

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ

Тенденции постсоветских политических режимов в свете новейшей волны конституционных поправок*

Новейшая волна конституционных поправок в странах постсоветского пространства (2014–2018) – ответ на революционное крушение политического режима на Украине (2014) и поиск новых стратегий политической модернизации. Прослеживаются различные подходы к повестке конституционных реформ – революционный, реформистский и контрреформистский, раскрыто изменение баланса сил в парламентских, полупрезидентских и президентских системах правления. Обсуждается важность идеологических оснований и содержательных особенностей новых конституционных положений, а также правовые и технические механизмы их разработки, принятия и реализации в различных странах региона. Автор анализирует причины кризиса легитимности политических режимов и оценивает роль новых институтов в его преодолении.

Ключевые слова: постсоветские политические режимы, революция, реформа, контрреформа, крушение политических режимов, авторитаризм, формы правления – парламентская, полупрезидентская, президентская, кризис легитимности, конституционные поправки, политическая модернизация.

Неожиданное получение независимости постсоветскими государствами (на которые она буквально упала сверху) поставило ряд серьезных проблем – как совместить обретенный национальный суверенитет с выстраиванием государственности, причем в условиях раскола политических элит. Ответом на этот вызов стал поиск правовых форм, институтов и практик, способных обеспечить стабильность политического процесса, легитимность власти и консенсус внутри элиты. В центре этих устремлений оказался конституционный вопрос, стратегии решения которого формируются на пересечении традиции и инновации, аккумулируя совокупность геополитических, конфессиональных, этнонациональных и социально-политических противоречий в постсоветском регионе [Верховенство... 2013]. Страны региона пришли в движение, их лидеры активно ищут

* Статья подготовлена в ходе проведения исследования (№ проекта 17–01–0048) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2017–2018 гг. и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации “5–100”.

Медушевский Андрей Николаевич – доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (факультет социальных наук). Адрес: Мясницкая ул., 20, Москва, 101000.

E-mail: amedushevsky@mail.ru

новые формы легитимации власти и вынуждены под влиянием внутренних и внешних причин идти на корректировку моделей конституционного устройства.

Принятая изначально модель смешанной формы правления стала все активнее оспариваться государствами региона — в виде цветных революций в Грузии, Киргизии, на Украине или их попыток в других странах, главный лозунг которых повсюду — переход от президентской к парламентской составляющей данной конструкции с учетом западноевропейских образцов. Принципиальным фактором размежевания путей стала революция на Украине 2014 г., заставившая элиты государств региона определить свое отношение как к самому явлению, так и к предложенной модели политико-правового устройства [Клямкин 2015]. Ответом на этот вызов стал блок конституционных поправок практически во всех странах региона, принятых за последние пять лет, связанных с фиксацией новой политической реальности, стратегического выбора и корректировкой политических режимов.

В задачу данной статьи входит проанализировать новейшую волну конституционных поправок 2014–2017 гг., имевших место в Армении (2015 г.); Азербайджане (2016 г.); Грузии (2013 г., 2017–2018 гг.); Казахстане (2017 г.); Киргизии (2016 г.); Молдавии (2016 г.); Таджикистане (2016 г.); Туркменистане (2016 г.); Узбекистане (2014 и 2017 гг.).

Параметры сравнения определяются логикой реформационных процессов: идеологическими ориентирами авторов поправок в постсоветских странах; типологией преобразований по содержательным и формально-юридическим параметрам; механизмами инициирования, разработки и принятия нововведений, местом новых институтов в политическом процессе и их значением с позиций сравнительной конституционной инженерии.

Типология преобразований: политические стратегии конституционных реформ

При общности стартовых позиций всех политико-правовых трансформаций в регионе (смешанная форма правления, как правило, с преобладанием президентской составляющей) они представлены тремя различными стратегиями конституционных преобразований — революционной, реформационно-модернизационной и реставрационно-охранный [Fruhstorfer, Hein 2016; Медушевский 2016].

Первая (революционная) стратегия представлена группой стран, где имели место конституционные революции, то есть такие преобразования правового строя, которые не опирались на нормы предшествующей конституции о ее изменении. Наиболее четко этот вектор выражен принятием действующих конституций Украины, Киргизии и Грузии. Конституция Украины 1996 г. схематично прошла три стадии трансформации: она была пересмотрена в результате “Оранжевой революции” — конституционной реформы 2004 г. (введена парламентско-президентская система); нового пересмотра в 2010 г. (восстановление Конституции в редакции 1996 г. — президентско-парламентской формы); наконец, восстановления в прежней редакции 2004 г. в результате революции 2014 г., причем во всех трех случаях — с разрывом конституционной преемственности. В 2014 г. это было сделано в нарушение процедуры принятия поправок и передачи власти (ст. 94 и 108–112 Конституции в редакции 1996 г.). Действующий президент был отрешен от власти Верховной радой с нарушением ст. 108 и на основании простой констатации факта его “самоустранения”. Это поставило под вопрос легитимность действующего режима — принятой им Конституции и последующего конституционного законодательства о децентрализации власти, судебной и административной реформы.

В Киргизии во имя торжества парламентаризма Конституция неоднократно изменялась революционным путем — в ходе “революции тюльпанов” 2005 г. (и проектах конституционных ревизий 2007 и 2009 гг.), наконец, в результате революции 2010 г., что подрывает легитимность текущей конституционной реформы (2016 г.). В Грузии “революция роз” (2003–2004 гг.) осуществлялась под лозунгом преодоления авторитаризма, привела к созданию Государственной конституционной комиссии (2009 г.), проект которой был поддержан парламентом (2010 г.), и завершилась конституционной реформой 2013 г. На

место сверхпрезидентской модели, существовавшей до переворота, она вводила новую трактовку смешанной формы правления, которая перераспределяла прерогативы парламента и президента, однако оставила за последним весомые полномочия арбитра между властями, открыв путь персоналистскому режиму. С этим связана критика результатов реформы (после победы оппозиции на парламентских выборах в 2012 г.) и ее начавшийся пересмотр уже в 2017 г. Революционный выбор, следовательно, не гарантирует стабильности политико-правовой системы и легитимности власти.

Вторая (реформационно-модернизационная) стратегия представлена в странах, политические элиты или лидеры которых пошли на существенную корректировку политико-правовых режимов, проводя реформы (или серию реформ), направленных на постепенную трансформацию жестких авторитарных режимов в режимы “ограниченного плюрализма”, постепенно перераспределяя полномочия между ветвями власти. Этот тренд представлен наиболее четко в Армении, Казахстане, а в известной степени, возможно, в Узбекистане. В Армении прослеживается преемственность реформационной стратегии: в результате принятия новой редакции Конституции на референдуме 2005 г. полномочия ветвей власти уже были пересмотрены в пользу парламента: президент утратил право единолично решать вопросы роспуска парламента и формирования правительства, а также назначения ряда высших должностных лиц (генпрокурора и председателя контрольной палаты), функции председательства в Совете правосудия и формирования его состава. Это открыло путь новейшей конституционной реформе, декларирующей принятие модели монистического парламентаризма (2015 г.).

В Казахстане Конституция 1993 г. была радикально пересмотрена уже в 1995 г., а затем трансформирована серией реформ 2008, 2010 и 2016 гг., последовательно ограничивающих формальные прерогативы главы государства, хотя и при сохранении абсолютного доминирования действующего лидера и его партии в политическом процессе. Интересен пример Узбекистана — одного из самых жестких авторитарных режимов на постсоветском пространстве, где, тем не менее, политический лидер предпринял ряд реформ, формально усиливающих парламентскую ветвь власти (в 2007 г. была уточнена статья 89 — устранена формула о президенте как главе исполнительной власти, а в 2011 г. расширена парламентская ответственность правительства). Завершением процесса стала реформа 2014 г., трансформировавшая режим в направлении смешанной формы правления. В данном случае имитационный характер реформ и тактические мотивы их проведения не отменяют принципиального значения формальной стороны изменений.

