

Политическое развитие Киргизии уникально для Центральной Азии – эта страна постоянно экспериментирует с конституционным устройством и бросает вызов политической неподвижности и авторитаризму в регионе. Революция 2010 г. в Киргизии стала наиболее радикальной попыткой изменения политической системы в стране (и регионе Центральной Азии в целом), обозначив переход к Третьей республике и принятие новой Конституции на референдуме 27 июня 2010 г. Автор раскрывает историю принятия Конституции, критически анализирует ее содержательные параметры, делает выводы о тенденциях постреволюционного политического режима.

Медушевский А.Н. РЕВОЛЮЦИЯ В КИРГИЗИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Постсоветские политические режимы внесли мало нового в мировое конституционное развитие: они принимали конституции путем заимствования, комбинировали элементы разных систем и легко меняли их под влиянием текущих политических соображений. Конституционализм данного региона во многом носит эфемерный и мнимый характер, не опираясь на развитые институты гражданского общества и исторические традиции парламентаризма, реальной многопартийности и местного самоуправления. Поэтому практически во всех государствах постсоветского региона конституционализм сочетается с политической нестабильностью: периоды механического единства сменяются взрывами анархии, после которой происходит возврат к авторитарному правлению. Типология переходных процессов на постсоветском пространстве включает конституционную модель России 1993 года как общий ориентир для стран СНГ; страны, вставшие на путь поиска альтернативы ей и испытавшие феномен «цветных революций» (Украина, Молдавия, Грузия, Киргизия); страны, избравшие модель авторитарной модернизации (Казахстан, Белоруссия, Азербайджан, Армения); неререформированные режимы Средней Азии (Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан). Этим типам схематично соответствуют различные формы правления – парламентские, смешанные и президентские режимы в оригинальных локальных трактовках. Общие тенденции к реставрации и реконституционализации, являющиеся в определенном смысле объективным следствием неподготовленности общества к введению либеральной демократии, а также реакцией на неэффективное функционирование демократических институтов, получают различное политическое выражение, включая тенденции к ограничению общественного плюрализма, олигархизации и авторитаризму.

В наибольшей степени данные процессы выражены в государствах Центральной Азии, для которых характерен конституционный застой (Узбекистан и Таджикистан), ограниченные реформы для рационализации авторитаризма (Туркменистан), или попытки его сохранения в новых конституционных формах парламентско-президентской системы при фактическом сохранении режима личной власти (Казахстан). Основой сохранения этих режимов является как возврат к исторической традиции авторитарного правления с обретением независимости, так и вполне осознаваемая угроза распада под влиянием деструктивных религиозных, национальных и клановых конфликтов. Наглядным примером «несостоявшихся государств» служат здесь не Сомали или Мозамбик, но соседний Афганистан.

Политическое развитие Киргизии уникально для Центральной Азии – эта страна постоянно экспериментирует с конституционным устройством и бросает вызов политической неподвижности и авторитаризму в регионе. За короткий постсоветский период эта страна сменила три республики – режимы А.Акаева, К.Бакиева и установленный ныне переходный политический режим. В истории постсоветской Киргизии было представлено до семи различных вариантов конституционного устройства. После обретения независимости и принятия первой суверенной Конституции 5 мая 1993 г., последняя неоднократно подвергалась ревизии путем конституционных референдумов и внесения поправок в 1994, 1996, 1998, 2003, 2006 гг. Конституция 1993 г. (в редакции 2003 г.) стала основной мишенью критики еще в период «Революции тюльпанов» 24 марта 2005 г. и принятой по ее результатам новой редакции Конституции 2007 г., а затем – предметом перманентного конфликта между президентом и либеральной оппозицией, который, однако, так и не получил разрешения при старом режиме (конституционная реформа, проектировавшаяся в 2009 г. рассматривалась оппозицией как попытка Президента установить династическое правление с целью передать контроль над собственностью членам своей семьи) (Подробнее см.: Медушевский А.Н. Конституционный кризис в Киргизии //СКО, 2006, №1. С.3-15; Он же. Киргизия в поисках модели конституционного устройства (о двух новых редакциях Конституции)// СКО, 2007, № 2. С.18-31).

Революция 2010 г. в Киргизии стала наиболее радикальной попыткой изменения политического режима в стране (и регионе Центральной Азии в целом), обозначив переход к Третьей республике и принятие новой Конституции на референдуме 27 июня 2010 г., укрепившей парламентский вектор развития страны. Она получила позитивную оценку западных экспертов как модель, наиболее отвечающая представлениям о демократии в регионе и негативную оценку значительной части российских экспертов –

как путь к анархии и распаду государства. Уже это различие оценок делает необходимым внимательный анализ революции в Киргизии и ее вклада в конституционное развитие Центральной Азии.

Проанализируем Конституцию Киргизии 2010 г. по следующим основным параметрам: соотношение старого порядка и революции – обстоятельства принятия новой конституции; возможность обеспечить суверенитет и гарантии прав человека в условиях расколота нации; форма правления и тип политического режима - соотношение парламента президента и правительства в системе разделения властей; потенциальная роль главы государства – его конституционные и метаконституционные полномочия; механизм функционирования новой политической системы и роль партий в формировании правительства парламентского большинства; изменение места судебной власти в системе разделения властей; перспективы конституционного развития Киргизии для Центральной Азии.

Старый порядок и революция: принятие Конституции 2010 г.

Ко времени начала революции киргизское общество столкнулось с тремя вызовами, типичными для переходных обществ в условиях глобализации и модернизации. Первый из них – конфликт традиционализма и современных гражданских институтов, порождающий нестабильность политического процесса – чередование периодов дезинтеграции и механической интеграции в виде авторитарной президентской власти. Революция 6-15 апреля 2010 г., имеющая внешние признаки спонтанного народного восстания (но, по некоторым данным, инспирированная извне), была направлена против режима президента Бакиева, пришедшего к власти в результате предшествующего государственного переворота, известного как «Революция тюльпанов» 2005 г. Ее формальными причинами стали резкое ухудшение жизни населения - городской и сельской бедноты (резкий рост коммунальных платежей из-за повышения цен на энергоносители), стремление элиты к переделу власти и собственности, недовольство господством одного семейного клана (установившего контроль над финансовыми потоками через многочисленные внеконституционные структуры экономического управления), преследования оппозиции (арест ее лидеров накануне переворота стал поводом для восстания). В этих условиях беспорядки, начавшиеся в Таласе, перекинулись в столицу – Бишкек, где они сопровождались разгромом центральных государственных учреждений – штурмом Белого дома (резиденции Президента), Парламента, Генеральной прокуратуры, Службы национальной безопасности, Налоговой инспекции, а также актами

грабежа и насилия в отношении и чиновников Старого порядка и представителей силовых структур.

Неспособность режима подавить мятежников силой (армия, формально не вмешиваясь в конфликт, оказалась по факту расколота) и утрата контроля над ситуацией (недостаток верных правительству частей внутренних войск и милиции) привела к отставке правительства во главе с премьер-министром Данияром Усеновым и бегству президента Бакиева из страны. Было создано Временное правительство «народного доверия» во главе с Р. Отунбаевой, сформированное из лидеров оппозиции, являвшихся также вождями предшествующей «Революции тюльпанов», но не получивших после нее реального доступа к власти и собственности. Поэтому сведение данного политического конфликта к выбору между президентской и парламентской формами правления – оказывается упрощением ситуации, тем более, что парламентская форма сама по себе не является гарантией от авторитаризма (как показывает, напр., даже вполне успешный пример Сингапура).

Второй вызов – угроза распада страны по национальному признаку. Общество и политическая элита Киргизии оказались расколота на «Север» и «Юг», титульный этнос и национальные меньшинства, горожан и селян, сторонников европеизации и самобытного развития. Все государственные перевороты в Киргизии до последнего времени начинались с требований демократических выборов, парламентаризма, многопартийности и разделения властей, но заканчивались ее концентрацией в виде установления авторитарной президентской власти, опирающейся на клановые структуры Севера (А.Акаев) или Юга (К.Бакиев). Одной из декларируемых целей новейшей революции является стремление преодолеть этот порочный круг и решить проблему формирования гражданской нации в рамках работоспособного парламентаризма. Однако, в условиях нации, разделенной по этническому признаку, демократические выборы часто не объединяют общество, а раскалывают его, формируя и институционализируя в парламенте и исполнительной власти представительство клановых элементов, отстаивающих различное видение перспектив политического развития страны.

