

ՀԵՏԽՈՐՀՐԴԱՅԻՆ ՏՐԱՆՏՖՈՐՄԱՑԻԱ

**Конституционные преобразования в постсоветском регионе:
результаты предшествующих исследований***

АНДРЕЙ НИКОЛАЕВИЧ МЕДУШЕВСКИЙ

Научно-исследовательский университет –Высшая школа экономики, Россия

В статье рассматривается политическое влияние конституционных изменений в постсоветских странах за последние 25 лет. Проана-лизированы и систематизированы все конституционные поправки, принятые в постсоветских государствах в целях обеспечения баланса конституционных полномочий в меняющихся социальных условиях. Классифицированы все изменения на основе формальных юридических критериев и по совокупности критериев, предложенных политологами. Выявлены реальные и потенциальные конфликты между ветвями власти, которые могут быть спровоцированы примененными формами и методами конституционного пересмотра. Проведен подробный анализ институтов, вовлеченных в процесс изменений, их обсуждения и принятия, а также формальных и неформальных процедур внесения изменений в процесс. Используются методы сравнительно-правовых исследований и когнитивного конституционализма. Раскрытие реальных мотивов пересмотра Конституции, правовых и политических форм и технологий обеспечивает возможность надежного объяснения неоднозначных тенденций конституционной реформы, достижений, неудач и подводных камней политической трансформации. Он открывает путь к полноценной конституционной инженерии, независимого конституционного контроля и возможности прогнозирования перспективных политических тенденций “новых демократий” на постсоветском пространстве.

Ключевые слова

Конституционные изменения, постсоветские государства, когнитивный конституционализм,

Вклад интернациональной литературы в разработку проблематики постсоветских конституционных преобразований может быть сведен к семи основным выводам.

Первым из принципиальных методологических выводов, которым руководствуется современная наука в изучении конституционных поправок является «восстание против юридического формализма»

* 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"

- преодоление чисто нормативистского подхода к их интерпретации и признание значения политического анализа для понимания логики конституционных изменений. Этот подход, намеченный в трудах по теории конституционных поправок, в настоящее время стал достоянием юридической социологии¹. В современной российской литературе он представлен как юристами, так и политологами².

Второй вывод - констатация взаимосвязи конституционных изменений, экономического и политического процесса³. В рамках теории демократического транзита представители этого направления рассматривали процессы демократической консолидации, обращая внимание на принятие демократических конституций, выбор формы правления, функционирование избирательной системы и эволюцию режимных характеристик. Политологическая литература традиционно концентрирует внимание на определении реальных институтов и акторов политического процесса, стремясь с этих позиций понять роль политических партий, общественных движений, элитных групп в механизме власти и функционировании политических режимов. Вклад этого важного направления исследований, однако, ограничивался отсутствием специального внимания к роли конституционных реформ вообще и поправок, в частности, которые обычно рассматривались как сравнительно незначительная корректировка установившихся моделей, причем составляющая область традиционных юристов. Исправление этой ситуации происходит только сейчас⁴. Этим, на наш взгляд, во многом объясняются ограниченные возможности теории демократического транзита, оказавшейся неспособной доказательно объяснить трансформации новых демократических режимов в направлении авторитаризма без формальной отмены демократических конституций,

¹ **Sartori G.**, Comparative Constitutional Engineering. An Inquire into Structures, Incentives and Outcomes. 2 ed. London, Palgrave, 2002.

² Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования. М., 2007; Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы. Спб., Астерион, 2009. Т.1-2; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. М., Институт права и публичной политики, 2013.

³ Верховенство права как фактор экономики. М., Либеральная миссия, 2013.

⁴ **Torosyan T.**, The Role of Constitutional Process in Transformation of Post-communist States, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 1, 5-18.

появление оригинальных гибридных режимов «много конституционализма» или «деформированной демократии»⁵.

Третий важный вывод – констатация взаимосвязи правовой формы (или «конституционного дизайна») и природы политического режима. Дело сводилось, как правило, к выяснению преимуществ одних форм правления (парламентских) перед другими (президентскими или смешанными), что определяло преимущественное внимание исследователей к «институциональному дизайну»⁶. Однако острая дискуссия по этому вопросу не привела к определенному выводу: отождествление парламентских форм с демократическими режимами, а президентских с авторитарными признается слишком схематическим: критики этого тезиса неоднократно указывали на трудность реализации вестминстерской модели парламентаризма в многосоставных (многонациональных) обществах, отмечая позитивные стороны президентских (или смешанных) систем для обществ переходного типа. В реальности постсоветского региона постановка этой проблемы должна учитывать существование переходных форм, далеких от классических моделей. В целом эта специфика постсоветских конституционных систем, выражающаяся иногда понятием «отложенного конституционализма», открывает перед элитами возможности манипулирования правовыми нормами, их радикальной трансформации с помощью поправок либо с помощью различных внеправовых (и антиправовых) методов. В результате речь идет о «гибридных режимах», «имитационной демократии», «деформированной демократии», «параконституционализме», «суррогатном парламентаризме» и т.п. формах⁷. Принятие элитой решения о введении поправки в пользу одной или другой формы правления в этой ситуации не обязательно

⁵ Дефиниция предложена в кн.: **Ясин Е. Г.**, Приживется ли демократия в России. М., НЛО, 2013.

