

Станет ли новая конституция основой эффективного государства в Кыргызстане?

Второй раз за пять лет смена власти в Кыргызской Республике происходит не мирным путем. С апреля 2010 года, у власти в стране находится так называемое *временное правительство*, легитимность которого не была подтверждена. Признавая, что с юридической точки зрения данному органу власти недостает легитимности, Омурбек Текебаев, заместитель главы *временного правительства*, отвечающий за конституционную реформу, апеллировал к факту сложившегося в стране народного доверия¹.

После прихода к власти группы политиков и провозглашения временного правительства были обнародованы дальнейшие планы, заключавшиеся в проведении референдума по новой конституции² и выборов в парламент страны. При этом всячески подчеркивалось, что *временное правительство* является властью переходного периода. Правда, позднее был принят декрет о вынесении на референдум вопроса о президенте переходного периода³.

Политические силы, сформировавшие *временное правительство* убеждены, что лучшей формой правления является парламентская республика, поскольку в данном случае существует больше гарантий того, что власть не будет очередной раз узурпирована. То есть данная конституция дает шанс существования тех политических сил, которые были в оппозиции Аскарму Акаеву и/или Курманбеку Бакиеву. Однако в случае если парламентская республика, как форма правления, будет дискредитирована, все политики, которые находятся сейчас у власти, должны будут сойти с политической сцены, поскольку их имидж, риторика и идейная приверженность целиком и полностью связана с вышеназванной формой правления.

С наибольшим интересом будут наблюдать за этим процессом внутри страны исламистские движения, так как неудача в реализации модели парламентской республики поставит под сомнение саму идею демократии и даже шире светского государств. Таким образом, если парламентская республика окажется несостоятельной в качестве государственного устройства, также как в своё время несостоятельными оказались режимы Аскара Акаева и Курманбека Бакиева, это в первую очередь будет играть на руку исламистским организациям, поскольку будет служить базой для агрессивной критики самой идеи светского государства.

Недавние события, как апрельские, так и июньские, наиболее выгодны именно исламистам. Это связано с тем, что после событий апреля 2010 года в Кыргызстане фактически не существует оппозиции, ведь силы, ранее игравшие эту роль, пришли к власти, а других сил в демократическом, светском поле нет. Таким образом, у исламистов появился шанс занять пустующую нишу и стать новой оппозицией новому режиму.

Наряду с этим, июньские события также позитивно отразились на позиции исламистских сил. Причем как в региональном масштабе, так и в масштабе

страны. Применительно к региону, этнические узбеки, проживающие за пределами Республики Узбекистан, особенно в Кыргызстане, находятся в тяжелейшем положении. Они столкнулись с кризисом самоидентификации: в сложившемся положении они не могут ассоциировать себя со страной проживания, но и поведение руководства Узбекистана также не отвечает их ожиданиям. Этнические узбеки не могут с той же уверенностью, как и прежде, идентифицировать себя с национальным государством. Кроме того, определённая часть кыргызов также не хочет идентифицировать себя именно с этносом. В данной ситуации, когда национальный вопрос встал так остро, альтернативой может послужить именно религиозная идентичность. В данной ситуации всё большую актуальность и вес приобретает аргумент «*если бы мы были бы Ферганским Халифатом, то таких погромов и убийств бы не было*». Исходя из всего вышесказанного, в будущем, исламисты могут занять пустующую на сегодняшний день в стране нишу и взять на себя роль как легальной, так и нелегальной оппозиции.

Страны региона будут с большим интересом наблюдать за новым *кыргызским экспериментом*. В каждой из них существуют свои собственные озабоченности, связанные с ситуацией в Кыргызстане, но есть и одна общая для всех. Политические режимы всех стран региона относятся к частично или полностью недемократическим режимам, и вероятный успех парламентской формы правления в Кыргызстане может в определенной степени повлиять на внутривнутриполитическую ситуацию в этих странах. Кроме того, апрельские и июньские события продемонстрировали существенную взаимозависимость стран региона. И вопрос как теперь государства Центральной Азии будут строить свою политику по отношению к Кыргызстану остается открытым.