Третий вызов – эфемерность конституционализма, рассматриваемого элитой не как фундамент обеспечения правовой стабильности, но скорее - инструмент легитимации власти, обретенной неправовым путем. Переход власти от старого режима к новому в 2010 г., как и ранее (в 2005 г.), осуществлялся в классических традициях «революционной законности», противопоставившей праву – факт захвата власти. Декрет № 1 «О переходе власти к Временному правительству и порядке исполнения Конституции Киргизской Республики» заявлял, что «полномочия, определенные в конституции для президента и

правительства, временно берет на себя временное народное правительство»; парламент (Жогорку Кенеш) прешествующего созыва – объявлялся распущенным как «избранный в результате выборов, проведенных с нарушением закона», а его полномочия до новых выборов также передавались «временному народному правительству». 2 июля Центризбирком формально прекратил полномочия депутатов прежнего парламента. О.Текебаев – настоящий аббат Сийес Киргизской революции, участвовавший в разработке большинства предшествующих конституционных проектов – следующим образом определил юридические основания новой власти: «Да, мы 14 человек объявили себя правительством. На каком основании? Ни на каком. Да, получается, мы узурпаторы. Мы теперь и правительство и парламент и президент. Да, это очень плохое решение. Но, поверьте, лучших решений просто не было». Это заявление председателя Конституционного совещания и вице-преьера Временного правительства по вопросам конституционной реформы отражает глубину кризиса легитимности политического режима.

После бегства из страны, президент Киргизии подписал 16 апреля заявление о своей отставке, однако уже 21 апреля в Минске Бакиев дезавуировал предшествующее решение как вынужденное, отрекся от отставки, заявив, что является единственным законным президентом и обвинив Временное правительство в узурпации власти. Временное правительство ответило на эти вызовы радикальными мерами: объявлением низложенного президента и его сторонников врагами народа, национализацией принадлежащей им собственности, введением чрезвычайного положения в мятежных регионах, роспуском парламента (в силу незаконности выборов в него) и отменой Конституционного суда (рассматривавшегося как институт, поддерживавший легитимность старого порядка), сменой лояльных старой власти губернаторов на «народных губернаторов» и высших чиновников и организацией против них судебного процесса, введением «революционной» цензуры печати. Конфликт идей демократии и авторитаризма в постреволюционный период вновь воспроизводит циклическую динамику предшествующих переворотов. Демократия должна защищаться от ее противников: но не ведет ли эта защита в случае ее успеха к возврату авторитарного правления?

В целом Конституция – выражает точку зрения победителей. Во-первых, она была разработана Временным правительством, пришедшим к власти в результате переворота и распустившим основные институты прежней власти – парламент, правительство, администрацию президента и Конституционный суд. Единственным источником легитимности Временного правительства являлось, следовательно, обещание проведения

выборов в новый парламент и принятия Конституции на референдуме. Конституционное совещание, работавшее над редактированием проекта Конституции, было образовано без учета положений Основного закона, действовавшего до переворота и не включало представителей Старого режима, т.е. конституционных носителей власти. Во-вторых, референдум по Конституции 27 июня 2010 г. проходил в условиях фактического чрезвычайного положения на Юге страны (которое было приостановлено на день проведения референдума, но затем возобновлено вновь) и отсутствия наблюдателей ОБСЕ (были представлены только наблюдатели СНГ, ШОС и НКО), а на итог голосования не могли не оказать влияния такие факторы как отмена нижнего порога явки и разрешение голосовать гражданам без документов. Данные обстоятельства, по мнению критиков, ставят под вопрос легитимность полученных результатов. Вопросы, вынесенные на референдум - новая Конституция и закон «О введении в действие Конституции», – были предопределены фактом переворота, а не широкой общественной дискуссией. В законе КР «О введении в действие Конституции Киргизской республики», принятом на референдуме 27 июня 2010 г., подчеркивается разрыв правовой преемственности. Закон говорит о полной утрате действия старой Конституции и ряда законов, принятых в ее развитие (ст.4). Это означает признание утратившими силу – Конституции КР, принятой 5 мая 1993 г. со всеми внесенными в нее изменениями и дополнениями и Закона о введении ее в действие № 1186-ХП; предшествующей Конституции – «Закона КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 г. № 157. Исключение делается только для положений о полномочиях Президента и Премьер-министра, которые утрачивают силу соответственно со дня первого заседания нового парламента и назначения нового правительства. Все остальные законы применяются лишь в части, не противоречащей новой конституции. Это относится к законам уголовного, административного судопроизводства, которые действуют «до приведения их в соответствие с Конституцией». Сохраняется ряд международных и социальных гарантий равенства полов и гендерной политики (п.6 ст.1). Прекращаются полномочия судей Конституционного Суда (п.10 ст.1). Новый состав ЦИК по выборам и проведению референдумов определяется Временным правительством на неопределенной основе и включает «представителей политических партий и гражданского общества» (п.11 ст.1).

По итогам референдума 14 июля 2010 г., давшего положительный ответ на все вынесенные вопросы (92% поддержки от принявших участие в референдуме) было сформировано переходное «техническое» правительство. По официальной версии (подкрепленной последующими оценками экспертов ОБСЕ) Киргизия стала «парламентской» республикой, а глава Временного правительства Р. Отунбаева стала

президентом переходного периода до 31 декабря 2011 г. без права баллотироваться на этот пост по окончании этого срока. Тем самым референдум легитимировал Декрет Временного правительства КР «О президенте Кыргызской Республики на переходный период», который фактически вводил должность временного президента (до выборов 2011 г. Если говорить о специфике Киргизии, то она выражается в своеобразной доктрине последующей легитимации переворотов, осуществляемой путем референдумов, причем эта легитимация также носит характер политической импровизации, а не продуманного плана. Эти факторы обусловили дефицит легитимности новой Конституции Киргизии, которая (как и предыдущие) была разработана с разрывом правовой преемственности.

Суверенитет и гарантии прав человека в условиях расколотой нации

Конституция Киргизии отличается целенаправленным выбором демократии в ее европейской трактовке. Киргизская республика определяется как «суверенное, демократическое, правовое, светское, унитарное, социальное государство» (ст.1). Однако все эти ценности оказываются под вопросом в условиях расколотой нации и кризиса политической власти.

Во-первых, суверенитет сталкивается с кризисом государства, которое уже сейчас объявляется некоторыми «несостоявшимся». Положение о том, что Республика «обладает полнотой государственной власти на своей территории» (п.2 ст. 1) - в условиях фактического начала гражданской войны представляется неубедительным. Кризис национальной идентичности характеризуется выраженным конфликтом понятий гражданской и этнической наций. Распад СССР стал фактором дестабилизации для бывших союзных республик по национальному признаку, причем в конце его существования этнические конфликты проявились особенно остро (межэтнический конфликт 1990 г.). Говорить о завершенности создания гражданской нации в Киргизии – не приходится, учитывая также острые дебаты по лингвистическому вопросу завершившиеся неопределенной формулой о предоставлении киргизскому языку статуса государственного, а русскому – официального (п. 1 и 2 ст.10), как будто государственный язык может быть неофициальным, а официальный – не государственным. В ходе революции в Киргизии дестабилизация государственной власти привела к начавшемуся снизу переделу власти и собственности, перешедшему в кровавый этнический конфликт между киргизами и узбеками на Юге страны в г. Ош и Желал-Абад (инспирированный по мнению новой власти сторонниками свергнутого главы государства).

Во-вторых, унитарный характер государства, территория которого «в пределах существующей границы целостна и неприкосновенна», был поставлен под вопрос призывами к федерализму – созданию Южной и Северной республик или введению широкой автономии: конфликт, в который оказались вовлечены соседние государства (Узбекистан, столкнувшийся с проблемой массового наплыва беженцев), привел внутри страны к противостоянию двух крупнейших республиканских городов – Бишкека и Оша, приоритетный статус которых зафиксирован конституционно - определяется особым законом (ст.8). Суверенность Киргизии неоднократно оспаривалась критиками режима, которые говорят о несамостоятельности принимаемых властью решений и зависимости информационного пространства и политических партий от внешних сил (косвенным подтверждением стало бегство двух предшествующих президентов и их последующее проживание в других государствах). Наконец, в период революции 2010 г. разными политическими силами выдвигались призывы к внешнему управлению – со стороны ООН, России или Китая, что ставило под сомнение способность Киргизия «самостоятельно осуществлять внутреннюю и внешнюю политику» (п.2 ст.1).