Третья (реставрационно-охранительная) стратегия выражается в стремлении элит зафиксировать существующую систему, сохранив и даже усилив полномочия действующих элит (кланов) и их лидеров у власти. Конституционные реформы в целом усиливают изоляционистскую тенденцию — укрепляют режим и фиксируют отказ от его демократизации в перспективе. Такова ситуация в Таджикистане, Туркмении и Азербайджане. Конституция Таджикистана 1994 г. последовательно трансформировалась поправками в направлении авторитаризма — создании двухпалатного парламента вместо однопалатного (1999 г.); ограничении прав оппозиции; увеличении срока президентских полномочий с 5 до 7 лет (2003 г.). Этот вектор закреплен текущей реформой (2015 г.).

Туркмения, где конституционная реформа, проведенная со сменой лидера (2008 г.), создавала подобие разделения властей в рамках президентской системы, но в ходе последней конституционной ревизии (2016 г.) вернулась к монопольной системе неограниченной власти с несменяемым лидером. В Азербайджане представлена сходная траектория развития политического режима в направлении расширения прерогатив президента (референдумами 2002 и 2009 гг.), четко закрепленная текущей реформой (2016 г.). К этим странам примыкает Белоруссия, где современная версия авторитарной структуры власти была заложена референдумами 1995, 1996 и 2004 гг., с той оговоркой, что в текущий период здесь вообще не было значимых конституционных преобразований.

Меняющееся соотношение конституционного дизайна и политического режима выражается выбором формы правления — парламентской, смешанной, президентской, либо их комбинаций на стадии текущих изменений.

Парламентский вектор политических режимов

Парламентский вектор, устойчиво ассоциирующийся с “европейским выбором” и сохраняющий привлекательность в регионе, оказал воздействие на ряд текущих реформ. Монистический парламентаризм изначально не утвердился. Исключение до настоящего времени представляла Молдавия, где введение парламентской системы (конституционными поправками 2000 г.) казалось устойчивым за счет длительного доминирования коммунистической партии, но после его завершения (попытка “цветной революции” 2009 г.) конфликты по линии ветвей власти возобновились. Попытка выхода из тупика была предпринята в виде текущей корректировки системы — введением всенародных выборов президента, что дает ему большую персональную легитимность. Эта конструкция “двойной легитимности” вступает в противоречие с принципом монистического парламентаризма, поскольку характерна в принципе для режимов со смешанной формой правления. Данная корректировка была осуществлена постановлением Конституционного суда 2016 г., отменившим ряд положений закона 5 июля 2000 г. о внесении изменений и дополнений в Конституцию, принятого, как выяснил Суд, в нарушение конституционной процедуры, создавшего “несовершенную систему правления” и приведшего политическую систему страны к нестабильности, конфликтам и “институциональному блокированию”. В результате было восстановлено в предшествующей редакции действие ст. 78 и 89 об избрании президента на всеобщих выборах и возможности его отрешения от должности парламентом только по результатам общенационального референдума. При этом Суд вынужден был пересмотреть свою собственную позицию в отношении контроля конституционности законов о пересмотре Конституции. Конституционная реформа 2016 г., выразив непрочный компромисс политических сил, не смогла, однако, разрешить противоречия ветвей власти, за которым стоит конфликт политических партий, а в конечном счете — дилемма ориентации страны в геополитической перспективе.

На Украине перманентное экспериментирование с конституционным дизайном вращалось вокруг трактовки смешанной (дуалистической) формы правления, заложенной в исходной конституционной модели 1996 г. В результате конституционного переворота 2014 г. маятник вновь качнулся в сторону парламентско-президентской формы: 21 февраля 2014 г. Верховной радой с нарушением конституционной процедуры был принят закон “О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины”, восстановивший действие формулы предшествующей редакции Конституции (зафиксированной в законе “О внесении изменений в Конституцию Украины” от 8 декабря 2004 г.). Реализована формула дуалистической модели — двойной ответственности правительства перед парламентом и президентом. Парламент вернул себе контроль над формированием правительства: президент представляет кандидатуру премьер-министра, учитывая волю парламентского большинства, а последнее формирует кабинет. Отставка правительства также определяется парламентским большинством (правлящей коалицией). Однако новая система столкнулась с перманентным кризисом легитимности действующей власти, связанным как с фактом переворота, так и с фрагментированностью партийной системы, дисфункцией институтов и мощными внешними вызовами. Тема расширения президентских прерогатив (поднимавшаяся ранее в виде неосуществленных проектов конституционных реформ в 2004 и 2009 гг.) возникла почти сразу — при обсуждении в 2015–2017 гг. концепции реформы по децентрализации (наделявшей президента правом приостановления полномочий местных администраций, мэров и введения полномочных представителей — префектов), судебной реформы и, особенно, противоречивого законодательства о реинтеграции отделившихся территорий. Ставится под вопрос

легитимность конституционных поправок в условиях военного положения и проведения так называемой антитеррористической операции.

Парламентский вектор последовательно представлен текущими реформами в Армении и Грузии. В Армении смешанная форма правления была пересмотрена: в результате конституционной реформы 2015 г. введена парламентская республика с пропорциональной системой выборов в парламент (по партийным спискам), что, как предполагается, необходимо для стабилизации партийной системы [Торосян 2016]. Президент, ранее имевший весомые конституционные полномочия (впрочем, существенно ограниченные уже предшествующей реформой 2005 г.), предстает символической фигурой: он избирается не на прямых выборах, а электоральной коллегией (депутатами парламента и избранными представителями органов местного самоуправления), не может состоять членом какой-либо партии, его мандат ограничен одним сроком, но увеличен по продолжительности действия (семилетний мандат вместо пятилетнего). В соответствии с логикой парламентской системы ключевые властные prerogatives переданы от президента правительству, формируемому премьер-министром, выдвигаемым парламентским большинством. Власть премьер-министра возрастает в связи с тем, что в Армении существует однопалатный парламент. Правительство, ответственное теперь исключительно перед парламентом, становится высшим институтом исполнительной власти: осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, руководит системой государственного управления, осуществляет контроль над вооруженными силами (в случае войны премьер-министр становится верховным главнокомандующим).

Данный тренд четко представлен в концепции и программе конституционной реформы в Грузии (2017 г.), по завершении которой (в 2018 г.) страна должна перейти от смешанной президентско-парламентской формы правления (закрепленной конституционной реформой 2013 г.) к монистическому парламентаризму. Здесь также представлены изменения в избирательной системе — пропорциональная система выборов по партийным спискам и отмена избирательных блоков для более четкого оформления партийных программ. Основной вектор изменений — ограничение полномочий президента, который ранее осуществлял функции арбитра между ветвями власти и располагал соответствующими prerogatives. Институт президента ограничивается по линии его избрания — вместо прямых выборов вводятся выборы электоральной коллегией выборщиков из регионов с последующим утверждением кандидатуры парламентом. Президент сохраняет статус главы государства, верховного главнокомандующего и формально значительные полномочия, однако фактически они ограничены институтом контрасигнатуры, то есть могут быть реализованы только по согласованию с премьер-министром, а следовательно, при поддержке парламентского большинства.

В Средней Азии парламентский вектор получил полноценное конституционное воплощение только в одной стране — Киргизии. В результате революции 2010 г. была принята оригинальная модель, которая официально интерпретировалась как парламентская. Но на деле она представляла собой скорее режим неустойчивой смешанной (президентско-парламентской) формы правления, теоретически открывавшей возможности движения по разным траекториям — в направлении как парламентской, так и президентской систем [Медушевский 2011^а]. Новейшая конституционная реформа 2016 г. формально укрепила парламентский вектор, передав значительный объем полномочий президента премьер-министру. Объем этих полномочий оказался, однако, столь значителен, что позволил говорить о возникновении новой вертикали власти под контролем премьер-министра.