⁶ **Linz J., Stepan A.**, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa, and Post-Communist Europe. Baltimore, The Johns Hopkins Univ. Press, 1996; **Elster J., Offe C., Preuss U.**, Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea. Cambridge, Univ. Press, 1998; **Democratic Consolidation in Eastern Europe.** Oxford, Univ. Press, 2001.

⁷ **Саква Р.**, Сравнительный анализ изменений политических режимов стран постсоветской Евразии, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2006, 4 (57), 117-127; **Шульман Е.**, Суррогаты парламентаризма, *Pro et Contra*, 2014, 1-2 (62), 124-132; **Шаблинский И.Г.**, Эволюция политического режима в России. Конституционные основы и неформальные практики. М., ТЕИС, 2014.

свидетельствует о стратегическом выборе в направлении демократизации или авторитаризма.

Четвертый вывод - о значительной специфике политико-правовых режимов на постсоветском пространстве по следующим параметрам: *во-первых*, констатируется незавершенность конституционных преобразований, которую большинство исследователей связывает с незавершенной демократической консолидацией постсоветских стран или даже полным срывом демократического транзита; *во-вторых*, догоняющий характер современного постсоветского конституционализма, который позволяет использовать понятие «догоняющей конституционной модернизации», одним из проявлений которой становятся конституционные поправки, формально отражающие заимствования норм и институтов из более развитых демократий. С этих позиций в литературе о постсоветских конституциях раскрыта роль заимствований и в целом показаны направления этих заимствований в ходе принятия и изменения конституций России и других стран региона⁸; *в-третьих*, признание неэффективности реализации важнейших конституционных принципов: эти принципы, зафиксированные конституционно, подвергаются значительной трансформации на уровне законодательных, судебных и административных практик, не говоря о неформальных практиках⁹.

Пятый вывод: все исследователи признают нестабильность конституционных достижений 90-х гг., противоречивый характер преобразований, когда последующие поправки отменяют или девальвируют результаты предыдущих. Кризис парадигмы «демократического транзита» заставил исследователей обратиться к вопросу о различных стратегиях переходного периода (революционной, реформационной и консервативной), причинах выбора одной из них, сбоях и «ловушках» переходного процесса, в числе которых отмечаются противоречия конституционного регулирования. Однако объяснение провалов правовой модернизации не выглядит однозначно: одни

⁸ Nakashidze M., The Role of Constitutional Borrowing for the Constitutional Drafting in Post-Soviet Space. World Congress of the International Association of Constitutional Law. Oslo, 2014.

⁹ Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. М., 2008; Конституционные принципы и пути их реализации. Аналитический доклад. М., ИППП, 2014.

исследователи считают, что они объясняется историческими причинами – традициями номинального советского конституционализма, другие – увязывают это явление с неукорененностью демократических институтов в социальной обстановке переходных обществ, третьи – со сбоями в их функционировании, связанными со структурой политических режимов или внешними факторами. Частью этой дискуссии являются споры о географических рамках региона (Центральная, Восточная Европа или Евразия); границах понятия переходный период (завершился он или нет); содержании понятия «постсоветского конституционализма» (выражает ли особую модель или обобщает особенности перехода к конституционной демократии). В целом продолжается дискуссия по вопросу о том, следует ли признать постсоветский конституционализм особой моделью или просто деформированным вариантом классических конституционных моделей, от чего зависит анализ перспектив его развития¹⁰.

Шестой вывод состоит в признании значения «конституционной политики» постсоветских режимов» как самостоятельного фактора их трансформации. В современной литературе представлены систематические обзоры конституционной политики постсоветских стран, поставлен вопрос о месте конституционных поправок в этой политике (говорится даже о «политике конституционных поправок»)¹¹, показано влияние конституционных моделей разделения властей (парламентской и смешанной) на конфигурацию элит постсоветских государств¹². Констатируется важность сравнения различных проектов конституционных преобразований, в том числе реконструкции «ошибочных путей» конституционного конструирования (наблюдения об амбивалентной роли конституционных поправок и способов их принятия). Это исследование, однако, находится в зачаточной стадии и не дало до настоящего времени определенных результатов.

Седьмой вывод – состоит в общем согласии о необходимости сравнительного изучения конституционной практики стран постсовет-

¹⁰ Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. Fruhstorfer A., Hein M. (Eds.). Springer, 2016.

¹¹ **Roberts A.**, The Politics of Constitutional Amendment in Eastern Europe, *Constitutional Political Economy*, 2009, **20**, 99-117.

