

МЕСТО И РОЛЬ ИСЛАМА В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАКАВКАЗЬЯ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Энгвалл Дж. //
МЕЖДУ БАНДИТАМИ И БЮРОКРАТАМИ:
30 ЛЕТ ПАРЛАМЕНТСКОГО РАЗВИТИЯ
В КИРГИЗИИ.
(РЕФЕРАТ)

DOI: 10.31249/rimm/2023.01.03

Engvall Johan. Between Bandits and Bureaucrats: 30 Years of Parliamentary Development in Kyrgyzstan / Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program. Washington – Stockholm: Silk Road Paper, January 2022. – 134 p.

Автор реферата: Кудаяров К.А.*

Для цитирования: Энгвалл Дж. // Между бандитами и бюрократами: 30 лет парламентского развития в Киргизии. (Реферат. Авт. Кудаяров К.А.). DOI: 10.31249/rimm/2023.01.03.

Ключевые слова: Киргизия; парламент; власть; президент.

Целью исследования Дж. Энгвалла является анализ парламентского развития Киргизии за последние три десятилетия. Автор рассмотрел роль парламента в политической жизни страны; изучил его формирование, функционирование и эффективность; провел анализ эволюции законодательной ветви власти за последние 30 лет. В хронологическом порядке Энгвалл рассмотрел семь различных парламентов Киргизии, которые существовали в рес-

* Кудаяров Каныбек Акматбекович, кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра междисциплинарных исследований ИНИОН РАН, e-mail: kana8306@mail.ru

публике в период с 1991 по 2021 г. Анализируются социальный состав, коллективное поведение и деятельность законодательных органов, включая взаимоотношения между законодательной и исполнительной ветвями власти.

С момента избрания «легендарного парламента» в феврале 1990 г. до его преждевременного роспуска в сентябре 1994 г. Верховный Совет (с мая 1993 г. – Жогорку Кенеш), пережил насыщенную политическую жизнь. Первоначально Центральный Комитет Коммунистической партии Киргизской ССР формально контролировал выдвижение кандидатов через трудовые коллективы, учебные заведения и воинские части [17]. Его контроль над процессом отбора гарантировал, что ведущие партийные деятели могли беспрепятственно баллотироваться в Верховный Совет. Тем не менее в результате наличия настоящей конкуренции, выборы привели в парламент respectable оппозицию, что свидетельствует о неспособности аппарата компартии контролировать процесс выдвижения кандидатов. Состав Верховного Совета, являющегося одновременно последним парламентом Киргизской ССР и первым законодательным органом после обретения независимости, включал в себя крестьян и рабочих, политическую, экономическую и интеллектуальную элиту.

На уровне элиты парламент дал «приют» как старшему поколению, оно продолжало влиять на политику Киргизии в течение первого десятилетия независимости, так и молодому поколению, которое расширило свое влияние за этот период.

Рассматриваемый с точки зрения обычных современных парламентов, встречающихся, например, на Западе, Верховный Совет Киргизии был своеобразным учреждением. Во-первых, в советской системе парламент в значительной степени играл декоративную роль, собираясь на заседания лишь пару раз в год, чтобы утвердить законы, выдвинутые Коммунистической партией [18]. Следовательно, члены парламента были не готовы осуществлять законодательную деятельность независимым образом. Во-вторых, место в парламенте не является профессией. Депутаты выполняли свои законодательные функции на стороне, поскольку их основной род деятельности отличался от депутатской. Некоторые парламентарии занимали высокие посты в исполнительной и судебной ветвях власти, другие – в региональных и местных администрациях, а третьи – были руководителями промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

Инаугурационная сессия Верховного Совета 12-го созыва состоялась в апреле 1990 г. Согласно протоколу, депутаты избрали председателем нового парламента лидера компартии Масалиева. Следуя традиционной привычке ускорять принятие новых законов в соответствии с пожеланиями компартии, парламенту потребовалось всего три часа, чтобы принять несколько десятков законов о частной собственности, аренде и землепользовании. Тогда еще никто не брал в расчет тот факт, что законы должны обсуждаться постатейно [20].

Уже с первых дней независимости существовали идейные разногласия относительно будущего пути Киргизии. Предпочтение президента А. Акаева экономической либерализации и инклюзивной политики государственного строительства с упором на концепцию «Киргизия – наш общий дом» столкнулось с сопротивлением со стороны тех парламентариев, которые выступали за государственническую экономическую систему и принятие киргизской национальной идентичности в качестве основополагающей [22]. Эти разногласия привели к столкновениям между исполнительной и законодательной властями по поводу нескольких политических мер, включая «Закон о языке», земельную реформу и конституционную реформу.

Таким образом, киргизский парламент решительно заявил о необходимости осуществления своего законодательного надзора, а готовность оспаривать президентские инициативы принесла ему ярлык «легендарного» среди населения. По сей день легендарный парламент сохраняет репутацию более сильного противовеса исполнительной власти, чем его преемники. Несмотря на то что депутаты были избраны при советской власти, они стали демонстрировать растущее разнообразие политических взглядов: одни остались верны идеалам коммунизма, другие поддержали политику Акаева по маркетизации и демократизации, в то время как другие представляли собой зарождающуюся националистическую политическую ориентацию [23].

Члены парламента были продуктами совершенно иной системы, чем та, которая зарождалась. Она в значительной степени формировалась в соответствии с социальными слоями: от политической и экономической элиты до рабочих и пастухов. Поэтому подавляющему большинству депутатов не хватало необходимого опыта и знаний для выполнения законодательных задач. Только около 15% депутатов (из 350) были активно вовлечены в законодательный процесс. Сам парламент в основном работал во время

сессий, которые проводились два раза в год. Поэтому он не был задуман как профессиональный орган, способный работать над законодательством на постоянной основе. Этот пробел в принятии решений был в значительной степени заполнен президентской канцелярией, выпускающей указы [23].

