

УДК 324

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-93-100

ТЕНДЕНЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

Хуррамов Х.Х.

Российский университет дружбы народов

117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая 13, Российская Федерация

Аннотация. В представленной статье рассматривается тенденция конституционных изменений с момента обретения независимости Кыргызстана. Анализируются поправки, касающиеся распределения властных полномочий между парламентом и президентом со времени первого президента Кыргызстана А. Акаева. Рассматриваются конституционные реформы, проведенные вторым президентом К. Бакиевым. Делается анализ последней Конституции, принятой в 2010 г., а также нового проекта Конституции, который будет рассмотрен на референдуме в декабре 2016 г., с точки зрения баланса сил между парламентом и президентом. Исследуется их влияние на политический режим.

Ключевые слова: Конституция, Кыргызстан, конституционная реформа, президент, парламент, оппозиция, политический режим.

THE TENDENCY OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN KYRGYZSTAN AND ITS IMPACT ON THE POLITICAL REGIME

Kh. Khurramov

People's Friendship University of Russia

Russian Federation, Moscow, Miklukho-Maklaya St. 13, 117198

Abstract. This article scrutinizes the trend of constitutional changes which started when Kyrgyzstan got its Independence. This article also analyzes the amendments concerning the distribution of power between the parliament and the president since the period of the first President of Kyrgyzstan Askar Akayev. The constitutional reforms carried out by the second President, Kurmanbek Bakiyev, are also studied. The last Constitution adopted in 2010 is analyzed, as well as the new draft of the Constitution, which was considered in a referendum in December 2016 in terms of balance of power between the parliament and the president. Their influence on the political regime is also analyzed.

Key words: Constitution, Kyrgyzstan, constitutional reform, president, parliament, opposition, political regime.

Политическое развитие Кыргызстана уникально для Центральной Азии, эта страна постоянно экспериментирует с конституционным устройством и бросает вызов политической неподвижности и авторитаризму в регионе. За короткий

постсоветский период она сменила три республики – режимы А. Акаева, К. Бакиева и установила парламентско-президентскую форму правления. В истории постсоветского Кыргызстана было представлено до семи различных вариантов конституционного устройства [6, с. 53].

После принятия в 2010 г. последней Конституции в Кыргызстане правящая элита, закрепившая парламентско-президентскую форму правления, по прошествии шести лет заговорила о ее несовершенстве и поставила на повестку дня очередную – восьмую по счету конституционную реформу. Однако на этот раз мнение части правящей элиты оказывается в противоречии с позицией членов «временного правительства», куда в свое время входил и нынешний президент Кыргызстана А. Атамбаев и которое было сформировано после свержения экс-президента Республики К. Бакиева в апреле 2010 г.

Противники немедленной реформы ссылаются на мораторий на внесение изменений в Конституцию, принятую в 2010 г. на последнем референдуме, и считают недопустимым его нарушение до 2020 г., в соответствии с установленными сроками. Команда президента А. Атамбаева, в свою очередь, настаивает на срочном усовершенствовании конституции и проведении референдума уже в декабре 2016 г.

Прежде чем перейти к оценке нового проекта конституции и балансу ветвей власти в Кыргызстане, рассмотрим всю тенденцию конституционной реформы в республике за постсоветский период и ее влияние на консолидацию политического режима в разные исторические периоды.

Начало процесса

Первые конституционные изменения в суверенном Кыргызстане проходили в мае 1993 г. и закрепили в конституции президентско-парламентскую модель, схожую с российской моделью.

Новая Конституция, принятая в 1993 г., наряду с расширением полномочий президента, создала серьезные инструменты для парламента с целью сдерживания президентской власти. Такой баланс сил в переходном периоде в значительной степени ограничивал политику президента и неизбежно приводил к конфликту, в частности, связанному с вопросами экономических реформ.

Однако впоследствии, при президенте А. Акаеве, в процессе консолидации политического режима, Конституция была подвергнута существенным изменениям, которые главным образом касались распределения полномочий между президентом и парламентом в пользу первого.

Подобные реформы проводились в 1994, 1996, 1998, 2003 гг. и регламентировали отношения между президентом и парламентом, создавая для президента механизм влияния на законодательный орган. Такой механизм строился путем создания двухпалатного парламента, увеличением числа депутатов, которые работали сессионно, происходило изменение избирательной системы под предпочтения президента и т.д. Однако каждый раз реформы встречали значительное сопротивление со стороны оппозиции. Ведь наряду с изменением баланса ветвей власти реформы позволяли президенту баллотироваться, согласно новой Конституции, заново.