Наряду с традиционными полномочиями, вытекающими из общей логики парламентской формы правления, был введен ряд двусмысленных норм, ставящих под вопрос сохранение механизмов разделения властей и парламентской ответственности правительства. К их числу относятся меры по стимулированию стабильности коалиции большинства: новый порядок поддержания единства парламентской коалиции (путем введения более жестких правил выхода отдельных фракций из нее — для этого требуется консолидированное решение двух третей членов фракции, оформленное ее специальным

постановлением) (ст. 70), необходимость подтверждения полномочий спикера в случае распада коалиции (ст. 75) и ограничение законодательных prerogatives парламента в финансовой и налоговой сфере (использование президентом права вето на соответствующие законы, принятые парламентом без учета мнения правительства с последующим повторным рассмотрением парламентом) (ч. 2 ст. 81); усложненный порядок вынесения вотума недоверия правительству (две трети депутатов вместо простого большинства ранее) (ст. 85), причем в сочетании с предоставлением премьеру права дважды в год требовать решения вопроса о доверии (с последующим возможным роспуском парламента) (ч. 1 ст. 86); prerogative премьер-министра без консультаций с президентом назначать и отправлять в отставку министров и глав региональных администраций (ч. 5 ст. 87 и п. 7 ст. 89). Чрезвычайно спорной, по мнению критиков, является закрепляемая практика назначения высших должностных лиц из депутатов парламента при сохранении ими соответствующего депутатского мандата (с возможностью восстановить его в случае увольнения) (ст. 72), что ставит под вопрос принцип разделения законодательной и исполнительной властей.

Изменения, внесенные в структуру судебной власти и прокуратуры, также позволяют премьер-министру оказывать влияние на эту ветвь власти. Проблема связана с отказом от европейской концепции конституционного правосудия, которая формально действовала ранее, но была отвергнута в ходе революции 2010 г., когда институт Конституционного суда вообще был ликвидирован. Назначение и отстранение от должности судей Конституционной палаты Верховного суда с принятием новых поправок осуществляется по предложению президента, но лишь при согласии двух третей депутатов парламента (ст. 68), что дает правящей коалиции (и премьер-министру) фактическую власть в формировании судейского корпуса. Вопрос об отстранении судей будет решать теперь не Совет судей, а Дисциплинарная комиссия, состоящая на паритетных началах из представителей президента, парламента и Совета судей (ч. 9 ст. 95). Под вопрос были поставлены принципы окончательности решений Верховного суда и вынесения решений Конституционной палатой о неконституционности законов (предполагаемая процедура их предварительного согласования с парламентом и президентом перед вынесением окончательного вердикта) (ст. 97). Это не исключает, следовательно, возможности авторитаризма в иной форме — уже не президента, а премьер-министра (вспомним, например, модель Сингапура). Все эти изменения принципиальны, но имеют спорную легитимность, их нельзя признать устойчивыми и исключающими дальнейшие модификации политико-правовых режимов.

Режимы со смешанной формой правления: противоположные траектории трансформации

Страны этой группы (Казахстан, Узбекистан и Азербайджан) демонстрируют модификации смешанной формы правления с сохранением авторитарной системы власти. В Казахстане представлен вполне осознанный стратегический курс руководства на последовательное расширение парламентского вектора при сохранении централизованного контроля над политической системой. Эта линия (поправки 2008 и 2010 гг.) завершена новейшей реформой 2017 г. Суть данной конструкции, внешне напоминающей французский образец (периода голлизма), состоит в передаче части полномочий президента парламента и правительству и конституционном закреплении определенного баланса между ними. Роль парламента (Мажилиса) расширяется при формировании правительства и осуществлении контроля за его деятельностью (что ранее было целиком prerogative главы государства). Согласно закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахстана от 10 марта 2017 г., эта модель выглядит так: президент вносит в нижнюю палату парламента (Мажилис) кандидатуру премьер-министра “после консультаций с фракциями политических партий”, назначает и освобождает его с согласия парламента, определяет структуру правительства по представлению премьер-министра, наконец, самостоятельно назначает трех министров (иностранных дел, обороны

и внутренних дел), а всех других членов правительства — по представлению премьера, внесенному после консультаций с Мажилисом (п. 1 ст. 44 Конституции в новой редакции). Парламент (при поддержке в две трети голосов) получает право обращения к президенту об освобождении члена правительства в случае нарушения им закона — обращения, которое президент должен удовлетворить (п. 6 ст. 57). Новая трактовка разделения властей ведет к установлению двойной ответственности правительства как коллективного органа — перед парламентом и президентом (п. 2 ст. 64), но сохраняет за последним весомые рычаги власти, вытекающие из его функции верховного арбитра.

Данная конструкция выражает новый баланс законодательной и исполнительной власти: она повышает парламентскую ответственность правительства за осуществление социально-экономической политики (п. 1 ст. 66, п. 4 ст. 67), исключает полномочия президента давать поручение правительству о внесении законопроектов в Мажилис, но оставляет главе государства право определения приоритетности рассмотрения проектов законов (п. 2 ст. 61); она исключает право президента вносить возражения на решения Конституционного совета, но сохраняет за ним право осуществлять запрос о конституционности законов; она отменяет прямой контроль президента над правительством, но сохраняет за ним право председательствовать на заседаниях правительства по особо важным делам в случае “необходимости”; она вносит элементы парламентской ответственности правительства (ст. 64, 66), но сохраняет за президентом контроль над силовым блоком и назначением ключевых министров, а также право отправлять в отставку членов правительства (ст. 44); она фиксирует прерогативы президента по досрочному роспуску маслихата, но он может осуществить их только после консультаций с премьером и председателями палат парламента) (п. 5 ст. 86). Конституция сохраняет за президентом ключевые прерогативы — указное право, назначение ключевых министров и прерогативу по отмене или приостановлению актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Вся конструкция приобретает внешне менее авторитарный характер, но сохраняет за главой государства возможности вмешательства в конфликты ветвей власти (особенно с учетом его реального контроля над правящей партией). Сохраняется исключительный статус действующего лидера нации как основателя независимого государства и первого президента республики — Елбасы (п. 2 ст. 91).

Интересный пример трансформации дуалистической системы представлен в Узбекистане — одном из наиболее авторитарных государств Средней Азии. Срок полномочий президента здесь неоднократно продлевался референдумами (1995 и 2002 гг.). Вектор трансформации режима здесь, как в Казахстане, наметился ранее (конституционная ревизия 2011 г.). Неожиданная конституционная реформа (2014 г.), проведенная по инициативе действовавшего лидера, связана, вероятно, с учетом опыта конституционных революций в Киргизии (2010) и на Украине (2014 г.), а возможно, и реформ в Казахстане. В законе “О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан” (2014 г.) мотив реформы состоит в “демократизации системы власти и управления”, обеспечении поэтапной реализации принципа “от сильного государства — к сильному гражданскому обществу”; средство достижения цели усматривается в “расширении роли палат Олий Мажлиса республики в системе органов государственной власти, их прав и полномочий в реализации стратегических задач внешней и внутренней политики, усиления функций законодательного органа, представительных органов власти по контролю над деятельностью Кабинета министров и исполнительных органов, а также повышение ответственности правительства, органов исполнительной власти на местах за реализацией задач социально-экономического развития страны”. Реформа (продолжив ряд предшествующих инициатив 2011 г.) привела к существенной трансформации правовых форм политической системы в направлении дуалистической системы: вводится принцип двойной ответственности правительства как перед президентом, так и перед парламентом — Кабинет министров слагает свои полномочия перед парламентом (а не перед новым президентом) (п. 6 ст. 98); среди мотивов отставки правительства президентом фигурирует вотум недоверия премьер-министру со стороны парламента (п. 10 ст. 32).