После запрета компартии депутаты больше не имели никакой формальной партийной принадлежности. В отсутствие партийного механизма для дисциплинирования членов они руководствовались собственными убеждениями и интересами, а также инерцией, обеспечиваемой старыми коммунистическими структурами, которые все еще сохранялись, несмотря на официальное осуждение. Тот факт, что многие депутаты одновременно служили в правительстве, размыл границы между законодательной и исполнительной ветвями власти и повлиял на роль и идентичность парламента. По мнению автора, киргизские власти воспользовались этим, назначив своих людей везде, где это было возможно: на должности в центральной администрации или в администрациях регионального и районного уровней. Для этих депутатов их главная лояльность была уже не к парламенту, который они продолжали представлять, а к президенту. В конце концов, эта ситуация стала фатальной для первого независимого парламента страны [28]. Акаев таким образом ограничил независимую власть парламента. В последующем, разделив Жогорку Кенеш на две палаты, он ожидал, что новый законодательный орган станет более слабым политическим институтом, чем был его предшественник. В результате конституционных преобразований новый парламент представлял собой своего рода «промежуточный пункт», еще не готовый для того, чтобы стать полностью независимой ветвью власти. [30].

Парламентские выборы 1995 г. были опытом использования так называемого административного ресурса при формировании результатов выборов в постсоветской Киргизии. Те кандидаты, которые пользовались поддержкой администрации президента, могли рассчитывать на поддержку кампании со стороны центральных, региональных и местных администраций, а также оплачиваемых государством работников, таких как учителя, врачи, полицейские, судьи и сельские власти [32]. Первые выборы в Киргизии, полагает Энгвалл, не привели к созданию коммунистического законодательного органа, как это произошло в то время в других бывших советских республиках и странах Восточной Европы.

Доминирующей группой в новом парламенте был формирующийся класс бизнесменов и политиков. Некоторые из них име-

ли прошлое в номенклатуре и использовали свой политический и административный капитал для получения прибыли от процесса приватизации. Другие пришли не из номенклатуры и добились успеха благодаря ранней массовой приватизации в секторах торговли и услуг, а также на черном рынке [34]. Как отметил эксперт Ю. Хаски, парламентские выборы 1995 г. определялись не в консолидации демократии, а в криминализации и регионализации политики в Киргизии. Появление большого числа коррумпированных бизнесменов в законодательном органе, несомненно, осложнило попытки Акаева очистить свою администрацию и сделать менее вероятной приверженность элиты демократическим правилам и процедурам. Чтобы обеспечить свое влияние на распространение таких товаров, как табак, алкоголь, нефть и опиум, «мафия» уже участвует в политическом процессе внутри страны [34].

Избирательная система (по одномандатным округам) привела к тому, что парламент был заполнен депутатами, представляющими конкретные местные избирательные округа, а не конкретные политические идеологии. Акаев расширил право выдвигать кандидатов общественным объединениям и местным сообществам и отменил особый статус политических партий как единственных общественных объединений, которым разрешено выдвигать кандидатов. Это подорвало роль партий в выдвижении кандидатов, размыв границы между политическими партиями и другими общественными объединениями в тот момент, когда развитие политических партий находилось еще в зачаточном состоянии [38].

Тот факт, что некоторые депутаты были выдвинуты политическими партиями, не означал, что у них была принадлежность к политической партии в парламенте. Парламентарии имели «свободный» мандат и в основном представляли себя и жителей в своих избирательных округах, они полагались на свои собственные возможности, а не на возможности какой-либо партии. Одним словом, парламентские дела в Киргизии были раздроблены по узким региональным и деловым направлениям в ущерб политическим вопросам национального уровня. Местные «сильные мира сего», в том числе управляющие местными торговыми монополиями, пользовались популярностью на своих избирательных участках, но в масштабах всей страны им не хватало поддержки, а некоторых даже называли криминальными авторитетами [44].

Парламент изначально оказался более независимым, чем того ожидал президент. Жогорку Кенеш успешно отклонил инициативу о продлении срока президентства Акаева до октября 2001 г. на том

основании, что это являлось вопиющим нарушением Конституции. Парламент также упорно пытался добиться того, чтобы Акаев отказался баллотироваться на пост президента в третий раз, но безуспешно, поскольку Конституционный суд постановил предоставить ему это право в 1998 г. Парламент одобрил множество весьма важных законов, которые практически не оставили нетронутыми ни одну сферу. Среди них были основные рыночные законы, гражданский кодекс, налоговый кодекс, закон о государственных предприятиях и закон об иностранных инвестициях [40]. Кроме того, была введена совершенно новая система административного, уголовного, гражданского и трудового законодательства, включая гражданский процессуальный кодекс, уголовный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, арбитражный процессуальный кодекс, трудовой кодекс, кодекс об административной ответственности и многие другие новые законы. Всего с 1995 по 2000 г. Жогорку Кенеш принял более 500 законов. Таким образом, проблема в Киргизстане в конце первого десятилетия переходного периода заключалась не в фактическом принятии законов. По сравнению со многими другими постсоветскими странами с переходной экономикой, Киргизия приняла значительное количество законов. Главной проблемой был существенный разрыв в имплементации между недавно принятыми законами и использованием и исполнением этих законов. Киргизия продемонстрировала самый большой на постсоветском пространстве разрыв между правовой обширностью (количеством законов) и юридической эффективностью (качеством или фактическим исполнением законов).

Неудивительно, что новый парламент страдал от организационных недостатков, включая нечеткое разделение труда и полномочий между Законодательным собранием и Собранием народных представителей. На практике две палаты дублировали работу друг друга, в результате чего деятельность парламента была плохо организована. Обе палаты могли принимать законы лишь в случае их одобрения другой палатой. В новом двухпалатном парламенте, в составе 105 депутатов, насчитывалось около 350 помощников и консультантов. В результате расходы на содержание нового парламента возросли в десять раз. В целом, первый созыв Жогорку Кенеша, избранный после обретения независимости, не обеспечил президенту Акаеву лояльный корпус депутатов, на который он надеялся, когда распускал легендарный парламент. В течение 1995–2000 гг. руководство республики приняло более авторитарный оборот. Чтобы обойти возражения парламента, были проведены

референдумы в 1996 и 1998 гг. для внесения изменений в Конституцию, которые расширили полномочия президента за счет парламента и премьер-министра. Конституционные поправки, одобренные на референдуме 1996 г., в значительной степени устранили контрольные функции парламента в экономической сфере и других секторах. Парламент также потерял право утверждать министров: ему было предоставлено право утверждать только премьер-министра, который мог быть уволен президентом без согласия парламента [42].