После известных «Аксыйских событий» 2002 г. и новых политических противоречий между президентом и оппозицией, первый был вынужден делегировать часть своих полномочий парламенту и закрепить это в проекте новой конституции, которая была принята на референдуме 2003 г. [3, с. 345].

Новая Конституция также позволяла президенту назначать референдум, отправлять в отставку правительства, распускать парламент, а также баллотироваться на четвертый срок, т.к. новый срок можно было начать с новой Конституции [2].

Проведение референдума еще больше усилило противоречия между президентом и оппозицией. В адрес президента все больше слышались обвинения в узурпации власти. После проведения парламентских выборов в феврале 2005 г., по результатам которых оппозиционные партии не прошли в парламент, в стране начался очередной политический кризис, результатом которого стало свержение режима А. Акаева.

Повторная консолидация

Вопрос конституционной реформы вновь встал на повестку дня после прихода к власти главной оппозиционной фигуры – К. Бакиева.

Новая политическая элита поставила перед собой первоочередную задачу внести изменения и дополнения в конституцию. С этой целью был создан Конституционный совет с участием представителей гражданского общества для обсуждения новых поправок. Обсуждался вопрос о восстановлении первоначальной численности парламента с 75 до 105 депутатов и избрания

2/3 его состава на пропорциональной основе [10, с. 113].

Принятая в конечном счете новая редакция Конституции 2007 г. опять стала предметом перманентного конфликта между президентом и либеральной оппозицией [6, с. 45].

В соответствии с новой редакцией Конституции президент вернул себе право формировать правительство по представлению премьер-министра и распускать парламент в ответ на вынесение вотума недоверия правительству. Повторное вынесение вотума недоверия требовало обязательного принятия решения либо об отставке правительства, либо о роспуске парламента. Таким образом, президентский компонент в новой Конституции по сравнению с поправками 2005–2007 гг. был значительно усилен. Тем самым К. Бакиев вернул себе почти все значимые президентские полномочия: право роспуска парламента в ответ на вынесение вотума недоверия правительству, право не согласиться с решением парламента о вотуме недоверия, право отставки правительства по своему усмотрению без участия парламента [1, с. 163].

Конструкция, выстроенная К. Бакиевым, в том числе путем конституционной реформы, оказалась крайне уязвимой именно потому, что все политические институты (партии, парламента, правительство, выборы, губернаторы) были полностью лишены субъектности. В результате, когда заявленная президентом программа модернизации экономики и повышения уровня жизни граждан обернулась трехкратным повышением тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, население возложило ответ-

ственность за это исключительно на президента, его сына и их ближайшее окружение. Поскольку все легальные институты несанкционированного политического участия были блокированы правящей элитой, произошел очередной неконституционный захват власти путем переворота [1, с. 170].

Парламентская перезагрузка

После свержения власти временное правительство вместо возврата к Конституции 1993 г. решило предложить собственную конституцию (седьмую по счету), провозгласившую в Кыргызстане парламентскую форму правления. Референдум по принятию Конституции 2010 г. проходил в обстановке непрекращающегося насилия на юге Республики, в условиях чрезвычайного положения [9, с. 126].

Было сформировано Конституционное совещание с целью изменить действующую Конституцию страны и существующую форму правления (с президентской на парламентскую); в связи с этим на 27 июня 2010 г. был назначен общенациональный референдум [5, с. 140].

Конституция, вопреки многочисленным заявлениям о переходе к парламентаризму, закрепила не монистическую, а дуалистическую форму правления, в которой верховенство власти народа было представлено и обеспечено «всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом». По сравнению с предшествующей конституцией, принятые изменения были не столь принципиальны – они ограничивались известным перераспределением власти между президентом и парламентом в пользу последнего (формирование ответственного

правительства), однако в целом это не выходило за рамки смешанной формы правления. Более того, осуществление перераспределения выглядело непоследовательным, поскольку глава государства сохранял контроль над силовым блоком и, следовательно, принцип парламентской ответственности правительства был реализован крайне противоречиво, закладывая возможные конфликты по этой линии в будущем [6, с.116].

Кроме того, согласно конституции, победившей партии, проходившей по 5% порогу, предоставлялось не более 65 мест в парламенте. Депутаты должны были объединяться во фракции, формируя тем самым парламентское большинство и оппозицию в законодательном органе. Таким образом, Конституция заложила такую основу режима, при котором крайне сложно было формировать единое парламентское большинство на межфракционной основе, а также эффективно формировать правительство. Именно по этой причине после 2010 г. в Кыргызстане разваливались шесть коалиций парламентского большинства и семь правительств в результате политических противоречий между партиями.