¹² **Semenova E.**, Edinger M., Best H. Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe: Recruitment and Representation. L., N-Y., Routledge, 2013.

ского региона путем раскрытия имманентной логики конституционных изменений. Этот вывод обоснован в докладах Венецианской комиссии Совета Европы, которая видит одну из своих задач в мониторинге конституционной ситуации на постсоветском пространстве и обобщении рекомендаций национальным правительствам в виде экспертных докладов. Наиболее важным из них для целей данного исследования является обобщающий отчет Венецианской комиссии о конституционных поправках в постсоветских государствах 2010 г. (CDL-AD (2010) и ряд докладов по отдельным странам (Украине, Киргизии, Грузии, Армении). Средством для получения соответствующих материалов признается организация независимого конституционного мониторинга и, в частности, детального анализа конституционных поправок по странам как инструмента корректировки конституционной и политической системы¹³.

В целом современная литература, при значительном количестве трудов, далека от системного научного анализа постсоветских поправок – за пределами юридических подходов нет четкой концепции и критериев сравнимости поправок, преобладают работы по отдельным странам или поправкам, часто окрашенные эмоционально-политическим восприятием процессов. Выводы имеют преимущественно характер политических рекомендаций, а не доказательных положений.

Конституционный дизайн и политический режим: роль поправок в их взаимодействии

Стремление сблизить юридический (нормативный) и политологический подходы нашло выражение в использовании методов неинституционализма. Этот подход позволил сформулировать такое направление как «сравнительная конституционная инженерия» (термин Дж. Сартори), противопоставлять «жизнеспособный конституционализм» – нежизнеспособному, имея в виду возможность селекции конституционных норм и институционального проектирования¹⁴. С этих позиций констатируется целесообразность выявления взаимосвязи конституционного и институционального дизайна, намечены пути

¹³ Конституционные принципы и пути их реализации. Аналитический доклад. М., Институт права и публичной политики, 2014.

¹⁴ Designs for Democratic Stability. Studies in Viable Constitutionalism. New York, Sharpe, 1997.

систематизации конституционных изменений по юридическим и политическим параметрам.

Вклад конституционных изменений в развитие постсоветских политических режимов расценивается диаметрально противоположным образом. Одни согласны на осторожное допущение определенного влияния конституционного дизайна на структуру политического режима и в частности – конфигурацию разделения властей¹⁵. Другие, напротив, считают, что поправки (в постсоветском регионе) целиком определяются самим политическим режимом и его элитой во имя ее воспроизводства у власти: политический режим – основа конституционных изменений, а поправки лишь «зависимая переменная»¹⁶. Сделан схематичный общий вывод, который, на наш взгляд, нуждается в корректировке или как минимум в подтверждении: если для проведения конституционных реформ в странах Восточной Европы определяющими признаются формальные параметры конституционной реформы, то для стран постсоветского региона – политические параметры и интересы властных групп. По разному решаются вопросы об инициировании и продвижении конституционных поправок, причинах их принятия или отклонения в конституционном процессе, вообще механизмах принятия решений о реформировании конституций правящими элитами и лидерами¹⁷. Таким образом, нет единого ответа на вопрос о роли конституционной поправки в институциональном проектировании постсоветских режимов.

Вопреки доминирующему в литературе представлению о том, что конституционные поправки имеют подчиненную и даже техническую роль по сравнению с фундаментальными положениями действующих конституций, практика современных политических режимов показывает, что это далеко не так, а в ряде случаев вовсе не соответствует действительности. В истории мирового конституционализма представлены ситуации, когда поправки радикально меняют

¹⁵ **Краснов М.**, Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? *Сравнительное конституционное обозрение*, 2014, 2 (99), 29-45.

¹⁶ **Гиниятов Ф.М.**, Конституционные изменения в государствах постсоветского пространства и Восточной Европы, *Вестник экономики, права и социологии*, 2011, 3, 112-116; **Sidorov V. V.**, Constitutional Changes in Post-Soviet States and Eastern Europe, *The Social Sciences*, 2015, 10 (2), 67-70.

¹⁷ **Tuori K.**, Constitutional Design and the Choice of the Political Regime, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 2, 5-14, **Roberts A.**, Op. cit.

содержание действующей конституции (напр., XIV-я поправка к Конституции США), вводят новую интерпретацию ее норм (как, блок поправок 2008 г. к Конституции Франции 1958 г.), или вступают в противоречие с ними (понятие «неконституционной конституционной поправки» в юриспруденции ФРГ), иногда вообще являются инструментом введения новой конституции (современная конституция Японии введена как поправка к старой конституции Мейдзи). Подобные поправки, заставляющие говорить о радикальной конституционной ревизии, способны существенно изменить трактовку прав человека, политический строй, систему разделения властей, создать юридическую основу для принципиальных изменений существующего режима или его ключевых институтов. Отсюда – диаметрально противоположные суждения о целесообразности конституционной фиксации прерогатив учредительной власти и предельно осторожное отношение к наделению парламентов учредительными функциями и роли конституционных референдумов в принятии поправок¹⁸.