Референдумом 1998 г. был снят депутатский иммунитет от судебного преследования, что сделало пребывание в парламенте все более неопределенным. Несмотря на ограниченные полномочия, Жогорку Кенеш продолжал критиковать политику Акаева, особенно в экономической и социальной сферах. Были признаки формирования оппозиционных блоков, хотя их политические требования были расплывчатыми, а организация – неустойчивой. Вместо политически мотивированных разделительных линий внутри парламента депутаты в основном сближались на основе неформальных отношений, таких как личные и профессиональные связи или региональная принадлежность. Политика разделилась по линии «Север-Юг», и примерно полдюжины депутатов от Юга стали главными противниками Акаева.

В преддверии парламентских выборов 2000 г. были произведены изменения в избирательном кодексе, согласно которым двухпалатный парламент остался на месте, но численность Законодательного собрания выросла с 35 до 60 мест, в то время как численность Собрания народных представителей сократилась с 70 до 45 мест. Из 105 имеющихся в парламенте мест 90 были распределены в одномандатных округах на мажоритарной основе, а оставшиеся 15 мест в Законодательном собрании были распределены пропорционально на основе общенациональных партийных списков.

Введение 25%-ной квоты мест в нижней палате парламента для представителей политических партий создало дополнительные стимулы для партийной конкуренции. Статус политических партий также укрепился после принятия нового закона «О политических партиях» в 1999 г. До этого времени закон «Об общественных объединениях» от 1991 г. регламентировал положения о создании и функционировании политических партий. В результате создание и регистрация политической партии стали простым делом, а число политических партий в стране неуклонно росло: с не-

скольких партий-первопроходцев в начале 1990-х до более чем 30 в 2000 г. Однако большинство новых партий находились в процессе самоорганизации или существовали исключительно на бумаге. Многие из них ограничивались обслуживанием ветеранов войны, женщин, пенсионеров или молодежи. Лишь некоторые партии демонстрировали определенные признаки стремления к более широкому охвату общества. Новые партии также были ограничены изменениями в законе о выборах, принятыми Законодательным собранием в апреле 1999 г., которые требовали, чтобы «политические партии, участвующие в выборах, регистрировались по крайней мере за 12 месяцев до выборов» [44].

В день выборов, 20 февраля, в одномандатных округах баллотировались 414 кандидатов – 219 в Законодательное собрание и 195 – в Ассамблею народных представителей. После первого тура голосования власти обрушили гнев на нескольких ведущих противников режима. Суд отстранил действующего депутата Данияра Усенова, который побеждал в своем округе, перед окончательным голосованием за то, что он не раскрыл всю свою собственность. После выборов он был приговорен к трем годам тюремного заключения, после того как государственный обвинитель возобновил против него дело четырехлетней давности. Суд снял с регистрации еще восемь кандидатов, прошедших во второй тур, по аналогичным основаниям. Кулов оказался на стороне проигравшего в результате сфальсифицированного голосования. Вскоре после этого Кулов был арестован и приговорен к тюремному заключению за злоупотребление, которое многие считают политически мотивированным.

Таким образом, по сравнению с 1995 г. выборы 2000 г. были еще более непрозрачными и во многих случаях сфальсифицированными. На этот раз наблюдатели за выборами из ОБСЕ согласились с отчетом о наблюдении за выборами, отметив множество препятствий, которые государственные власти ставили перед оппозиционными партиями и кандидатами. Результаты подтвердили картину предыдущих выборов с преобладанием бизнесменов и местных боссов, которых сельский электорат предпочел городским представителям или базирующимся в Бишкеке политическим партиям. В одномандатных округах кандидаты пришли к выводу, что участие в выборах в качестве независимого кандидата представляет собой более выгодную стратегию по сравнению с объединением с политической партией.

В целом результаты выборов оказались успешными для президента Акаева, поскольку только 11 депутатов были связаны с оппозиционными партиями (коммунисты, Ата Мекен, Народная партия и Эркин Киргизстан) после выборов, в то время как проправительственные партии насчитали в своих рядах 21 депутата. Более того, большинство из 73 официально неаффилированных депутатов считались «проакаевскими» [47].

Социальный состав парламента, сформированный в 1995 г., был представлен примерно на 60% представителями бюрократии центрального и регионального уровней. Вторыми по величине группами были бизнесмены, на которых приходилась одна четверть депутатов парламента. Избирателя хотели видеть кандидатов, имеющих прочные связи с их соответствующими избирательными округами, которым можно было бы доверять, чтобы они заботились об их интересах, предлагая ощутимую поддержку на местном уровне. Это требование стало особенно очевидным в свете резкого ослабления государственной власти в Киргизии после обретения независимости.

Таким образом, кандидаты на местах, обладающие экономическими ресурсами для поддержки своих избирателей, все чаще стали заменять слабых и неэффективных местных государственных органов. Другими словами, региональные фракции продолжали одерживать верх над фракциями политических партий в определении политического баланса в парламенте. Слабая партийная структура также усугубила некоторые из основных проблем парламента. Например, депутаты продолжали расширять практику взимания платы за свои услуги и использования своего мандата для личной выгоды. В результате коррупция еще больше укоренилась в законодательной власти. Во все более авторитарной политической среде парламент стал безопасным убежищем для богатых людей, ищущих защиты от налоговых органов и финансовой полиции с помощью политического влияния. Следовательно, в законодательной ветви власти процветало лоббирование теневых экономических интересов и коррупция. Депутаты использовали свои законодательные полномочия для лоббирования вопросов, связанных с определенными видами экономической деятельности, включая добычу полезных ископаемых, азартные игры в казино и различную торговую деятельность, в качестве формы давления на определенные местные и иностранные предприятия в обмен на откаты и другие формы коррупционных сделок. Слабое соблюдение дисциплины и персонализированный мандат означали, что

парламентские сессии неизменно демонстрировали низкий уровень посещаемости. Внутриинституциональные процедуры были столь же фрагментированны: Законодательное собрание имело целых 28 комитетов, в которые могли входить не более 60 депутатов [48].

