

**А.А. ТОКАРЕВ, А.Ю. ПРИХОДЧЕНКО, А.Р. МАРГОЕВ \***

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ  
КАК ФАКТОР ТРАНЗИТА ВЛАСТИ  
В АВТОРИТАРНЫХ РЕЖИМАХ НА ПРИМЕРЕ  
КИТАЯ, ИРАНА И ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Как институциональные реформы обеспечивают транзит власти в авторитарных режимах? Изучив пять кейсов на постсоветском пространстве (Казахстан, Таджикистан, Узбекистан) и в Евразии (Китай и Иран), авторы статьи описывают три модели транзита: создание новых институтов, параллельная эволюция формальных институтов и неформальных норм, легализация транзита, прошедшего на основе неформальных норм. В первой модели была увековечена роль лидера нации, который получил пожизненные привилегии и сохранил контроль над советом безопасности с усиленными полномочиями; одновременно часть полномочий президента была передана парламенту. Вторая модель демонстри-

---

\* **Токарев Алексей Александрович**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института международных исследований, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: a.tokarev@inno.mgimo.ru; **Приходченко Алексей Юрьевич**, магистр, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: prikhodchenko.a.yu@my.mgimo.ru; **Маргоев Адлан Рамзанович**, младший научный сотрудник Института международных исследований, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: a.margoev@inno.mgimo.ru

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта РНФ (проект № 19-78-10144). Авторы благодарят эксперта отдела стратегического развития ИМИ МГИМО М.Ю. Бойко, стажеров ИМИ МГИМО И.В. Вохминцева, О.А. Оганяна, Е.А. Соколову за помощь в работе над текстом.

© Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р., 2021  
DOI: 10.31249/poln/2021.02.06

рует разделение транзита на три этапа – достижение внутриэлитного консенсуса, занятие ключевых должностей новыми лицами, легитимация с помощью формальных процедур. В третьем случае намеченный процесс институциональной реформы не был завершен на момент транзита: передача власти выглядела легитимной для лиц, которые принимали неформальное решение, имитируя формальную процедуру, но была нелегальной – юридическое оформление состоялось спустя два месяца. Все исследованные режимы имеют три общие черты: 1) власть проводит институциональные реформы, чтобы обеспечить транзит, 2) выборы проводятся, но они не формируют власть, а легитимизируют договоренности элит, 3) неформальные договоренности важны не менее институционального устройства, напротив, последнее может приводиться в соответствии с первыми.

*Ключевые слова:* неоинституционализм; транзит власти; институциональные реформы; авторитарные режимы; Китай; Иран; постсоветское пространство; Узбекистан; Казахстан; Туркменистан.

*Для цитирования:* Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р. Институциональные реформы как фактор транзита власти в авторитарных режимах на примере Китая, Ирана и постсоветских стран // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 165–186. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06>

В политологии изучение процесса смены власти в авторитарных режимах зачастую увязывается с их эволюцией в сторону демократии, чему посвящена целая отрасль политической науки – транзитология, базовое понятие которой – транзит – означает этот самый процесс. В данном исследовании мы используем этот термин в другом значении. Под транзитом мы подразумеваем переход власти от одной элитной группы к другой, связанный со сменой руководителя государства и его попытками сохранить власть посредством проведения институциональных реформ. Подобное понимание транзита исследуется такими авторами, как Хэйл [Hale, 2005], Притчин [Притчин, 2020], Хелмс [Helms, 2020], и другими.

В авторитарных режимах выборы могут быть конкурентными, частично свободными и прозрачными, но, как правило, они не решают вопрос о транзите власти, а лишь закрепляют его. Иное сочетание изменений институтов, норм и неформальных правил усматривается в нынешней институциональной эволюции в Китае, где председатель Си Цзиньпин, шаг за шагом меняя институциональную основу государства и неформальную систему принятия решений, обеспечивает себе продление полномочий<sup>1</sup>. Еще большие институциональные изме-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: [Li, 2016], Коростиков М.Ю. Си Цзиньпин без границ ЦК Компартии разрешит главе Китая править столько, сколько ему нужно // Коммер-

нения были организованы для обеспечения транзита власти в Казахстане. Не менее интересен транзит власти в Иране – самом уникальном случае из всех, поскольку там политический режим находится в подчинении духовной элиты, а соотношение связей и неформальных правил внутри этих элит имеет не меньшее значение для транзита, чем юридические правила выборов [Мамедова, 2018]. Иран последовательно укрепляет свои позиции в зонах традиционного влияния – в Центральной Азии [Малышева, 2015 а] и на Кавказе [Малышева, 2015 b], – поэтому мы считаем иранский кейс релевантным для постсоветского пространства. Таким образом, в обозначенных режимах реализуются самые разные сценарии транзита власти с точки зрения институциональных изменений. В связи с этим интересным является вопрос о том, какие варианты институциональных реформ проводит власть в авторитарных режимах, чтобы обеспечить стабильный транзит.

Поскольку все рассматриваемые нами казусы предполагают функционирование субъектов политики на двух уровнях политического процесса, институтов и неформальных норм, данное исследование мы проводим в рамках неоинституционализма. Нам ближе подход, представленный в рамках нормативного неоинституционализма, когда политический выбор определяется рамками существующих институтов – формальных и неформальных, и не менее важными ценностями. Именно ценности, негласные правила, неопубликованные корпоративные культуры авторитарных режимов, когда неписанные правила внутри корпорации важнее прописанных на бумаге законов, представляют собой один из важнейших факторов транзита<sup>1</sup>.

Все рассматриваемые казусы транзита власти мы сравниваем с точки зрения объектов их институциональных реформ, роли электоральных процедур, степени легитимности и легальности самого перехода власти, и на этих основаниях группируем. В первую группу попадает создание принципиально новых институтов под конкретную личность для обеспечения транзита, при котором конкурентные выборы лишь закрепляют сложившиеся элитные договоренности. Вторая группа похожа на первую с точки зрения легитимизирующей функции выборов с той разницей, что новые

---

сантъ. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3558471> (дата посещения: 14.05.2020).