Узбекистан - ключевая страна региона. Ставшая банальностью фраза о том, что Узбекистан важен, поскольку имеет границы со всеми странами региона, не менее, остается верной. При этом необходимо учитывать, что во всех странах центральноазиатского региона существуют узбекские диаспоры, и в будущем Ташкенту придётся строить свою стратегию по отношению к соседним странам, принимая во внимание наличие вышеуказанного меньшинства, целью предотвращения повторения *ошских событий* 2010 г. В этой связи руководство Узбекистана так же будет пристально следить за тем, как будет развиваться парламентская республика в Кыргызстане.

События в Кыргызской Республике пришлись на период председательствования Казахстана в ОБСЕ. И еще год Республика Казахстан будет входить в *тройку-структуру* ОБСЕ, включающую страну-председателя, предыдущую и следующую страны-председатели. И то, что основную официальную роль в разрешении ситуации, возникшей после событий 6-7 апреля 2010 г., играл Председатель ОБСЕ, министр иностранных дел РК Канат Саудабаев, указывает на то, что Казахстан опирался именно на механизмы и ресурсы ОБСЕ, а не других организаций, например ОДКБ и ШОС. Что касается парламентской республики и новой конституции, то Астана так же как Узбекистан будет следить за развитием событий.

В целом, все страны региона, аналогично Китаю и России мало интересуются вопросом будущей формы правления в Кыргызской Республике. Гораздо более

насущным для вышеупомянутых стран является вопрос того, насколько власти смогут контролировать территорию страны, и какие у руководства страны будут внешнеполитические приоритеты.

Для самого Кыргызстана реализация проекта парламентской республики крайне важна на данном этапе, особенно для той части элиты, которая сейчас находится у власти. Поскольку именно эта цель и является оправданием того, каким путём они пришли к власти. Жертвы апрельских событий погибли, по версии временного правительства, именно за самую справедливую власть – парламентскую форму правления. И то, что их похоронили в знаковом для Кыргызстана месте, где были похоронены 137 расстрелянных в ходе сталинских репрессий и Чингиз Айтматов – шаг совершенно неслучайным. По сути, тех, кто погиб за парламентскую республику, поставили в один ряд с первыми легендарными руководителями государства. Даже преамбула принятой конституции начинается такими словами *Чтя память героев, отдавших жизнь за свободу народа*⁴. Таким образом, крах данного проекта, как уже говорилось выше, будет означать, что вся нынешняя политическая элита канет в небытие.

Так что же предлагает одобренная на референдуме новая конституция Кыргызской Республики. Разберем некоторые статьи и проанализируем возможные последствия.

- В 4-ой статье⁵ говорится о том, что партии могут принимать участие в работе местных органов самоуправления, и запрещено создавать партии на религиозной или этнической основе. Т.е. и исламу и возможному этническому сепаратизму поставлена серьезная юридическая преграда. Причем фраза о партиях на этнической основе была включена в окончательный вариант проекта конституции вынесенного на референдум, именно временным правительством уже после того, как конституционное совещание передало ему свой вариант текста конституции;
- Конституция намного либеральнее, чем прежние редакции основного закона: в статье 20 П.1⁶ прямо говорится о том, что нельзя принимать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы гражданина и подзаконных актов ограничивающие их. В конституции так же зафиксировано то, что нельзя отменять запрет на смертную казнь, запрет на эксплуатацию детского труда, уголовное преследование за распространение информации порочащей честь и достоинство, и то, что нельзя задерживать граждан на срок более 48 часов. Заметно то, что большое внимание уделено процессу задержания гражданина и содержания его стражей. В 33 статье указано, что любой гражданин может получать сведения от органов власти, а так же юридических лиц в которых участвует государство. Уделено в конституции внимание экологии и природопользованию и после прочтения этих положений действительно веришь, что конституцию помогали составлять юристы из ЕС и европейских и американских НПО⁷;
- В то же время некоторые статьи прямо противоречат принципу равенства граждан независимо от этнической принадлежности, причем в

окончательной версии проекта конституции это еще более заметно. В статье 50 прямо сказано, что *этнические кыргызы* имеют право получить гражданство в упрощенном варианте⁸;