Привычка Акаева объявлять референдумы подорвала парламентскую автономию как в финансовом, так и в политическом плане. Более того, основные оппозиционные фигуры смягчили свои реплики после оглушительной победы Акаева на президентских выборах в октябре 2000 г. Однако относительное затишье продлилось недолго. Первый кризис разразился в начале осени 2001 г., когда парламент атаковал президента и правительство после утечки меморандума между правительствами Киргизии и Узбекистана о передаче территории Киргизии Узбекистану. Парламент решительно отверг меморандум.

Другим спорным вопросом было решение Акаева подписать соглашение с Соединенными Штатами, которое позволяло ВВС США арендовать базу в международном аэропорту «Манас» за пределами Бишкека для поддержки военной кампании в Афганистане. Ратификация договора вызвала бурные дебаты в парламенте, а оппозиционные политики приняли участие в нескольких митингах против американского присутствия. Однако эти проблемы побледнели бы по сравнению с конкретной серией событий, которые привели бы к затяжному политическому кризису в стране и постоянной потере легитимности Акаевым. Все произошло в начале 2001 г., когда Азимбек Бекназаров, в то время малоизвестный в стране депутат, выступил с резкой критикой в адрес Акаева и решения правительства передать спорные, но незаселенные земли граничащему Китаю. Это решение было принято несколькими годами ранее, но без одобрения парламентом, как того требует Конституция. Под руководством Бекназарова, небольшие протесты переросли в кампанию, призывающую к импичменту Акаева за предательство интересов государства. К движению присоединились и некоторые другие парламентарии, в основном с Юга страны [49].

В попытке заставить замолчать Бекназарова, власти арестовали его в феврале 2002 г. по обвинению в злоупотреблении властью еще в 1995 г., когда он работал районным прокурором в своей родной Джалал-Абадской области. В ответ сторонники Бекназарова объявили голодовку и организовали акции протеста с требованием освободить парламентария. Во время демонстрации в небольшом городке Кербен в родном районе Бекназарова Аксы в марте 2000 г. полиция открыла огонь, убив шесть человек и ранив более 50.

Эти «события в Аксы» вызвали шок по всей стране. Впервые с момента обретения независимости политическое руководство приказало полиции применить насилие для подавления протестующих. В результате насилия премьер-министр Бакиев и его кабинет подали в отставку. Летом суд закрыл дело и освободил Бекназарова, которому было разрешено сохранить свой депутатский мандат. Одновременно парламент принял закон об амнистии для лиц, причастных к «аксыйским событиям», и в результате ни один из виновных так и не был привлечен к ответственности [50]. События в Аксы ознаменовались рождением нового движения под названием «За отставку Акаева». Из этого движения возник радикальный оппозиционный блок «За народную власть», возглавляемый Бекназаровым и двумя южными депутатами парламента, известными своей бескомпромиссной позицией против Акаева, Исмаилом Исаковым и Бектуром Асановым.

События в Аксы также создали более широкий прецедент для оппозиционных политиков в парламенте и за его пределами. Если бы оппозиция раньше была в значительной степени бессильна, столкнувшись с преследованиями со стороны государства, события в Аксы ясно продемонстрировали политическим элитам защитную силу мобилизации сторонников на их родной территории. Эта практика «превращения социальных сетей сообщества в политическое оружие», по словам Скотта Радница, в последующем будет доминировать в политических противостояниях в Киргизии на протяжении десятилетия [51].

Внутри парламента депутаты сделали первые шаги по организации и объединению во фракции и парламентские группы на основе идеологических различий. Три блока сформировались по классической политической шкале, причем правое крыло и центр были преимущественно пропрезидентскими, в то время как левое крыло стало главной оппозицией. Таким образом, по сравнению со своим предшественником второй созыв Жогорку Кенеша стал шагом вперед в развитии политического плюрализма в стране. Тем не менее основные подразделения парламента продолжали действовать в соответствии с неформальными принципами, такими как личные интересы и преданность, основанные на профессии или межличностных отношениях [51].

В начале 2000-х годов политическая жизнь в Киргизии становилась все более нестабильной. Небольшая, но громкая парламентская оппозиция заняла центральное место в противостоянии Акаеву по растущему списку вопросов, однажды даже попытав-

шись объявить ему импичмент. Между двумя ветвями власти вспыхнули многочисленные столкновения. Это можно объяснить проведением множества референдумов, которые Акаев провел в 1990-х годах, что значительно сократило полномочия парламента. В условиях сокращения официальных политических полномочий парламентские представители были вынуждены концентрировать свои оппозиционные действия по конкретным вопросам и использовать внеконституционные методы вместо того, чтобы придерживаться обычной парламентской практики в высказывании своей критики. Попытки Акаева дискредитировать законодателей, в частности с помощью кампаний в государственных СМИ, называя их демагогами, работающими против государственных интересов и сосредоточенными на набивании своих карманов вместо принятия законов, мало что сделали для подавления оппозиции.

Энгвалл утверждает, что никогда еще выборы в Киргизии не были такими драматичными, как парламентские выборы 2005 г., отличающиеся жесткой политической конкуренцией в сочетании с отчаянными усилиями государственных властей, а также самих кандидатов использовать любые доступные средства, чтобы склонить баланс голосов в свою пользу. Ставки уже значительно повысились после очередного референдума в 2003 г., который ввел новые правила игры. После десятилетия двухпалатного правления парламент вернулся к однопалатной структуре. Более того, число парламентских мандатов было сокращено до 75, что представляет собой сокращение почти на 30%. Все места были отданы по одномандатным округам, что полностью исключило пропорциональное представительство по партийным спискам. Новая конституция, одобренная на референдуме, восстановила некоторые полномочия парламента, в том числе и парламентский иммунитет от судебного преследования. В то же время конституционная реформа ввела дополнительные президентские привилегии [54]. Была подготовлена почва для того, чтобы бизнесмены, местные влиятельные лица, бывшие правительственные чиновники, криминальные авторитеты, представители президентской семьи и ее окружения и другие выступили друг против друга на выборах. В общей сложности около 400 кандидатов боролись за 75 мест, имеющихся в обновленном Жогорку Кенеше.

В бюллетени для голосования были включены только четыре партии, в том числе две «проакаевские» партии «Алга Киргизстан» и «Адилет». Среди кандидатов были двое старших детей президента, а также два близких родственника первой леди Майрам Акаевой.