<sup>1</sup> Подробнее см.: [March, Olsen, 1989].

институты не создаются, а старые оказываются (в некоторых случаях нелегально) в подчиненном положении по отношению к непубличным практикам. В третьем случае встречаются все критерии: и создание новых институтов, и легитимизирующая функция выборов, и примат неформальных практик над правом.

### **Новые институты как гарантия стабильного транзита – Казахстан**

Казахстан периода президентства Н. Назарбаева представлял собой суперпрезидентскую республику, в которой власть концентрировалась в руках президента. Президент осуществлял контроль над всеми ветвями власти, являлся верховным главнокомандующим и возглавлял Совет безопасности. С помощью лазеек в законодательстве (продление срока полномочий, проведение досрочных выборов, закрепление особых условий для президента) удавалось продлевать нахождение у власти Назарбаева. Закон «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере нации» (с последующими изменениями) ввел в своем окончательном виде статус-должность под конкретного человека, которая давала ее обладателю исключительные пожизненные права: обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим направлениям политики страны, выступать перед парламентом и правительством страны, возглавлять Совет безопасности и входить в состав Конституционного совета, а также право на неприкосновенность и защиту от критики<sup>1</sup>.

Неформальная сторона политического процесса заключается в распределении политической и финансовой власти между семейными кланами. Клан Назарбаева, хоть и самый крупный, ввиду противодействия других кланов не претендует на политическую монополию. О единстве и доверии членов «семьи» и других кланов между собой также можно говорить с долей условности. Сам Н. Назарбаев традиционно играет роль арбитра, выступая по-

---

<sup>1</sup> О первом президенте Республики Казахстан – Лидере нации // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – Режим доступа: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitutional\\_laws/o-pervom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/o-pervom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii) (дата посещения: 28.01.2021).

рой и против членов «семьи»<sup>1</sup>. Вторая особенность политической элиты Казахстана – значительная роль личности: крупные деятели не являются марионетками в руках групп интересов, но обладают высокой степенью самостоятельности [Малашенко, 2013, с. 4–6].

События свидетельствуют, что транзит власти в Казахстане готовился тщательно и заблаговременно. С 2011 г. в СМИ (возможно, не без санкции самого Елбасы) всплывали имена вероятных преемников [Ионова, 2019, с. 108]. В период с 2017 по 2019 г. были приняты решения, которые перекроили политическую систему Казахстана. С одной стороны, изменения в законодательстве обеспечили непререкаемость авторитета и неприкосновенность личности Назарбаева после ухода с поста президента (поправки в конституцию о пожизненном статусе, решение о переименовании Астаны в честь Елбасы), с другой – распределили полномочия более равномерно между государственными органами: часть полномочий была передана парламенту, усилен Совет безопасности. Суть реформы описывает фраза: «Второго Назарбаева не будет» [Ионова, 2019, с. 104].

Н. Назарбаев объявил об уходе с поста президента Казахстана в марте 2019 г., выдвинув на роль преемника кандидатуру председателя Сената парламента РК К. Токаева. Президентские выборы прошли досрочно, чтобы не дать оппозиции сконцентрировать усилия для реальной борьбы за власть. Включение в список действительно оппозиционных кандидатов, один из которых (А. Косанов) набрал достаточно высокий процент голосов, позволило повысить легитимность выборов, а упор на решение социальных проблем в предвыборной кампании Токаева был важен для обеспечения поддержки на фоне растущего протестного потенциала.

Говорить о завершении транзита в Казахстане преждевременно. Хотя К. Токаев демонстрирует самостоятельность, в стране фактически установился режим «двоевластия». Н. Назарбаев не только контролирует силовой блок, будучи во главе Совета безопасности Казахстана. Он также обладает своей бюрократической структурой (администрация первого президента), которая участвует в контроле за важнейшими сферами политики. Косвенный признак продолжающейся борьбы за распределение политической власти –

---

<sup>1</sup> Например, резонансное дело против зятя Назарбаева Рахата Алиева, обвиненного в нескольких убийствах.

судьба дочери Назарбаева Дариги: в мае 2020 г. она была отправлена президентом в отставку с поста спикера Сената, но уже в 2021 г. вошла в списки на выборы в Мажилис (нижнюю палату)<sup>1</sup>. Казахстан успешно разрешил вопрос передачи власти и легитимизации новой системы, но сама система еще не приобрела окончательный вид. Ситуация осложняется протестной активностью, которая усилилась в стране за последние годы и направлена на демократизацию Казахстана<sup>2</sup>.

### **Параллельная эволюция институтов и неформальных правил – Китай, Узбекистан, Туркмения**

С точки зрения качества бюрократического аппарата три страны сильно отличаются друг от друга. В Китае древняя традиция чиновничества, а Коммунистическая партия является источником для обновления высшего кадрового состава; сложились механизмы транзита власти в отсутствие всеобщих выборов. В институциональном смысле государства Центральной Азии представляют собой продукты распада СССР, в рамках которого консолидировались их границы и институционализировались политические системы, а номенклатура КПСС была единственным источником формирования элит. Туркменистан и Узбекистан, в ходе строительства постсоветских республик с формально демократическими институтами, сформировали жесткие персоналистские режимы.

Во всех трех странах огромную роль в осуществлении транзита власти играют неформальные практики. В Китае, где важнейшими кадровыми вопросами заведует Организационный отдел ЦК КПК, судьба кандидатов на высшие посты зависит не в мень-

---

<sup>1</sup> Тогузбаев К. «Ареопаг» Дариги Назарбаевой, «косметолог» Токаев и серая кампания. Виктор Ковтуновский – о выборах и политике // Радио Азаттык. – 2021. – 8 января. – Режим доступа: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-parliamentary-election-interview-viktor-kovtunovsky/31037742.html> (дата посещения: 29.01.2021).

<sup>2</sup> Рыскулова Н. «Недовольство растет». Как Казахстан проводит демократизацию и арестовывает оппозиционеров // Русская служба ВВС. – 2020. – 29 сентября. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/features-54333280> (дата посещения: 06.03.2021).