Порядок формирования правительства и его отстранения от власти в целом соответствует модели смешанной формы правления. Вносимая президентом кандидатура премьер-министра предлагается партией (или группой партий), получившей большинство на выборах в нижнюю палату парламента, и утверждается президентом в случае ее поддержки более половины голосов в обеих палатах (депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса); состав правительства утверждается президентом по представлению премьер-министра. Вводится институт коллективной ответственности правительства: смещение Кабинета министров становится возможным в результате вотума недоверия (большинством в две трети голосов в обеих палатах), и в этом случае президент принимает отставку премьер-министра, причем вместе с ним уходит весь состав правительства. В случае двукратного отклонения парламентом кандидатуры премьер-министра президент назначает исполняющего его обязанности и распускает Олий Мажлис (п. 6 ст. 98).

В целом поправки в Узбекистане (как и в Казахстане) ведут к расширению функций парламента (внесение изменений в ст. 32 и 78), передаче части полномочий президента премьер-министру с конкретизацией порядка выдвижения кандидатуры премьер-министра и ее утверждения парламентом (ст. 93, 98), расширению полномочий парламентского контроля (ст. 103, 107). Конституционно фиксируется порядок формирования Центральной избирательной комиссии и принципы ее деятельности (ст. 117). Текущими конституционными поправками (2017 г.) эта линия продолжена в реформировании судебной системы с целью придания ей “подлинной независимости” — парламент по представлению президента утверждает кандидатуры в состав Конституционного суда, Верховного суда и председателя Высшего судейского совета, а по представлению последнего президент назначает и освобождает председателей и заместителей председателей областных судов и председателя Военного суда (п. 13 и 14 ст. 93 в редакции закона 2017 г.).

Эти поправки не ведут, конечно, к качественному изменению политического режима или существенному ослаблению президентской власти, но скорее направлены на корректировку форм ее осуществления — доминирование главы государства (президента) осуществляется за счет сохранения им контроля над правящей партией и силовыми структурами. Конституция не стала препятствием для прихода к власти нового лидера, осуществленного с нарушением конституционных норм о передаче властных полномочий. Тем не менее формальное укрепление парламентского вектора даже в столь жесткой авторитарной системе, каковой остается Узбекистан, вызывает интерес и связано не в последнюю очередь с попыткой внешней легитимации режима под влиянием текущих вызовов.

Противоположный вектор представлен конституционными реформами в Азербайджане, где интерпретация дуалистической системы шла в сторону последовательного ослабления парламентских начал в пользу президентской власти. В ходе предшествующих конституционных референдумов был пересмотрен порог явки на выборах президента (простое большинство вместо двух третей голосов избирателей) (2002 г.) и сняты ограничения по пребыванию на посту президента двумя сроками (2009 г.). Новейшая конституционная реформа (2016 г.) завершила эту трансформацию. Национальное собрание (Милли Меджлис) оказывается в большей зависимости от президента — оно может быть по новым поправкам распущено президентом в случае, если в течение одного года дважды вынесет вотум недоверия правительству, либо дважды не утвердит представляемых президентом членов Конституционного суда, Верховного суда, правления Центробанка. При сохранении введенного ранее (2009 г.) принципа неограниченного переизбрания президента, новыми поправками за ним закреплено право объявления внеочередных президентских выборов, расширена продолжительность его мандата (с 5 до 7 лет), что выражает тенденцию к бессрочному пребыванию лидера у власти. Вектор перераспределения властных полномочий от парламента к президенту подчеркивается введением института назначаемых президентом вице-президентов и, особенно, первого вице-президента, которому (в случае досрочного ухода действующего главы государства) переходит вся полнота президентской власти (ранее она переходила утверждаемому парламентом

премьер-министру). Две другие важные поправки заключаются в понижении возрастного ценза для избрания депутатов и кандидатов в президенты (поправкой устранен возрастной порог в 35 лет), что, в совокупности с другими поправками, ведет к расширению популистской базы режима и, по мнению региональных экспертов, может быть связано со стремлением к закреплению династического правления (власть сохраняется у правящего клана даже в случае непредвиденного ухода действующего лидера). Таким образом, дуалистическая система допускает противоположные трактовки, а в случае Азербайджана целенаправленно трансформируется в авторитарный президентский режим.

Президентская форма правления как выражение авторитаризма

Наиболее четко реставрационные тенденции представлены в политических режимах традиционалистского типа, где корректировка конституций связана почти исключительно с поддержанием механической стабильности и авторитаризма с целью противостоять новым внешним и внутренним вызовам. В Таджикистане конституционная реформа 2015 г. завершила длительную трансформацию системы в закрытое государство с неизменным авторитарным лидерством. Конституция страны утратила статус основного закона и выразила общую тенденцию к ее изоляции и ограничению политического плюрализма (существование некоторых элементов которого в предшествующий период было связано с достижением компромисса между властью и религиозной оппозицией по результатам гражданской войны — соглашение 23 декабря 1996 г. и поправки 1999 г.). В новой редакции (ст. 8) она фиксирует не только запрет на создание и деятельность партий и общественных движений национального и религиозного характера, возбуждающих в обществе вражду или “призывающих к насильственному свержению конституционного строя”, но и партий или движений иностранных государств, а также финансирование партий и движений зарубежными государствами, организациями, юридическими лицами и гражданами. В целом, поправки не ведут к пересмотру существующей политической системы, но напротив, нацелены на ее консервацию: впервые форма правления четко определяется как президентская (ст. 1), причем вводится институт присяги правительства президенту (который сам назначает правительство) (ст. 73). Усложнен порядок принятия конституционных законов (если ранее они должны были получить одобрение двух третей депутатов нижней и членов верхней палат, то теперь для этого требуется поддержка трех четвертей голосов в обеих палатах). Жесткое требование одного гражданства и ценза оседлости для кандидатов в президенты, а также депутатов, министров и судей автоматически отстраняет лидеров оппозиции, проживающих за границей.

Общий смысл изменений в Таджикистане состоит в укреплении власти действующего лидера и его клана. Глава государства, находящийся у власти с 1992 г., в соответствии с Конституцией 1994 г. (с учетом поправок 1999 и 2003 гг.), не имел права выдвигать свою кандидатуру на предстоящих выборах. Однако он получил неограниченное право выдвижения своей кандидатуры в соответствии с новой поправкой 2015 г. Конституционное ограничение числа мандатов (не более двух сроков подряд) преодолевается оговоркой об исключительном статусе действующего главы государства. Оно “не распространяется на Основателя мира и национального единства — Лидера нации. Правовой статус и полномочия Основателя мира и национального единства — Лидера нации определяются конституционным законом” (ст. 65, ч. 5). Даже после ухода с поста президента лидер сохраняет право обращения к народу и принятия ключевых решений. Продолжительность президентского мандата осталась неизменной (она была закреплена конституционной поправкой 2003 г., увеличившей ее с 5 до 7 лет). Но династический компонент реформы представлен более четко: при общем повышении возрастного ценза депутатов парламента вводится норма о сокращении возрастного ценза для кандидатов на пост главы государства на пять лет — до 30 лет (ст. 65, ч. 2). В случае ухода действующего лидера это, как считают аналитики, открывает возможность наследования власти старшим сыном президента.

В Туркмении сходный тренд представлен конституционной реформой 2016 г. Ее суть, несмотря на риторику о народовластии и правах человека, оказывается реставрационной и направлена на неограниченное пролонгирование политического режима и его лидера. Редакция Конституции 1992 г., действовавшая при предшествующем главе государства (и измененная сугубо косметическими поправками 1995, 1999, 2003 и 2005 гг.), фиксировала его пожизненное лидерство, однако была пересмотрена в результате реформы 2008 г. Вводилось некое подобие президентско-парламентской формы правления, ограничившее срок президентских полномочий (пятью годами) и возраст президента (70 лет). В результате реформы 2016 г. эти ограничения сняты: президентский мандат увеличен до семи лет (при молчании Конституции относительно числа возможных сроков пребывания у власти), а возрастной барьер отменен. Конституционное признание принципа разделения властей оказывается фикцией, прикрывающей их абсолютное слияние.

