

УДК 342.413(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2022-22-3-177-182

ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ КАК СПОСОБ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Н.С. Таткало

Аннотация. В статье обосновывается тезис о том, что конституционное реформирование в Кыргызстане представляет собой двухкомпонентный процесс политической коммуникации: а) между действующей властью и обществом по каналу популистских заявлений; б) между политическими акторами по каналу неформальных договоренностей. Тезис основан на положении о том, что политические акторы и население в республике существуют в двух параллельных измерениях: в рамках «порядков ограниченного доступа» и в системе слабых государственных органов соответственно. Исходя из этого, изменение Конституции представляет собой механизм коммуникации, связывающий эти измерения. Вместе с тем данная коммуникация имеет краткосрочный эффект, поскольку не предполагает ответственности политических акторов перед населением и открывает возможности для последующей критики власти ее оппонентами за нарушение буквы закона в процессе конституционных реформ.

Ключевые слова: конституция; коммуникация; неформальная политика; «порядок ограниченного доступа»; популизм.

КЫРГЫЗСТАНДА КОНСТИТУЦИЯНЫ ӨЗГӨРТҮҮ САЯСИЙ ПИКИР АЛЫШУУ ЫКМАСЫ КАТАРЫ

Н.С. Таткало

Аннотация. Макалада Кыргызстандагы конституциялык реформа саясий пикир алышуунун эки компоненттүү процесси болуп саналат деген тезис негизделет: а) популисттик билдирүүлөр аркылуу азыркы бийлик менен коомдун ортосунда; б) формалдуу эмес макулдашуулар аркылуу саясий субъекттердин ортосунда. Тезис республикадагы саясий акторлор менен калк эки параллелдүү ченде: «чектелген жеткиликтүүлүк татибинин» алкагында жана ага ылайык алсыз мамлекеттик органдардын системасында жашайт деген жобого негизделген. Ушундан улам Конституцияны өзгөртүү ушул чен-өлчөмдөрдү байланыштырган коммуникация механизми болуп саналат деген жыйынтык чыгарууга болот. Ошол эле учурда бул коммуникация кыска мөөнөттүү натыйжа берет, анткени ал саясий акторлордун калк алдындагы жоопкерчилигин билдирбейт жана конституциялык реформалар процессинде анын оппоненттери тарабынан бийликти мыйзам тамгасын бузгандыгы үчүн кийинки сынга алууга мүмкүнчүлүгүн жаратат.

Түйүндүү сөздөр: конституция; коммуникация; формалдуу эмес саясат; «чектелген жеткиликтүүлүк тартиби»; популизм.

AMENDMENT OF CONSTITUTION AS A WAY OF POLITICAL COMMUNICATION IN KYRGYZSTAN

N.S. Tatkalov

Abstract. The article substantiates the argument that constitutional reform in Kyrgyzstan is a two-component process of political communication: a) between the current government and society through the channel of populist statements; b) among political actors through the channel of informal agreements. This point is based on the proposition that political actors and the population in the republic exist in two parallel dimensions: within the framework of “orders of limited access” and in the system of weak state bodies, respectively. Based on this, a constitutional change is a communication mechanism linking these dimensions. Meanwhile, this communication has a short-term effect, since

it does not imply responsibility of political actors before the population and opens up opportunities for subsequent criticism of the authorities by their opponents for violating the letter of the law in the process of constitutional reforms.

Keywords: constitution; communication; informal politics; "limited access order"; populism.

Три неконституционные смены власти в Кыргызстане закрепили за политической нестабильностью статус ключевой характеристики политической системы республики, которая идет в разрез: а) с процессом демократизации, б) с формированием правового поля, функционирующего на основе верховенства закона и определяющего, по сути, успех демократического строительства. Другими словами, в условиях Кыргызстана турбулентность – это не показатель обновления системы через конфликт, а скорее маркер инверсионной динамики.

При этом попытки преодолеть данную динамику в форме переписывания Основного закона предпринимаются после каждой смены власти. В этом отношении академический интерес обычно сфокусирован на взаимосвязи формальных конституций и неформальных политических практик с точки зрения неэффективности первых ввиду вторых [1, с. 67] или того «направляющего и информационного влияния», которое оказывают первые на вторые [2, с. 584–585].