шей степени от кулуарных договоренностей патронов, чем от их резюме. В Туркмении и Узбекистане неформальные договоренности напрямую обеспечили транзит в 2006 и 2016 гг. соответственно. Формальные институты в трех странах, в Китае в меньшей степени, в республиках Центральной Азии – в большей, играли легитимирующую роль, законодательно фиксируя достигнутые политические договоренности.

Основы современной политической модели Китая сформировались на рубеже 1970–1980-х годов под руководством Дэн Сяопина. Перед страной и партией стояла задача восстановить бюрократический аппарат после диктаторского правления Мао Цзэдуна, а затем провести преобразования, которые бы позволили КПК сохранить монополию на власть. Была создана (или возрождена) система коллективного руководства. Принятие важнейших политических решений – прерогатива не одного, а семи человек – постоянных членов Политбюро, де-факто руководящего органа страны [Li, 2016]. Была восстановлена и упорядочена работа партийных и государственных институтов, строго регламентированы сроки нахождения у власти высших выборных должностных лиц, возрастные ограничения для чиновников, а также продвижение по партийной лестнице, что исключало появление откровенных политических выскочек [Мамаева, 2009].

Подобные изменения позволяют говорить о формировании успешной «поколенческой» системы транзита власти в Китае [Nathan, 2003]: одно поколение находится у власти на протяжении двух сроков по пять лет (срок действия съездов партии и созывов ВСНП). В течение первого они, под надзором представителей предшествующего поколения, консолидируют власть, а во время второго срока приобретают большую самостоятельность. Действующее поколение начинает заранее готовить преемников, которые, в свою очередь, набираются опыта руководства страной на доверенных им высоких постах (своеобразный испытательный срок). Этим путем к власти пришли в 2012–2013 гг. Си Цзиньпин и Ли Кэцян<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Ввиду специфики политической системы Китая сначала избирается состав партийного руководства на съезде партии осенью, а затем весной следующего года в ходе сессии ВСНП избирается состав руководства государственных органов.

Но при всей кажущейся эффективности сложившейся системы она зависела во многом от закулисных договоренностей неформальных групп. В китаеведческом сообществе сложился консенсус о наличии как минимум двух центров силы, которые объединяются многочисленными патронатно-клиентельными сетями. Речь о так называемом феномене «одна партия – две коалиции»<sup>1</sup>, которые «поделили» должности во всех ключевых органах [Li, 2005]. Здесь и проясляется сочетание формальных институтов и непубличных практик.

Еще одним важным правилом была неприкосновенность ушедших на пенсию ветеранов партии (которые также сохраняли свое влияние на принятие важных решений): гарантии безопасности позволяли руководству Китая не беспокоиться о собственной судьбе после передачи власти и делали бессмысленными попытки цепляться за власть по достижении почтенного возраста.

Сегодня о системе коллективного руководства, о феномене «одна партия – две коалиции», отчасти о смене поколений можно говорить в прошедшем времени. Си Цзиньпин сломал многие неформальные нормы, стал полновластным правителем Китая и обрел статус «ядра» Коммунистической партии Китая – подобный титул при жизни носил только Мао Цзэдун. Символическим шагом стало внесение поправки в конституцию КНР – отмены ограничения в отношении двух сроков председателя КНР подряд (соответствующие ограничения для остальных должностей остались). Почему и как это произошло?

Объективной причиной слома сложившейся системы, на наш взгляд, являлась необходимость глубокой трансформации модели развития Китая. Накопившиеся проблемы честно признавались и самим руководством КНР<sup>2</sup>: среди них поиск новых драйверов экономического роста, деградирующая экология, разрыв в доходах, коррумпированность чиновников и отсутствие доверия в обществе.

При смене «поколений» преемственность политического курса поддерживалась, во-первых, сохранением за частью элиты предыдущего «поколения» руководящих позиций (своеобразное опекунство), во-вторых, задачами, которые уходящий лидер ставит перед преемником. Если посмотреть на политические приоритеты

---

<sup>1</sup> Так называемые принцы («возглавляет» Си Цзиньпин) и популисты («возглавляет» Ли Кэцян).

<sup>2</sup> Полный текст доклада, с которым выступил Ху Цзиньтао на 18-м съезде КПК // Официальный сайт Жэньминь Жибао. – 2012. – 19 ноября. – Режим доступа: <http://russian.people.com.cn/31521/8023954.html> (дата обращения 29.01.2021).



Си Цзиньпина – от внедрения системы социального кредита (инструмента повышения доверия в обществе) и пересмотра промышленной политики в пользу зеленого развития до стимулирования цифровой экономики и ужесточения дисциплины в партии, – большая их часть является воплощением заветов предшественников.

Это приводит нас к ответу на вопрос, почему произошла институциональная трансформация в Китае. По всей видимости, существовал внутриэлитный консенсус относительно того, что реформы невозможны без преобразований в сфере государственного и партийного управления, и поэтому партия выдала Си Цзиньпину карт-бланш на укрепление дисциплины. Последовавшая почти сразу после прихода Си к власти антикоррупционная кампания приобрела масштабы, которых мало кто ожидал.

К моменту формальной середины своего правления в 2018 г. Си Цзиньпин искоренил оппозицию в высших эшелонах власти, убрал потенциальных наследников, упрочил собственное положение за счет преобразования существующих и формирования новых органов и внес свое имя в устав КПК и Конституцию КНР. Факты свидетельствуют о том, что товарищ Си грамотно распорядился своим мандатом, приняв ряд решений, которые позволили сломить существовавшие неформальные нормы, служившие основой для прежней модели транзита<sup>1</sup>. При этом говорить о полном сломе «поколенческой» модели не приходится. Шестое «поколение» руководителей КНР с большой долей вероятности займет места на политическом олимпе страны, однако будет состоять из надежных и лояльных «ядру партии» (т.е. самому Си) кадров.