За исключением партии коммунистов, оппозиция выставяла исключительно самовыдвиженцев, поскольку отмена пропорционального представительства на основе партийных списков фактически сделала партийную принадлежность бессмысленной. Фактически, большинство партий советовали своим членам баллотироваться в качестве независимых кандидатов.

Беспорядки произошли до, во время и после первого тура выборов 27 февраля, когда сторонники дисквалифицированных или проигравших кандидатов вышли на улицы в северных провинциях – Иссык-Кульской, Нарынской и Таласской областях, а также в южных провинциях. Протестующие мобилизовались против несправедливых, сфальсифицированных выборов. По итогам первого тура выборов было выдвинуто чуть более 30 кандидатов, половина из которых связана с пропрезидентской партией «Алга». Масштабные протесты вспыхнули по всей стране. На Юге сторонники проигравших оппозиционных кандидатов захватили региональные и местные административные здания. По мере того как все больше представителей элиты покидали слабеющий режим Акаева, протесты впоследствии распространились на Бишкек. 24 марта, когда массы людей прошли маршем по улицам столицы, требуя отставки Акаева, президент и его семья бежали из страны в Москву [57].

Новый парламент утвердил правительство во главе с Бакиевым, который выполнял функции премьер-министра и исполняющего обязанности президента. Таким образом, в конце концов, новые власти решили не распускать новый парламент, опасаясь, что такой шаг еще больше дестабилизирует страну [58].

Отношения нового президента Бакиева с частью парламента быстро приняли неожиданный оборот. Группа экономических баронов, ранее действовавших под эгидой семьи Акаевых, либо в одночасье перешла на сторону Бакиева, либо яростно сопротивлялась подчинению новому «покровителю» и, таким образом, стала злейшим врагом нового президента. В дополнение к угрозе собственности, самый основной аспект – личная безопасность – находился под постоянной угрозой после «революции тюльпанов». До окончания 2005 г. были убиты три члена парламента и несколько других высокопоставленных лиц, предположительно из-за споров, связанных с преступным миром, или споров из-за собственности [60].

Одной из главных тем для разговоров в столице в то время было слияние политики и организованной преступности, в центре которого находился новый парламента. По мнению некоторых экспертов, из 75 членов парламента до 12 человек имели связи с орга-

низованной преступностью либо в качестве непосредственных лидеров организованных преступных групп, либо обеспечивая защиту интересов этих групп. Отсутствие целостности сделало парламент уязвимым для попыток президента разделить и кооптировать его членов. Были предприняты попытки структурировать внутрипарламентскую работу в рамках нескольких полуофициальных фракций и парламентских групп. Сформировалось около 6–8 таких групп, как правило, на основе общих политических, экономических или региональных интересов. Однако члены этих фракций часто расходились в своих позициях по отношению к президенту. Альтернативой обычной парламентской оппозиции было давление на Бакиева с помощью испытанного метода организации массовых демонстраций. На протяжении 2006 г. «уличная политика» стала определяющей чертой политической конкуренции Киргизии. В трех случаях оппозиция во главе с депутатами парламента организовывала крупные акции протеста, каждый раз собирая тысячи сторонников на улицах Бишкека [62].

Как и Акаев до него, Бакиев обошел парламент и использовал всенародный референдум для укрепления своих конституционных полномочий. Изменения предоставили парламентскому большинству право назначать премьер-министра, который предлагал бы членов кабинета на утверждение президента. Основным изменением избирательной системы стал переход к пропорциональной системе, при которой 90 членов парламента должны были избираться по общенациональным партийным спискам. Новое законодательство ввело специальные квоты для женщин и молодежи (30%) и национальных меньшинств (15%), что привело к более разнообразному включению кандидатов [67].

Период с 2008 по 2010 г. обычно рассматривается как «темный период» в современной истории Киргизии. Страна стремительно приближалась к полноценной диктатуре. Поскольку Бакиев «перехитрил» оппозицию и лишил ее оплота в парламенте, больше не было никаких препятствий для того, чтобы президентская семья в полной мере проявила свою алчность и жестокость [70]. В конце концов, клептократия Бакиева оказалась не такой долгоживущей, как опасались. Его стратегия построения власти вокруг небольшой сети близких родственников и доверенных лиц привела к обратным результатам, поскольку он оттолкнул слишком много влиятельных элит и радикально настроенных слоев населения. Ни конкурирующие элиты, ни общественность не верили, что Бакиев собирался регулировать политическую преемственность консти-

туционными средствами. В результате в апреле 2010 г. произошла еще одна «революция». В отличие от Акаева, который отказался от власти без кровопролития, Бакиев попытался жестоко подавить восстание, что привело к гибели 89 человек и еще большим жертвам. Первоначально Бакиев бежал из Бишкека на родину в Джалал-Абадскую область, откуда предпринял попытку контрреволюции. Однако, столкнувшись с отсутствием поддержки даже в своем родном регионе, а также с угрозой ареста, он бежал в Белоруссию, где режим Лукашенко предоставил ему убежище [72].

После падения администрации Бакиева оппозиция создала временное правительство, чтобы взять на себя управление страной и определить будущее направление развития. Новые лидеры немедленно издали ряд указов. Первым указом был распущен парламент; другими – распущена администрация президента и признана недействительной Конституция, принятая в 2007 г. После революции напряженность росла по всей стране, особенно на Юге, где временное руководство испытывало трудности с установлением своей легитимности. Ситуация становилась все более опасной по мере того, как она переросла в противостояние между киргизской и узбекской элитами и их сторонниками в Джалал-Абадской и Ошской областях соответственно. Дошло до того, что временное правительство в Бишкеке во главе с президентом переходного периода Р. Отунбаевой стало бессильным наблюдателем, когда вспыхнуло массовое межэтническое насилие, длившееся с 10 по 14 июня 2010 г.

