

УДК 321.02(575.2)

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В КЫРГЫЗСТАНЕ: НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ ПРИВЫЧКА?

Нур уулу Досбол

Исследованы актуальные вопросы современного политического развития Кыргызстана, затрагивается проблема разграничения полномочий между президентом, правительством и парламентом.

Ключевые слова: конституция; президент; премьер-министр; Жогорку Кенеш; мораторий.

CONSTITUTIONAL REFORM: THE NEED OR HABIT?

Nur uulu Dosbol

It is explored the current issues of modern political development of Kyrgyzstan, it is touched the issue of the delimitation of powers between the president, government and parliament.

Keywords: constitution; the president; the prime minister; Jogorku Kenesh; the moratorium.

Ни в одной из стран Центральноазиатского региона изменения и поправки в Конституцию не вносились так часто, как в Кыргызской Республике. За годы независимости это происходило девять раз – в 1994, 1996, 1998, 2001, 2003, 2006 (ноябрь и декабрь), 2007, 2010 гг. Следует отметить, что наибольшее количество раз Конституция изменялась в годы правления А. Акаева. Объясняется это тем, что получивший значительные полномочия парламент, как правило, находился в оппозиции к президенту и, следовательно, ему приходилось шаг за шагом расширять свои полномочия, которые, соответственно, сокращались у Жогорку Кенеша.

Концентрация власти в руках А. Акаева, при сохранившихся значительных пережитках трибализма, привела к тому, что на руководящие должности назначались в основном представители северных племен: сарыбагыши, солто, саруу, бугу, кушчу [1, с. 201]. Как считает Г.Д. Джунушалиева, “система продажи должностных постов складывается при первом Президенте А. Акаеве” [1, с. 202]. Помимо этого А. Акаев предпочитал часто менять премьер-министров, что, конечно, не приносило положительных результатов. При правлении К. Бакиева на государственные должности, напротив, стали назначать выходцев из южных племен – ичкилик и адыгене [1, с. 201]. Кроме того, он ввел следующее новшество: “назначение на ключевые государственные посты уже не просто родственников, а членов семьи президента” [1, с. 204]. По мнению политологов, вектор политического развития Кыргызстана за 20 лет привел к тому, что

“масштабы последствий служения политической власти интересам одной семьи, которые подменяют семейные интересы государственными, создали угрозы основам безопасности бизнеса и даже самой жизни лиц, у которых в силу обстоятельств оспаривают права на собственность, приносящую доход. Поэтому по республике прокатывается серия заказных убийств, коснувшаяся предпринимателей, политических деятелей, криминальных авторитетов. Общество оказалось беззащитным перед административным и государственным произволом высшего руководства страны, поэтому все сферы социально-экономической и политической жизни общества оказались подконтрольны преступному семейству” [1, с. 205–206].

Двукратное насильственное свержение президентов КР привело широкие круги общественности к мысли о резком сокращении полномочий президента, что и выразилось в новой конституционной реформе 2010 г. В период подготовки Конституции 2010 г. один из ее авторов – вице-премьер Временного правительства О. Текебаев заявлял: “Будет введена парламентская форма правления, полномочия президента существенно ограничатся, он фактически будет отстранен от участия в кадровой политике и экономике страны. Президент выступает в данном случае как главный нотариус страны, который фиксирует политические события, который удостоверяет, что тот или иной человек облечен от имени государства совершать какие-либо властные действия” [2, с. 142–143].

По нормам новой Конституции Кыргызстан объявлялся Парламентской республикой; количество народных депутатов увеличивалось до 120; вводился запрет на монополию одной партии в Жогорку Кенеше – не более 65 мандатов; фракция или коалиция фракций, имеющая больше половины депутатских мандатов, выдвигала кандидатуру премьер-министра; парламентское меньшинство (оппозиция) должно иметь 1/3 своих представителей в Совете судей, Центризбиркоме и Счетной палате, руководить комитетами, отвечающими за правоохранительные органы, бюджет и финансы, осуществлять контрольно-ревизионные функции; исключалась возможность создания партий на этнической основе.