Рассмотренная стратегия, по-видимому, характерна для Белоруссии, где авторитарный политический режим получил оформление конституционными поправками 1996 г. и введением неограниченного права выдвижения одного лидера на пост президента (референдум 2004 г.). Это обеспечило устранение оппозиции из политического процесса и эффективное подавление революционных попыток смены власти (в 2006 и 2010 гг.), однако не предотвратило тенденции к стагнации политического режима. Реакцией на украинскую революцию стал не пересмотр конституционных норм, а принятие Советом республики Национального собрания изменений в закон “О военном положении” (23 декабря 2014 г.). Военное положение может быть введено в случае посягательств на конституционный строй и предполагает на время своего действия запрет на создание политических партий, общественных объединений и ассоциаций, а также приостановление работы всех средств массовой информации, не получивших официального утверждения. Поскольку данный закон охватывает практически все конституционные нормы и механизмы их реализации, он не без основания определяется критиками как “конституционный переворот” [Фадеев 2016, с. 71].

Общность рассмотренных траекторий президентских режимов — закрытость от внешних вызовов, охранительный вектор поправок, делегитимация оппозиции и табуизация полноценных конституционных дебатов с целью поддержания действующих лидеров у власти.

Механизмы разработки и принятия поправок

Логика конституционных реформ учитывает формальные и технические параметры проведения конституционных поправок: соотношение жесткости и гибкости конституций; объем конституционных изменений; механизмы инициирования, прохождения и принятия поправок. Жесткость конституций постсоветских стран и трудность их изменений никогда не были непреодолимым препятствием для их корректировки доминирующими политическими группами. Скорее, это провоцировало такие способы пересмотра, которые можно определить как антиправовые (перевороты на Украине, в Грузии и Киргизии), осуществлявшиеся лидерами, пришедшими к власти с нарушением конституционных норм (Туркмения, Узбекистан), или фиксирующими реальность режимов с несменяемым лидерством (Таджикистан, Казахстан, Азербайджан). Так, в ходе конституционной реформы в Грузии 2013 г. была предпринята попытка усложнения процедуры пересмотра Конституции, включая положение (заимствованное из конституционной инженерии стран Южной Европы) о том, что изменения основополагающих принципов Конституции в будущем должны утверждаться парламентами двух созывов, но это не помешало инициированию масштабной реформы 2017 г.

Конституция Киргизии 2010 г., принятая в результате переворота и острого межэтнического конфликта, подразумевала 10-летний мораторий на проведение конституционных реформ (до 2020 г.), призванный не допустить возможности для действующего главы государства повторно избираться на пост президента (полномочия которого

ограничивались одним шестилетним мандатом). Однако это ограничение перестало действовать практически сразу — с началом обсуждения новых конституционных поправок, и не стало препятствием для радикальной реформы 2016 г. (уже через 6 лет) и др. Это можно расценивать не только как признак общей нестабильности правового строя, но и как отсутствие консенсуса в элитах о перспективах конституционного развития.

Принципиальное значение для судьбы поправок имеет состав конституционных комиссий — порядок их формирования и деятельности, участие в них оппозиции. В Киргизии Конституция 2010 г. разрабатывалась Конституционным совещанием, действовавшим на плюралистической основе и в открытом режиме, однако поправки 2016 г. стали результатом работы конституционной комиссии, функционировавшей в закрытом режиме. Государственная конституционная комиссия Грузии 2017 г. включала представительство от парламентских партий и непарламентской оппозиции, но при полном доминировании правящей партии и ее сторонников (что предредило судьбу реформ, поскольку принятие решений в Комиссии осуществляется простым большинством). Несогласие оппозиции и президента страны с содержанием конституционной реформы (принятием парламентской формы правления) не стало поэтому препятствием к ее продвижению, выражая стремление правящей партии обеспечить лидирующие позиции в будущем.

В Казахстане ряд предшествующих институтов разработки реформ (2002, 2004, 2006 гг.) характеризовался определенным плюрализмом, предполагавшим открытый диалог между представителями партий, профсоюзов, НПО, общественности, однако новейшая Совместная комиссия по подготовке законопроекта “О внесении изменений и дополнений в конституцию” (2017 г.) включала лояльных режиму парламентариев и экспертов и работала в режиме ограниченного диалога.

В странах с жесткими авторитарными режимами, несмотря на участие в конституционных комиссиях представителей разных ветвей власти, вся процедура разработки, обсуждения и принятия поправок целиком контролируется главой государства и его администрацией. В Таджикистане, Узбекистане, Туркмении, Азербайджане новейшие поправки автоматически одобрены парламентом, утверждены президентом и приняты на референдуме, а дискуссия по ним напоминает о советских традициях “всенародного обсуждения”. Они иницируются и разрабатываются в закрытом (“секретном”) режиме под полным контролем главы государства.

Проведение поправок различно в зависимости от конституционных положений об их принятии. В ряде случаев — они принимаются исключительно парламентом. На Украине — судьбу конституционной реформы решает Верховная рада. В Грузии процедура включает принятие проекта Конституционной комиссией, проведение всеобщего обсуждения с последующим принятием в трех чтениях двумя сессиями парламента. В Армении и Киргизии, где Конституция предусматривает принятие конституционных поправок как парламентом, так и референдумом — приоритет был отдан второй форме (для придания им большей легитимности). В Казахстане, где также закреплена альтернативная процедура принятия поправок (причем до последнего времени они принимались на референдумах), для текущих изменений был избран парламентский вариант (формально — для экономии государственных средств, фактически — для пресечения неконтролируемых дебатов). В Таджикистане поправки могут быть приняты исключительно на референдуме (парламентская альтернатива принятия не существует). Референдумы, как правило, предлагают упрощенную процедуру принятия (“да” или “нет” в отношении всего блока поправок), что не позволяет уловить нюансов и противоречий вводимых норм, а появление такой детализации (например, в Азербайджане) связано, вероятно, со стремлением к легитимации наиболее спорных изменений.

В большинстве случаев вмешательство институтов конституционного правосудия в процедуру внесения поправок ограничено конституционно, но имеют место и политические ограничения [Проблемы... 2014; Медушевский 2011^b]. В политических режимах, установленных в результате революционной смены власти, велико стремление к отстранению Конституционных судов, связанное с недоверием к их апологетической роли в предшествующий период. На Украине в 2010 г. действующая на тот период редакция

Конституции (2004 г.) была пересмотрена на основании решения Конституционного суда о нарушении процедурных норм ее принятия. Восстановление этой редакции было осуществлено в 2014 г. Верховной радой с нарушением конституционной процедуры и уже без участия институтов контроля конституционности. В Киргизии Конституционный суд был упразднен в результате революции 2010 г. и заменен Верховным судом. Однако вердикт Верховного суда по конституционным вопросам утратил окончательный характер с принятием новейшей поправки (2016 г.), устранившей из Конституции положение о том, что решение Конституционной палаты Верховного суда окончательно и обжалованию не подлежит (решения Суда могут быть теперь пересмотрены парламентом).

В других случаях роль конституционного правосудия, не предполагая этих формальных ограничений, на деле выглядит скорее инструментально: выражается в полном одобрении всего блока сложных конституционных поправок перед их вынесением на референдум, причем в очень короткий промежуток времени. Конституционный суд Азербайджана признал законность вынесения на референдум всех изменений в Основной закон страны, инициированных президентом Азербайджана, мотивировав свое спорное решение тем, что они “не противоречат общим положениям Конституции о народо-власти и основам государства”. Сходным образом решил проблему Конституционный совет Казахстана. В Молдавии серьезная ревизия конституционных норм была осуществлена на основании решения Конституционного суда (2016 г.), однако остается открытым вопрос о границах правомерности подобного активизма, поскольку Суд пошел на пересмотр собственной правовой позиции (исключавшей оценку конституционности законов о пересмотре Конституции).