Это наблюдение, справедливое в отношении многих стран мира, особенно верно в отношении так называемых «новых демократий», которые вышли из тоталитарных или авторитарных режимов, обрели национальный суверенитет, приняли демократические конституции, но до настоящего времени не смогли завершить построение полноценно функционирующих демократических систем и оказались на распутье в отношении вектора будущего политического развития. Такова ситуация стран постсоветского региона за последние 25 лет. Их объединяет, во-первых, исходная ситуация начала преобразований (общее советское наследие номинального конституционализма); во-вторых, революционное (т.е. фундаментально неправоное) принятие демократических конституций и институтов конституционного правосудия, основанных на заимствовании различных западных моделей разделения властей (как правило дуалистическая или смешанная президентско-парламентская форма правления французского образца, сохраняющая

¹⁸ Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment. Ed. by Stanford Levinson. Princeton Univ. Press, 1995; **Roznai Y.**, Unconstitutional Constitutional Amendments. A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers. London, HSE, 2014; Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues, 1789-2015. John R. Vile (Ed.). 4-th Ed. Santa Barbara, *ABC-Clío, LLC*, 2015. Vol. 1-2.

устойчивый авторитарный тренд); в-третьих, нестабильность стратегии конституционного развития, связанная с особенностями политических режимов и логикой их конституционной трансформации, вектор которой может оказаться противоположным (от движения к демократии до реставрации авторитаризма)¹⁹.

Конституционный дизайн важен для определения вектора политико-правового развития, но влияние этого фактора носит опосредованный характер, поскольку реализуется на пересечении представлений разработчиков о прошлом (стремление избежать его ошибок) и будущем (перспективное видение идеальной модели). Как всякая целенаправленная коррекция, конституционная поправка уже самим фактом своего появления свидетельствует о несовершенстве существующей системы. Но важно определить, в чем состоит эта дисфункция, каковы альтернативные способы ее устранения (требуется ли вмешательство в текст основного закона), а главное – кто, как и почему настаивает на данном решении. Изучение мотивации разработчиков при принятии решения о целесообразности пересмотра «конституционного дизайна» представлено в ограниченной степени. Дискуссия о причинах конституционных дисфункций не привела к однозначному ответу на вопрос, в какой мере они определяются политической культурой общества, а в какой противоречиями конституционного регулирования или ошибками правоприменительной практики; причины определения соответствующей ситуации как «противоречия» или «лакуны» в конституции не становятся предметом специального анализа. Наблюдения о значении отдельных конституционных инноваций для изменений национальных политических режимов представлены преимущественно экспресс-анализом перемен в ряде стран²⁰, а ценность экспериментов по трансформации конституционного строя в одних странах (например, на Украине) признается дискутабельной для других стран региона²¹. Не

¹⁹ Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. Fruhstorfer A., Hein M. (Eds.). Springer, 2016.

²⁰ **Борисов Н.**, Конституционные альтернативы Украины: назад в будущее? *Власть*, 2011, 2, 64-69; **Хайтов М.**, Конституционные реформы в Туркменистане, *Государство и право*, 2011, 1, 88-93; **Торосян Т.**, Перспективы и вызовы перехода Армении к системе парламентского правления, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2016, 4 (113), 29-40.

²¹ **Клямкин И.**, 2014: год Украины. М. „Либеральная миссия, 2015, С.159-160.

менее важными оказываются избранные процедуры принятия поправок, которые, в случае их нуллификации конституционными судами, возвращают ситуацию вспять – к началу всего цикла конституционных изменений.

Исследование автором конституционных поправок в странах Восточной Европы и государствах СНГ последнего десятилетия, которые были проведены им в качестве эксперта Института права и публичной политики в ходе визитов в соответствующие страны региона, убедили его в том, что взаимодействие конституционного дизайна и политического режима наиболее четко раскрывается именно в дебатах о конституционных поправках, позволяющих раскрыть когнитивную мотивацию разработчиков и политические тенденции режимов²². В ситуации неустойчивого равновесия конституционная поправка может оказаться не менее значимой, чем сама конституция, поскольку определяет функционирование и интерпретацию (вплоть до пересмотра) ее норм на длительный период. С позиций данного подхода обращение к проблематике конституционных изменений, специальному изучению значимых конституционных поправок и, особенно, процедур их принятия, вполне актуально. Сами эти процедуры, по словам секретаря Венецианской комиссии Совета Европы Т.Маркерта, в настоящее время бросают «вызов новым демократиям»²³. Конституционная поправка, следовательно, есть инструмент «тонкой настройки» всего баланса властей и определения вектора политической системы.

Метод когнитивной юриспруденции в изучении конституционных поправок.

В основу исследования положен разработанный автором метод когнитивной юриспруденции, новизна которого (в сравнении с традиционными юридическими и политологическими подходами) состоит в системной реконструкции смысла конституционных

²² Медушевский А.Н., От революции к Реставрации: олигархические тенденции постсоветских политических режимов, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2010, 4, 155-178.