В результате ожесточенных столкновений погибло несколько сотен человек и десятки тысяч были вынуждены покинуть свои дома. Тем временем Текебаев, один из лидеров временного правительства, отвечал за разработку новой конституции с наделением законодательной власти полномочиями и децентрализацией исполнительной власти. Новая форма правления имела своей главной целью снизить риск узурпации государства одной семьей / кланом, обеспечив тем самым определенный баланс между конкурирующими интересами [79]. На референдуме 27 июня 2010 г. 90% избирателей одобрили новую конституцию, которая определила президента, избираемого прямым путем, и премьер-министра, избираемого парламентом. Конституция наделила президента беспартийной ролью с ограниченными полномочиями в нескольких областях, таких как составление бюджета и влияние на законодательный процесс. Конституция также ограничивала полномочия президента одним шестилетним сроком.

Кропотливый процесс формирования хрупкого коалиционного правительства свидетельствовал о грядущих событиях. Поскольку Атамбаев одержал победу на президентских выборах 30 октября 2011 г. и был приведен к присяге в качестве президента 1 декабря, была сформирована новая коалиция с Бабановым в качестве премьер-министра. (Бабанов пробудет на своем посту менее года.)

В общей сложности, в течение избирательного цикла с 2010 по 2015 г. в Киргизии было не менее пяти различных коалиционных правительств во главе с таким же количеством премьер-министров. Все пять партий в какой-то момент времени входили по крайней мере в одну из правящих коалиций. Партии, формирующие различные коалиционные правительства, разделили между собой все национальные министерства и ведомства, а также региональные администрации на уровне провинций, районов и городов. Такое же разделение распространялось и на прибыльные финансовые и экономические секторы. Эта практика ослабила легитимность центрального правительства, сделала местное управление неэффективным и вызвала конфликты между местными жителями и их администрацией, поскольку доверенные лица различных партий с ограниченными полномочиями на местном уровне были назначены для управления различными частями страны на основе своего рода системы квот [79].

Наиболее распространенным образованием среди парламентариев были профессии учителей, инженеров, юристов, экономистов и специалистов в области сельского хозяйства. Тем не менее наблюдалось заметное отсутствие высококвалифицированных юристов и экономистов, способных писать законы. Чтобы покрыть дефицит, парламентский аппарат был увеличен. В результате этого 120 депутатов обслуживались более чем тысячей сотрудников. По сравнению с предыдущим парламентом, он тратил в разы больше государственных средств на каждый принятый новый закон.

Хотя парламент 2010 г. был избран на конкурентной основе и сбалансирован с точки зрения представительства элиты, его низкий уровень компетентности и профессионализма, возможно, означал шаг назад по сравнению с его предшественниками [81].

Распад партий, прошедших в парламент в 2010 г., оказал глубокое влияние на парламентские выборы в октябре 2015 г. Несмотря на то что 93 из 120 членов уходящего парламента решили баллотироваться заново в 2015 г., большинство из них предпочли изменить свою партийную принадлежность [85].

С осени 2015 г. по осень 2017 г., когда Атамбаев должен был покинуть свой пост, он и его партия (СДПК) усилили свое влияние на парламент. К 2016 г. появились признаки слияния СДПК с администрацией президента, поскольку несколько главных помощников Атамбаева заняли должности в политическом совете партии. Атамбаев использовал парламент, чтобы добиться внесения изменений в Конституцию, и 11 декабря 2016 г. парламент принял законопроект о проведении референдума для утверждения ряда конституционных поправок. Поправки были направлены на передачу большей власти от президента премьер-министру. Представители гражданского общества раскритиковали изменения за ослабление законодательной и судебной ветвей власти [91]. Подавляющее большинство граждан одобрило поправки, которые в конечном итоге оказали незначительное общее влияние на систему управления, что было продемонстрировано после окончания президентского срока Атамбаева в 2017 г. Некоторые парламентарии во главе с Текебаевым предприняли несколько попыток оспорить попытку президента подорвать парламент. Однако открытое противодействие Текебаеву дорого обошлось, поскольку он был арестован по обвинению в коррупции и впоследствии приговорен к восьми годам лишения свободы. После этого большинство депутатов предпочли промолчать и проголосовать за одобрение пожеланий администрации президента.

Еще один определяющий момент во время работы шестого созыва Жогорку Кенеша произошел, когда президент Атамбаев покинул свой пост в соответствии с его шестилетним одномандатным лимитом. В качестве преемника Атамбаев лично выбрал премьер-министра Сооронбая Жээнбекова, для продвижения которого он проводил агрессивную предвыборную кампанию в ходе президентской гонки в ноябре 2017.

Когда Жээнбеков одержал победу, Атамбаев, казалось, выполнил свою задачу по приведению к власти лояльного союзника. Однако то, что произошло потом, никак не входило в планы Атамбаева. Вскоре выяснилось, что Жээнбеков не собирался позволить бывшему президенту руководить страной «из-за кулис». Даже по киргизским меркам, Жээнбеков провел беспрецедентную чистку своего ближайшего окружения из числа «атамбаевских людей», включая премьер-министра Сапара Исакова.

Лишенный всех своих союзников в правительстве и с учетом того, что многие из его некогда верных союзников в парламенте встали на сторону Жээнбекова, поле для маневров вокруг Атам-

баева еще больше сжалось в июне 2019 г., когда парламент проголосовал за лишение его иммунитета от судебного преследования, которым он пользовался в качестве экс-президента. В отчаянной попытке оказать сопротивление задержанию Атамбаев забаррикадировался со своими сторонниками в загородной резиденции за пределами Бишкека. Противостояние закончилось 8 августа. В конце концов Атамбаев сдался полиции. Ему были предъявлены уголовные обвинения по нескольким пунктам, связанным с периодом его президентства, а также с сопротивлением аресту. Он был приговорен к 11 годам тюремного заключения в июне 2020 г. [92].

Энгвалл также отмечает, что качество законодателей ухудшилось. Значительная часть членов парламента доказала свою полную неспособность обеспечить страну законодательными актами, подобающими национальному парламенту. Многие из обсуждавшихся и принятых законов касались популистских и краткосрочных вопросов. При этом широкому кругу насущных вопросов стратегического характера уделялось мало внимания.

Автор полагает, что тезис о том, что формально усиленный парламент послужит гарантией против президентского авторитаризма, – не оправдался. Он был укомплектован представителями бизнеса и теневыми экономическими интересами, независимая функция парламента превратилась в приложение к администрации президента, по сути, служащее для легитимации его решений. Эта ситуация имела сходство с ситуацией, характерной для последних лет пребывания Бакиева у власти. С 2010 г. парламент не принимал никаких важных законодательных актов, которые могли бы поддержать реформы в таких областях, как судебная система, борьба с коррупцией, государственное управление или экономическое развитие [93].