В отличие от Китая, две центральноазиатские республики на момент транзитов в 2006 и 2016 гг. являли собой жесткие персоналистские режимы. Власть и ресурсы сконцентрировались в руках клановых групп. Транзиты и в Туркменистане, и в Узбекистане прошли в результате смерти пожизненных лидеров, которые намеренно не называли преемников. В обоих случаях формальные институты играли лишь обслуживающую роль: соответствующие реформы были проведены после де-факто назначения преемника.

---

<sup>1</sup> Должность председателя КНР является во многом церемониальной. Посты, которые облачают лидера КНР настоящей властью, – это должности генерального секретаря КПК (власть в партии) и председателя Центральной военной комиссии (руководство армией), на которые не распространяются ограничения по количеству сроков.

С. Ниязов выстраивал режим личной власти в Туркменистане и проводил сильную ротацию элит на властных должностях. С одной стороны, это приводило к кадровой чехарде, но с другой – позволяло Туркменбаши оставаться над схваткой и препятствовать формированию консолидированных групп, которые потенциально могли выступать против его воли. Из всех кланов наиболее сильные позиции имел родной клан Ниязова – ахальский. Оттуда и происходит нынешний глава Туркменистана Г. Бердымухамедов, который также был близок к Туркменбаши [Оськина, 2014].

По туркменской конституции в случае невозможности президента исполнять свои обязанности пост должен был перейти к председателю Меджлиса (парламента). На тот момент им был О. Атаев, менее перспективный с точки зрения политической элиты Туркменистана кандидат в преемники [Горак, 2014]. Его убрали с политической сцены, заведя уголовное дело. Государственный совет безопасности назначил вице-преьера Г. Бердымухамедова врио президента. После этого Халк Маслахаты (высший представительный орган власти в Туркмении) провел ряд конституционных реформ, позволивших Бердымухамедову претендовать на пост президента. Зимой 2007 г. прошли выборы, формально легитимизировавшие нового главу государства Туркмении. Транзит прошел по схеме: неформальные договоренности – институционализация кандидата согласно этим неформальным договоренностям в условиях правового вакуума – легализация постфактум через изменение законодательства – легитимизация посредством выборов.

Транзит власти в Туркменистане в условиях отсутствия назначенного преемника и слабости формальных политических институтов прошел, вопреки ожиданиям некоторых экспертов, мирно. Как утверждает С. Горак, элита страны быстро сориентировалась и не дала втянуть себя в дестабилизирующую борьбу, достигнув компромисса по поводу кандидатуры нового туркмена № 1. Вместе с тем она купировала угрозу вступления в нее оппозиционных туркменских политических сил [Горак, 2014].

Опыт Туркменистана позволил говорить о возможности мирного транзита в Узбекистане<sup>1</sup>. И. Каримов, как и С. Ниязов, отказы-

---

<sup>1</sup> Баунов А. Старик и горе. Как передают власть без преемника // Московский центр Карнеги. – 2016. – 30 августа. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/64420> (дата посещения: 27.01.2021).

вался называть политического преемника. Прямые родственники Каримова не были активно вовлечены в политику и не претендовали на наследование высшего поста в государстве. Формально врио главы Узбекистана после смерти И. Каримова также должен был стать спикер Олия Мажлиса (парламента) Н. Йулдошев, однако спустя неделю он заявил о «самоотводе» в пользу Ш. Мирзиёева. Последний был выдвинут от Либерально-демократической партии Узбекистана кандидатом на пост президента Узбекистана на досрочных президентских выборах (декабрь 2016 г.) и успешно их выиграл<sup>1</sup>. В данном случае легальные процедуры были соблюдены, но легитимизация неформальных соглашений элиты также состоялась после институционализации нового лидера.

Главное политическое наследие И. Каримова – политическая стабильность, от которой выигрывают все элиты, несмотря на свои частные претензии. Тем более стабильность оказалась важной ввиду рисков политической дестабилизации в стране, в том числе из-за угрозы радикального исламизма<sup>2</sup>.

Власть в стране должна была быть распределена между «триумvirатом» – Ш. Мирзиёевым, Р. Азимовым (министр финансов, стал премьер-министром) и Р. Иноятовым (глава Службы национальной безопасности). Неожиданно для многих Мирзиёев быстро разобрался со своими соперниками и укрепил власть<sup>3</sup>.

В Узбекистане внутриэлитная договоренность не потребовала изменения формальных институтов. Йулдошев имел право отказаться от полномочий, а Мирзиёев – занять должность врио президента. Таким образом, несмотря на сходство транзитов в центральноазиатских республиках, с формальной точки зрения узбекский сценарий более четко вписывается в правовую систему, чем туркменский.

Во всех трех странах наблюдается трехступенчатая модель транзита – неформальные договоренности, занятие ключевых

---

<sup>1</sup> Шавкат Мирзиёев победил на выборах президента Узбекистана // ТАСС. – 2016. – 5 декабря. – Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3842028> (дата посещения: 27.01.2021).

<sup>2</sup> Малашенко А. В Ташкенте все спокойно // Ведомости. – 2016. – 31 августа. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/08/31/655085-tashkente-spokoino> (дата обращения 27.01.2021).

<sup>3</sup> Бологов П. Ташкентский триумvirат: кто заменит Каримова во главе Узбекистана // Московский центр Карнеги. – 2016. – 31 августа. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/64428> (дата посещения: 27.01.2021).

должностей, легитимация с помощью формальных процедур<sup>1</sup>. В Китае Си Цзиньпин и Ли Кэцян стали основными преемниками за пять лет до транзита, а их продвижение было санкционировано в результате внутриэлитных договоренностей. Несмотря на то что с тех пор была изменена лишь одна формальная норма – ограничение на количество сроков председателя КНР – картина транзита изменилась кардинально. Единственная известная переменная: товарищ Си останется у власти в нынешней или иной форме. В Туркменистане и Узбекистане преемниками стали не те лица, которым это предписывалось законом. И если в Узбекистане Конституция позволяла осуществить обозначенный сценарий, то в Туркменистане пришлось вносить изменения в законодательство. Выборы лишь подвели итог транзита власти в центральноазиатских республиках.