В-третьих, светский выбор государства сталкивается с вызовом конфессиональных предпочтений. Конституция имеет четкую, выдержанную в традициях западного рационализма, антирелигиозную направленность: никакая религия не может устанавливаться в качестве «государственной или обязательной», религия и культы отделены от государства, причем «запрещается вмешательство религиозных объединений и служителей культов в деятельность государственных органов» (ст.7). В качестве важного ориентира для киргизских конституционалистов выступает Конституция Турции, парламентская система которой, по их убеждению, доказывает, что в тюркском и исламском мире может быть создана демократия современного типа. В Конституции Киргизии, исходя из этого, гарантируется «свобода мысли и мнения» (п.1 ст.31), свобода совести и вероисповедания (п.1 ст.32). Признавая «политическое многообразие и многопартийность» - возможность создания партий, союзов и общественных объединений «на основе свободного волеизъявления и общности интересов» для удовлетворения «политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов», Конституция, в то же время, уверенно запрещает «создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей» (п.4 ст. 4). Эти положения (как показывает опыт ряда стран) могут столкнуться с неспособностью государства фактически контролировать процессы образования конфессионально ориентированных партий, что способно ослабить легитимность власти. Обращает на себя внимание, что в ходе работы Конституционного

совещания звучал тезис о необходимости отмены положения о светском государстве в силу преобладания мусульманского населения и фактического роста исламизации (причем не только в Киргизии, но и других странах региона).

В-четвертых, такой очевидный приоритет как социальный характер государства и установка на создание «достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости» (п.1 ст.9) – оказывается нереализуемым в условиях государства-банкрота, не способного фактически обеспечить провозглашенные права на отдых, образование, жилище, охрану здоровья, благоприятную экологическую среду (ст.44-48), а возможно и «право на уровень жизни» для ребенка (п.2 ст.36), что особенно трудно с учетом других спорных прав, как, напр., неограниченного «права на забастовку» (которое никак не ограничено и теоретически может распространяться, напр., и на силовые структуры) (ст.43). Важное конституционное положение о неприкосновенности собственности и возможности отчуждения имущества по суду (п.2 ст.12) оказывается в противоречии с начавшимся процессом фактического передела собственности, сопровождавшего этнические конфликты. Наконец, Конституция отразила нерешенность аграрного вопроса: если земля – собственность Республики, то не ясно, каким образом и на каких основаниях она может одновременно находиться в частной собственности (п.5 ст.12).

В-пятых, правовой характер государства – предстает скорее как перспективная цель, чем как гарантированный принцип. Вводится концепция неотчуждаемых естественных прав (п.1 ст.16), отрицаются все виды дискриминации, выдвигается презумпция невиновности (п.1 ст.26), запрет рабства, смертной казни и пыток или других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания (п.4 ст.20 и ст.21), никто не может быть подвергнут задержанию на срок более 48 часов без судебного решения (п.4 ст.24). Каждому гарантируется «судебная защита его прав и свобод» (п.1 ст.40) и право на получение квалифицированной юридической помощи (п.3 ст.40). В целом задана высокая планка - «нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской республики» (п.3 ст.6). Но каким образом возможно обеспечить незыблемость этих положений в условиях разрыва правовой преемственности, отмены Конституционного суда и неизбежном общем ослаблении независимого контроля конституционности законов?

В целом, демократия в Киргизии – выступает скорее как обещание. Вопрос о том, возможно ли реализовать принятые ценности прав человека, разделения властей и многопартийности не ставя под вопрос единство страны и сохранение самого демократического выбора, - остается открытым. Ситуация межнационального конфликта

в революционной Киргизии, заставившая аналитиков вспомнить Суданский, Нигерийский и Югославский сценарии (т.е. классические примеры конфликтов, которые не имели конституционного решения), представлена в регионе Центральной Азии не только Пакистаном и Афганистаном, но и конфликтами в Ферганской долине, кровопролитной гражданской войной в Таджикистане или Андижанским бунтом в Узбекистане. Поддержание стабильности в регионе вообще и Киргизии в частности до последнего времени основывалось на том, что основные игроки (Россия, Китай и США) – не были заинтересованы в ее дестабилизации, однако, внутренний консенсус элит в этой стране так и не был достигнут.

В каких формах Третья республика способна решить проблемы, которые оказались не по силам первым двум, тем более, что ее создание проходило по аналогичному сценарию? Конституция предлагает ответы на эти вопросы, производящие впечатления заклинаний: «Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части», никакая часть народа, объединение или лицо «не вправе присваивать власть в государстве», а его органы и должностные лица не могут выходить за рамки конституционных полномочий» (ст.5). Наконец, «узурпация государственной власти является особо тяжким преступлением» (п.2 ст.5). Но как быть с прерогативами революционного правительства, приход которого к власти, по мнению самих его вождей, соответствует именно этой квалификации?

Форма правления и тип политического режима: парламент, правительство и президент в системе разделения властей

Движение к парламентаризму – основная декларируемая цель оппозиции на всех стадиях борьбы со старым режимом 2006-2009 гг. Концепция парламентско-президентской формы правления представлена в проектах Тюльпановой революции 2005 г. и последующих редакциях Конституции, целью которых объявлялось постепенное перераспределение полномочий парламента и президента в сторону ограничения последних. Эта тема присутствует уже в дебатах того времени (напр., предложениях и дополнениях Ф.Кулова 2006 г., направленных на расширение прерогатив премьер-министра, которым он являлся в тот период). Наконец, парламентский вектор был совершенно определенно поддержан экспертами ОБСЕ и Венецианской комиссии в ходе переговоров с К.Бакиевым в 2007 г. Следовало ожидать, что концепция монистического парламентаризма получит, наконец, последовательное воплощение в новой Конституции 2010 г. Действительно, согласно многочисленным официальным заявлениям, в Киргизии

создана парламентская форма. Однако, эти заявления не соответствуют действительности: закрепленная в Конституции форма правления (на что уже справедливо обратили внимание некоторые национальные и международные эксперты) оказалась не парламентской, а смешанной.

Киргизский политический режим получает различные интерпретации: его определяют как парламентский, парламентско-президентский (или полупрезидентский) и президентско-парламентский. Возможно, причина столь разных оценок коренится в неопределенности используемых критериев. В научной литературе вообще существует спор о том, является ли полупрезидентская система (французского образца 1958 г.) – самостоятельной формой правления, представляет собой скорее гибрид между ними (конфигурации которого могут быть существенно различны в зависимости от распределения прерогатив президента и премьер-министра в рамках двухголовой исполнительной власти) или, наконец, определенную промежуточную фазу перехода от одной формы правления к другой, содержательное наполнение которой зависит не столько от формально-юридических параметров, сколько от логики политических процессов (в частности, наличия или отсутствия у президента парламентского большинства). Исходя из этого, представлены различные классификации режимов данного образца, - от почти парламентских (с сильным премьер-министром) до так называемых сверх-президентских с практически неограниченной властью президента (образцом которых часто выступает российская модель 1993 г., ставшая исходным образцом для всех стран региона). Эта неопределенность отнюдь не стала меньше после принятия поправок к российской Конституции 2008 г.

Новое конституционное устройство Киргизии может быть определено как смешанная – президентско-парламентская форма правления, имеющая выраженные черты как парламентской, так и президентской республики. Это решение – о воспроизводстве смешанной форме в модифицированном виде, - очевидно, задумывалось как соединение достоинств двух монистических форм, но на деле может обернуться соединением их недостатков. Дуализм политической системы отражен уже в структуре Конституции: раздел, посвящен президенту (третий) идет сразу после разделов об основах конституционного строя, правах и свободах человека и гражданина и предшествует разделу о парламенте (четвертому). Прерогативы парламента и президента, избираемых на всенародных выборах, разделены практически поровну (что создает источник двойной легитимности, чрезвычайно опасный в переходный период). Президент, как и парламент, избирается на всеобщих выборах (что несомненно дает ему большую персональную легитимность) и сохраняет ряд важных полномочий. Парламент – Жогорку Кенеш

(Верховный совет) – состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по пропорциональной системе (п.2 ст.70). Прерогативы Президента, избираемого на 6 лет, остаются достаточно весомыми и соответствуют смешанной модели: он назначает выборы и принимает решение о досрочных выборах в парламент и местные органы власти; подписывает и обнародует законы; вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша и «определить вопросы, подлежащие рассмотрению», он вправе выступать на заседаниях парламента (ст.64). Существенным фактором воздействия президента на законодательный процесс может стать положение о том, что Жогорку Кенеш «заслушивает выступления Президента (п.6 ст. 74), которые (за неопределенностью формулировки) могут получить статус посланий к нации - инструмента обеспечения перевеса главы государства над парламентом (первоначальный проект Конституции формулировал эту норму гораздо более четко – как право президента обращаться с посланиями к народу Кыргызстана, оглашаемом на заседании Жогорку Кенеша).