Цель данной статьи состоит в том, чтобы показать возможности рассмотрения процесса конституционных изменений как акта политической коммуникации. При этом под политической коммуникацией понимается передача политической информации политическими субъектами гражданам через каналы связи (средства массовой информации, а также политическое коммуникативное поведение, то есть выборы, лоббирование, петиции, референдумы и т. д.) не только для того, чтобы убедить их в правильности политической повестки дня, но и чтобы взаимодействовать с ними относительно существующих вариантов в процессе принятия решений [3, с. 102].

В настоящей статье в качестве концептуальных фреймов используется концепция массовой коммуникации одного из основателей поведенческого подхода Гарольда Лассуэлла. Согласно ей, для получения представления о характере коммуникации необходимо найти ответы на пять вопросов вопросы: кто? что говорит кому? по

какому каналу? с каким эффектом? [4]. Ключевым каналом массовой коммуникации Лассуэлл обозначает СМИ. Однако представляется возможным применить более абстрактный подход, позволяющий рассматривать в качестве коммуникационных каналов высказывания и действия акторов коммуникации. Данная возможность обусловлена тем, что ученый рассматривает массовую коммуникацию в ее соотнесенности: а) с социальными процессами, б) с оказанием политического влияния на население. Он отмечает, что в условиях консолидированной демократии результат данного влияния состоит в формировании рациональных представлений у населения о политике (апеллирование к законам, указам, постановлениям и др.) [3]. В свою очередь, отказ населению со стороны политической власти в доступе к достоверной информации (апеллирование к символам, ритуалам, персоналиям, образам и т. д.) можно интерпретировать как признак того, что правящий политический режим пытается легитимировать свое положение в политическом поле с помощью перформативной политики.

Применение этой модели предполагает, что: а) сторонами коммуникации в Кыргызстане являются политические акторы, находящиеся у власти, с одной стороны, и их соратники и население, с другой; б) посыл, который передают действующие власти, это новая редакция Конституции. В свою очередь, выявление каналов и эффектов этой политической коммуникации определяет обоснование следующих тезисов.

Первое. Конституционным каналом общения внутри политического истеблишмента выступает неформальная политика, проявляющаяся в нарушениях процедур принятия конституции с целью трансформации «порядков ограниченного доступа». Под ними понимаются формально не закрепленные системы политических и экономических соглашений между элитными группами, основанные на патронажных отношениях, координируемых системой рент, которые с одной стороны, сдерживают

применение насилия, а с другой стороны, ограничивают возможность создания конкурирующих политических и экономических центров [5, с. 3]. Этот тезис основан на доказательствах нарушений законодательства в процессе принятия новых редакций Конституции в 2006–2007 гг., 2010 г. и 2020–2021 гг., которые широко освещаются в СМИ.

Конституционный процесс 2006–2007 гг. характеризуется противоречиями между занимавшим тогда пост президента К. Бакиевым и депутатами Жогорку Кенеша. Примечательно, что процесс разработки и принятия проекта Конституции затягивался президентом до тех пор, пока в сентябре – октябре 2006 г. парламентские оппозиционные группы не организовали массовые выступления. В результате, в ноябре 2006 г. К. Бакиев был вынужден подписать вариант Основного закона, разработанный в парламенте, который предполагал расширение полномочий последнего. Однако наличие сильной законодательной власти, вероятно, было несовместимо с планами экс-президента в связи со следующими событиями:

- в декабре того же года парламент принял поправки к Конституции, усиливающие роль президента;
- в сентябре 2007 г. обе версии Конституции были отменены Конституционным судом Кыргызской Республики;
- в октябре 2007 г. был проведен референдум по проекту Основного закона, разработанного командой экс-президента;
- до объявления официальных результатов референдума 2007 г. К. Бакиев воспользовался своим президентским правом распустить парламент, правом, которого он был лишен в соответствии с новой редакцией Конституции, и назначил досрочные парламентские выборы на декабрь 2007 г., по результатам которых пропрезидентская партия «Ак-Жол» заняла большинство мест в парламенте.

