

УДК 323(575.2)

ПРОЦЕССЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Б. Элебаева

Рассматриваются процессы политической модернизации в Кыргызской Республике, которые составляют качественные изменения политической системы.

Ключевые слова: политическая модернизация; политическая система; демократизация; президентская и парламентская форма правления; избирательная система.

Переходы от недемократических форм правления к демократическим в посткоммунистических странах отличаются большим разнообразием и их невозможно свести к какой-либо модели. К тому же демократические транзиты не означают гарантированного перехода к демократии и ее консолидации.

Рассмотрим основные этапы эволюции формы правления и политического режима Кыргызской Республики. Следует отметить, что периодизация постсоветской политической модернизации является объектом исследования в ряде работ кыргызстанских исследователей [1].

Первая фаза демократизации в Кыргызстане (1991–1993 гг.) характеризуется проведением конституционной реформы, реорганизации государственных институтов. Завершается эта фаза принятием в 1993 г. новой Конституции Кыргызской Республики.

Результатом распада СССР было образование Кыргызской Республики, принятие “Декларации о государственном суверенитете республики Кыргызстан” 15 декабря 1990 г., появились и начали функционировать новые политические институты. 24 октября 1990 г. на заседании Верховного Совета Кыргызской ССР был принят Закон “Об учреждении поста Президента Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР. С этого времени начался переход к построению демократического государства и созданию новой системы государственного устройства.

Переход от недемократических форм правления к демократическим в Кыргызстане находится в первой стадии – стадии либерализации, в результате которой возникает так называемая “опекунская демократия” – режим с формально демократическими институтами. Режим может существовать достаточ-

но долго, чему способствуют целый ряд внутренних и внешних факторов.

Своеобразным показателем степени продвижения к демократии является роль и место законодательной ветви власти – парламента, который должен обеспечить представительство интересов всех групп населения [2].

С 1990 г. – периода введения поста Президента и избрания на этот пост А. Акаева – полномочия Президента были ограничены Парламентом, и поэтому можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане была избрана модель, близкая к парламентско-президентской системе.

Период 1991–1993 гг. был периодом противостояния между исполнительной и представительной ветвями власти, нейтрализации Компартии Кыргызстана, которая, несмотря на ограничение деятельности после августовского путча, была самой серьезной оппозиционной силой.

К 1993 г. в Кыргызстане сложились предпосылки для проведения конституционной реформы, реорганизации государственных институтов, формирования демократической системы. 5 мая 1993 г. на Сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан была принята новая Конституция.

В основу Конституции 1993 г. были положены принципы: 1) разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную; 2) всенародное избрание главы государства – президента; 3) разделение государственной власти и местного самоуправления. Принцип разделения властей означал, что законодательная, исполнительная и судебная власти “действуют самостоятельно, взаимодействуют друг с другом”.

Конституция 1993 г. предоставила Президенту Кыргызской Республики довольно широкие полномочия: он является главой государства, гарантом

незыблемости Конституции и единства государственной власти.

Конституция содержала ряд статей, характерных для полупрезидентской (премьер-президентской) республики: одновременно с Президентом существовал Премьер-министр, возглавляющий правительство; Президенту предоставлялось право: а) назначить Премьер-министра и членов правительства с согласия Жогорку Кенеша (парламента); б) принимать по своей инициативе решение о досрочном сложении полномочий правительства с согласия Жогорку Кенеша; Президент мог выносить вопросы государственной жизни на референдум; Президент обладал правом распускать парламент по результатам общенародного референдума [3].

Некоторые отечественные политологи и аналитики полагают, что Конституция 1993 г. содержала больше принципов парламентаризма и была более демократичной, чем Конституция 2010 г. Между тем целый ряд статей Конституции 1993 г. указывал на отличие формы правления в Кыргызстане от премьер-президентской республики: Президенту Кыргызской Республики предоставлялось право освобождать от должности членов Правительства и руководителей административных ведомств (ст. 46, пар. 1, п. 4). Президент также наделялся законодательными полномочиями и мог а) по собственной инициативе вносить законопроекты в Жогорку Кенеш; б) мог подписывать принятые Жогорку Кенешом законы или возвращать их в парламент для повторного рассмотрения (право “вето”); в) издавать указы, постановления, имеющие обязательную силу на всей территории страны и т. д.

Перечисленные особенности свидетельствуют о том, что Конституция 1993 г. наряду с парламентской формой создавала предпосылки для формирования в Кыргызстане президентской республики.