Отношения по линии парламент-правительство-президент – вполне вписываются в модель смешанной формы правления. Принципиальными изменениями по сравнению с предшествующей Конституцией стали: ограничение прав Президента по формированию правительства, решение вопроса об ответственном министерстве (теперь оно подотчетно парламенту). Парламент формирует правительство, утверждает программу его деятельности, определяет структуру и состав правительства (вопрос, ранее являвшийся главным предметом споров). Однако, силовой блок выведен из-под парламентского контроля: Президент назначает «руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности» (подп. 1 п. 3 ст. 74).

Ключевой вопрос об ответственности правительства – также решается на компромиссной основе. Парламент по инициативе 1/3 депутатов может простым большинством голосов от общего состава принять решение о вотуме недоверия правительству, однако это не ведет к автоматической отставке кабинета (как происходит в режимах монистического парламентаризма). «После выражения недоверия правительству президент вправе принять решение об отставке правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша». Только в случае, если парламент в течение 3 месяцев «повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, президент отправляет правительство в отставку» (п.7 ст.85). Это оставляет Президенту существенные возможности для маневра, фактически запуская процедуру переговоров между главой государства и парламентским большинством (которое к тому же может измениться) по вопросу о сохранении правительства.

Конституция Киргизии предусматривает, что вопрос о доверии правительству может быть поставлен самим премьер-министром, однако в случае отказа в доверии правительству «президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке правительства, либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш», причем в последнем случае старое правительство продолжает осуществлять свои функции до создания нового (п. 1 и 2. ст. 86). Учитывая, что это означает проведение новых парламентских выборов, образование партийных фракций и достаточно громоздкую процедуру формирования правительства, парламент должен серьезно взвесить целесообразность такого шага как вотум недоверия с точки зрения собственного самосохранения. Тем более, что роспуск парламента президентом может иметь место и в том случае, если парламентом нового созыва «не будет утверждена программа, определены структура и состав» нового правительства (п.б. ст.84). Законодательное вето президента может быть преодолено только большинством в 2/3 парламента (п. 3 ст. 81), а не простым большинством, как требовала оппозиция. В этом контексте не совсем понятно включение в Конституцию положения о том, что «Жогорку Кенеш может принять решение о самороспуске» (ст.78), которое неоднократно подвергалось критике экспертами как возможный инструмент давления на парламента со стороны исполнительной власти.

Известный паритет прерогатив парламента и президента представлен по другим важным направлениям. Парламенту принадлежит право утверждения и освобождения ряда высших должностных лиц – Генерального прокурора, Председателя национального банка, однако их кандидатуры представляются Президентом (п.3 и 4 ст. 64). Парламенту принадлежит право избрания и освобождения от должности судей Верховного суда, но он делает это «по представлению Президента» (подп. 1 п. 4 ст.74). Именно Президент представляет парламента для освобождения от должности судей Верховного суда по предложению Совета судей, назначает и освобождает судей местных судов по предложению Совета судей (ч.3 ст.64). Президент вносит в парламента кандидатуры одной трети Центральной комиссии по выборам и проведению референдума, одной трети членов Счетной палаты и назначает из их состава ее председателя (п.5 ст.64).

Будущий президент будет лишен абсолютной неприкосновенности и может быть привлечен к уголовной ответственности «только на основании «выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях президента признаков преступления» (п.2 Ст. 67). Процедура импичмента президенту доверяет решение этого вопроса парламента (его большинству в две трети), однако инициирование этого вопроса и его рассмотрение – достаточно сложная процедура (решение о выдвижении подобного обвинения может быть

принято большинством от общего числа депутатов по инициативе не менее 1/3 их состава и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем – пп.3-4 Ст.67).

Конституции Киргизии, следовательно, сохранила смешанную форму правления. Главное изменение представлено реализацией принципа ответственности правительства перед парламентом. Однако проведение этого принципа имеет компромиссный характер: оно отнюдь не означает перехода к монистической парламентской форме правления, сохраняя дуализм политического режима, который по-прежнему следует интерпретировать как президентско-парламентский. В этой конструкции президент сохраняет очень значимые рычаги воздействия на формирование правительства и определение его политического курса. Основным недостатком принятой системы разделения властей по сравнению с монистическими формами является отсутствие единого центра принятия политических решений – им уже не является президент, но еще не стал парламент. Это означает фактическое воспроизводство ситуации, имевшей место после Оранжевой революции на Украине – эксперимент, завершившийся в настоящее время возвращением к президентско-парламентскому режиму российского образца. Как и все дуалистические системы, киргизская модель тяготеет к нестабильности и теоретически может иметь различные и даже противоположные векторы в зависимости от доктринальной интерпретации разделения властей, расстановки политических сил и способности элиты к принятию консолидированных решений, а также индивидуальных качеств будущего главы государства.

Глава государства: конституционные и метаконституционные прерогативы

При определении вектора развития смешанных систем принципиальное значение имеет ряд факторов – соотношение прерогатив Президента и Премьер-министра, а также право президента назначать на высшие государственные должности; резервированные полномочия президентской власти (контроль над силовым блоком); ее роль в осуществлении указного права и чрезвычайные и делегированные полномочия.

Во-первых, Конституция очень неопределенно формулирует распределение властных прерогатив между президентом и премьер-министром, закрепляя перевес первого над последним. Президент представляет республику «внутри страны и за ее пределами», «ведет переговоры и подписывает по согласованию с Премьер-министром международные договоры», причем «вправе передавать указанные полномочия премьер-министру, членам правительства и другим должностным лицам» (п.6 ст.64). Из этого

«вправе» ясно, что президент может и не передавать им таких полномочий, если они их не имеют по Конституции. Президент решает вопрос принятия в гражданство и выхода из гражданства. Кроме того, он обладает значительными прерогативами в других областях, важнейшими из которых являются, вероятно, право помилования, присвоения высших воинских, дипломатических и «иных» званий (п.10 ст. 64). В целом – это двухголовая исполнительная власть, но с изъятиями в пользу президентской власти.

Во-вторых, закрепленные в Конституции резервированные прерогативы президентской власти в области контроля над силовым блоком – характерная черта суперпрезидентских режимов. Серьезным ограничением формулы о парламентской ответственности правительства в Киргизии является особый статус министров силового блока, поскольку не парламент, а именно Президент «назначает и освобождает от должности членов правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей» (подп.2 п. 4 ст. 64). Теоретически, они могут войти в состав любого нового правительства, а отказ парламента утвердить это правительство может спровоцировать повторный роспуск парламента президентом (п.6. ст.84) - перманентную нестабильность в отношениях парламента и президента и раскол всей вертикали исполнительной власти. В случае, если конфликт приобретет острый характер, это ведет к тупику в отношениях двух ветвей власти и таит угрозу новых государственных переворотов. Эта угроза еще более возрастает с учетом других прерогатив президента. Именно президент (а не премьер-министр) сохраняет контроль над армией: он является главнокомандующим – определяет, назначает и освобождает высший командный состав вооруженных сил Республики, возглавляет Совет обороны (п.8 и подп.1 п.9 ст.64).

В-третьих, показательное распределение чрезвычайных полномочий между парламентом и президентом. С одной стороны, Парламент сохраняет общий контроль за введением чрезвычайного и военного положения на территории страны (ст.15 и подп.1 п.5 Ст. 74) и осуществляет исключительный контроль за перемещением вооруженных частей за пределами страны (п.2 ст.14), однако, за Президентом закреплены прерогативы фактического введения военного положения, объявления общей или частичной мобилизации, состояния войны, а также введения чрезвычайного положения в отдельных местностях «без предварительного объявления» (п.9 ст.64). Эти меры могут быть осуществлены указами президента, которые впоследствии утверждаются парламентом. Следуя формуле К.Шмитта о том, что «сувереном является тот, кто может вводить чрезвычайное положение», необходимо признать, что таковым в период кризиса остается президент, во всяком случае, до тех пор, пока его указ не будет отменен парламентом

(согласно п.5 ст.74). Конституция Киргизии, следовательно, вводит формулу, напоминающую знаменитую ст.48 Веймарской конституции 1919 г.

В-четвертых, исключительно важны указные полномочия президента, которые он реализует «посредством принятия указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории» страны (ст.65). В конституции упомянуты также «иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией» (п.11 ст.64), что наводит на мысль о «спящих» полномочиях и, во всяком случае, не исключает метаконституционных прерогатив президентской власти. Отметим, что список президентских полномочий по контролю над принятием административных решений не имеет закрытого характера и расширяется в случае реализации указных и чрезвычайных полномочий.