²³ Markert T., Constitutional Amendment Procedures as a Challenge to New Democracies. *The Impact of Constitutional Processes on Post-Communist Transformation*. 2014.

принципов и трансформации этого смысла в ходе меняющегося соотношения трех параметров – ценностей, норм и судебной практики. Важность и новизна метода состоит в том, что он позволяет преодолеть противоречия господствующих в современной литературе трех основных традиционных подходов в теории права (юснатурализма, позитивизма и реализма), сводящих суть права исключительно к этическим стандартам, действующей юридической норме или исторически сформировавшейся традиции судебной практики. В рамках метаюридического понимания права все три аспекта взаимосвязаны в юридическом конструировании смысла основных конституционных принципов, соответствующих им институтов и практик. Суть когнитивного подхода – в выяснении мотивации конституционных решений: каковы их идеологические (информационные) детерминанты; какие модели стали предметом анализа разработчиков; что было принято и отвергнуто; какая модель правового института была принята и почему, как соответствующие конституционные принципы трансформировались под воздействием практики применения²⁴.

Представители неоинституционализма неоднократно отмечали важность когнитивного подхода, но констатировали, что он не разработан в области институционального анализа. Одной из наших задач является конкретизация методологии и методик такого исследования в целях юридического конструирования. В центре внимания находятся: соотношение информационной картины мира; правовых норм, административных институтов, коммуникаций (информационный обмен) и форм социальной мобилизации в рамках системы конституционализма. Когнитивный метод позволяет обобщить такие параметры юридического конструирования реальности как психологические установки разработчиков, используемые ими нормативные конструкции и их проекция в институтах и социальных практиках²⁵. Консти-

²⁴Медушевский А.Н., Политические сочинения: право и власть в условиях социальных трансформаций. М.-Спб., Центр гуманитарных инициатив. Университетская книга, 2015.

²⁵Медушевский А.Н., Когнитивно-информационная теория как новая парадигма гуманитарного познания, *Вопросы философии*, 2009, 10; Медушевский А.Н., Когнитивная теория права и юридическое конструирование реальности, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2011, 5 (84), 30-42.

туционная поправка выступает как частный случай такого конструирования- реализованный выбор вектора политико-правового развития.

Метод когнитивной юриспруденции уже применялся автором в ходе сравнительного анализа правовых, административных и судебных реформ, при реконструкции советской модели номинального конституционализма и при изучении трансформации современного российского конституционализма²⁶. Он позволил получить значимые научные результаты и, в частности, был положен в основу коллективного проекта конституционного мониторинга, осуществлявшегося Институтом права и публичной политики в последние годы²⁷. Получение доказательных результатов усматривается в раскрытии механизмов конструирования (или реконструирования) соответствующих принципов, норм и институтов (под влиянием как юридических, так и социально-психологических факторов), отраженных в альтернативных проектах ревизии Основного закона и зафиксированных соответствующей принятой конституционной поправкой.

С этих позиций нами выдвигается следующее *определение конституционной поправки*: это такое изменение конституционных норм, которое является результатом целенаправленной когнитивной деятельности разработчиков и получает фиксацию в тексте Основного закона. Конституционная поправка есть, следовательно, фиксированный информационный продукт целенаправленной деятельности по конструированию юридической реальности – единица конституционно-правового регулирования и одновременно индикатор его развития. Данное определение имеет ряд преимуществ по сравнению с предшествующими юридическими или социологическими определениями поправки: оно позволяет учесть когнитивную сторону мотивации решения о ревизии конституции, раскрывает процесс принятия решения (селекцию альтернативных предложений о поправках), отражает взаимодействие формальных и неформальных процедур

²⁶ Медушевский А.Н., Российские реформы с позиций теории когнитивной истории. *Вопросы экономики*, 2016, 3, 131-160; Медушевский А.Н., Конституционные комиссии в СССР: структура, состав, механизмы деятельности, *Гражданское общество в России и за рубежом*, 2016, 1-2; Медушевский А.Н., Конституция как зеркало российской политики, *Полития*, 2013, 3, 160-179.

²⁷ Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса. М., Институт права и публичной политики, 2014.

трансформации конституции, но предполагает необходимость их юридической фиксации (т.е. обязательного юридического закрепления новых «правил игры» в конституции и(или) конституционном законодательстве). Таким образом, из сферы анализа устраняются все социальные и политические изменения, если они не приводят к фиксации новых норм в основном законе и одновременно в нее включаются все политические инициативы, поскольку они имеют результатом фиксированную модификацию текста конституции, конституционных законов или судебных решений. *Методика анализа* – конституционный мониторинг поправок по всем странам постсоветского региона за 25 лет и качественное обобщение его результатов по ключевым параметрам исследования. Изучение теоретических и вполне прагматических проблем конституционной трансформации постсоветских стран идет рука об руку: необходимость приведения конституций постсоветских режимов к международно-признанным стандартам демократии требует внимания к результатам реформ и процедурам конституционного пересмотра, организации независимого мониторинга их осуществления. Анализ всего инструментария постсоветских конституционных поправок безусловно важен для определения перспектив российского конституционализма и возможностей его совершенствования²⁸.