Таким образом, конституционный референдум оказался единственным механизмом уменьшения влияния автономных центров власти бывшим президентом. Однако из-за намерения К. Бакиева сохранить сильную президентскую

власть и единоличный «порядок ограниченного доступа», разработка поправок к Конституции проходила в атмосфере социальной нестабильности.

Особенностью конституционного процесса 2010 г. является формирование временного правительства как всеобъемлющего органа по управлению государством и его имплицитное стремление снять с себя ответственность за разработку Конституции, что обусловлено прецедентами обвинений бывших президентов А. Акаева и К. Бакиева в узурпации власти. В качестве доказательств данного тезиса можно привести следующие особенности конституционного реформирования в этот период:

- принятый на референдуме 27 июня 2010 г. проект Конституции не был подписан ни одним из представителей созданного Временного правительства;
- было издано два выпуска газеты «Эркин Тоо» ввиду допущенных первоначально технических ошибок, а также несоответствий между кыргызским и русским переводами Закона КР «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики»;
- инаугурация президента переходного периода Р. Отунбаевой (3 июля 2010 г.) состоялась до официального опубликования официального текста новой Конституции (6 июля 2010 г.).

В свою очередь, «распыление» ответственности между членами временного правительства послужило основой для их участия в парламентских выборах 2010 г. в рамках различных политических партий с последующим распределением правительственных должностей [6, с. 27]. Это, в свою очередь, способствовало созданию системы нескольких «порядков ограниченного доступа», проявившейся в закреплении за различными политическими силами отдельных секторов экономики [7, с. 85].

В 2020–2021 гг. изменение Конституции проводилось с беспрецедентным количеством нарушений закона:

- конституционную реформу инициировали депутаты с пролонгированными мандатами;
- ряд депутатов отказались от авторства текста проекта новой Конституции;

- под вопросом находились соблюдение регламента проведения заседаний фракций и комитетов Жогорку Кенеша по проекту Конституции и законопроекту о назначении референдума;
- не выдержаны сроки между чтениями законопроекта о назначении референдума и отсутствие кворума депутатов для принятия закона (в первом чтении законопроект рассмотрен уже на третий день после его поступления в парламент, а во втором и третьем чтении – одновременно без соблюдения десятидневного перерыва).

По сути, нынешняя ситуация отражает процесс конституционных изменений 2006–2007 гг. – парламент принял проект Конституции, расширяющий полномочия президента, а затем прошли парламентские выборы, что свидетельствует в пользу выдвинутого тезиса о неконструктивном характере политической турбулентности в Кыргызстане.

Второе. В условиях, когда: а) процедуры конституционных реформ непрозрачны, б) власти пытаются уйти от ответственности за конституционные преобразования, популистские меседжи о необходимости вернуть власть людям для обеспечения их благосостояния, захваченного «нечестной, корыстной и безучастной к нуждам людей элитой» [8, с. 80], являются основным каналом конституционной коммуникации между политическими акторами, находящимися у власти, и населением. Этот аргумент может быть доказан с помощью дискурс-анализа выступлений по случаю Дня Конституции двух экс-президентов Кыргызстана К. Бакиева (2007 г.), А. Атамбаева (2012 г.) и действующего главы государства С. Жапарова (2021 г.).

Поздравительные речи имеют как схожие черты, так и различия. Среди общего следует отметить два момента.

Во-первых, все три открываются стандартной фразой о количестве лет, прошедших с момента принятия первой Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993г. Представляется, что таким образом подчеркивается значимость конституции как символа: а) получения Кыргызстаном независимости и субъектности на международной арене, б) начатого процесса

демократического строительства. Данные послылы представляются важными с точки зрения получения общественного признания, принимая во внимание, что, по данным Международного республиканского института (МРИ), 53 % населения республики считают демократию наилучшим типом политического режима для Кыргызстана [9].

Во-вторых, все президенты акцентируют внимание на том, что изменение Конституции является результатом тех трансформаций, которые произошли в реалиях общественно-политической жизни граждан Кыргызстана. Иными словами, конституционная реформа – это не цель амбициозных устремлений политических акторов, участвующих в непрозрачном принятии решений, а естественный процесс политического развития государства.

В-третьих, К. Бакиев, А. Атамбаев и С. Жапаров продвигают идею о том, что народ Кыргызстана является единственным источником власти в государстве. Следовательно, изменение Конституции, вызванное переменами в общественной жизни, направлено, прежде всего, на удовлетворение потребностей простых граждан.