В-пятых, принципиально важно, что прерогативы президента в новой Конституции оказались существенно расширены по сравнению с первоначальным ее проектом (Конституционного совещания): в окончательной редакции принятой Конституции именно президенту (а не парламенту) предоставлено право определения основных направлений внутренней и внешней политики; его мандат возрос до 6 лет (первоначально планировалось два 5-х срока), главе государства предоставили возможность назначения глав дипломатических миссий за рубежом, присвоение воинских званий и иных чинов (первоначально предполагалось закрепить это право за парламентом), наконец, он получил право единоличного формирования государственных органов, ведающих обороной и безопасностью, назначения и освобождения их руководителей и заместителей (первоначально он должен был делать это по согласованию с премьер-министром). Президент будет по-прежнему возглавлять Совет обороны (а не Совет безопасности, как было в предшествующей Конституции и первоначально также в проекте новой), что, конечно, не меняет сути дела. В целом, налицо тенденция к росту концентрации полномочий президентской властью.

Сравнение двух конституций - предшествующей (2007 г.) и новой (2010 г.) показывает, что изменения в статусе и прерогативах президента имеют ограниченный характер. С одной стороны, президент не является более «гарантом конституции» и «высшим должностным лицом» (как это было в Конституции 2007 г.), с другой - определяется как «глава государства», который «олицетворяет единство народа и государственной власти» (ст.60), что сохраняет метафизический элемент его статуса. Как и парламент, президент избирается на всеобщих выборах, его мандат составляет 6 лет (первоначально предлагалось ввести 5-летний мандат), хотя, в отличие от России (и предшествующей Конституции Киргизии), он ограничен одним сроком пребывания у власти (ст.61). Однако по новой Конституции он избирается, как и парламент, всеобщим

голосованием (п.1 ст.61), что дает ему большую, чем у парламента персональную легитимность. Новая Конституция, следовательно, не исключает феномена двойной легитимности, чрезвычайно опасного в расколотом обществе. Анализ прерогатив президента показывает, что при внешнем паритете прерогатив парламента и президента, с одной стороны, президента и премьер-министра, с другой, - баланс в обоих случаях смещается в пользу президента, особенно учитывая его контроль над армией, указные прерогативы и право делегирования полномочий. Все вместе – образует модель смешанного режима, наиболее близкую к ее голлистскому варианту, причем в его аутентичной трактовке

Механизм функционирования новой политической системы: проблема формирования правительства парламентского доверия

Как и в других режимах смешанного типа, в Киргизии многое будет зависеть от механизма функционирования конструируемой политической системы, реальной политической практики, правила которой находятся на стадии формирования. Законодательная власть – Жогорку Кенеш - избирается на 5 лет по пропорциональной системе (п.2 ст.70). Тот факт, что принципы избирательной системы зафиксированы в конституции, а не в специальном законе (как это обычно делается) – свидетельствует о сознательном стремлении партий к закреплению собственной власти. Основным преимуществом пропорциональной системы, как известно, является ее большая справедливость – партии получают число мест в парламенте в зависимости от полученного ими числа голосов на выборах. В конечном счете, однако, данная система укрепляет положение действующих партий в ущерб формирующимся (особенно при введении высокого заградительного барьера для прохождения в парламент, который в Киргизии сейчас составляет 5%). Но в этом состоит и основной недостаток пропорциональной системы по сравнению с мажоритарной – парламент может оказаться расколот между значительным числом партий, не способных сформировать парламентское большинство. Данный вариант особенно опасен в условиях раскола общества по клановому признаку, где партии опираются на различные кланы и территории. В ряде политических систем это противоречие снимается или ослабляется наличием верхней палаты, формируемой на основе мажоритарного принципа, которая выступает умеряющим институтом. В Киргизии парламент – однопалатный и, следовательно, фактора верхней палаты нет (хотя в ходе дебатов идея ее введения высказывалась).

Авторов Конституции не случайно заботит вопрос обеспечения парламентского большинства и сохранения его стабильности: «парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов» и, напротив, «парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему» (п.3 ст.70). Фактически это определение, годное для учебника, и навеянное, скорее всего опытом классического британского парламентаризма, едва ли работает в реальной практике переходных режимов. Надежда авторов конституции связана с образованием стабильных партийных фракций и их способностью договориться об образовании коалиционного правительства. Но ее осуществлению может помешать ряд факторов. Во-первых, существует опасность, что фракции или партии внутри одной фракции не придут к консенсусу. Для достижения такого консенсуса важно существование функционирующей многопартийности с отлаженными правилами игры - стабильных партий и смены их у власти, чего нет (примеры ряда постсоветских государств Восточной Европы, а также Украины и Молдавии наглядно показывают, что переход к парламентаризму без стабильной системы партий может оказаться деструктивным явлением при формировании правительства). Во-вторых, в Киргизии партия, получившая наибольшее количество голосов подвергается сознательному ограничению - она сможет обладать только 65 мандатами, а остальные депутатские места будут распределять между собой иные участники предвыборной гонки, преодолевшие 5% барьер. Глава Конституционного совещания Текебаев разъяснял, что такое ограничение для партии-победителя позволяет исключить узурпацию власти одной партией и дает возможность оппозиции быть представленной в парламенте. В-третьих, справедливо предвидя возможные трудности формирования правительственного большинства, новая Конституция зафиксировала сложную и громоздкую процедуру (ст.84), которая включает последовательные предложения президентом сделать это различным фракциям парламента.

Конституция фиксирует ряд стадий консолидации парламентского большинства и формирования правительства. *Первая стадия* (оптимальный вариант) – фракция, имеющая более половины депутатских мандатов или коалиция фракций с ее участием выдвигает кандидата в премьер-министры и формирует правительство; *вторая стадия* (запускаемая, если ни одна партия не получит более половины депутатских мандатов) - президент предлагает одной из фракций сформировать парламентское большинство и выдвинуть премьер-министра; *третья стадия* (наступающая, если предшествующая

закончилась неудачей) – президент предлагает второй фракции парламента сформировать правительство. Президент, следовательно, может маневрировать между крупнейшими фракциями, поскольку его выбор в пользу той или иной из них ограничен исключительно ее способностью создать коалицию большинства. Если все эти усилия окажутся тщетными, то возможна *четвертая стадия* - все «фракции по своей инициативе в течение 15 рабочих дней должны сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра» (п.4 ст.84). Однако, оправдан вопрос: смогут ли они сделать совместно то, что не удалось двум крупнейшим фракциям в парламенте и насколько, в таком случае, новое коалиционное правительство будет работоспособным? Наконец, если и эта последняя процедура не даст результата, наступает *пятая стадия*: президент распускает парламент и назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш (согласно первоначальному проекту, в случае неспособности парламента сформировать большинство, президент назначает правительство сам и объявляет досрочные парламентские выборы, а данное правительство действует до формирования большинства в новом парламенте).

Однако, если новые выборы вернут прежнюю ситуацию – возможен конституционный тупик – воспроизводство неготовности чередующихся партийных коалиций сформировать дееспособное правительство. Это хорошо видно в так называемых «режимах ассамблеи» – Третьей и Четвертой республиках во Франции, а также существовании сходных проблем в современной Италии. Выход их конституционного паралича в политических системах подобного типа в послевоенной Европе усматривался во введении мажоритарной (или, как минимум, смешанной) избирательной системы, переходе к рационализированному парламентаризму (с более или менее выраженной системой конструктивного вотума) и смешанной (президентско-парламентской) системе. В странах Центральной и Восточной Европы, принявших монистическую парламентскую форму правления в 90-е гг. XX в., эта дилемма иллюстрируется проблемой политической апатии – неспособностью партийных коалиций сформировать устойчивое правительство и принять непопулярный бюджет в условиях финансового кризиса.

В Киргизии в настоящее время (после октябрьских выборов в парламент и формирования его нового состава) данная ситуация представлена длительными и сложными переговорами о создании коалиции. Первоначально планировалось создание коалиции трех основных партий – Социал-демократическая партия Киргизии - СДПК (Алмазбек Атамбаев); Ата-Мекен (Омурбек Текебаев); «Республика» (Омурбек Бабанов), что означало переход в оппозицию двух других – Ар-Намыс (Феликс Кулов) и Ата-Журт

(Камчибек Ташиев). Однако, данная коалиция не продержалась и трех дней, расколовшись при выборах спикера парламента (которым должен был стать лидер Ата-Мекен О.Текебаев). Вторая попытка создания коалиции была предпринята уже на идеологически беспринципной основе – путем объединения социал-демократов (СДНК) и националистов Юга (Ата-Журт), которые набрали на выборах наибольшее число голосов, но придерживаются противоположных политических установок, - при посреднической роли условно-нейтральной «Республики» и с переходом в оппозицию двух других партий (Ата-Мекен и Ар-Намыс). В результате 17 декабря 2010 г. было объявлено о достижении соглашения о формировании правительства А.Атамбаева, которое, по мнению региональных аналитиков, вряд ли окажется долговременным и положит конец игре амбиций и узкопартийных интересов. Данная коалиция, - полагают они, - необходима скорее для поддержания видимости стабильности в стране, но не может обеспечить ее в силу принципиальных разногласий между партиями по вопросам внутренней и внешней политики, в частности, по вопросу о форме правления – предпочтительности парламентской или президентской республики. Противоречия по линии межпартийных и внутрипартийных отношений остались не преодолены. Это уже сейчас привело к тому, что парламент не может сформировать стабильное правительство, теряет время и утрачивает поддержку, поставив под вопрос легитимность переходного режима «народного доверия».