Инициаторами поправок выступают доминирующие политические силы — правящие коалиции, установившие контроль над законодательной властью (Молдавия, Грузия, Украина), партийные фракции в парламенте при опоре на поддержку главы государства (Армения, Киргизия, Казахстан), президентская власть как таковая (Азербайджан, Узбекистан, Туркмения). Если в парламентских режимах в основе принятия поправок положен консенсус партий правящего блока, то в президентских — воля лидера, который инициирует поправки, утверждает их концепцию и выносит их на референдум. Там, где реальная власть представлена действующим главой государства, механизм принятия поправок не имеет решающего значения, поскольку их содержание, обсуждение и принятие определяется без участия общественности.

Конституционные поправки в политическом процессе: декларативные и реальные цели проведения реформ

Спор о том, что первично — конституционный дизайн или интересы политического режима — не может быть решен однозначно. Действительно, конституционный дизайн выражает доминирующий вектор культурных и политических предпочтений (поэтому переход к парламентаризму представляется везде как движение по европейскому пути, даже когда этого не происходит на деле) [Краснов 2014]. Но политические предпочтения следует признать определяющим фактором.

Для стран региона характерна в целом правовая нестабильность — “конституционная лихорадка”. Новейшая волна конституционных поправок — продолжение ряда предшествующих “волн”. На Украине она отражает ряд предыдущих взаимоисключающих ревизий (2004, 2010 гг.) и очевидно не привела к завершению процесса конституционной трансформации. Конституция Киргизии 1993 г. поставила рекорд по количеству изменений на постсоветском пространстве — она менялась в 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2010 гг., а ее последняя ревизия в 2016 г. наиболее масштабна: более 60 поправок в 29 статей. В Грузии поправки вносились более 30 раз, а нынешняя ревизия (2017–2018 гг.) осуществляет радикальный пересмотр всей формы правления. В Молдавии новейшая ревизия (2016 г.) представляет пересмотр предшествующей поправки (2000 г.) и, следовательно, возврат к положениям аутентичной версии Конституции. В Казахстане с момента принятия Конституции (1995 г.) ключевые поправки вносились

трижды — в 1998, 2007 и 2011 гг., а современная (2017 г.) ревизия — уже четвертая. Конституция Узбекистана существенно менялась — в 1995, 2002, 2011, а текущая и наиболее масштабная волна поправок пришлась на 2014 и 2017 гг. В Конституцию Туркменистана (1992 г.) поправки вносились пять раз: три раза при первом президенте (1995, 1999, 2003 гг.) и два раза при действующем (2006, 2008 гг.); современная реформа стала уже шестой. В Таджикистане за все время действия в Конституцию внесено более ста поправок. Здесь, следовательно, нельзя говорить о правильных конституционных циклах: имеет место маятниковое колебание конституционных предпочтений, определяющееся, скорее, внешними и внутренними факторами. Попытаемся суммировать основные движущие мотивы реформаторов.

Одна группа предпочтений связана с меняющейся позицией в геополитической перспективе. Ориентация политических режимов на “европейский выбор” с 1990-х гг. прочно ассоциируется с принятием международных стандартов и парламентской формы правления. Этот выбор подкрепляется фиксацией приоритета международных норм по отношению к внутреннему праву, а также принятием стандартов ЕС и рекомендаций Венецианской комиссии. Однако новейшие поправки ряда стран дистанцируются от этих положений в явной или завуалированной форме. Блок поправок, принятых в Киргизии, решает эту задачу вполне определенно: из Конституции, согласно официальному разъяснению, устранен “необоснованный” приоритет одних международных договоров перед другими (ч. 3 ст. 6) и исключено “недалековидное” положение об обязательном исполнении решений международных органов по правам человека (ч. 2 ст. 41). Таким образом, однозначно ликвидирован приоритет норм международного права, действие которых будет отныне определяться специальным законом. Согласно новейшим поправкам к Конституции Казахстана, международные договоры, ратифицированные республикой, сохраняют приоритет перед ее законами, однако “порядок и условия их действия” на территории государства “определяются законодательством республики” (п. 3 ст. 4 в новой редакции). В Белоруссии на Конституционный суд (политически утративший независимость) возложена обязанность проверки конституционности всех международных договоров и обязательств по ним в порядке предварительного и последующего контроля (ст. 3 Закона “О конституционном судопроизводстве” 2014 г. в редакции от 22 декабря 2016 г.).

Ряд новых конституционных норм связан с евразийской интеграцией государств региона, ретрадиционализацией режимов, учетом фактора исламского возрождения и терроризма (например, нормы, допускающие лишение гражданства, включающие понимание брака исключительно как союза мужчины и женщины или предполагающие отказ от частной собственности на землю из-за опасения ее приватизации иностранцами), а их принятие в постсоветских странах идет вразрез с установками европейских правозащитных организаций. В некоторых постсоветских странах разработчики, помимо европейских стандартов, вынуждены активнее обращаться к опыту соседей — России и Китая.

Другая группа факторов, определивших содержание новейшей волны конституционных поправок, связана с осмыслением опыта конституционных кризисов в государствах региона, прежде всего — украинского. В одной группе стран его значение усматривают в принятии парламентской формы правления как инструмента достижения согласия в расколотом обществе и элите (Молдавия, Армения, Грузия, Киргизия); в других — постепенной трансформации дуалистических систем в направлении увеличения в них роли парламентской составляющей, но при сохранении авторитарного контроля главы государства (Казахстан, Узбекистан); в третьей — элиминировании этого дуализма путем укрепления президентской составляющей и пересмотра всего конституционного законодательства с охранительно-реставрационных позиций (Туркмения, Таджикистан, Белоруссия). Имеет значение учет опыта конституционных преобразований в соседних странах, близких по культуре и политическому устройству. Так, революция в Киргизии 2010 г. оказала влияние на соответствующие реформы в Казахстане, Узбекистане и Таджикистане. Стремление избежать деструктивных процессов (Афганистан) заставляет

государства региона (например, Азербайджан, Таджикистан) присмотреться к опыту других государств региона — Ирана и Турции.

Третья группа факторов связана с текущими задачами обеспечения преемственности действующих партий и олигархических кланов у власти. Для подтверждения этого факта достаточно синхронизировать инициативы конституционных реформ с динамикой политических процессов. Конституционная реформа в Молдавии (2016 г.) стала попыткой преодоления политического кризиса, связанного с расколом партий и неспособностью избрать президента, перед предстоящими выборами. Конституционная реформа в Армении 2016 г. открывает перспективы сохранения у власти правящей партии и ее лидера перед электоральным циклом 2017 г. В Грузии конституционная реформа 2013 г. совпала с избирательным циклом 2012—2013 гг. и отражала стремление президента (исчерпавшего конституционный мандат пребывания у власти) сохранить ее в качестве премьер-министра. Текущая реформа (инициированная с победой оппозиции на выборах 2012 г.) приурочена к избирательной кампании 2018 г. и связана со стремлением правящей партии закрепить доминирующие позиции в большей степени, нежели избежать опасности реставрации президентского авторитаризма.

В Киргизии, где парламентский вектор был заложен Конституцией 2010 г., суть конституционной реформы 2016 г. состоит в концентрации полномочий премьер-министра (которому фактически переходят полномочия президента) и открывает перспективы сохранения власти правящей коалицией и действующим лидером после выборов 2017 г.

В Узбекистане, где Конституция формально ограничивает число президентских мандатов одного человека двумя сроками, реформа 2014 г. совпала по времени с исчерпанием этого лимита действующим лидером, теоретически открывая для него возможность пролонгирования власти в ином качестве. В Таджикистане сходные причины (исчерпание двух семилетних конституционных сроков действующим президентом) объясняют поправки, отменившие ограничения пребывания у власти для национального лидера.