### **Легализация транзита, прошедшего на основе неформальных договоренностей: Иран**

Система власти в Иране отличается от всех рассматриваемых в статье кейсов не только потому, что это республиканско-теократическая система. Привычную конструкцию из трех разделенных ветвей власти в Иране контролирует надстройка в виде шиитского духовенства. В классических концепциях власти сложно найти аналоги – в строгой трактовке в мире всего две теократии (более древняя – Ватикан). В этой политической системе президентство – второй институт в иерархии власти, на уровень ниже верховного лидера. И легитимация посредством выборов не дает президенту дополнительных полномочий по влиянию на реального руководителя страны. В целом режим и его институциональная структура не меняются 40 лет. Реальная власть в стране сосредоточена в руках верховного лидера, поэтому в отношении процедур замещения этой должности и необходимо проводить анализ.

---

<sup>1</sup> Из-за отсутствия всеобщих выборов в Китае мы рассматриваем в качестве второго этапа занятие партийных должностей в результате съезда, а третьего – закрепление государственных должностей по итогам первой сессии очередного съезда ВСНП.

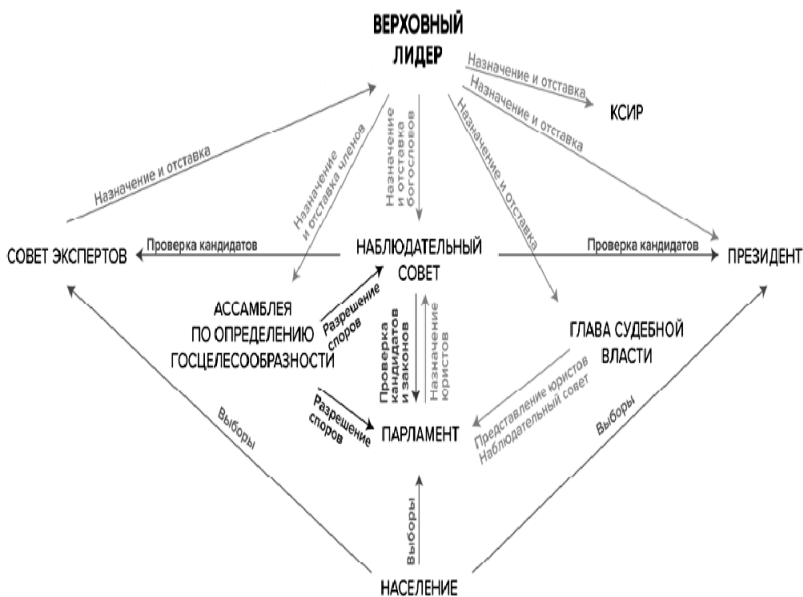


Рис.

### Структура высших органов власти в Иране

Источник: [Маргоев, 2021, с. 262]

Будущий лидер революции Рухолла Хомейни выработал собственную интерпретацию принципа *велиayat-e факих* [Кулюшин, 2007, с. 101], согласно которому в отсутствие имама Махди<sup>1</sup> полномочия главы государства возлагаются на наиболее авторитетного богослова-правоведа, у которого должны быть также достаточные компетенции для управления страной.

После свержения шаха Аятолла Хомейни был упомянут в новой конституции Ирана не просто по придуманной им же должности верховного лидера, непосредственно командующего армией и опосредованно – тремя ветвями власти, а по имени. Благодаря

<sup>1</sup> Махди – 12-й имам из потомков пророка Мухаммеда. По убеждениям шиитов, он «сокрыт» и с 874 г. незримо наблюдает за миром. Если христиане ждут второго пришествия Иисуса, то мусульмане-шииты связывают это событие с имамом Махди.

популярности среди революционных масс, он стал «человеком-институтом», замену которому трудно было представить.

Поэтому вопрос передачи власти не был решен однозначно и конституция оставляла три сценария: следующим верховным лидером мог стать наиболее очевидный кандидат, пользующийся безоговорочной поддержкой народа, как сам Хомейни; в отсутствие такого кандидата главу государства мог выбрать избираемый народом Совет экспертов; а если Совет экспертов не справился бы с этой задачей, то он мог предложить коллективное лидерство «тройки» или «пятерки» богословов [Филин, 2012, с. 158]. Ключевым критерием отбора любого кандидата считался его статус религиозного наставника, который присваивается выдающимся представителям духовенства.

За более чем 40 лет транзит власти в Иране произошел лишь однажды – после кончины основателя Исламской Республики в 1989 г. Глава государства готовил транзит с момента создания нового политического строя. В 1981 г. Хомейни созвал Совет экспертов, чтобы те назначили его преемником аятоллу Хусейна Али Монтазери. Наиболее авторитетные религиозные деятели страны по шиитской традиции были против того, чтобы духовенство занималось политикой и государственным управлением [Дорошенко, 1998, с. 156–157]. Они не считали кого-либо достойным замещать имама Махди на земле, а в его отсутствие считали своей задачей толковать коранические нормы и заниматься религиозными и общественными вопросами. При этом духовенство не препятствовало Хомейни в его противостоянии шаху, поскольку тоже было недовольно его преобразованиями [Дунаева, 2018, с. 172], к тому же каждый религиозный наставник независим от другого, и вмешиваться в дела равноправных не принято. Среди старшего поколения Монтазери был одним из немногих поборников революционных идей Хомейни [Khalaji, 2012, p. 5], которые обрели популярность среди иранского населения и молодых представителей духовенства.

Религиозный истеблишмент оказался не готов объявить преемника, в том числе потому, что опасался критической реакции со стороны духовенства. Хомейни удалось добиться своего только через пять лет, однако позже у Монтазери возникли с ним неразрешимые политические разногласия. Меньше чем за три месяца до кончины верховный лидер лишился преемника.

О кончине Хомейни населению сообщили только после срочного созыва Совета экспертов, на котором выбрали следую-

щего лидера. Первым вариантом транзита было предложено коллективное лидерство (состав тройки или пятерки обсуждался), но большинство выступило против такой меры. Затем была выдвинута кандидатура аятоллы Мохаммада-Резы Гольпаегани, но за него проголосовало еще меньше экспертов<sup>1</sup>.