Другая сторона проблемы - вопросы дисциплины парламентского голосования, которые составляют предмет острых дебатов: не ясно, будут ли фракции формироваться по партийным спискам или вне их. Конституция молчит по этому поводу, старый Регламент Жогорку Кенеша предусматривает формирование по партийным спискам, но не все согласны его принять. О. Текебаев подчеркивал, что старый регламент должен остаться в силе, поскольку учитывает ошибки Украины, где депутаты могли переходить из одной фракции в другую, что вело к созданию беспринципных и непрочных коалиций при голосовании по каждому отдельному вопросу и, как следствие – слабости правительства. Эти факторы, считает он, учтены в действующем регламенте: депутат автоматически теряет мандат, если добровольно выходит из фракции, а беспартийная фракция – невозможна. С этой трактовкой, однако, не согласна оппозиция: если старый парламент был распущен Временным правительством как нелегитимный, то почему должен сохранять действие принятый им регламент? Наконец, Конституция не вполне последовательна в решении вопроса о дисциплине голосования: с одной стороны, свобода депутатов в голосовании действительно ограничена - они теряют свои мандаты, покинув фракцию (п.3. Ст.73), но, с другой стороны, они сохраняют право голосовать за или

против позиции своей фракции или партии, не выходя из нее, причем, исключить их из партии по новой Конституции оказывается невозможным (в отличие от Конституции 2007 г.). Это противоречие, отмеченное Венецианской комиссией при разборе текста новой Конституции, свидетельствует о потенциальных трудностях обеспечения дисциплины голосования на уровне самих партийных фракций. Остается открытым вопрос о способности партий договориться о единой парламентской процедуре и готовности уважать ее, а также инструментах обеспечения внутрифракционной (фактически-внутрипартийной) дисциплины голосований. Даже в странах Вестминстерской системы (напр., в Новой Зеландии) дисциплина голосования, выработанная английской парламентской традицией (с ее хлыстами и неформальными методами убеждения) дает сбои и оказывается недостижимой.

Как показывает опыт многих переходных обществ (в частности, стран Центральной и Восточной Европы) такая дисциплина практически не достижима в расколотом обществе. Действительно, как быть в случае, если партийные лидеры выдвигают идеи, отличные от мнения их фракций в парламенте или последние перестают отражать волю большинства членов партии, или, наконец, различные партийные фракции занимают противоположные позиции внутри коалиции при голосовании в парламенте по конкретным вопросам. Эта ситуация неоднократно приводила к разрушению дисциплины голосований, когда одна фракция (или различные входящие в нее депутаты) голосует по одному вопросу вместе с парламентским большинством, а по другому – вместе с оппозицией (ситуация, существовавшая, напр., в Турции, а в недавнее время – на Украине, конституции которых стали образцами для киргизской оппозиции). Все эти линии противоречий уже представлены в Киргизии и охватывают основные линии социальных противоречий, включая идеологические, национальные, конфессиональные, региональные, клановые и внешнеполитические приоритеты. В Киргизии региональный и клановый характер партий, по общему признанию, ведет к тому, что они отстаивают не столько заявленные доктринальные принципы, сколько интересы различных этнических групп общества. В этой ситуации отмечается проблематичность их способности сформировать новые коалиции в течение пятилетнего периода и актуальность сохранения возможности для депутатов воздержаться от принадлежности к любой фракции.

Третья составляющая проблемы – отсутствие выработанных правил соотношения правящей партии (коалиции) и оппозиции. Конституция исходит из того, что оппозицией является та партия или партийная коалиция, которая сама объявит себя таковой. Однако, не ясно, как будет обстоять дело, если она не сделает этого или, даже более того,

выступит в поддержку правящей коалиции по одним вопросам с тем, чтобы на деле противостоять ей по другим? До последнего времени все перевороты приводили к утверждению у власти одной клановой группы, которой противостояла оппозиция, включавшая представителей других подобных групп. Сама терминология парламентских дебатов между правящей партией и оппозицией, следовательно, скрывала конфликт, имеющий принципиально отличную природу – раскол по национальному признаку. В этом контексте важно определить, что такое оппозиция, насколько она принимает рациональные правила парламентской конкуренции политических партий. Оппозиция институционализована в новой Конституции и имеет большие полномочия, нацеленные на ее интеграцию в общенациональный политический процесс: она избирает треть состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдума, треть членов Счетной палаты и т.п., выступая по этим вопросам равноправным партнером с Президентом и парламентским большинством (п.4 ст.74). В случае, если парламентское большинство отторгает оппозицию, а ей принадлежит большинство в органах местного самоуправления какого-либо отдельного региона, становится возможен конфликт между национальным правительством и выборными местными органами власти, ставящий под вопрос конституционное «право и реальную возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения (п.1 ст.110). Исполнительные органы местного самоуправления – местные кенешы, айыл окмоту, мэрии городов (ст.111) вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав (п. 4 ст.113), однако если данное противоречие не удастся разрешить, остается последний «довод короля» - роспуск местных кенешей президентом (подп.2 п.1 ст. 64). Но не приведет ли данное решение к выходу парламентской оппозиции из конституционного поля?

Существенное значение имеет динамика этих факторов в дуалистической системе. В случае утраты правящей коалицией статуса парламентского большинства, каждый раз запускается рассмотренная выше сложная система формирования правительства с непредсказуемыми результатами, а до его формирования действующий Премьер-министр и правительство продолжают исполнять свои обязанности (п.7 ст.84). Это может иметь два различных следствия: с одной стороны, вести к пролонгированию ситуации конституционного тупика, поскольку правительство, не опирающееся на стабильное большинство, оказывается подвешенным в воздухе и вряд ли будет способно осуществлять преемственный курс реформ. С другой стороны, создание стабильного большинства в условиях нации, расколотовой по этническому принципу, ведет к появлению внесистемной оппозиции, отстаивающей приоритет региональных интересов перед

национальными. В обоих случаях разрешение конфликта предполагает усиление исполнительной власти – автоматическое делегирование ее главе государства, наделенного правом введения чрезвычайного положения и использования войск для разрешения конфликта, что означает воспроизводство веймарской ситуации.

Изменение места судебной власти в системе разделения властей

В условиях конституционной нестабильности значение судебной власти возрастает, но одновременно возникает угроза ее политизации и зависимости. Этот феномен имел место в Киргизии, где принятие европейской (кельзеновской) модели абстрактного контроля конституционности столкнулось с проблемой зависимости суда от исполнительной власти. Конституционный суд Киргизии, как и многих других стран региона, действительно, слишком часто становился на сторону действующей власти, продлевая полномочия действующего президента, а в случае его свержения – вставая на сторону победившего лидера, легитимируя его власть доктриной «революционной необходимости» (как это было после революции 2007 г.). С этим связана утрата легитимности конституционного правосудия и выдвижение оппозицией идеи отмены Конституционного суда как такового с целью расширения прерогатив законодательной власти (а точнее, власти оппозиционных партий).

Эта идея, неоднократно выдвигавшаяся в различных проектах реформирования Конституции 2007 г., уже тогда стала объектом критики со стороны Венецианской комиссии и российских экспертов как не отвечающая принципу разделения властей и практике демократических государств. Тем не менее, она получила последовательную реализацию в ходе последней революции. Сразу после прихода к власти Временное правительство издало Декрет № 2 от 12 апреля 2010 г. «О расформировании Конституционного суда». В Законе Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» (п.10 ст.1) этот акт был подтвержден и принято положение «считать полномочия судей Конституционного суда прекращенными со дня издания Декрета».