Конституция 1993 г. создала правовые предпосылки для относительно самостоятельного функционирования законодательной и исполнительной власти и достижения между ними баланса. Президент Кыргызской Республики не мог единолично управлять государством без поддержки ЖК КР. В подтверждение этого положения можно привести целый ряд статей Конституции 1993 г. Из анализа полномочий Жогорку Кенеша следует, что без его согласия Президент не мог назначить Премьер-министра и состав Правительства. Жогорку Кенеш, как и Президент, обладал правом вынесения вопросов государственной жизни на референдум. Контроль за работой правительства осуществляли Президент и Жогорку Кенеш. Согласно ст. 72, годовой отчет о работе правительства Премьер-министр представлял в Жогорку Кенеш. Кроме того, контроль за ра-

ботой правительства парламент осуществлял через утверждение бюджета и отчета о его исполнении.

Таким образом, конструкция президентской власти в Кыргызской Республике (по Конституции 1993 г.) сочетала в себе признаки различных моделей института президентства: во-первых, признаки “чистой” президентской республики и, во-вторых, некоторые черты премьер-президентской системы (полупрезидентской). В Конституции 1993 г. были заложены правовые предпосылки для формирования в Кыргызстане демократического политического режима. Парламент (Жогорку Кенеш) играл существенную роль в определении структуры правительства, основных направлений внутренней и внешней политики.

С 1994 г. стала проявляться тенденция к усилению президентской власти и ослаблению власти Парламента. Курс на усиление президентской власти привел к противостоянию Президента и Парламента, которое завершилось роспуском Жогорку Кенеша в октябре 1994 г. и назначением досрочных парламентских выборов. 24 октября 1995 г. состоялись первые альтернативные выборы, и на пост президента был избран А. Акаев, набравший 73 % голосов.

В 1995–1996 гг. происходит окончательное оформление политического режима, соответствующего критериям авторитарного режима. Его отличительные особенности – доминирование исполнительной (точнее президентской) власти при слабом развитии демократических институтов, гражданского общества, что характерно для “формальной”, “ограниченной демократии”. Проведенный после президентских выборов 1995 г. референдум (10 февраля 1996 г.) значительно расширил полномочия Президента Кыргызской Республики и ограничил власть Парламента.

В Конституции 1996 г. Президент прямо не назван главой исполнительной власти (как в американской модели), но он тесно с ней связан. Президент определяет основные направления внешней и внутренней политики, осуществляет руководство внешней политики. Ему предоставлены широкие полномочия в области кадровой политики: он назначает (с согласия Собрания народных представителей) Премьер-министра, членов правительства, руководителей административных ведомств, а также освобождает их от должности. Из этого следует, что Президент фактически формирует исполнительную власть. О тесной связи Президента с исполнительной властью свидетельствуют положения Конституции 1996 г. о том, что при невозможности осуществления Президентом своих обязанностей он вправе передавать полномочия Премьер-министру [4].

В Конституции (1996 г.) усложнена процедура отрешения Президента от должности: Собрание народных представителей может отрешить его от должности только на основании выдвинутого Законодательным собранием обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Конституционного суда Кыргызской Республики. Решение Законодательного собрания о выдвижении обвинения против Президента должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов. Однако в случае отрицательного заключения Конституционного суда по выдвинутому обвинению Президент распускает Законодательное собрание (ст. 57, п. 4).

Конституция (1996 г.) расширила законодательные полномочия Президента: он не только вносит в Жогорку Кенеш законопроекты, издает указы, может отклонить принятые парламентом законы, но палата Жогорку Кенеша может делегировать ему свои законодательные полномочия на срок не более одного года. Законодательные полномочия переходят к Президенту в случае роспуска палат Жогорку Кенеша.

Анализ Конституции (1996 г.) позволяет сделать вывод о том, что в Кыргызстане были созданы правовые предпосылки для установления президентской формы правления. Господствующей тенденцией стала тенденция к утверждению авторитарного режима с элементами демократии.

Далее можно условно выделить ряд этапов постсоветского периода политической модернизации Кыргызстана. В первую очередь следует отметить период после так называемой “тюльпановой революции” 24 марта 2005 г., который характеризуется политической неопределенностью и надеждами на реформирование политической системы и баланса ветвей власти. Однако реальной модернизации политической системы в данный период не произошло. Более того произошли изменения в сторону укрепления президентской формы правления, усиление политической клановости и сосредоточение власти в руках К. Бакиева и его окружения. Многие демократические завоевания в политической системе Кыргызстана были утрачены. В итоге 2010 г. в Кыргызской Республике сформировалась “суперпрезидентская” форма правления и квазидемократическая система политических институтов с элементами тоталитарной, командно-административной системы.