Затем председатель Совета экспертов Али Акбар Рафсанджани, сославшись, в том числе, на сына верховного лидера Ахмада Хомейни, рассказал членам Совета о том, что покойный Хомейни трижды высказывался о президенте Ирана Али Хаменеи как о возможном следующем главе государства, хотя тот не имел даже сана аятоллы. В тот же день Хаменеи повысили в религиозном статусе (титула наставника он добьется спустя пять лет) и временно избрали верховным лидером, пока поправки в конституцию не будут внесены. Так неформальные договоренности оказались важнее институтов, которые были приведены в соответствие с ними спустя два месяца.

Назначение Хаменеи ущемляло статус руководителя страны, но в долгосрочном плане легитимация процесса передачи власти важнее: сорванный под конец жизни Хомейни транзит привел к тому, что истеблишмент не успел подчинить юридическую базу воле верховного лидера, и конституция перестала отвечать сложившимся реалиям. Однако председатель Совета экспертов сослался на волю умершего верховного лидера, заручился поддержкой его сына, предложил кандидата и юридически оформил нелегальный транзит власти тому, кто не имел права на главную должность в стране. Почему консенсус по транзиту власти был достигнут на заседании Совета экспертов за 20 минут?

В условиях завершившейся ирано-иракской войны и социально-экономического кризиса вакуум политической власти был недопустим – этим объясняется высокий уровень мобилизации элит [Khalaji, 2012, p. 8]. Трудно представить, чтобы в этих условиях кто-то оспорил предложение Рафсанджани и выдвинул свою кандидатуру: никто не обладал бесспорным авторитетом в государственных и религиозных делах одновременно, а вся политическая

---

<sup>1</sup> Leaked video reveals new details about election of Iran's supreme leader // Al-Monitor. – 2018. – 11 January. – Mode of access: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/iran-video-khamenei-supreme-leader-rafsanjani-assembly.html> (accessed: 27.01.2021).

система с духовенством во главе зависела от успеха первого транзита. Более того, значительная часть управленческой элиты была заинтересована в том, чтобы вместо реализации собственных амбиций новый верховный лидер чтит наследие Хомейни и продолжал его линию – «слабый» с точки зрения религиозного авторитета Хаменеи устраивал их в этой роли [Саджадпур, 2009, с. 16–17].

Другой причиной было то, что наиболее подготовленными в условиях внезапно сорванного транзита оказались те, у кого был «доступ к телу». В 1979 г. Рухолла Хомейни перенес инфаркт, и потому считалось, что первое десятилетие Исламской Республикой в практическом смысле правил триумvirат действующих лиц: Ахмад Хомейни помогал отцу в его делах, Рафсанджани верховный лидер назначил де-факто главнокомандующим во время ирано-иракской войны, а Хаменеи копил аппаратный вес в кресле президента [Khalaji, 2012, p. 5].

Выбор Хаменеи был основан на принципе целесообразности, который предполагал, что государственные интересы могут быть выше религиозных принципов. Поэтому главе государства было важнее ориентироваться в управлении страной, нежели быть наиболее авторитетным религиозным деятелем [Abrahamian, 1993, p. 35].

Уникальность опыта Ирана не позволяет прогнозировать политическое будущее страны. Если спустя 30 лет в Иране и готовятся к транзиту власти, то непублично, без институциональных реформ. Институт преемника не закрепился в измененной конституции, из текста изъяли как требование к кандидату иметь статус религиозного наставника, так и возможность коллективного лидерства. Зато значительно возросло неформальное влияние детища и опоры личной власти Хаменеи – Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Его представители занимают ключевые государственные посты и сильно влияют на все сферы иранского истеблишмента и общества. В российских реалиях КСИР был бы суперинститутом, не только объединившим в себе функции вооруженных сил, ФСБ, Росгвардии, ГРУ и ФСО, но и выполняющим роль не существующей в России моральной полиции и контролирующим до шестой части национальной экономики посредством аффилированных компаний, которые принадлежат высокопоставленным членам КСИР<sup>1</sup>. Как это влияние будет конвертировано в

---

<sup>1</sup> Смагин Н. Страна вне закона. Чем опасно, что США признали иранский Корпус стражей террористами // Московский центр Карнеги. – 2019. – 11 апреля. –



процессе следующего транзита и закреплено новой институциональной реформой – открытый вопрос.

\* \* \*

В этом тексте мы подробно рассмотрели режимные трансформации в пяти авторитарных режимах. Все исследованные нами режимы имеют три общих черты: 1) власть проводит институциональные реформы, чтобы обеспечить транзит, 2) выборы проводятся, но они не формируют власть, а легитимизируют договоренности элит, 3) неформальные договоренности важны не менее институционального устройства; напротив, последнее может приводиться в соответствие с первыми.

Вероятно, самыми «чистыми» с точки зрения «прозрачности» изменяемых процедур и последующих структурных эволюций институтов являются транзиты в Китае и Казахстане. В первом случае нарушение устоявшейся кадровой традиции и неписаного правила о смене поколений было проведено с изменением законодательства и в рамках сложившейся системы неформальных правил; во втором последовательные реформы, направленные на сохранение личной власти президента, выполняющего функцию балансира политической системы, были приняты всеми игроками, участвовавшими в выработке неформальных правил, а затем легитимизированы через выборы.

Менее прозрачным оказался транзит в Узбекистане. Процедуры были соблюдены, но находились под явным давлением неформальных договоренностей элит, когда легальный глава государства после смерти многолетнего правителя вынужден был уступить место тому, кто выбран истеблишментом, чтобы впоследствии пройти процедуру легитимации выборами.

Наконец, два самых непрозрачных кейса, Иран и Туркменистан, в силу особенностей и политической системы, и национальных политических культур оказались государствами, в которых

направления и результаты транзита малопрогнозируемы. Легализм явным образом уступает место непубличным практикам, когда будущего правителя выбирает узкая группа лиц (вместо нескольких групп интересов), с выгодой для себя трактующая волю умершего правителя. Причудливая смесь элементов западноевропейского институционального устройства и отдельных процедурных элементов демократии с монархической традицией и сильнейшим культом личности или религиозными догмами в качестве регуляторов политического процесса делает изучение подобных транзитов не только сложным, но и крайне интересным занятием для исследователя.