Действительно, Конституция 2010 г. предложила чрезвычайно спорную конструкцию судебной власти. Во-первых, судебная система, которая устанавливается Конституцией и законами оказывается практически не диверсифицированной и состоит исключительно из Верховного суда и местных судов. Статус конституционного правосудия утрачивает приоритетные позиции и оказывается понижен до уровня других его разновидностей, поскольку судебная власть осуществляется «посредством

конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства» (п.2 ст.93). Во-вторых, парламенту принадлежит ключевая роль в назначении и отстранении судей Верховного Суда. Президент представляет парламенту кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда по предложению Совета по отбору судей. Совет по отбору судей – «формируется из судей и представителей гражданского общества» (п.7 ст.95). Но кто эти последние? Состав данного института формируется на одну треть Советом судей – выборным органом судебного самоуправления (действующим в период между съездами судей) и на две трети соответственно парламентским большинством и парламентской оппозицией.

Следовательно, ключевую роль (две трети) данного института формируют политические партии, точнее – их парламентские фракции. Но есть ли это гражданское общество – большой вопрос. Парламент утверждает состав Совета по отбору судей. Парламент (точнее меняющееся парламентское большинство) сохраняет контроль над отстранением судей Верховного суда. «Судьи Верховного суда могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению президента на основании предложения Совета судей» (п.2 ст.95). Это положение, отдающее решение вопроса парламенту, очевидно, ставит под вопрос принцип разделения властей и независимость судебной ветви власти. В-третьих, статус судебной власти может быть легко пересмотрен. Судьи подчиняются Конституции и законам (п.1 ст.94), что говорит о возможности изменения их статуса путем изменения закона. Поскольку «организация и деятельность Совета по отбору судей, его полномочия и порядок формирования определяются законом» (п.8 ст.95) – причем законом простым, а не конституционным, это облегчает его изменение в случае необходимости. Элементы традиции, представленные – «судами аксакалов» (ст.59) – не расшифровываются в Конституции.

Исходя из этого, чрезвычайно спорно решение проблемы контроля конституционности, доверенного Конституционной палате, действующей в составе Верховного Суда (отметим, что в первоначальном проекте Конституционная палата вообще не была предусмотрена – речь шла только о Верховном суде, «действующем в порядке конституционного судопроизводства»). По новой Конституции «в составе Верховного суда действует Конституционная палата» (п.3 ст.93), что можно рассматривать скорее как тактическую уступку. Но что такое Конституционная палата Верховного Суда? С одной стороны, она имеет очень большие полномочия: Конституционная палата «дает заключение к проекту закона об изменениях и

дополнениях в настоящую конституцию», а ее решение «является окончательным и обжалованию не подлежит» (п.8 ст.97). С другой стороны - это слабый орган, поскольку судьи этой палаты «могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента на основании предложения Совета судей» (п. 5 ст. 97). Существует, таким образом, явное противоречие между объемом прерогатив Палаты и степенью ее независимости. Далее, состав и порядок формирования Конституционной палаты, а также порядок осуществления конституционного судопроизводства определяется конституционным законом (п.11 ст. 97), который может быть изменен тем же самым большинством. Требования к судьям еще могут меняться в дальнейшем: «Статус судей КР определяется конституционным законом, которым могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей Верховного суда и местных судов» (п.9 Ст. 94). Предусмотрена практика отстранения судей в случае, если их поведение перестает быть «безупречным». Это может стать основанием для «привлечения судьи к ответственности в порядке, также определяемым конституционным законом» (п.1 ст. 95). В этом контексте проблематична независимость судей.

Аналоги этой системы трудно обнаружить в мировой практике. Принятая в Киргизии модель конституционного правосудия отличается от европейской (кельзеновской) модели, где Конституционный суд является гарантом Конституции. Однако эта конструкция отличается и от американской модели Верховного суда, поскольку опирается на континентальные принципы вынесения решений (не прецедент, а закон). Наиболее близкий аналог – Верховный суд Японии, который был сформирован по образцу США, но имеет черты континентальной модели. Его формирование также целиком зависит от парламента, точнее – доминирующей партии и сформированного ею правительства (судьи назначаются Кабинетом, а главный судья – императором по представлению Кабинета) (Ст. 79 Конституции Японии). Данная модель, однако, подвергается острой критике по ряду направлений: во-первых, в силу непоследовательности проведения принципа разделения властей и зависимости Верховного суда от исполнительной власти (подавляющее большинство решений принимается в пользу государства, а не граждан); во-вторых, в силу уклонения Суда от решения принципиальных вопросов путем передачи этого права парламенту (своеобразное воспроизводство американской доктрины «политических решений»); в третьих, в силу юридической противоречивости этих решений (Суд до сих пор не решил принципиального вопроса о соотношении прецедента интерпретации и прецедента

решения). Данная гибридная конструкция судебной власти (сочетающая континентальные и англо-саксонские принципы) подвергается критике за политизацию решений Суда по наиболее принципиальным проблемам, которые в целом соответствуют установкам доминирующей (либерально-демократической) партии. С этим связаны различные предложения по ее реформированию, включающие диаметрально противоположные идеи – последовательного перехода к модели США или Германии. Отметим, что аналогичные споры имели место и в других странах, конституции которых поочередно заимствовали различные модели конституционного правосудия (напр., в Южной Корее).

Если нужно было ограничить prerogatives Конституционного суда в пользу парламента, то возможно было сделать это не путем предоставления последнему спорного права отстранять судей, но путем создания Конституционного совета (следуя французской модели или ее казахской интерпретации) или, в крайнем случае, наделения парламента правом окончательного пересмотра решений Конституционного суда, как это имеет место в конституции Румынии (ст. 145 Конституции Румынии 1991 г.). Во всяком случае, та модель, которая представлена в Конституции Киргизии имеет принципиальный недостаток: переносит конфликт по вопросам конституционности законов в плоскость соотношения политических сил в парламенте, что может существенно дестабилизировать деятельность Конституционной палаты и привести к расколу Верховного суда по политическому признаку.

Конституционное правосудие в Киргизии столкнется с неразрешимой дилеммой - политизации конституционного правосудия, либо юридизации политики, - однако в обоих случаях решения вряд ли будут приняты обществом (и парламентариями) как легитимные. Решение сложных вопросов контроля конституционности в конечном счете делегируется парламенту, точнее – нестабильному и меняющемуся парламентскому большинству, что противоречит принципу разделения властей и таит угрозу эрозии конституционализма. Судебная власть в Киргизии, следовательно, едва ли сможет выступать полноценным арбитром в решении вопросов конституционности законов и споров между ветвями власти.

Перспективы конституционной системы: Веймарская республика Центральной Азии ?

Новая Конституция Киргизии, принятая в условиях революции и фактического начала гражданской войны, отражает поиск компромисса по всем значимым вопросам переходного периода, но его достижение делает новую систему крайне неустойчивой.

Для нее характерно фундаментальное противоречие конституционных правовых норм и популизма партий. Конституция фиксирует демократические нормы и ценности, которые не могут быть обеспечены экономически неэффективным государством в переходный период, что делает проблематичным сохранение суверенитета и стабильности без внешней помощи. Эрозия легитимности конституционных норм – естественное следствие данного выбора. Для ответа на вопрос о перспективах конституционной системы важно рассмотреть три ключевых аспекта – возможности изменения Конституции; ее способность обеспечить стабильность политической системы; направления развития политического режима.

Каковы возможности изменения киргизского конституционализма? Конституция и основное законодательство могут быть легко пересмотрены с непредсказуемыми последствиями. Процедура изменения новой Конституции целиком доверена парламенту, а следовательно – доминирующим партийным коалициям, которые (в силу причин, рассмотренных выше) оказываются чрезвычайно непрочными. Так, парламент может полностью пересмотреть Основной закон, вынеся «закон о внесении изменений в настоящую конституцию» на референдум, назначенный Жогорку Кенешем (п.1 ст.114). Принятие этого положения объяснимо в контексте предшествующей борьбы парламентской оппозиции и президентов, использовавших референдумы для трансформации конституций в целях укрепления личной власти. Кроме того, во многих странах постсоветского пространства от Белоруссии до Казахстана референдумы использовались президентами для увеличения продолжительности мандатов, отмены конституционных ограничений сроков пребывания у власти или вообще для введения пожизненного президентства. Однако, представляется неправомерной и противоречащей принципу разделения властей передача права созыва референдума одной ветви власти – законодательной, при полном отстранении других – исполнительной и судебной. Это может привести к ее узурпации в новых формах – парламентом или президентом, использующим подконтрольное ему парламентское большинство (собственно, обвинение в узурпации есть основной тезис оппонентов референдума 27 июня 2010 г., завершившегося принятием действующей Конституции Киргизии). С этим связано общее скептическое отношение к референдуму в странах, переживших диктатуры, - в ФРГ (где общенациональный референдум невозможен), Италии (только абrogативный референдум), странах Южной и Восточной Европы, где обращение к референдуму как инструменту решения конституционных вопросов - не приветствуется. В странах со смешанной формой правления (напр., во Франции) решение о созыве референдума предполагает участие разных ветвей власти – как парламента (причем двухпалатного), так и президента

(известная ст. 11 и ст.89 Конституции Франции 1958 г.). В этом контексте очень неопределенно и опрометчиво звучит положение Конституции Киргизии о том, что «законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование), «порядок проведения которого и перечень выносимых на него вопросов устанавливаются конституционным законом» (п.3 ст.1). Это означает, что победившая партия или коалиция партий вполне способна изменить процедуру референдума, приняв новый закон о нем.