Пятая группа факторов — решение проблемы лидерства. В ряде случаев разработчики поправок вынуждены считать с перспективой смены лидера у власти. Этот мотив, несомненно, имеет место в Киргизии, где президент исчерпал срок конституционных полномочий (один мандат в 6 лет), а поправки, вступающие в силу с окончанием этих полномочий (2017 г.), предоставляют ему возможность (уже в качестве премьер-министра или просто лидера доминирующей партии) фактически находиться у власти бессрочно. Данный фактор, возможно, имел значение в Узбекистане (2014 г.), где президент незадолго до смерти расширил prerogatives премьер-министра, который действительно сменил его у власти (хотя и с нарушением конституционной процедуры). Он присутствует, возможно, в Казахстане, где реформа иногда интерпретируется как попытка расчистить дорогу потенциальному преемнику, который, не имея авторитета действующего лидера, должен будет опираться исключительно на правящую партию. Наконец, в тех странах, где существует стабильное единовластное правление, конституционные реформы связаны с отменой фиксированных сроков пребывания у власти одного лидера (Азербайджан), возрастных ограничений (Туркмения) или даже возможностью передачи власти по наследству (Таджикистан). Независимо от предложенных рецептов конституционной реформы в их основе — вполне конкретные цели политических элит.

Решение вопроса о количестве мандатов и сроках пребывания действующих элит и лидеров у власти не подчинено единой концептуальной схеме. В одной группе стран его решение связано с изменением формы правления. В Армении, Грузии и Киргизии с принятием парламентской формы власть по новейшим поправкам сосредоточивается у премьер-министра, а фигура президента становится более церемониальной. В Армении президент (избираемый теперь электоральной коллегией, а не на всеобщих выборах) получает даже более продолжительный единственный мандат (7 лет вместо 5), в Киргизии — 6 лет. Однако в странах с президентской формой правления аналогичное увеличение продолжительности мандата четко выражает авторитарный тренд. Интересен случай Узбекистана, где законодатель неоднократно менял свою позицию по данному вопросу: по результатам референдума 2002 г. мандат президента был увеличен до 7 лет, однако

поправкой 2011 г. он был сокращен до 5 лет, причем эта установка сохранилась после реформы 2014 г. В Азербайджане и Туркмении текущими поправками срок полномочий президента, напротив, продлен с 5 до 7 лет, что (при неограниченности количества мандатов) делает его правление бессрочным.

В авторитарных политических системах действующий лидер вообще выводится из сферы конституционных ограничений пребывания у власти путем наделения его особым статусом. Данная тенденция усилилась после революций в Киргизии и на Украине, показавших непрочность легитимности действующих авторитарных лидеров и возможность утраты ими (и их семейными кланами) всех прав и привилегий. В Таджикистане действующий президент определен как “основатель мира и национального единства — лидер нации”, на которого не распространяются конституционные ограничения мандата, а статус регулируется специальным конституционным законом. В Казахстане глава государства имеет сходный статус — Елбасы. В Туркмении вместо прежнего титула “туркменбаши” (глава туркмен) для действующего лидера введен другой — “аркадаг” (покровитель нации), что воспроизводит культ личности в новой форме. Эти титулы, принятые ранее специальными законами, теперь получают фиксацию в конституциях.

Политический смысл конституционной трансформации в регионе

Конституционный дизайн имеет самостоятельное значение, поскольку закладывает определенные правила игры, формальные процедурные ограничения и легитимирующую формулу власти. Но конституционные рамки, основанные на рецепции элементов классических моделей, не способны адекватно выразить содержание политического процесса формирующихся политических систем. Конфликт правовой формы и политического содержания, легитимности и законности, норм и политической практики определяет ситуацию незавершенной государственности. Его выражением становится, во-первых, поверхностный характер конституционализма (разрыв между нормой и реальностью); во-вторых, общая нестабильность конституционализма (волны конституционных ревизий); в-третьих, эклектичность (стремление к гибридации элементов разных моделей); в-четвертых, постоянное экспериментирование с различными формами правления или их модификациями. Констатируя эфемерность конституционализма в регионе, было бы, однако, серьезным упрощением видеть в нем исключительно имитационный феномен, тем более, что сама имитация рано или поздно может привести к институционализации новых правил. Речь идет именно об экспериментировании как о систематических попытках интегрировать традиционные социальные институты в новые правовые формы и поиске инструментов для этого. Таким образом, перманентная конституционная лихорадка в постсоветских странах далека от завершения.

В этой перспективе новейшая волна конституционных поправок заслуживает специального внимания. Охватив под влиянием украинского кризиса 2014 г. весь регион в текущее пятилетие (2014—2018 гг.), она отразила кризис легитимности существующих политических режимов, привела к артикуляции фактора конституционных реформ и жесткому противостоянию различных моделей политико-правового устройства. Переворот на Украине, произведенный во имя “европейского выбора”, отказа от авторитаризма и принятия парламентско-президентской формы правления, поставил политические режимы региона перед жесткой дилеммой: согласиться с этой логикой, противостоять ей или лавировать, используя конституционные инструменты. В политическом плане способы разрешения дилеммы оказались различны — революции (внеправовое изменение конституционного строя), радикальные реформы (граничащие с пересмотром основ конституционного строя), тактические коррективы. Различны были и используемые правовые инструменты — от создания институтов учредительной власти до референдума, принятия поправок в парламенте или интерпретации отдельных положений Конституционным судом.

В содержательном плане конституционные реформы во всех странах региона объединены тремя темами: отношение к международному праву (геополитический выбор);

вопрос о форме правления (парламентская, смешанная или президентская) и правовой статус главы государства (иногда персонифицированный в судьбе действующего лидера). При кажущейся ясности этой повестки между ее основными компонентами существуют серьезные политические противоречия. Заявления о приверженности приоритетам международного (европейского) права в конституциях стран региона сочетаются с реальностью неправового режима; избрание парламентского вектора правления не исключает ограничения действия международно-правовых норм; наконец, изменение формы правления вовсе не обязательно означает уход действующего лидера, а часто предпринимается именно с целью пролонгирования его власти в новых формах или выведения его из-под конституционного контроля. Сама артикуляция выбора формы правления в политическом процессе связана не столько с теоретическими предпочтениями, сколько со стремлением обеспечить внешнюю легитимность режима или решение им текущих задач борьбы с оппозицией (что подтверждается синхронизацией подобных инициатив с электоральными циклами).

Тема формы правления, чрезвычайно привлекательная для решения мобилизационных задач власти и оппозиции, часто становится разновидностью политической “игры”, результаты которой не воспринимаются серьезно, а сами участники рассматривают предлагаемые поправки скорее как политический инструмент, от которого в дальнейшем можно отказаться. Показательны частота попыток пересмотра формы правления (вплоть до противоположной) в короткий промежуток времени; разновекторность ее интерпретаций (одна форма получает диаметрально противоположные оценки); стремление эклектически переносить элементы одной формы в другую, наконец, общая нестабильность и ограниченный объем легитимности конституционных реформ. Ни в одной стране региона конституционные реформы не отражали консенсуса всех политических сил, власти и оппозиции, а принятие поправок не означало конец конституционных дискуссий (напротив, стимулировало их активность и появление новых альтернативных проектов).

Драматический выбор формы правления не делает ее стабильной. Парадоксальным образом резкий переход к парламентской форме не исключает возрождения авторитаризма в новом обличии — за счет установления господства одной доминирующей партии (или партийной коалиции большинства) в парламенте с параллельным ограничением принципа разделения властей. Это достигается усложнением процедуры вынесения вето недоверия, расширением прав правительства ставить о нем вопрос с возможностью роспуска парламента, ограничением полномочий парламента в области принятия некоторых видов законов, с параллельным укреплением прерогатив премьер-министра по осуществлению кадровой политики в центре и регионах и ослаблением институтов судебного контроля конституционности законодательства. В таком случае вся полнота власти переходит от президента к премьер-министру (иногда ранее бывшего президентом) либо предоставляет действующему лидеру возможность сохранять контроль над политической системой даже не занимая этой должности (в качестве председателя правящей партии). Статус такого лидера теоретически может стать столь же исключительным, как главы государства с авторитарной президентской властью. Это — именно та ситуация, на которую указывает оппозиция в странах, принявших в текущий период парламентскую или парламентско-президентскую форму правления в качестве альтернативы президентской. В то же время часть авторитарных президентских режимов демонстрируют интерес к осторожному реформированию политической системы, включая парламентский компонент в структуру правления.

