

[03.02.2003]

фасада

Конституции:

страсти

В

государстве

Евроремонт

киргизской

нешуточные

маленьком

Весь прошлый год в самом маленьком государстве Центральной Азии кипели нешуточные страсти. Появление на земле Киргизии военных из Североатлантического альянса поначалу было воспринято здесь как свалившаяся невесть откуда манна небесная. Республика, в которой нет богатых месторождений углеводородного сырья, рассчитывала за счет новых квартирантов поправить изрядно оскудевшую государственную казну. Однако эти поступления так и не привели к экономическому благополучию.

Между тем внутренняя обстановка в Киргизии оставляла желать лучшего. В марте на юге республики произошли столкновения протестующих против политики правительства жителей, закончившиеся трагедией. От пуль милиции погибли несколько демонстрантов. Пролитая кровь только добавила ожесточенности действиям оппозиции. Акции гражданского неповиновения стали следовать одна другой, охватывая все новые районы республики. Люди требовали ухода президента с его поста. Аскар Акаев вынужден был отправить в отставку правительство и клятвенно пообещать наказать виновных в гибели демонстрантов. Кроме этого президент сделал весьма примечательное заявление о том, что он более не намерен выставлять свою кандидатуру на следующих выборах главы государства. Для Центральной Азии такая позиция была действительно в новинку. Здесь за годы независимости сложилась совершенно иная практика. Президенты всех соседних с Киргизией республик всеми силами стремятся увековечить свое положение на вершине политического Олимпа. Один пример Туркменбаши чего стоит.

Но для государства, которое в течение последних десяти лет

пыталось позиционировать как самое демократичное в регионе, путь закручивания гаек и развязывания оголтелых репрессий против оппозиции, был чреват крупными неприятностями. Народ Киргизии, уже вкусивший сладкий воздух свободы, вряд ли добровольно расстался бы с обретенными правами. А прибегать к насилию при пустой казне, для властей Бишкека значило бы поставить под угрозу получение очередных займов и финансовой помощи со стороны мирового сообщества, что было в прямом смысле равносильно голодной смерти.

Поэтому выход был найден посредством корректировки политико-государственного устройства республики. Для этого сначала Акаев выдвинул новую национальную идею «Кыргызстан – страна прав человека». В ноябре в республике появился первый омбудсмен – уполномоченный по правам человека. Правда, правозащитные устремления власти почему-то не коснулись амнистии ряда оппозиционных лидеров, таких, например, как Феликс Кулов. Да и данное весной президентом обещание наказать виновных в гибели демонстрантов также оказалось невыполненным.

Зато внимание киргизского общества было переключено на **конституционную реформу**. В обсуждение ее аспектов были вовлечены основные политические силы республики. Еще 26 августа президент Акаев неожиданно для многих заявил о необходимости конституционных преобразований. Срочно было сформировано Конституционное совещание, приступившее к работе уже 4 сентября. За короткий срок этому органу удалось на базе заготовок президентского аппарата разработать проект изменений Основного Закона Киргизии. А уже 2 февраля в республике должен будет состояться референдум по этому вопросу.

Такая спешка вызвана, не в последнюю очередь, стремлением использовать широкую общественную дискуссию по конституционным новациям в качестве клина, который должен был перешибить нарастающую митинговую активность оппозиции. Для Акаева было важно также показать окружающим, что возглавляемый им государственный корабль продолжает уверенно двигаться демократическим курсом. При этом, в который уже раз, официальная пропаганда президентского аппарата особый упор сделала на утверждении, что Киргизия, де, первой в Содружестве Независимых Государств предприняла смелый шаг по изменению

конституции переходного периода. Данное утверждение для специалиста ничего, кроме улыбки вызвать не может: из стран СНГ подобные изменения не были проведены лишь в России, Армении и Украине, во всех других странах конституцию уже перекраивали.

Так, или иначе, но Основному Закону Киргизии не в первой переживать реконструкцию. Некоторое время после обретения независимости республика жила по еще советской конституции 1978 г. Первоначально именно в ее текст вносились отдельные изменения. Первая конституция суверенной Киргизии была принята парламентом, а не путем всенародного голосования 5 мая 1993 г. После ее принятия был распущен только Верховный Совет под предлогом отсутствия такового органа в новой конституции. Президент же, полномочия которого также претерпели существенные изменения по сравнению с ранее действовавшими, переизбираться не стал, предпочтя провести референдум о доверии.