Однако стоит отметить, что есть несколько отличий в их выступлениях, обусловленных разной социально-политической ситуацией в Кыргызстане в периоды их президентства. Если К. Бакиев и А. Атамбаев делают акцент на верховенстве закона как на главном условии для развития государства и обеспечения благополучия граждан, то С. Жапаров подчеркивает роль общих ценностей и идеалов народа Кыргызстана в этом процессе.

Вместе с тем обозначенные в речи К. Бакиева приверженность верховенству закона и значимость консенсуса по вопросу разделения властей были важны в условиях противостояния оппозиционным группам в парламенте. Более того, проблема разделения властей преподносится им в качестве основной проблемы конституционных дискуссий как между гражданами, так и политическими акторами, но без объяснения недостатков президентской формы правления. Предположительно, это соответствовало его вышеупомянутому намерению сохранить сильную президентскую власть и связанный

с ним единоличный «порядок ограниченного доступа».

В свою очередь, для А. Атамбаева было важно обосновать преимущества парламентской формы правления в сравнении с президентской, искаженной грубыми нарушениями законодательства. В этом контексте он проводит параллели между стремлением народа Кыргызстана построить «демократическое, справедливое и правовое государство» и новой конституцией, устанавливающей парламентаризм как «основу справедливого, независимого государства и демократического государства».

Учитывая тот факт, что и президентская, и парламентская формы правления в Кыргызстане оказались неэффективными в плане предотвращения злоупотреблений власти, С. Жапаров в своем выступлении делает акцент на национальных ценностях и идеалах как аксиологическом базисе конституционного порядка, что контрастирует с фокусом дискурса его предшественников на ценностях прав и свобод гражданина и человека.

Таким образом, два основных сообщения выступлений трех президентов Кыргызстана: а) Конституция как символ независимости и демократии, что важно для граждан с точки зрения чувства принадлежности к определенному государству на международной арене и национальной гордости; б) основной бенефициар конституционных изменений – граждане республики.

Третье. В целом, нарушения в процессе принятия Конституции, с одной стороны, усиливают позиции пришедшей к власти группы политиков в краткосрочной перспективе, с другой стороны, подрывают ее стабильность в долгосрочной перспективе, открывая возможности для ее критики со стороны политических визави. Более того, они ставят под вопрос интернализацию Конституции политическим истеблишментом, что обуславливает и риск последующего несоблюдения положений Конституции.

В качестве примера можно привести скандал с «потерянной Конституцией» 2010 г., который разгорелся в преддверии конституционной реформы 2016 г. на фоне обвинений занимавшего тогда пост президента А. Атамбаева в адрес своих бывших соратников по Временному

правительству в разработке и продвижении Конституции, задающей правовые условия для установления авторитарного режима. В итоге, этот инцидент укрепил доводы в пользу целесообразности проведения реформы даже в нарушение статьи 4 Закона КР «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 г., согласно которой изменения в Основной закон можно было инициировать не ранее 1 сентября 2020 г.

В свою очередь, главным эффектом использования политическими акторами конституционной коммуникации без последующих реальных изменений в социально-экономической сфере является снижение уровня доверия им со стороны населения. По данным МРИ, с декабря 2020 г. наблюдается снижение доверия к действующему президенту С. Жапарову: если в декабре 2020 г. ему доверяли 51 % респондентов [10], то в сентябре 2021 г. – всего 35 % опрошенных [9]. Представляется, что эти сдвиги в доверии можно объяснить неоправданными ожиданиями изменений во внутренней политике в связи с избранием нового президента, в отличие от неудач его предшественника. Суть данных ожиданий можно выявить при рассмотрении наиболее распространенных ответов граждан, опрошенных в сентябре 2021 г. МРИ, относительно наиболее важного фактора, побуждающего голосовать за определенного политического деятеля: а) образование, грамотность (30 %); б) честность, добросовестность (30 %); в) работает для людей, думает о людях, помогает людям (21 %); г) компетентность, профессионализм (21 %) [9].