Преимущества и недостатки форм правления определяются не столько академическими позициями, сколько стремлением найти решение реальных проблем — учета культурных, конфессиональных и этнических факторов при осуществлении представительства, децентрализации, административной и судебной реформ, борьбы с новыми угрозами суверенитету (аморфность власти, внешнее вмешательство, терроризм), но прежде всего — поддержания гомогенности элит (властных группировок или кланов) и устойчивости лидерства. Общая интенция реформистских стратегий — укрепление действующих элит и правящих партий, но с различной политической целью — пролонгирования

полномочий, отстранения оппозиции от власти, формализации диалога с ней или стремления понравиться внешним игрокам.

Представлены три стиля мышления конституционных разработчиков — к открытости конституционным инновациям (неважно, в форме заимствований или собственных изобретений), к закрытости — стремлению к консервации существующей системы и продлению ее существования в неизменном виде, наконец, — к лавированию между старыми и новыми схемами путем тактических корректировок системы с целью придания ей большей гибкости. Они могут быть определены как стратегии конституционной реформации, контрреформации и контролируемой модернизации. Преимущества каждой из них уравниваются ее недостатками: первая означает больший динамизм (с риском дестабилизации), вторая направлена на поддержание стабильности (с риском стагнации), третья — совмещает преимущества первых двух, но предполагает существование внешнего арбитра (с риском воспроизводства авторитаризма).

Все страны региона далеки от полноценной конституционной стабильности, причем независимо от избранных форм правления. Этому способствует ряд факторов: низкая правовая культура общества, отсутствие полноценной партийной конкуренции (и стабильной партийной системы как таковой), слабость конституционного правосудия (в большинстве случаев несамостоятельного). Текущие конституционные реформы не меняют олигархической природы правящих режимов, но позволяют увидеть тенденции их развития, перегруппировку элит, кланов или лидеров. В перспективе политической трансформации стран региона важно называть вещи своими именами — отказаться от утопизма и заниматься выстраиванием институтов, способных заложить основу правовой легитимности. До появления единых правил, признаваемых всеми основными участниками политического процесса, невозможно создать устойчивые основы конституционно-правовой системы. Лишь формирование таких правил дает шанс преодолеть дисфункции олигархического конституционализма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Верховенство права как фактор экономики (2013) М.: Либеральная миссия.
- Клямкин И. (2015) 2014: год Украины. М.: Либеральная миссия.
- Краснов А.Н. (2014) Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. № 2. С. 29–45.
- Медушевский А.Н. (2011^b) Конституционный контроль и политический выбор в обществах переходного типа: к проблеме легитимности судебных решений на постсоветском пространстве // Вестник Конституционного совета республики Казахстан. Астана. Вып. 18. С. 49–64.
- Медушевский А.Н. (2016) Конституционные преобразования в постсоветском регионе: результаты предшествующих исследований // Армянский политологический журнал. № 1. С. 81–114.
- Медушевский А.Н. (2011^a) Революция в Киргизии: итоги и перспективы конституционных преобразований // Сравнительное конституционное обозрение. № 1. С. 13–32.
- Проблемы Конституционализма и его судебной защиты в государствах Восточной Европы (2014) // *Studia Politologiczne*. Warszawa. Vol. 32. S. 11–312.
- Торосян Т. (2016) Перспективы и вызовы перехода Армении к системе парламентского правления // Сравнительное конституционное обозрение. № 4 (113). С. 29–30.
- Фадеев А.В. (2016) Современный политический режим республики Беларусь: генезис и особенности // Возможен ли “Белорусский майдан?” Диагностика и вызовы для России. М.: Научный эксперт.
- Fruhstorfer A., Hein M. (Eds.) (2016) *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe*. New York: Springer.

Post-soviet political regimes: developing trends in the light of current amendments wave

A. MEDUSHEVSKY*

*Medushevsky Andrey — doctor of sciences (Philosophy), tenured professor at the National Research University Higher School of Economics. Address: 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: amedushevsky@mail.ru

Abstract

The article examines the current wave of constitutional amendments in post-Soviet area (2014–2018) as an answer to the revolutionary breakdown of political regime in Ukraine (2014) and a search for new strategies of political modernization. It traces the different attitudes to constitutional reforms agenda — revolutionary, reformist and counter-reformist, showing how the balance of power has been shifted in political regimes with parliamentary, semi-presidential and presidential systems of government. It discusses the importance of ideological grounds and substantive features of new constitutional provisions as well as legal and technical mechanisms of their elaboration, adoption and implementation in different countries of the region. The author provides an incisive account of the phenomenon of the political regimes legitimacy crisis and the role of new institutions in overcoming it.

Keywords: Post-Soviet political regimes, revolution, reform, counter-reform, breakdown of political regimes, authoritarianism, forms of government — parliamentary, semi-presidential, presidential, legitimacy crisis, constitutional amendments, political modernization

REFERENCES

- Fadeev A.V. (2016) Sovremennyy politicheskii rejim respubliki Belarus: genesis i osobennosti [Contemporary political regime of the Republic Belarus: the genesis and peculiarities]. *Vozmojen li "Belorusskii maidan"? Diagnostika i vyzovy dlia Rossii*. Moscow: Nauchnyi expert.
- Fruhstorfer A., Hein M. (Eds.) (2016) *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe*. Springer.
- Kliamkin I. (2015) *2014: god Ukrainy* [2014: The year of Ukraine]. Moscow: Liberalnaia missia.
- Krasnov A.N. (2014) Postsovetskie gosudarstva: est' li zavisimost' politicheskogo rejima ot konstitucionnogo dizaina? [Post-Soviet states: are there any dependence of political regimes from constitutional design?]. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*, no. 2, pp. 29–45.
- Medushevsky A.N. (2016) Konstitucionnye preobrazovania v postsovet'skom regione: rezul'taty predshestvujushchih issledovanii [Constitutional reforms in the Post-Soviet region: summary of previous investigations]. *Armianskii politologicheskii jurnal*, no. 1, pp. 81–114.
- Medushevsky A.N. (2011^b) Konstituzionnyi kontrol' i politicheskii vybor v obschestvach perehodnogo tipa: k probleme legitimnosti sudebnyh reshenii [Constitutional control and political choice in the societies of transitional type: the legitimacy of judicial decision's problem]. *Vestnik Konstitucionnogo soveta respubliki Kazachstan*. Astana, no. 18, pp. 49–64.
- Medushevsky A.N. (2011^a) Revolucia v Kirgizii: itogi i perspektivy konstitucionnykh preobrazovanii [Revolution in Kirgizia: results and perspectives of constitutional reforms]. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*, no. 1, pp. 13–32.
- Problemy konstitucionalizma i ego sudebnoi zaschity v gosudarstvach Vostochnoi Evropy [Problems of constitutionalism and its judicial defence in states of Eastern Europe] (2014). *Studia Politologiczne*. Warszawa, vol. 32, s. 11–312.
- Torossian T. (2016) Problemy i vyzovy perechoda Armenii k sisteme parlamentskogo pravlenia [Problems and challenges in Armenia's transition to the system of parliament government]. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*, no. 4, pp. 29–30.
- Verhovenstvo prava kak factor ekonomiki* (2016) [The rule of law as a factor of economics]. Moscow: Liberalnaia missia.