В октябре 2020 г. большинство партий в парламенте не смогли заручиться лояльностью своих членов. СДПК, доминирующая партия в парламенте, распалась после конфронтации между Жээнбековым и Атамбаевым.

Результаты выборов показали, что три из четырех партий, преодолевших 7%-ный барьер, были проправительственными, в результате чего одна треть избирателей осталась без представительства. В новый парламент в основном вошли сторонники президента, деятели теневого бизнеса и лица, предположительно связанные с преступными группировками [96].

На следующий день после выборов десятки тысяч людей собрались на акцию протеста в центре Бишкека с требованием

аннулировать результаты голосования и провести новые выборы. Мирная манифестация вскоре привлекла внимание правоохранительных органов. После этого ситуация обострилась и привела к жестокому столкновению между большой группой демонстрантов и полицией. Столкновения затянулись до поздней ночи, когда агрессивная толпа, наконец, одолела полицию и ворвалась в освобожденную штаб-квартиру президента и парламента. Несколько заключенных в тюрьму высокопоставленных фигур были освобождены своими сторонниками, в том числе и экс-президент Атамбаев, бывший премьер-министр Исаков и бывший депутат парламента Садыр Жапаров.

Столкнувшись с беспорядками, ЦИК отменила результаты парламентских выборов. В течение недели различные партии и группы выдвигали претензии на заполнение вакуума власти. В конце концов, Садыр Джапаров и его сторонники стали решающей силой, определившей исход дела. 15 октября Жээнбеков подал в отставку. Также был распущен новый состав парламента. Старому парламенту был продлен мандат до лета 2021 г. Был принят закон, откладывающий парламентские выборы и приостанавливающий действие нескольких статей Конституции до проведения конституционной реформы. После этого Джапаров подтолкнул законодателей к принятию закона о проведении референдума, предполагающего выбор между парламентской и президентской системами правления. Также были проведены досрочные президентские выборы. 10 января 2021 г. в ходе двойного голосования избиратели подавляющим большинством голосов избрали Джапарова новым президентом и поддержали его стремление вернуть страну к президентской форме правления.

11 апреля 2021 г. состоялся еще один референдум, в ходе которого новая президентская конституция была одобрена 85% избирателей. Новая Конституция Киргизии, вступившая в силу 5 мая, ввела беспрецедентную форму президентства с минимальными ограничениями исполнительной власти. При этом была сокращена численность парламентариев со 120 до 90 членов, а также урезаны их полномочия. Парламент больше не избирает премьер-министра для руководства правительством. Вместо этого был создан кабинет министров, возглавляемый назначенцем президента. Депутатская неприкосновенность была отменена [97].

В политике страны произошла решительная и постоянная смена поколений. Поколение, родившееся между окончанием Второй мировой войны и 1965 г., – ушло. Это было последнее

по-настоящему советское поколение, чьи взгляды и методы работы отражали менталитет советской системы. Они также определяли политический и экономический курс суверенной Киргизии. В целом, 45% новых членов парламента родились в 1970-х годах, 23% – в 1980-х и 18% – в 1960-х. Средний возраст новых депутатов парламента составляет 45,5 года.

Новые депутаты, как отмечает Энгвалл, имеют высшее образование, как того требует закон. Многие имеют два и более дипломов. Более трети из них имеют юридическое образование, четверть – экономисты и около 20% – инженеры. Биографический анализ показывает, что многие парламентарии получили второе высшее образование довольно поздно, часто одновременно работая в трудоемких профессиях на государственной службе или в качестве частных предпринимателей.

При этом автор ставит под сомнение высокую образованность депутатов, утверждая, что система высшего образования Киргизии коррумпирована, а покупка академических дипломов является стандартной практикой. Ни у кого нет опыта обучения за границей, и только один человек учился в Американском университете Центральной Азии (АУЦА).

В политическом плане новое поколение политиков придерживается национально-патриотических взглядов. Традиционные и националистически ориентированные ценности находят отклик среди большой группы граждан Киргизии, особенно в сельской местности, где люди давно отказались от старых светских советских ценностей и где либеральные, плюралистические влияния никогда не имели места. В этом идеологическом ландшафте старые советские идеи и ценности, а также либеральные политические идеи отступают. Таким образом, в то время как советский отпечаток на киргизскую политику и общество быстро исчезает, его заменяют не либеральные идеи под влиянием Запада, а возвращение к старым традициям.

Основные правила политической системы Киргизии неоднократно менялись с момента обретения независимости. Эти изменения повлияли на социальную структуру парламента и на его работу. Они также вынудили элиты адаптировать под них свои стратегии. Насколько нам известно, первоначальная Конституция 1993 г. была изменена и дополнена в 1994, 1996, 1998 и 2002 гг. В целом, большинство поправок были направлены на повышение полномочий президента по сравнению с правительством

и парламентом, что привело к искажению основного первоначального распределения полномочий по закону.

В 2003 г. на референдуме была одобрена новая Конституция, которая еще больше расширила полномочия президента за счет парламента. После нескольких лет разногласий между президентами и оппозицией по поводу конституционных реформ Бакиев в конце концов протолкнул в 2007 г. новую, еще более жесткую пропрезидентскую конституцию. Временное правительство, пришедшее к власти после смены руководства в 2010 г., быстро аннулировало конституцию Бакиева, разработало новую ее версию с более широкими парламентскими и урезанными президентскими полномочиями. Это смешанная президентско-парламентская форма была впоследствии утверждена на плебисците в июне 2010 г.

После референдума по поправкам в 2016 г. и решения избирателей Киргизии утвердить новую президентскую Конституцию в апреле 2021 г., конституция претерпела одиннадцать серьезных изменений с момента обретения независимости.

Анализ Конституции 2010 г. показывает, что конституционные реформы имели как преднамеренные, так и непреднамеренные последствия. Смысл конституции парламентского образца 2010 г. заключался в том, чтобы обеспечить «страховку» от президентского семейно-кланового правления, которое доминировало в политических системах Киргизии при Акаеве и Бакиеве. Однако на практике это не защитило Киргизию от захвата / узурпации президентской власти.