По конституции 1993 г. глава государства обладал большими полномочиями. Он определял структуру правительства, назначал министров (с согласия парламента) и осуществлял контроль за работой кабинета. Президент мог осуществить роспуск парламента по результатам общенародного референдума. Со своей стороны, однопалатный парламент из 105 депутатов также располагал рядом существенных прерогатив. В сферу его полномочий, в частности, входили права определять основные направления внутренней и внешней политики, давать официальное толкование законов, решать вопросы административно-территориального устройства.

Новая конституция не внесла успокоения во внутреннюю жизнь Киргизии. Акаев объяснял это противоречиями между реформаторским крылом, к которому он, естественно, относил, прежде всего, себя и консервативным составом депутатского корпуса. Это была достаточно распространенная в политических кругах государств СНГ позиция. В конце концов, президент стал проводить политику урезания прерогатив законодательной власти. В немалой степени к такому подходу подталкивали и события, связанные с коррупционными скандалами в республике. Сомнительные операции с киргизским золотом, в которых оказалось замешено правительство, стали козырной картой в

политических акциях противников Акаева, имевших определенные виды на раскручивание этой истории, используя контрольные полномочия парламента.

В результате конституцию «ремонтировали» неоднократно. Так по итогам референдума 10 февраля 1996 г. парламент стал двухпалатным. Президент получал единоличное право назначения министров и глав местных государственных администраций, ему отошло и право определять основные направления внутренней и внешней политики. Были расширены его полномочия и в отношении роспуска парламента.

Довольно скоро – 17 октября 1998 г. был проведен новый референдум. Теперь менялся численный состав палат, уменьшался депутатский иммунитет. Кроме этого Акаев использовал эту реформу конституции для введения института частной собственности на землю.

В результате модель власти в Киргизии стала соединять элементы полупрезидентской и президентской республики. Не являясь главой правительства, президент, тем не менее, имел огромные возможности по контролю за его формированием и деятельностью. Но эти prerogatives главы государства, как показала практика, не решили проблемы эффективности деятельности исполнительной власти. За истекшие десять лет в Киргизии сменилось десять кабинетов. А республика, как мы отмечали выше, отнюдь не благоденствует. Средняя заработная плата в Киргизии – одна из самых низких в СНГ, ныне она составляет чуть более 30 долларов.

Сегодня в очередной, четвертый по счету раз, власть объявила о необходимости конституционных реформ. Опять планируется перераспределить полномочия между парламентом и президентом. Только теперь уже глава государства вынужден будет поступиться некоторой частью своих prerogatives. Предполагается, что парламенту отойдут полномочия по утверждению структуры правительства, назначению министров, отбору кандидатур судей всех уровней. Парламент вновь станет однопалатным, а число депутатов сократится до 75.

Фактически конституционное устройство во многом возвращается к

варианту, принятой в мае 1993 г. Конституционное реформирование в Киргизии как бы совершило движение по кругу. В условиях маленькой горной страны не удалось плодотворно соединить сильную президентскую власть и эффективно действующий демократический парламент. Ни глава государства, ни высший законодательный орган не смогли обеспечить должного конструктивизма в работе государственного механизма.

Является ли нынешняя реформа конституции шагом в демократическом направлении – это еще очень большой вопрос. Дело в том, что в республике полностью отказываются от выборов по пропорциональной системе. По этой схеме и раньше в парламент избиралась лишь незначительная часть депутатов – 15, но теперь и на этом поставили крест. Между тем опыт перехода к демократическому способу правления стран Центральной и Восточной Европы как раз убедительно показал, что он может быть успешным именно на пути широкого предоставления путем выборов по партийным спискам политическим партиям доступа к решению государственных дел. Нигде в этих странах мы не найдем сверхсильной президентской власти, которая характерно для стран СНГ, где была сохранена прежняя вождисткая сущность верховной власти. Демократия стала реальной не через громкие президентские инициативы, а при помощи механизма партийного представительства в парламентских республиках.

Примечательно также, что в бюллетень для **голосования** включен вопрос о том, будет ли президент Акаев оставаться на посту до окончания своего конституционного срока, то есть до декабря 2005 г. Таким образом, референдум по изменению конституции может стать тем самым паровозиком, который поможет Аскар Акаеву решить в выгодной для себя форме весьма важную проблему личного порядка.

Киргизия ждет референдума. 2130 участковых комиссий уже активно готовятся к предстоящему голосованию. Люди в очередной раз надеются, что после референдума их жизнь станет лучше. Их можно понять. Жизнь в Киргизии не сладкая, более половины населения живет за чертой бедности, еле-еле сводя концы с концами. Власти же надеются, что имидж «островка демократии» удастся обновить при помощи евроремонта.

Аждар Куртов, президент Московского центра изучения публичного права, ЦентрАзия, 3 февраля 2003