Фактически неограниченные полномочия парламента – от назначений на государственные посты до определения внутренней и внешней политики, также создавали почву для конфликта между им и президентом по ключевым вопросам внутренней и внешней политики. Однако, несмотря на существующие противоречия, конституционный механизм продолжает функционировать, сдерживая баланс как между регионами, так и между главными политическими акторами.

Повторная реформа

На данном этапе реформирования предлагается внести порядка 30 изменений и дополнений в конституцию Кыргызстана. Лоббистами этих поправок является президент А. Атамбаев и его команда. Инициатива мотивируется усовершенствованием конституции, ликвидацией противоречий в ней, а также переходом на новую стадию развития парламентаризма.

Однако необходимо отметить, что, согласно действующей Конституции, А. Атамбаев не сможет баллотироваться на следующих выборах президента. Представляется, что главной мотивацией изменений является сохранение за президентской командой доступа к административным и финансовым ресурсам, а также обеспечение гарантий президенту от возможного уголовного преследования.

Новая конституционная реформа, главным образом, предполагает усиление позиций премьер-министра за счет ослабления влияния парламента и судебной власти. Согласно новым изменениям премьер-министр имеет право назначать и увольнять министров без одобрения президента и местных советов. Такой механизм вступает в силу в случае задержки подписания соответствующего указа со стороны президента более чем на пять дней [8]. Также уменьшается роль института конституционного надзора, который впредь принимает окончательное решение двумя третями голосов после трех месяцев. Такая поправка на практике позволяет влиять на решение данного органа, тем более, когда глава ГКНБ (Государственный комитет национальной безопасности) и министерство обороны назначаются и снимаются с

должности исключительно указом президента. Силовой блок, таким образом, фактически выходит из подчинения премьер-министра.

Кроме того, новый проект Конституции выстраивает механизм, который позволяет депутатам одновременно быть и членами правительства [8]. Конституция усложняет процессы распада коалиций большинства. Если сейчас для выхода партии из коалиции достаточно заявления лидера партии, то в новой версии потребуется две трети голосов членов фракции, причем каждый депутат должен написать отдельное заявление [7]. Такая мера позволит в будущем создавать более стабильные коалиции, следовательно, и стабильное правительство.

Отличительной особенностью кыргызской Конституции в отличие от соседних республик было то, что она воплощала в себе так называемую модель «новой демократии» – по подобию Польши, Чехии и Венгрии, где предпочтение отдается правам и свободам человека. Так, в области модернизации прав и свобод человека Кыргызстан обогнал всех соседей по региону [4, с. 38]. Однако согласно новому проекту, приоритет прав общества и государства стоит над правами человека, тем самым, трансформируя существующую модель в «восточноазиатскую».

Таким образом, конституционные изменения в постсоветском Кыргызстане происходили по линии взаимоотношений парламента и президента. Попытки укрепления президентской власти через лишения парламента фактической субъектности два раза приводили к разрушению политического режима.

Очевидно, что на этот раз планируется сохранить относительный баланс

между президентом и парламентом с перевесом в сторону первого.

Несмотря на значительное сопротивление со стороны влиятельных кругов и, в первую очередь, бывших соратников президента А. Атамбаева в лице Р. Отунбаевой и О. Текебаева, 11 декабря 2016 г. был проведен рефе-

рендум. Согласно результатам, более 79,6% избирателей поддержали новые изменения, 15% – проголосовали против, 5% бюллетеней были признаны недействительными.

Таким образом, новая конституционная реформа в Кыргызстане обрела легитимность.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Борисов Н.А Курманбек Бакиев как политический преемник Аскара Акаева: провал проекта консолидации политического режима в Кыргызстане // Центральная Азия и Кавказ. Т. 13. Вып. 3. 2010. С. 159–171.
2. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года №40, принятый референдумом 2 февраля 2003 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164> (дата обращения: 05.11.2016).
3. Искакова Г. Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. Бишкек: Бийиктик, 2003. С. 342–348.
4. Курманов З.К Трансформация законодательной власти в Кыргызстане в условиях глобализации // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. Т. 13. 2013. № 4. С. 39–39.
5. Мирсайитов И. Новые политические реалии Кыргызской Республики // Центральная Азия и Кавказ. Т. 14. Вып. 1. 2011. С. 139–148.
6. Медушевский А. // Политические режимы Средней Азии: конституционные реформы в рамках авторитарной модернизации // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. №4 (89). С. 5–28.
7. Михайлов Г. Киргизия станет еще более парламентской // НГ электронный ресурс. 2016. URL: http://www.ng.ru/cis/2016-11-02/7_6850_kirgizia.html (дата обращения: 05.11.2016).
8. Проект новой Конституции Кыргызстана: Сравниваем с прежней // Фергана электронный ресурс: 2016. URL: <http://www.fergananews.com/articles/9045> (дата обращения: 05.11.2016).
9. Токтосунова Э.С. Динамика политических процессов в Кыргызстане в условиях системной трансформации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2013. № 161. С. 126–131.
10. Эсенбаев А.Э. Особенности развития политического процесса Кыргызстана после «Революции тюльпанов» (2005–2010 гг.) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. №6. С. 111–115.