Частичный пересмотр Конституции Киргизии – оказывается еще более простым делом. «Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша после проведения не менее трех чтений с перерывом между чтениями в 2 месяца» (п.2 ст. 114), причем не предусмотрено никаких формальных или материальных ограничений этого права пересмотра. Такая возможность пересмотра Конституции путем принятия обычных законов простым голосованием в парламенте стала, как известно, одной из основных причин крушения Веймарской республики, позволив постепенно осуществить коренную трансформацию политического режима без принципиальных изменений текста Конституции 1919 г. – урок, который учли создатели Основного закона 1949 г., но не учли киргизские законодатели. Все эти обстоятельства должны быть поставлены в связь с еще одной важной особенностью новой Конституции – отменой независимого института контроля конституционности законов – Конституционного суда и заменой его Верховным судом, Конституционная палата которого вряд ли окажется способной (в силу порядка ее формирования и отстранения судей) выступать действенным противовесом парламенту, в частности при решении вопросов конституционности законов о поправках к Конституции или правомерности вынесения таких законов на референдум. Как будет развиваться ситуация в случае выдвижения парламентом «неконституционных конституционных поправок»? В целом, новый порядок изменения Конституции является проявлением политической нестабильности, а в будущем может привести к ее неконтролируемой трансформации и реставрации авторитаризма в новых формах.

В какой мере Конституция позволяет обеспечить стабильность политического процесса? Конституция закладывает такую основу режима партий, которым трудно будет создать стабильное парламентское большинство и сформировать дееспособное правительство. К числу проблем, которые неизбежно возникнут на этом пути, относятся: 1) трудность образования и последующего сохранения единого парламентского большинства на межфракционной основе при отсутствии доминирующей партии в

парламенте; 2) трудность обеспечения дисциплины парламентских голосований на межфракционном и особенно – на внутрифракционном уровне (ничто не мешает депутатам голосовать против установок своей партии); 3) трудность формирования работоспособного правительства (в рамках сложных и многоступенчатых процедур, которые зафиксированы в Конституции) и вовлечения оппозиции в полноценный законодательный процесс (особенно с учетом этнической и клановой ориентации всех партий и их лидеров, которая уже проявилась в деятельности Временного правительства); 4) возможность вмешательства президента в процесс формирования правительства в ситуации раскола между парламентскими фракциями или в случае направленного создания такой ситуации (прерогативы президента в этой области далеко не церемониальные); 5) возможность конфликта президента и парламента по ключевым вопросам внутренней и внешней политики (в силу неопределенности конституционных положений о разделении прерогатив президента и премьер-министра в этой области), и, что особенно важно, - по линии отношения к силовому блоку (контроль над которым резервирован исключительно за президентской властью). В силу этих причин парламенту будет чрезвычайно трудно преодолеть президентское вето, собрав для этого необходимые 2/3 голосов или осуществить процедуру импичмента.

Каковы перспективы эволюции политического режима? Конституция, вопреки многочисленным заявлениям о переходе к парламентаризму, закрепляет не монистическую, а дуалистическую форму правления, в которой верховенство власти народа представлено и обеспечено «всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом» (ст.3). По сравнению с предшествующей Конституцией принятые изменения не столь принципиальны – они ограничиваются известным перераспределением власти между президентом и парламентом в пользу последнего (формирование ответственного правительства), однако в целом не выходят за рамки смешанной формы правления. Более того, осуществление этого перераспределения выглядит непоследовательным, поскольку глава государства, как отмечалось, сохраняет контроль над силовым блоком и, следовательно, принцип парламентской ответственности правительства реализован крайне противоречиво, закладывая возможные конфликты по этой линии в будущем. Это означает, что новая Конституция Киргизии, наподобие Веймарской конституции, закрепляет президентско-парламентскую форму правления, которая не может преодолеть феномена двойной легитимности – парламента и всенародно избираемого президента, прерогативы которого по роспуску парламента, контролю над силовым блоком, введению чрезвычайного положения и применению указного права дают ему перевес над парламентом в критических ситуациях. Принятие действующей

Конституции в условиях фактического чрезвычайного положения, введенного Временным правительством, становится прецедентом для будущих переворотов.

Дуалистические системы (веймарского или французского образца) вообще тяготеют к переворотам, возможность которых реализуется в условиях необходимости принятия непопулярных, но необходимых решений. Очевидно, что данная система будет балансировать между анархией («демагогия парламентских дебатов») и стремлением к усилению власти президента. Осознавая данную угрозу, авторы Конституции включили в нее положения против имперского президентства – президент на период своих полномочий «приостанавливает свое членство в политической партии и прекращает любые действия, связанные с деятельностью политических партий (п.3 ст.63). Однако, это положение едва ли позволит разорвать связь президента с определенной политической силой, институционализация которой возможна в виде парламентской коалиции, отражающей преобладание одного региона (напр., «Севера») над другим («Югом»). Трансформация политической системы в направлении этнократического режима не исключена с помощью *фактической* опоры президента на одну из парламентских фракций (партий), использования референдума или изменения избирательного законодательства, напр., путем принятия конституционного закона, способного радикально изменить расстановку сил в парламенте в результате пересмотра избирательного порога в парламент (возможность такого закона предусмотрена п. 2 ст. 70). Но это приведет к восстановлению авторитарной системы имперского президентства, в которой президент, формально не являясь лидером правящей партии, будет им на деле.

Соединение ряда факторов, заложенных в Конституции, может дать кумулятивный негативный эффект в динамике переходного периода: пропорциональная система (особенно в случае манипулирования проходным барьером, абсолютного ограничения числа депутатских мандатов от победившей партии и низкой дисциплины голосования) ведет к появлению в парламенте многочисленных партий, не способных сформировать устойчивого парламентского большинства, следствием чего становятся трудности формирования коалиционного правительства или, во всяком случае, обеспечения долговременной стратегии его деятельности. В условиях расколотого общества, каким является современная Киргизия, принятие дуалистической модели в предложенной трактовке не представляется оптимальным вариантом, поскольку ведет не столько к объединению преимуществ чистых парламентских и президентских систем, сколько к сочетанию их недостатков – слабости коалиционных правительств и росту авторитарных тенденций президентской власти.

Эти недостатки президентско-парламентской формы, усиленные в новой Конституции, уже неоднократно были продемонстрированы в ходе предшествующих государственных переворотов в Киргизии, которые начинались с провозглашения идей парламентаризма, а заканчивались установлением персоналистского режима. Конституция не является предотвращением ни одного из этих векторов в силу компромиссного характера и сохранения феномена двойной легитимности. Выходом из ситуации могли бы стать монистический парламентаризм или президентская система (или смешанная форма в ее суперпрезидентской трактовке, как это имело место ранее), но оба варианта были отвергнуты. Об эфемерности нынешнего конституционного устройства говорит сохранение раскола по вопросу о форме правления. Если такие партии как СДПК и Ата-Мекен продолжают отстаивать «парламентскую» форму правления (закрепленную, как они полагают, в действующей Конституции), то другие партии –Ата-Журт и Ар-Намыс считают необходимым восстановление «президентской» формы правления в полном объеме.

В условиях, когда баланс сдержек и противовесов не отрегулирован, конституционные изменения чрезвычайно легки, а полноценный контроль конституционности законов невозможен, логика событий может пойти по веймарскому сценарию: развитию конфликта внутри парламента и последовательному делегированию власти от парламента – правительству и премьер-министру, а от него – президенту, опирающемуся на одну из парламентарских партий. Данный вектор не исключен с учетом стоящего перед страной реального выбора - распада страны по этническому признаку, хронического воспроизводства политической нестабильности (смена слабых правительств) и восстановления авторитарного режима. Последний может реализоваться по линии создания доминантной партии (коалиции) в парламенте и имперского президентства, которое окажется востребованным как меньшее зло в связи с преодолением «балканизации» страны и кризиса власти, понятностью этой модели для всех соседних государств, а также в контексте общих реставрационных и олигархических тенденций на постсоветском пространстве.