В Конституции указывалось, что “Президент внутри страны и за ее пределами, являясь главой государства и олицетворяя единство народа и государственной власти, представляет Кыргызскую Республику. Жогорку Кенеш ратифицирует и денонсирует международные договоры, а его торго представляет Жогорку Кенеш в Кыргызстане и за его пределами и обеспечивает взаимодействие парламента с президентом, правительством, органами судебной власти и местного самоуправления. Правительство реализует внешнюю политику, а премьер-министр ведет переговоры и подписывает международные договоры” [3, с. 21].

Таким образом, положения Конституции 2010 г. “не дают конкретного ответа на вопрос: кто имеет право определять внешнюю политику страны. Отсутствие инициатора централизованной внешней политики вызывает ситуацию, когда внешнеполитические решения основываются на директивах руководства всех ветвей власти без должной координации и последовательности” [3, с. 21]. Все это свидетельствует о том, что Конституция создавалась быстро, а ее авторы старались учесть по возможности и предотвратить в будущем все негативные аспекты правления А. Акаева и К. Бакиева.

Как отмечает политолог И.В. Задорожный, “сторонники парламентской формы правления считают, что она более эффективна в способности выражать представительские функции сегментированного кыргызского общества, а перспективы парламентаризма в Кыргызстане связаны не только с ролью парламента в системе государственной власти, но также с принципом сдержек и противовесов властей, работающих в конкретной политической ситуации. Концептуально идеальная система развития парламентаризма – развитие политической системы, реформа избирательного законодательства, формирование партий с сильной социально-политической базой” [3, с. 21].

Однако сторонники парламентской формы правления забывают о том, что “сочетание всена-

родно избираемого президента и высокого уровня многопартийности противопоказано для стабильной деятельности” [4, с. 144]. Известный политолог З.К. Курманов указывает, что “в отличие от многих других стран, президенты в КР лишены возможности компенсировать недостаток поддержки со стороны парламента и оппозиционных сил социальными программами для населения за счет богатых природных ресурсов, как это делается в России, Азербайджане, Казахстане” [4, с. 146]. Российский политолог А.Н. Медушевский задолго до свержения А. Акаева считал опасным одностороннее усиление парламентаризма в постсоветских государствах, поскольку “в эпоху ускоренной модернизации оно приводило к неуправляемости, правительственным кризисам и невозможности принятия быстрых политических решений” [5, с. 274]. Тем более, что политический опыт функционирования при президентско-парламентской системе уже был отражен в Конституции 1993 г. Как отзывается известный государственный и политический деятель О. Ибраимов о “легендарном” парламенте, “проводить дело или какой-нибудь проект или закон было делом крайне сложным” [6, с. 372]. Кстати, в мае 2011 г. возникло “Движение-93”, выступающее за возврат к Конституции 1993 г., все тезисы и доводы представителей которого сводятся к тому, что она была первой и поэтому самой правильной.

Новый период парламентской формы правления, начавшийся с 2010 г., стал благодатной почвой для размышлений. Так, отсутствие партийного большинства той или иной партии приводило к частым сменам правительств. В течение пяти лет место премьер-министра занимали У. Бабанов, Ж. Сатыбалдиев, Дж. Оторбаев, Т. Сариев, что вело к снижению политической активности населения. Граждане нашего государства не заметили принципиальной разницы в политике выдвигавца от той или иной партии, так как “партии не стремятся определить свои идеологические позиции, платформа большинства партий трудноуловима” [3, с. 24]. Как отмечает Ч. Джакупова, “вместо семейно-кланового правления страна погрузилась в партийно-клановое госуправление, при котором судебная система вновь оказалась подмята под исполнительно-законодательную власть” [3, с. 23].