REFERENCES

1. Borisov N.A Kurmanbek Bakiev kak politicheskii preemnik Askara Akaeva: proval proekt konsolidatsii politicheskogo rezhima v Kyrgyzstan [Borisov N. and Khurmanbek Bakiyev as Askar Akayev's Political Successor: the Failure to Consolidate the Political Regime in Kyrgyzstan] // Tsentral'naya Aziya i Kavkaz. Vol. 13, no. 3, 2010, pp. 159–171.
2. Zakon Kyrgyzskoi Respubliki «O novoi redaktsii Konstitutsii Kyrgyzskoi Respubliki» ot 18 fevralya 2003 goda №40, prinyaty referendumom 2 fevralya 2003 goda. [The Law of the Kyrgyz Republic "On New Edition of the Constitution of the Kyrgyz Republic" of 18 February

- 2003 No. 40, adopted by referendum on 2 February 2003]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164> (request date 05.11.2016).
3. Iskakova G. Vybory i demokratiya v Kyrgyzstane: konstitutsionnyi dizain prezidentsko-parlamentskikh otnoshenii [Elections and Democracy in Kyrgyzstan: Constitutional Design of Presidential-Parliamentary Relations] Bishkek, Biiiktik, 2003, pp. 342–348.
 4. Kurmanov Z.K Transformatsiya zakonodatel'noi vlasti v Kyrgyzstane v usloviyakh globalizatsii [Kurmanov Z. Transformation of the Legislative Power in Kyrgyzstan in the Context of Globalization] // Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo Slavyanskogo universiteta. Vol. 13, 2013, no. 4, pp. 39–39.
 5. Mirsaiitov I. Novye politicheskie realii Kyrgyzskoi Respubliki [The New Political Realities of the Kyrgyz Republic] // T'Sentral'naya Aziya i Kavkaz. T. 14, no. 1, 2011, pp. 139–148.
 6. Medushevskii A. // Politicheskie rezhimy Srednei Azii: konstitutsionnye reformy v ramkakh avtoritarnoi modernizatsii [// Political Regimes of Central Asia: Constitutional Reform in the Framework of the Authoritarian Modernization] // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2012, no. 4 (89), pp. 5–28.
 7. Mikhailov G. Kirgiziya stanet eshche bolee parlamentskoi [Kyrgyzstan will Become Even More Parliamentary] NG elektronnyi resurs. 2016. [NG electronic Source. 2016]. URL: http://www.ng.ru/cis/2016-11-02/7_6850_kirgizia.html (request date 05.11.2016).
 8. Proekt novoi Konstitutsii Kyrgyzstana: Sravnivaem s prezhnei [The Draft of the New Constitution of Kyrgyzstan: in Comparison with the Previous One] Fergana elektronnyi resurs: 2016. [Fergana Electronic Source: 2016]. URL: <http://www.fergananews.com/articles/9045> (request date 05.11.2016).
 9. Toktosunova E.S. Dinamika politicheskikh protsessov v Kyrgyzstane v usloviyakh sistemnoi transformatsii [Toktosunova E. The Dynamics of Political Processes in Kyrgyzstan in the Context of Systemic Transformation] // Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena, 2013, no. 161, pp. 126–131.
 10. Esenbaev A.E. Osobennosti razvitiya politicheskogo protsessa Kyrgyzstana posle «Revolutsii tyul'panov» (2005–2010 gg.) [Asanbaev A. e Peculiarities of the Political Process Development in Kyrgyzstan after the "Tulip Revolution" (2005–2010)] // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta, 2015, no. 6, pp. 111–115.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хуррамов Хурсанд Хуррамович – аспирант кафедры политического анализа и управления Российского университета дружбы народов (г. Москва);
e-mail: khurs77@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Khurramov Khursand Kh. – Graduate Student of the Department of Political Analysis and Management Studies, Peoples' Friendship University of Russia, Moscow;
e-mail: khurs77@gmail.com

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Хуррамов Х.Х. Тенденция конституционных изменений в Кыргызстане и их влияние на политический режим // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2017. № 1. С. 93–100.
DOI: 10.18384/2310-676X-2017-1-93-100

CORRECT REFERENCE

Kh. Khurramov. The tendency of constitutional changes in Kyrgyzstan and its impact on the political regime // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: History and Politic Sciences, 2017, no 1, pp. 93–100.

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-1-93-100