События 7 апреля 2010 г., последовавшая за ними Конституционная реформа создали возможности для демонтажа авторитарной системы, установления конкурентного демократического режима

и дальнейших перспектив политической модернизации. Согласно новой Конституции предусматривается установление в государстве парламентско-президентской формы правления. По образному выражению ее автора О. Текебаева она установлена “по следующей формуле: сильный Жогорку Кенеш – президент-арбитр – сильное правительство – сильная независимая судебная власть – сильное гражданское общество и эффективный общественный контроль за деятельностью ветвей власти” [5, с. 9].

В этих целях исключены из Конституции положения, которые были внесены в нее в результате конституционных реформ 1996–2007 гг. и которые подвергались критике как внутри страны, так и со стороны международных организаций.

Основные положения новой Конституции предусматривают такие сдержки и противовесы, которые не допускают концентрации власти в одних руках. Полномочия главы государства кардинальным образом сокращены, важнейшей функцией Президента в качестве главы государства становится обеспечение согласованного функционирования ветвей государственной власти. Он выступает арбитром, который в большинстве случаев будет оставаться над ситуацией и вне текущих взаимоотношений Правительства и Парламента. Президент олицетворяет единство народа и государственной власти (ст. 60). Причем глава государства может быть избран лишь на один шестилетний срок (ст. 61) [6, с. 4].

На основе анализа, проведенного отечественным исследователем З.Д. Чотаевым, уже представляется возможным выявить положительные и отрицательные стороны трансформации политической системы и установления парламентской формы правления в Кыргызстане. Опыт политического развития и период реализации новой формы правления заставляют переосмыслить многие аспекты в процессе управления государством, сравнить различные формы правления и механизмы принятия политических решений и сделать некоторые выводы.

Автор отмечает, что существуют разные мнения относительно эффективности государственного управления при президентской и парламентской формах правления. Надо признать, что в целом, при президентской или полупрезидентской формах правления, когда исполнительная власть сосредоточена в руках одного человека – президента или же в большей степени подотчетна президенту, эффективность государственного управления, внедрение и реализация политических реформ ожидается на более высоком уровне по сравнению с парламентской или полупарламентской формой.

В данных условиях ответственность за эффективность государственного управления и процесса реформирования возлагается на одного человека или структуру и зависит от его намерений и политической воли. С другой стороны, в частности, в условиях Кыргызстана, и на основе полученного опыта первых 20 лет независимости выявляется несостоятельность президентской или полупрезидентской формы правления в стране. Причиной этому во многом является не только неразвитость политической и правовой культуры общества, но и главным образом личные качества и намерения президента, который склоняется к монополизации, узурпации власти и использовании своих полномочий не во благо развития страны и государства, а в своих личных интересах, интересах своей семьи и своего окружения [2, с. 51].

В связи с этим можно отметить, что парламентская форма правления является более подходящей для Кыргызстана с точки зрения установления и возможного развития демократического режима в стране. Так как в целом исполнительная власть в большей степени подотчетна парламенту и возможность узурпации власти одним человеком сильно снижается, хотя появляются и условия возможной монополизации власти со стороны парламента. Эффективность государственного управления при парламентской форме правления зависит от поддержки парламентского большинства правительству, создающей благоприятные условия для

продвижения политического курса и исключаящей возможность его радикального изменения.

Таким образом, можно предположить, что парламентская форма правления создает условия для демократизации политической системы, поступательного и постепенного ее развития, хотя, возможно, не всегда или не сразу сможет обеспечить высокую эффективность государственного управления и быструю реализацию реформационного процесса.

История дала Кыргызстану уникальный шанс реформирования политической системы государства и создания новых политических условий, которые могли бы создать реальные предпосылки для утверждения в стране парламентаризма.

Литература

1. Анарбеков А.Б. Политическая модернизация в Кыргызской Республике (1991–2008 гг.): автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.Б. Анарбеков. М., 2010.
2. Чотаев З.Д. Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы / З.Д. Чотаев. Бишкек, 2012.
3. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 1993.
4. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 1996.
5. Слово Кыргызстана. 2010. 30 апр.
6. Декрет Временного правительства КР. Специальный выпуск. Конституция КР от 19 июня 2010 г.