### Список литературы

- Горак С. Туркменистан в поисках стабильного институционального дизайна: перестройка властной вертикали после распада СССР // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 181–198.
- Дорошенко Е. Шиитское духовенство в двух революциях: 1905–1911 и 1978–1979 гг. – М.: Институт востоковедения РАН, 1998. – 240 с.
- Дунаева Е. Шиитское духовенство в политической жизни современного Ирана // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2018. – № 4. – С. 169–189. – DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-4-169-189>
- Ионова Е. Особенности казахстанской модели транзита власти // Россия и новые государства Евразии. – 2019. – № 2 – С. 103–114. – DOI: <https://doi.org/10.20542/2073-4786-2019-2-103-114>
- Кулюшин Н. Шиитская модель теократии: от имамата к вelayat-e факих // Политика. – 2007. – № 4. – С. 90–103.
- Мальшева Д.Б. Россия и Иран в Центральной Азии // Российско-иранские отношения. Проблемы и перспективы / под ред. Е.В. Дунаевой, В.И. Сажина. – М.: ИВ РАН, 2015 а. – С. 179–185.
- Мальшева Д.Б. Взаимодействие Ирана, России и государств Южного Кавказа // Иран во втором десятилетии XXI века: вызовы и перспективы / под ред. Мамедовой Н.М., Каменевой М.С., Федоровой И.Е. – М.: ИВ РАН, 2015 б. – С. 193–195.
- Малашенко А. Транзит власти в Казахстане: что впереди? – М.: Московский центр Карнеги, 2013. – 36 с.
- Мамаева Н. Китайская Народная Республика: 60 лет партийно-политических преобразований. КПК и КПСС – некоторые направления сравнительного анализа // Проблемы Дальнего Востока. – 2009. – № 5. – С. 39–56.
- Мамедова Н.М. Политическая система Исламской Республики Иран: особенности и возможности трансформации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2018. – № 3. – С. 152–165. – DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-3-152-165>

- Маргоев А.* Эскалация вокруг Ирана: санкции, танкерные войны, угрозы военных конфликтов, карта элит // Глобальные вызовы для международного транспорта: угрозы и возможности / под ред. А.А. Сушенцова. – М. : ООО «УК “Дело”», 2021. – С. 93–122.
- Оськина О.* Политическая элита Туркмении: традиции и перспективы // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2014. – № 2 (39). – С. 244–249.
- Притчин С.А.* Династическая модель транзита власти в государствах с формирующимися политическими институтами на примере стран постсоветского пространства // Журнал политических исследований. – 2020. – № 2. – С. 106–115. – DOI: <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2020-106-115>
- Саджадтур К.* Читая Хаменеи: взгляды на мир самого влиятельного деятеля Ирана / пер. с англ. А.С. Сатунина ; Моск. Центр Карнеги. – М. : Эхо Бук, 2009. – 51 с.
- Филин Н.* Социально-историческое развитие Исламской Республики Иран (1979–2008 гг.): факторы устойчивости государственной власти. – М. : Издательство РГГУ, 2012. – 284 с.
- Abrahamian E.* Khomeinism: essays on the Islamic Republic. – Berkeley : University of California, 1993. – 188 p.
- Hale H.E.* Regime cycles: democracy, autocracy, and revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. – 2005. – Vol. 58, N 1. – P. 133–165. – DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0019>
- Helms L.* Leadership succession in politics: the democracy/autocracy divide revisited // The British Journal of Politics and International Relations. – 2020. – Vol. 22, N 2. – P. 328–346. – DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120908528>
- Khalaji M.* Supreme Succession: Who Will Lead Post-Khamenei Iran? – Washington, D.C. : The Washington Institute for Near East Policy, 2012. – 26 p. – Mode of access: <https://www.washingtoninstitute.org/media/3320?disposition=attachment> (accessed: 03.03.2021)
- Li C.* Chinese politics in the Xi Jinping era. Reassessing collective leadership. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2016. – 374 p.
- Li C.* One Party, Two factions: Chinese bipartisanship in the making? // Paper Presented at the Conference on “Chinese Leadership, Politics, and Policy” Carnegie Endowment for International Peace on November 2, 2005. – 2005. – Mode of access: <https://carnegieendowment.org/files/Li.pdf> (accessed: 03.03.2021)
- March J.G., Olsen J.P.* Rediscovering Institutions. – N.Y. : Free Press, 1998. – 374 p.
- Nathan A.* Changing of the guard: authoritarian resilience // Journal of Democracy. – 2003. – Vol. 14, N 1. – P. 6–17. – DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2003.0019>

**A.A. Tokarev, A.Y. Prikhodchenko, A.R. Margoev\***  
**Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and post-Soviet nations<sup>1</sup>**

*Abstract.* How can institutional reforms ensure the transit of power in non-democratic regimes? Having studied five cases in and around the Post-Soviet space, the authors offer three models of such transit: establishment of new institutions (Kazakhstan), parallel evolution of formal institutions and informal norms (China, Turkmenistan, Uzbekistan), legalization of transit effected through informal norms (Iran). In the first model, the leader of the nation had his role perpetuated, received lifelong privileges and retained control over the security council with enhanced powers, some of the powers of the president being transferred to parliament. The second model observes the transit of power in three stages: the achievement of intra-elite consensus on new leadership, the occupation of key positions by the accepted individuals, and legitimation of the outcome through formal procedures. The third model is the result of an institutional reform that was not completed by the time of transit: the transfer of power looked legitimate to those who made an informal decision by imitating the formal procedure, but was illegal – legal provisions for such transit were adopted two months later. All the studied cases share three features: 1) the government conducts institutional reforms to ensure the transit of power, 2) elections are held, but instead of shaping new government they legitimize the agreements of the elites, 3) informal agreements are no less important than the institutional structure, the latter often being amended to match the former.