Таким образом, складывается непростая ситуация: с одной стороны, для эффективного управления страной требуется авторитетный президент, а в Жогорку Кенеше сильная пропрезидентская партия, а с другой – опыт правления А. Акаева и К. Бакиева показал, что это может привести к монополизации власти семейным или партийно-региональным кланом.

Следовательно, дальнейшее политической развитие Кыргызстана находится между “Сциллой и Харибдой”, и различные эксперты и политические деятели предлагают свои варианты достижения эффективного компромисса между главой исполнительной власти – президентом – и Жогорку Кенешем. Так, З.К. Курманов и Г.Т. Искенова предлагают следующую программу: проведение парламентских выборов в один день с президентскими выборами или в ближайшее время после выборов президента; выборы президента по плюральной избирательной формуле; использовать на парламентских выборах пропорциональную систему, которая при ориентации выборов на партии обеспечивает представительство основных социальных слоев. Цель – укрупнение и уменьшение количества партий в парламенте [4, с. 147].

Директор Центра политико-правовых исследований Т. Ибраимов считает, что “специфика Кыргызстана говорит о том, что, особенно если учитывать, что качество элиты у нас пока не на должном уровне, необходим некий институт, некий орган, который мог бы хотя бы в какой-то степени противостоять диктатуре парламента... в данном случае всенародно избираемый президент – это тот институт, который мог бы выполнять эту роль. Опять же многое зависит от персоналий, но в институциональном плане такая система достаточно подходит для Кыргызстана. Кроме того, нужно, чтобы органы власти также контролировали друг друга” [2, с. 144–145]. О. Ибраимов полагает, что необходима конституционная реформа, несмотря на мораторий до 2020 г., которая включает в себя следующие пункты: 1) провести тотальные выборы губернаторов, акимов, мэров, судов и т. д.; 2) восстановить двухпалатный парламент, чтобы было реальное представительство нацменьшинств, женщин, молодежи [6, с. 429–430].

И.В. Задорожный так формулирует свои предложения по структуре власти: “1. Президент, наделенный реальными полномочиями в области внешней политики и безопасности государства. 2. Парламент, формулирующий и создающий жизнеспособную законодательную базу для действий президента и правительства. 3. Правительство, отвечающее за блок социально-экономических вопросов. 4. Судебная власть, контролирующая законность действий власти. 5. Гражданское общество, включая местное самоуправление, выступающие в роли контрольного органа над властью предрезающими” [3, с. 25].

В конце сентября 2015 г. в Бишкеке проведено заседание “круглого стола” на тему “Кыргызстан от выборов до выборов. Что изменилось в республике за последние 5 лет”, организатора-

ми которого выступили фонд “Евразийцы – новая волна”, клуб региональных экспертов “Пикир” и аналитический ресурс “Вести.kg”. Эксперт И. Шестаков констатировал, что за прошедшие пять лет в КР сменилось четыре правительства и “единственным устойчивым из институтов управления является аппарат Президента. Парламент так и не решил вопрос по “Кумтору”, проблему Джеруя. Президент занимается не только внешней политикой, но и является арбитром между ветвями власти. Возьмем тот же энергосектор, благодаря усилиям главы государства создано собственное энергокольцо” [7]. Помимо выступлений, в которых высказывалась поддержка за усиление полномочий президента, звучали и другие мнения. Так, бывший депутат Жогорку Кенеша Т. Мамытов отмечал, что многие политики сегодня хотят изменить Конституцию не во благо народа, а для того, чтобы снова вернуть президентскую форму правления. Предложения о создании двухпалатного парламента ведутся с прицелом на президентские выборы и “несмотря на то, что президент дал понять, что менять Конституцию не стоит, отдельные личности не оставляют попыток все же снять мораторий” [7].

