedom House*. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/uzbekistan> (дата звернення: 04.03.2019).
13. Transformation Index BTI. *Bertelsmann Stiftung*. URL: <https://www.bti-project.org/en/country-reports/> (дата звернення: 04.03.2019).

References

1. Borisov, N. (2011). Institut prezidentstva v stranah Tsentral'noj Azii: personalizatsija VS. Instytutsionalizatsija. *Tsentral'naja Azija I Kavkaz [Institute of Presidency in Central Asia: Personalization VS. institutionalization, Central Asia, Caucasus]*, vol. 14, issue 4, 66 [in Russian].
2. Bulvinskij, A.H. (2017). Osoblyvosti suspil'no-politychnoji modernizatsiji krain

postradianskoho prostoru [Features of socio-political modernization of post-Soviet countries]. Kyiv: Fenix [in Ukrainian].

3. Vorona, P. (2016). Osoblyvosti vplyvu politychnykh partij Uzbekystanu na rozvytok parlamentaryzmu ta mistsevoji demokratiji v krajinii [Features of the influence of political parties of Uzbekistan on the development of parliamentarism and local democracy in the country]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government, issue 3, 13–21* [in Ukrainian].

4. Gadzhyjev, H.A. (2018). Institut prezidentstva v postsovetskih gosudarstvah: osobennosti funkcionirovaniia i tendentsiji razvitiia [Institute of Presidency in Post-Soviet Countries: Features of Functioning and Development Trends]. *Vestnic RUDN, vol. 20, issue 3, 427–435* [in Russian].

5. Zbrytska, L.H. (2013). Svitovi indeksy demokratii 2011–2012 rokiv ta mistse v nykh Ukrain's'koi derzhavy [World Indexes of Democracy 2011–2012 and place in them of the Ukrainian state]. *Naukovyj visnyk Rivnens'koho derzhavnogo humanitarnoho universytetu – Scientific herald of Rivne State Humanitarian University, issue 10, 2 –28* [in Ukrainian].

6. Kozhukhar, O.I. (2012). Problema demokratyzatsii postradians'kykh krain Tsentral'noi Azii. Zbirnyk naukovykh prats' Kharkivs'koho natsional'noho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody – Collection of scientific works of the Kharkiv National Pedagogical University named after G.S. Skovoroda, 45, 100–102 [in Ukrainian].

7. Constitution of Uzbekistan Republic. URL: http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=35869 [in Russian].

8. Lysokon, I.O. (2018). Istoriia stanovlennia prezydent's'koi vlady v Uzbekystani. *Materialy III Vseukrains'koi naukovoii konferentsii prysviachenoii 100 richchiiu Dniprovs'koho natsional'noho universytetu im. O. Honchara*. Dnipro, 173–175 [in Ukrainian].

9. Liashenko, T.M. (2011). Transformatsiia politychnykh system v krainakh Tsentral'noi Azii: natsional'nyj ta rehional'nyj aspekty [Transformation of Political Systems in Central Asia: National and Regional Aspects]. Kyiv [in Ukrainian].

10. Martyniuk, R.S. (2013). Problemy klassifikatsii prezydentsializirovannoi formy pravleniia v postsovetskykh stranakh Vostochnoi Evropy i Azii [Problems of classification of the presidentialized form of government in the post-soviet countries of Eastern Europe and Asia]. *Vestnik Tomskoho hosudarstvennoho universitieta – Bulletin of Tomsk State University, issue 1, 58* [in Russian].

11. Authority Trends, 1946–2013: Russia (and the Soviet Union). *Polity IV Individual Country Regime Trends*. URL: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm>.

12. Cecire, M.H. (2018). Georgia. Nations in Transit 2016 / Michael Hikari Cecire. *Freedom House*. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/uzbekistan>.

13. Transformation Index BTI. (2018). *Bertelsmann Stiftung*. URL: <https://www.bti-project.org/en/country-reports>.

Paska O. V.,

PhD in Public Administration, Assistant of the Department of Administrative and Financial Management,

LPNU, Lviv

ORCID 0000-0001-9058-5169

Institute of presidency in Uzbekistan in the context of indexes of democracy

The article considers the historical conditions of appearance and the process of establishment of the institute of presidency in Uzbekistan. Its constitutional authorities from 1991 to 2018, their impact upon the legislative, judicial and executive power branches are considered. The attention is paid to the fact that the country was one of the first among the post-Soviet states who introduced the institute of the presidency. Based on this the assumption is made that this, obviously, influenced the strengthening of the authorities of the first secretary of Uzbekistan Communist Party as the authorities of the president of the country and became one of the reasons of the authoritative

regime. With regard to the above, the research provides the detailed analysis of the constitutional mechanisms of the formation of the republican Senate, appointment and dismissal of the Public Prosecutor General, Head of the Auditing Chamber, head of the National Bank, Head of the National Security Service, Prime-Minister and members of the government, heads of the regions and districts (hokims), judges of the inter-district, district, city, military, and economic courts. Special attention is focused on studying the reasons for the parliament dismissal, analysis of the constitutional norm, which gives a corresponding right to the head of the state to dismiss both chambers of the legislative body of the state. The correlation is studied between the constitutional authorities of the head of the state and values of such basic indexes of its democratic development as the Bertelsmann transformation index, Freedom in the World index and «Polity IV». The research compares the values of such indexes for Uzbekistan, with the corresponding indexes of Russian Federation, Ukraine and Poland. Based on the comparison of these indexes the conclusions are made as to the level of the democracy development, impact of the constitutional authorities of the head of the state on slowing down of this development, searching for the ways of the democracy acceleration, directions of further continuation of the research. The attention is paid on the tendency of the Russian Federation movement towards the establishment of the authoritative regime. The special attention is paid to the amplification of the constitutional authorities of the institute of presidency of Uzbekistan, absence of the mechanisms of the restriction and contradiction, the theses are grounded on the country relation to the lost counties, countries with the established authoritative regime, the ways of its democratization are suggested.

Key words: the institute of presidency; constitutional authorities of the institute of presidency; indexes of democracy.

Надійшла до редколегії 18.04.2019 р.