- Что касается гражданства, то здесь мы видим очень важное добавление о том, что граждане имеют право так же быть гражданами иных государств, но при этом они не могут занимать политические должности и должности судей, а так же другие должности которые могут быть установлены законом. Это может привести к непредсказуемым последствиям, когда экономическая власть будет у одной группы людей, а политическая у другой;
- Т.к. создается модель парламентской республики, то перечень полномочий президента претерпел серьезные изменения. Президент избирается на 6 лет и только на один срок. Это, именно в окончательном варианте было исправлено, что президентом не может избираться одно и то же лицо «два срока подряд» на «дважды»⁹. Так же президент должен прожить на территории Кыргызской республики не менее 15 лет в совокупности. Это положение было зафиксировано под влиянием скандалов, которые периодически возникали, когда бывшие влиятельные чиновники назначенные послами на какое-то время приезжали и не могли баллотироваться даже в депутаты. Установлены возрастные ограничения от 35 до 70 лет. Президент не влияет на судебную систему, т.к. он предоставляет кандидатуры судей на утверждение парламенту по представлению совета судей. *Президент не имеет право законодательной инициативы*¹⁰. Президент подписывает международные договоры по предварительному согласованию с премьер-министром. По согласованию с ним же назначает глав дипломатических представителей. Но президент назначает и увольняет членов правительства – глав силовых ведомств, возглавляет Совет обороны. Так же его трудно отрешить от должности т.к. нужно не только наличие квалифицированного большинства в 2/3 депутатов, которые должны проголосовать за отрешение и необходимо заключение генерального прокурора, в назначении на должность и в отрешении от должности которого принимает участие президент;
- Парламент становится главным государственным органом. Он должен состоят из 120 депутатов, причем выигравшая партия не может занимать более 65 мест, несмотря на то, сколько процентов голосов она наберет. Существует официальное парламентское большинство и оппозиция, которая имеет свои права, такие как посты в надзорных инстанциях. Отзыв депутатов не допускается, что так же противоречиво, так как это может привести к уменьшению роли партии. Именно парламент может вносить изменение в конституцию, решает вопрос границ и административно-территориального устройства, утверждает членов правительства кроме руководителей силовых структур. Т.к. у президента есть только отлагательное единичное вето, т.е. возможность вернуть законопроект в парламент только единожды, то вся ответственность за принятие тех или иных законов лежит на парламенте. При этом законы,

касающиеся бюджета и налогов, подлежат обязательному подписанию президентом.

- Так же необходимо отметить, что теперь депутатом может стать гражданин страны, достигший 21 года. Согласно переписи за 2009 год молодые люди от 21 до 25 лет составляют 10,3% населения¹¹, а по отношению к населению, имеющему право голоса все 14%¹². Причем это цифра в ближайшие годы будет расти. То есть роль молодежи будет очень велика, а учитывая, что граждане так же имеющие гражданство другой страны, а они в большинстве своем люди трудоспособного возраста, в том числе и молодежь, не имеет право занимать должности, появляется реальный шанс занять должности у оставшейся части молодежи. Это вполне логично, так как даже если посмотреть возраст погибших 6-7 апреля 2010 г., то половина погибших (40 из 86) человек были моложе 30 лет;
- Правительство страны формирует фракция или коалиция фракций, занявшая большинство мест в парламенте. Если парламент не утвердит программу кандидата в премьер-министры от данной фракции или, что более вероятно, ни одна политическая партия не наберет большинства голосов или не сформируется коалиция большинства, то президент предлагает одной из фракции сформировать правительство. Необходимо отметить, что механизмы формирования правительства, а особенно прекращения его полномочий, являются чрезвычайно громоздкими;
- Премьер-министр является, по сути, главой страны. Он назначает глав местных администраций по представлению местных советов (кенешей), подписывает международные договора. Руководит всей работой правительства и несет персональную ответственность за работу правительства;
- Судебная система так же изменяется. Создается Конституционная палата при Верховном Суде. Судьи Верховного Суда назначаются на 10 лет, Конституционной Палаты на 15 лет, по представлению президента 2/3 голосов депутатов парламента. При этом президенту кандидатуры представляет Совет по отбору судей, состоящий из представителей гражданского общества и судейского корпуса¹³. Данная система так же представляется громоздкой, и непонятно как она будет осуществляться в условиях современного Кыргызстана.
- Прокуратура становится очень важным органом, например, она имеет право на уголовное преследование должностных лиц государственных органов. Также она играет немалую роль в процедуре импичмента президенту, о чем упоминалось выше.
- Главы исполнительных органов местного самоуправления избираются¹⁴. Государство не вправе вмешиваться в работу органов самоуправления при этом частично формирует их бюджет. Здесь заложено противоречие и в реальности полномочья местных органов самоуправления не будут соответствовать конституции.