Представляются интересными программные обещания партий перед выборами в Жогорку Кенеш 4 октября 2015 г. Так, партия “Республика Ата-Журт” обещает провести следующую конституционную реформу:

1. Должна функционировать одна исполнительная ветвь власти – президент или премьер-министр с соблюдением условия: кто принимает решение, тот и отвечает за его реализацию. При этом партийное руководство предлагает два варианта: если форма правления будет президентской, то не будет правительства, т. е. президент руководит исполнительной властью, отвечает перед Жогорку Кенешем и народом Кыргызстана. В случае парламентской формы правления фактической главой страны становится премьер-министр, который отвечает за внутреннюю и внешнюю политику. Президент же лишается собственного аппарата и полномочий, т. е. за ним остаются только представительские функции (подобная форма реализована в Германии, Италии, и других европейских государствах).

2. Возвращение к системе двухпалатного парламента. Нижняя палата (законодательная) состоит из 65 депутатов, избираемых по партийным спискам и верхняя палата (собрание народных представителей) включает 484 депутатов из представителей местных кенешей и заседает два раза в год.

Кроме того, предлагается ликвидировать прокуратуру, а функции обвинения и надзора передать

Министерству юстиции, функции расследования – в МВД, ГКНБ и финансовую полицию. При этом предполагается, что в агитматериалах присутствуют “15 законов, которые изменят жизнь”. Однако о конституционной реформе в этих предложениях фактически ничего не сказано. Предложена такая двойственная, гибкая и многовекторная позиция.

Партия “Замандаш” выступает за парламентскую форму правления, но с условием, что изменения в Конституцию должны быть внесены только после 2020 г., по окончании моратория на изменения, т. е., по существу, ничего не предлагая.

На прошедших выборах победу, как и ожидалось, одержала СДПК – 38 мандатов, далее идут “Республика Ата-Журт” – 28, “Кыргызстан” – 18, “Онугуу-Прогресс” – 13, “Бир Бол” – 12, “Ата-Мекен” – 11. Таким образом, количество партий в Жогорку Кенеше увеличилось с пяти до шести, что идет в разрез с предвыборным интервью А. Атамбаева, в котором высказывалось мнение, что партий в Жогорку Кенеше должно быть не более трех.

В целом же можно заключить, что за пять лет функционирования парламентской системы в Кыргызстане не созданы условия для стабильного и эффективного управления, что, в свою очередь, несмотря на конституционные ограничения полномочий президента, ведет к объективному укреплению президентской власти. Следовательно, центральный вопрос ближайшего будущего будет заключаться в следующем: решатся ли парламентарии на необходимые конституционные изменения до окончания моратория 2020 г., чтобы уйти от “коллективной безответственности”, как зачастую

определяют парламентаризм. Баланс властных полномочий чрезмерно сдвинулся в пользу Жогорку Кенеша и наша, граждан КР, общая задача заключается в восстановлении его в конструктивном и эффективном русле.

Литература

1. *Джунушалиева Г.Д.* Особенности эволюции бюрократической системы Кыргызстана в советский и постсоветский периоды / Г.Д. Джунушалиева. Бишкек, 2013.
2. *Молдокеева А.Б.* Суверенизация как важнейший политический процесс современности: политико-правовой анализ на материалах государств Центральной Азии / А.Б. Молдокеева. Бишкек, 2015.
3. *Задорожный И.В.* Парламентаризм в Кыргызской Республике: возможности и проблемы / И.В. Задорожный // Политические тренды Центральной Азии: современный ракурс: сб. стат. Бишкек, 2012.
4. *Курманов З.К.* Влияние избирательной системы на отношения между президентом и парламентом Кыргызстана в условиях глобализации / З.К. Курманов, Г.Т. Искенова // Вестн. КРСУ. 2014. Т. 14. № 9.
5. *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты / А.Н. Медушевский. М., 2002.
6. *Ибраимов О.* История Кыргызского государства (постсоветский период) / О. Ибраимов. Бишкек, 2015.
7. *Время подводить итоги // Слово Кыргызстана.* 2015. 23 сентября.