Предмет исследования: поправка как инструмент юридического конструирования политической реальности.

Тезис о самостоятельном вкладе конституционных поправок в качестве инструмента трансформации политических режимов требует разъяснений. Автор исходит из неоинституционалистского представления о том, что институты - это правила игры, формы взаимодействия, социальные конвенции, которые определяются как формальными (юридически закрепленными) правилами, так и неформальными

²⁸ **Medushevskiy A. N.**, Law and Justice in Post-Soviet Region: Strategies of Constitutional Modernization, *Journal of Eurasian Studies*, 2012, 3; **Медушевский А.Н.**, Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2013, 1 (92), 30-34; **Medushevskiy A. N.**, Problems of Modernizing the Constitutional Order: Is it Necessary to Revise Russia's Basic Law, *Russian Politics and Law*, 2014, 52, 2, March-April, 44-59.

нормами поведения. Институты включают «средства, с помощью которых правила и нормы получают свою практическую реализацию»²⁹. Таким образом, принятие конституционной поправки, меняющей конституционно установленные «правила игры» есть определенный когнитивный выбор (иногда судьбоносный) разработчиков, определяющий последующее функционирование совокупности норм, институтов и практики их применения в контексте определенных социальных порядков, длительности их существования, а также установок элит по достижению определенных целей социального развития.

Если эта гипотеза верна, то предстоит выяснить, от каких факторов зависит принятие решения о конституционной поправке (информационная среда, жесткость конституции, социальное окружение, культурные стереотипы, решение проблемы сохранения власти и ее легитимации, вопросы практического управления и многие другие). В отличие от предшествующей литературы (как правовой, так и политологической), автор видит задачу именно в том, чтобы реконструировать процесс появления поправки – от возникновения идеи ее разработки до принятия в качестве действующей конституционной нормы.

В центре исследования - вся совокупность конституционных поправок, затрагивающая форму правления, баланс разделения властей и интерпретацию их функционирования в странах постсоветского региона за истекшие четверть века. Все страны региона оказались охвачены процессом, определяемым как «конституционная лихорадка», выражением которой стали поправки конституций и конституционного законодательства в сфере разделения властей, число которых превысило 50. Наиболее важными из них следует признать поправки, определившие институциональную конфигурацию и вектор соответствующих режимов. Данный подход определяет предмет анализа (блок конституционных поправок, затрагивающих корректировку формы правления); региональные рамки (12 стран постсоветского региона, включая Россию), хронологические рамки (25 лет со времени распада СССР и образования независимых государств – достаточный

²⁹ **Норт Д., Уиллис Д., Вайнгаст Б.,** Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2011, с. 429.

период для подведения предварительных сравнительных итогов конституционной модернизации). Систематизация, каталогизация и картографирование поправок создают компактный и прочный эмпирический базис для их классификации и доказательного изучения с позиций сравнительного правоведения, когнитивной юриспруденции и политической науки, открывая возможности для типологизации, классификации и вклада в функционирование постсоветских политических режимов.

Эвристическая значимость исследования определяется отсутствием фундаментальных трудов о постсоветских поправках. Существует значительная правовая литература по вопросам эмпирического анализа конституционных поправок в классических демократиях и развивающихся странах. Однако, данная литература включает ряд важных ограничений: она, *во-первых*, как правило, ограничивается чисто нормативным анализом принятых поправок (ставших действующей нормой конституции) и практически не уделяет внимания не принятым (или отклоненным) поправкам (предложениям о поправках), которые не менее информативны для целей данного исследования (поскольку сам факт их существования имплицитно отражен в принятой поправке, а в дальнейшем может привести к ее замене контрпоправкой); *во-вторых*, не уделяет специального внимания когнитивным аспектам инициирования и продвижения поправок (в том числе внеконституционными институтами) и игнорирует неформальные параметры их обсуждения за пределами конституционных институтов; *в-третьих*, очень редко выделяет поправки в качестве самостоятельного предмета исследования, предпочитая говорить о «конституционном дизайне» (понятие, означающее особенности формы правления в ее институциональном выражении); «конституционном процессе» (как смене стадий конституционно-правового регулирования), либо о «конституционной политике» правящих режимов – политических целях, преследуемых при проведении преобразований (что снимает вопрос о самостоятельном значении поправок, подчиняя их тактическим целям элит); *в-четвертых*, содержит очень мало эмпирических исследований и наблюдений об эффекте влияния конституционных поправок на трансформацию политических режимов в странах постсоветского региона (что объясняется отчасти понятной низкой оценкой их

юридического значения, а отчасти недостаточной информированностью западных юристов о ситуации в регионе).