Поводя итоги необходимо отметить, что несмотря на то, что сама конституция является очень демократичной и либеральной, недоработки в ней неизбежно приведут к новым политическим кризисам, которые только усугубят вероятные экономические и социальные проблемы. Можно предположить, что в ситуации, когда необходима устойчивая политическая система, которая должна помочь справиться с серьезными проблемами и ответить на стратегические вызовы, стоящие перед страной, модель парламентской республики выбрана преждевременно. Также очень трудно представить, особенно в контексте современной ситуации в стране и регионе, президента, который был бы способен контролировать силовые ведомства, но не имел по конституции влияния на экономическую политику.

Если исходить из принятой конституции и принимать во внимание современную партийную систему Кыргызской Республики, то в результате мы будем иметь атомизированную партийную систему с большим числом политических партий представленных в парламенте, что в свою очередь понизит эффективность работы парламента.

Игнорирование усиления религиозных движений и нежелание вступать с ними на диалог, может привести к продолжению подпольной деятельностью ряда религиозных организаций, что в рамках парламентской республики может привести к повторению апрельских или июньских событий.

Усиление роли молодежи, особенно молодежи оставшейся в Кыргызстане, которая все более и более радикализируется, может иметь непредсказуемые последствия. Образовательное поле все больше и больше контролируется религиозными организациями, с которыми никто не работает, и иностранными и совместными светскими образовательными учреждениями. Учитывая данное обстоятельство можно предположить, что страна получит правящую элиту, ориентированную на различные ценности и более радикальную по характеру. Принимая во внимание экономические и социальные проблемы, можно сказать, что правительство и парламент могут легко упустить ситуацию из под контроля. Так же можно сказать, что партии будут привлекать именно радикально настроенный электорат. Что в свою очередь также может привести к повторению погромов и усилению радикального национализма.

В результате июньских событий около 15% населения Кыргызской Республики¹⁵ не примут участия в политической жизни. Этнические узбеки оказались вне политического поля, т.к. они практически не представлены в государственных структурах, особенно в силовых ведомствах. Этнические узбеки, граждане Кыргызской республики сейчас остались без средств к существованию, не питают никакого уважения и доверья к органам власти. Это Именно тот факт, что новая конституция не отражает потребностей и желаний 15% населения является главным дестабилизирующим фактором, который может сделать недееспособной любую, даже самую лучшую конституцию в мире и лучшую политическую систему.

¹ Интервью Омурбека Текебаева. www.akipress.org (14.05.2010)

² Декреты ВП правительства №1, №20, №40 поправками в них от 28 мая и 2 июня 2010 года. Сайт Временного правительства. www.kyrgyz-el.kg (24.06.2010)

³ Там же.

⁴ Конституция Кыргызской республики. Сайт Временного правительства. www.kyrgyz-el.kg (29.06.2010)

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Данные переписи населения. Государственный статистический комитет Кыргызской республики. <http://www.stat.kg/stat.files/tematika/демограф/Ежегодник/demo%208.pdf> (04.07.2010)

¹² Там же.

¹³ Конституция Кыргызской республики. Сайт Временного правительства. www.kyrgyz-el.kg

¹⁴ Там же.

¹⁵ Данные переписи населения. Государственный статистический комитет Кыргызской республики. <http://www.stat.kg/stat.files/tematika/демограф/Ежегодник/demo%208.pdf> (04.07.2010)