Обобщая проведенный анализ, следует подчеркнуть, что политические процессы в Кыргызстане характеризуются отсутствием прозрачного взаимодействия между политическими акторами и населением. Как следствие, конституционные реформы превращаются в механизм политической коммуникации ввиду следующих моментов.

Во-первых, Конституция – это символ независимости и демократии, что важно с точки зрения самоидентификации граждан.

Во-вторых, Основной закон государства провозглашает людей единственным источником власти в демократии.

В-третьих, конституционные реформы отражают трансформации в жизни общества и нацелены на ее изменение к лучшему. Как правило, именно эти послы составляют суть дискурса политических акторов Кыргызстана. С одной стороны, видимые законодательные изменения детерминируют рост доверия населения действующей на тот момент власти, способной обеспечить позитивные сдвиги в благосостоянии общества. С другой стороны, отсутствие эффективной работы государственных органов как показателя этих сдвигов обуславливает краткосрочную легитимность политического режима.

В свою очередь, проблема коммуникации, выстраиваемой в ходе конституционных реформ внутри политического истеблишмента, состоит в самой сути канала коммуникации – неформальных политических практиках. Трансформация или консервация «порядка ограниченного доступа» осуществляется в форме нарушений законодательства в процессе конституционных реформ и детерминирована нежеланием брать за них ответственность, что открывает окно возможностей для взаимной критики среди политических акторов в долгосрочной перспективе.

Иными словами, для граждан Кыргызстана конституционные изменения выглядят как способ взаимодействия с политическими акторами и влияния на процесс принятия политических решений, а для политиков это канал внутренней коммуникации, направленный либо на поддержание статус-кво в рамках «режима ограниченного доступа», либо на его преобразование. Однако такой вид коммуникации определяет социально-политическую нестабильность в республике, которая приводит к незаконной смене власти.

Поступила: 24.01.22; рецензирована: 02.02.22;
принята: 04.02.22.

Литература

1. *Okoth-Ogendo H.W.* Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox / H.W. Okoth-Ogendo //

Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary Greenberg / Eds. S.N. Kartz, B. Oliviero, S.C. Wheatley. New York, 1993.

2. *Hale H.* Formal Constitutions in Informal Politics Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia / H. Hale // *World Politics*. 2011. Vol. 63. №. 4.
3. *Lilleker D.G.* Key Concepts in Political Communication / D.G. Lilleker. London: SAGE Publications, 2006.
4. *Lasswell H.D.* The Structure and Function of Communication in Society / H.D. Lasswell // *The Communication of Ideas*. / Ed. L. Bryson. New York: Harper and Row, 1948. URL: <https://snglib.org/book/3117518/3ed689?id=3117518&secret=3ed689&signAll=1&ts=1003> (дата обращения: 24.12.2021).
5. *North D.C.* Limited Access Orders. An Introduction to the Conceptual Framework / D.C. North, J.J. Wallis, S. Webb, B.R. Weingast // *In the Shadow of Violence. Politics, Economics and the Problems of Development* / Eds. D. North, et al. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
6. *Juraev S.* The Evolving Role of Political Parties in Kyrgyz Republic / S. Juraev // *Kyrgyzstan beyond «Democracy Island» and «Failing State»* / Eds. M. Laruelle, J. Engvall. Lanham: Lexington Books, 2015.
7. *Борубашов Б.И.* Проблемы парламентской демократии в Кыргызстане / Б.И. Борубашов // *Вестник КРСУ*. 2017. Т. 17. № 2.
8. *Hameleers M.* They Caused our Crisis! The Contents and Effects of Populist Communication: Evidence from the Netherlands / M. Hameleers // *The Psychology of Political Communicators. How Politicians, Culture, and the Media Construct and Shape Public Discourse* / Eds. O. Feldman, S. Zmerli. New York: Routledge, 2019.
9. National Poll of Kyrgyzstan. September 11 – September 26, 2021 // International Republican Institute. URL: https://www.iri.org/sites/default/files/final_kgz-21-ns-03-ppt.pdf (дата обращения: 24.12.2021).
10. Public Opinion Survey. Residents of Kyrgyzstan. December 12–21, 2020 // International Republican Institute. URL: https://www.iri.org/sites/default/files/iri_kyrgyzstan_poll_dec_2020_eng.pdf (дата обращения: 24.12.2021).