Вообще сохраняет значение проблема – в какой мере теория поправок и сформулированные в ней вопросы (применительно к классическим конституционным демократиям) справедливы в отношении постсоветских политических режимов, особенно тех, где существуют варианты имитационной демократии и мнимого конституционализма³⁰. В этом контексте автором исследованы тенденции политических режимов Средней Азии³¹. Практическая и консультационная значимость вопроса стала ясна автору в результате «включенного наблюдения» - он выступал экспертом ОБСЕ в ходе конституционных кризисов в Киргизии и подготовил ряд рекомендаций, которые были позитивно оценены международным экспертным сообществом и рядом государственных деятелей данной страны. Эта работа была продолжена по конституционным реформам Туркмении, Казахстана, Армении, где имел место диалог с ведущими политиками и судьями по вопросам законодательства переходного периода³². Эти вопросы находились в центре внимания автора при изучении проблем российского конституционализма.

³⁰ **Lael K. Weis.**, Constitutional Amendment Rules and Interpretative Fidelity to Democracy, *Melbourne University Law Review*, **38**, 241-280; **Roberts A.**, The Politics of Constitutional Amendment in Eastern Europe, *Constitutional Political Economy*, 2009, 20, 99-117.

³¹ **Медушевский А.Н.**, Политические режимы Средней Азии: конституционные реформы в рамках авторитарной модернизации, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2012, 4 (89) 45-60; **Medushevskiy A. N.**, Political Regimes of Central Asia: Constitutional Reforms in a Framework of Authoritarian Modernization, *The Soviet Legacy and Nation-Building in Central Asia. APRC Proceedings Series*, Seoul, 2011. N. 4, 5-28.

³² **Медушевский А.Н.**, Революция в Киргизии: итоги и перспективы конституционных преобразований, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2011, 1 (80), 13-32; **Медушевский А.Н.**, Конституционная реформа в Туркменистане: переход к демократии или модернизация авторитаризма, *Сравнительное конституционное обозрение*, 2008, 6 (67), 5-16; **Медушевский А.Н.**, Конституционный контроль и политический выбор в обществах переходного типа: к проблеме легитимности судебных решений на постсоветском пространстве, *Вестник Конституционного совета республики Казахстан. Астана*, 2011. Вып.18, 49-64; **Medushevskiy A. N.**, The Russian Constitution of 1993: What it Means Today? *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 1(2), 49-76.

Источниками информации данного исследования являются: 1) Конституции и законы о поправках; официальные и неофициальные комментарии к ним; 2) материалы редакционных комиссий и официальные отчеты об их деятельности; 3) материалы обсуждения поправок в СМИ и Интернете; имеющаяся литература вопроса; 4) данные социологических опросов, показывающие степень поддержки поправок в случае их публичного обсуждения (или одобрения на консультативном либо решающем референдуме); 5) мотивированные заключения конституционных судов в тех случаях, когда они были привлечены к оценке конституционности соответствующих законопроект о поправках; 6) экспертные оценки национальных и международных независимых институтов – прежде всего аналитические документы Венецианской комиссии Совета Европы (в частности – доклады по отдельным конституционным поправкам в странах региона); 7) персональные интервью автора с участниками разработки конституционных поправок или лицами, вовлеченными в процессы их обсуждения и продвижения – юристами, судьями, экспертами, политиками, журналистами³³.

Поскольку ключевая проблема заключается в выявлении самостоятельной роли конституционных поправок в определении институциональной структуры и вектора развития политических режимов стран постсоветского региона, предстоит проверить *следующие предположения:*

1) возможности, границы и параметры автономного (самостоятельного) вклада конституционных поправок в определение конфигурации политических режимов постсоветских стран;

2) выявление устойчивых и повторяющихся механизмов разработки и технологий принятия поправок, которые образуются на пересечении базовых конституционных норм, институциональных решений и устойчивых формальных и неформальных практик интерпретации;

3) установление когнитивных переменных, определяющих мотивацию разработчиков, сходство и различие результатов конститу-

³³ Данные виды источников проанализированы в книге: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. М., Институт права и публичной политики, 2013.

ционной ревизии по странам региона – их относительный успех, провал или воспроизводство политико-правовой нестабильности;

4) определение роли инициатив по конституционной ревизии для консолидации и реконфигурации партийно-политических сил, элитных группировок и обретения ими новой идентичности в сфере публичной политики;

5) возможности и границы прогнозирования результатов принятия поправок и их воздействия на изменение политической практики.

В целом предстоит выяснить значение этого инструмента для объяснения конечного результата трансформации режимов– консолидация демократии, реставрация авторитаризма или воспроизводство нестабильности в виде циклической смены одних форм правления другими.

Конституционные поправки как реализованный выбор элит постсоветских стран

Рамки исследования определяются его целью – раскрытие роли конституционных поправок в пересмотре установленных конституционных «правил игры» и определении самостоятельного значения этого инструмента в трансформации формы правления и политических режимов стран постсоветского региона.