Главная проблема заключалась в двусмысленности самой конституционной конструкции: она повышала статус премьер-министра, не уменьшая полностью полномочий президента. Конституция предписывала президенту широкие полномочия и функции в сфере внутренней и внешней политики государства. В сочетании с неформальным влиянием эти полномочия позволили сначала Атамбаеву, а затем Жээнбекову обеспечить доминирование президентской администрации в управлении делами страны [107].

Таким образом, как полагает Энгвалл, хотя многие наблюдатели, а также население в целом в Киргизии считали, что страна жила при парламентской форме правления, на самом деле это была смешанная система, с разделенной исполнительной властью, очень уязвимой для президентских «махинаций».

Конституция 2010 г. выровняла условия игры и облегчила доступ к парламенту и правительству путем формирования правя-

щих коалиций, вместе с тем она раздробила политическую власть. Эта форма «парламентаризма» еще больше ослабила управление.

На практике партии Киргизии часто являются «временными инструментами для обслуживания политических интересов», а не массовыми политическими организациями. Почти все партии имеют очень небольшую базу членов и являются персоналистическими в том смысле, что их привлекательность основывается на идентификации с лидерами, а не на абстрактных политических идеях. В этом контексте выборы представляют собой конкуренцию не между партиями за идеи и программы, а между личностями и их соответствующими финансовыми ресурсами. Как таковые, партии, как правило, фрагментируются по партикуляристским линиям, с отсутствием устойчивых связей с населением в целом. В Киргизии есть политические партии, но нет партийного разнообразия в строгом смысле этого слова [115]. Политические партии Киргизии основаны не столько на жестких идеологических платформах, сколько являются носителями определенных «систем ценностей».

По словам киргизского дипломата Муратбека Иманалиева, в течение первых полутора десятилетий своего рода посткоммунистическая система ценностей оставалась доминирующей призмой большинства партий Киргизии. Постсоветская политическая элита, конечно же, была сформирована советским коммунизмом, и после обретения независимости сохранились многие из основополагающих ценностей и политических взглядов старой системы, включая светский взгляд на политику. Партии, основанные на либеральных ценностях и более широком мировоззрении за пределами постсоветского пространства, представляли собой основную альтернативу посткоммунистическим ценностям. Эти партии в основном базировались в Бишкеке и представляли прогрессивных чиновников и деловые круги.

Однако в последнее десятилетие посткоммунистические и либеральные ценности все чаще заменяются культурно-националистической системой ценностей, которая стала пронизывать киргизскую политику, включая партии. В той или иной степени, все значимые политические партии включили эту идею сохранения и защиты традиций и ценностей киргизского народа от врагов внутри страны и за ее пределами. Эта ускоряющаяся тенденция соответствует аналогичным событиям почти во всем мире [117].

Выводы

Национальный парламент Киргизии, Жогорку Кенеш, уже три десятилетия является зеркалом киргизской политики и общества. Он был как источником больших надежд, так и отчаяния. Примером может служить конституционная реформа 2010 г. в Киргизии, предусматривающая введение парламентской формы правления. Встреченный со скептицизмом среди соседей, он был воспринят на Западе как логичный шаг на пути страны к демократическому прорыву. Однако после введения предположительно парламентской формы правления организация «Freedom House» вскоре определила Киргизию как консолидированный авторитарный режим из-за его отступления от политических прав и гражданских свобод.

В подтверждение провалившегося парламентского эксперимента народ избрал новым президентом Садыра Жапарова и решил вернуть страну к президентской форме правления в 2021 г. Чтобы понять провал парламентского эксперимента, стоит обобщить основные тенденции в парламентской практике за три десятилетия и семь различных парламентов, прошедших с тех пор, как Киргизия отметила свое 30-летие в качестве независимого государства.

Роль национального парламента в политике Киргизии менялась на протяжении последних трех десятилетий. В течение некоторых периодов она была в центре политической борьбы, обеспечивая некоторые сдержки и противовесы президентским амбициям. В этом отношении первоначальный «легендарный» парламент неожиданно поднял планку, быстро превратившись в главную арену политических дебатов в первые переходные годы.

Второй этап серьезного парламентского сопротивления пришелся на период с 2005 по 2007 г., когда парламент поверг Киргизию в неопределенность, одновременно сдерживая Бакиева от попыток узурпировать власть. Заключительный период наступил в первые годы после конституционной реформы 2010 г., направленной на создание сбалансированной политической системы с более сильным парламентом и ослабленным президентством. В начале 2010-х годов, казалось, также удалось отодвинуть власть от президента, поскольку политика Киргизии была сосредоточена на дебатах, проходящих в парламенте, в то время как президент Атамбаев казался несколько отстраненной фигурой в новой конфигурации власти. В промежутках между этими периодами и

после них парламент служил более гибким органом. Такая ситуация характерна для конца 1990-х и начала 2000-х годов, когда правление Акаева приняло авторитарный оборот, а независимая роль парламента ослабла. Тем не менее Акаеву так и не удалось по-настоящему создать парламент, который безоговорочно подтверждал бы его решения. Бакиеву, однако, удалось сделать это, пусть и на короткое время, в конце 2000-х годов. Парламент 2015 г. представляет собой аналогичное творение, в значительной степени спроектированное тогдашним президентом Атамбаевым и заполненное молчаливыми депутатами, которые осознавали риски открытой оппозиции.

Учитывая значительное сокращение полномочий парламента в новой Конституции, эксперт полагает, что парламенту, избранному осенью 2021 г., похоже, суждено играть сдержанную роль в ближайшие годы. Его полномочия в отношении политики существенно сокращаются, что делает его более вероятным в качестве платформы или дискуссионного клуба для обсуждения вопросов.

Реферат поступил в редакцию 10.12.2022.

Принят к публикации 23.12.2022.

Engvall J. //

Between bandits and bureaucrats:

30 years of parliamentary development in Kyrgyzstan.

(Abstract)

***Keywords:** Kyrgyzstan; parliament; government; president.*

The author of the abstract:

Kanybek A. Kudayarov,

PhD (History), Research Associate,

Center for Interdisciplinary Research,

INION RAN,

e-mail: kana8306@mail.ru