*Keywords:* new institutionalism; transit of power; institutional reforms; non-democratic regimes; China; Iran; Post-Soviet space; Uzbekistan; Kazakhstan; Turkmenistan.

*For citation:* Tokarev A.A., Prikhodchenko A.Y., Margoev A.R. Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and post-Soviet nations. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 165–186. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06>

---

\* **Tokarev Aleksei**, MGIMO University (Moscow, Russia), e-mail: [a.tokarev@inno.mgimo.ru](mailto:a.tokarev@inno.mgimo.ru); **Prikhodchenko Alexey**, MGIMO University (Moscow, Russia), e-mail: [prikhodchenko.a.yu@my.mgimo.ru](mailto:prikhodchenko.a.yu@my.mgimo.ru); **Margoev Adlan**, MGIMO University (Moscow, Russia), e-mail: [a.margoev@inno.mgimo.ru](mailto:a.margoev@inno.mgimo.ru)

<sup>1</sup> This work was supported by the Russian Science Foundation under Grant Number 19-78-10144. The authors are grateful to Expert of the Division of Strategic Development at the MGIMO Institute for International Studies Maria Boiko, as well as the Institute's interns Igor Vokhmintsev, Ovanes Oganyan, and Elizaveta Sokolova for their help.

## References

- Abrahamian E. *Khomeinism: essays on the Islamic Republic*. Berkeley : University of California 1993, 188 p.
- DiMaggio, P. The new institutionalisms: avenues of collaboration. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*. 1998, Vol. 154, N 4, P. 696–705.
- Doroshenko E. *Shiite clergy in two revolutions: 1905–1911 and 1978–1979*. Moscow : Institute of Oriental Studies of the Russia Academy of Science, 1998, 240 p. (In Russ.)
- Dunaeva E. Shiite clergy in Iran's political life. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 2018, Vol. 4, P. 169–189. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-4-169-189> (In Russ.)
- Filin N. *Socio-historical development of the Islamic Republic of Iran (1979–2008): factors of stability of state power*. Moscow : RGGU Publishing House, 2012, 284 p. (In Russ.)
- Gandhi G., Przeworski A. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*. 1991, Vol. 40, N 11, P. 1279–1301. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Gorak S. Turkmenistan in search of stable institutional design. The reshuffle power vertical after USSR dissolution. *Political science (RU)*. 2014, Vol. 1, P. 181–198. (In Russ.)
- Hale H.E. Regime cycles: democracy, autocracy, and revolution in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*. 2005, Vol. 58, N 1, P. 133–165. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0019>
- Helms L. Leadership succession in politics: the democracy/autocracy divide revisited. *The British Journal of Politics and International Relations*. 2020, Vol. 22, N 2, P. 328–346. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120908528>
- Ionova E. the features of the Kazakhstan model of power transit. *Russia and New States of Eurasia*. 2019, N 2, P. 103–114. DOI: <https://doi.org/10.20542/2073-4786-2019-2-103-114> (In Russ.)
- Khalaji M. Supreme Succession: Who Will Lead Post-Khamenei Iran? Washington, D.C. : The Washington Institute for Near East Policy, 2012, 26 p. – Mode of access: <https://www.washingtoninstitute.org/media/3320?disposition=attachment> (accessed: 03.03.2021)
- Kuliushin N. Shiite model of theocracy: from imamate to velayat-e fakikh. *Politeia*. 2007, Vol. 4, P. 90–103. (In Russ.)
- Li C. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era. Reassessing Collectove Leadership*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2016, 374 p.
- Li C. One Party, Two factions: Chinese bipartisanship in the making? // Paper Presented at the Conference on “Chinese Leadership, Politics, and Policy” Carnegie Endowment for International Peace on November 2, 2005. – 2005. – Mode of access: <https://carnegieendowment.org/files/Li.pdf> (accessed: 03.03.2021)
- Malashenko A. *Transit of Power in Kazakhstan: What's ahead?* Moscow : Moscow Carnegie Endowment for International Peace, 2013, 36 p. (In Russ.)
- Malysheva D.B. Russia and Iran in Central Asia. In: Dunaeva E.V., Sazhin V.I. (eds). *Russian-Iranian relations. Problems and Prospects*. Moscow : IOS RAS, 2015 a, P. 179–185. (In Russ.)

- Malysheva D.B. Interaction of Iran, Russia and the states of the South Caucasus. In: Mamedova N.M., Kameneva M.S., Fedorova I.E. (eds). *Iran in the second decade of the XXI century: challenges and prospects*. Moscow : IOS RAA, 2015 b, P. 193–195. (In Russ.)
- Mamaeva N. The People's Republic of China: 60 years of party-political transformations. The CPC and the CPSU – certain trends of comparative analysis. *Far Eastern Affairs*. 2009, N 5, P. 39–56. (In Russ.)
- Mamedova N.M. Political system of the Islamic republic of Iran: its features & the upside for transformation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. 2018, Vol. 11, N 3, P. 152–165. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-3-152-165>
- March J.G., Olsen J.P. *Rediscovering Institutions*. N.Y. : Free Press, 1998, 374 p.
- Margojev A. Escalation around Iran: sanctions, tanker wars, threats of military conflicts, map of elites. In: Sushentsov A.A. (ed). *Global Challenges for International Transport: Threats and Opportunities*. Moscow : LLC Management Company “Delo”, 2021, 321 p. (In Russ.)
- Nathan A. Changing of the guard: authoritarian resilience. *Journal of Democracy*. 2003, Vol. 14, N 1, P. 6–17. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2003.0019>
- Oskina O. Political elite Turkmenistan: tradition and prospects. *The Caspian Region: Politics, Economics, Culture*. 2014, Vol. 2 (39), P. 244–249. (In Russ.)
- Pritchins S.A. Dynastic model of power transit in states with emerging political institutions on the example of Post-Soviet countries. *Journal of Political Research*. 2020, N 2, P. 106–115. DOI: <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2020-106-115>
- Sadjadpour K. *Reading Khamenei: The world view of Iran's most powerful leader*. Moscow : Publisher Echo Book, 2009, 51 p. (In Russ.)