Этим объясняются вводимые ограничения: *во-первых*, речь не идет об анализе режимов как таковых (их развитие подчинено воздействию очень многих факторов – от политической культуры общества до конкретных задач, решаемых руководством разных стран); *во-вторых*, предметом исследования являются не все конституционные поправки (в том числе затрагивающих фундаментальные права человека), но лишь та их часть, которая непосредственно затрагивает форму правления либо изменение функционирования важнейших институтов власти соответствующих стран; *в-третьих*, приоритетное внимание отводится механизму инициирования, продвижения и принятия поправок т.е. процессу принятия политических решений по конституционным вопросам; *в-четвертых*, специальное внимание обращено на технологии и «тактику» проведения поправок в политическом процессе (очевидно, что трансформация конституционных принципов и институтов не обязательно проводится одной поправкой – это может быть ряд сравни-

тельно незначительных изменений отдельных конституционных норм, которые в совокупности дают желаемый эффект, либо решение Конституционного суда по вопросам конституционности соответствующих законопроектов или процедур их утверждения); *в-пятых*, в отличие от традиционных правовых исследований, имеющих дело только с принятыми поправками (уже ставшими действующими нормами основного закона), в данном исследовании преимущественное внимание отведено взаимодействию принятых и непринятых поправок, т.е. когнитивному механизму селекции альтернативных конституционных норм, отражающему политический выбор элиты данной страны.

Содержательные параметры исследования:

1) выявление, описание и систематизация принятых конституционных поправок в странах региона за 25 лет. Речь идет о поправках к конституциям и конституционным законам, принятым по результатам революций и реформ новейшего времени в 12 постсоветских странах. Из этого общего числа в центре исследования оказываются поправки, ознаменовавшие радикальное или существенное изменение формы правления и политического режима и сопровождавшиеся высоким уровнем политической конфликтности в Армении (2005, 2016), Азербайджане (2002, 2009, 2016), Белоруссии (1996, 2004), Грузии (2004, 2010, 2013), Казахстане (1996, 2007, 2009, 2010), Киргизии (1994-2003, 2005, 2007, 2010, 2016), Молдавии (2000, 2010, 2016), Таджикистане (1996, 1999, 2016), Туркмении (1995 – 2005, 2008, 2014), Узбекистане (1995, 2002, 2014), Украине (2000, 2004, 2007, 2010, 2014, 2015). Особое внимание в этом сравнительном контексте уделено поправкам к российской конституции (2008, 2014). Подобно кардиограмме эти поправки фиксируют изменения формы правления, в ряде случаев (как на Украине, в Киргизии и Молдавии) представляя последовательное циклическое воспроизводство сходных моделей политического устройства.

2) проведение их классификации по формальным критериям - рубрики (к каким разделам Основного закона они относятся); масштабу пересмотра (какие ценности, принципы и нормы конституции затронуты изменениями); способу пересмотра (соотношение конституирующей и конституционной власти, роль ключевых институтов, практически вовлеченных в разработку и принятие поправок); по характеру предложенных изменений (территориальное устройство, форма правления, бикамерализм, система разделения властей, порядок

формирования и прерогативы отдельных ветвей власти и важнейших институтов); по форме (одна поправка или группа поправок, преследующих единую цель), по времени проведения (единовременное изменение или растянутое во времени); по процедурам подготовки (какой институт выступает их формальным или неформальным инициатором, разработчиком и движущей силой их проведения – парламент, правительство, президент).

3) раскрытие процедур принятия поправок с выяснением их специфики по странам, определяющейся как различием конституционных норм, законодательства, так и процедурными факторами в странах региона (гибкость конституций, существование неизменных конституционных норм; однопалатная или двухпалатная структура парламента, принимаются поправки действующим парламентом или включают созыв нового парламента, либо предполагают последующее утверждение референдумом, допускают участие в их обсуждении Конституционного суда или нет).

4) сравнительный анализ политических кризисов в странах региона, связанных с расколом в отношении целей и задач конституционной ревизии: выяснение ожиданий общества и политических партий в отношении конституционных поправок; сопоставление проектов правящих партий и оппозиции; решение проблемы квалифицированного большинства в парламенте, необходимого для продвижения поправок, подготовка и проведение конституционных референдумов (и формулировка вопросов, выносимых на них); позиции Конституционных судов; конституционные и внеконституционные факторы воздействия на принятие решений, их следствия для выхода из политического (конституционного) кризиса и обеспечения условий для устойчивого развития; характер этого выхода (путем договора или разрыва правовой преемственности).

5) реконструкция политического механизма конституционной ревизии: определение соотношения формальных и неформальных целей реформ, технологий разработки и продвижения поправок: какой актер является их подлинным инициатором; каков состав комиссии по их разработке – входят ли в него представители оппозиции; ведется обсуждение в открытом или закрытом режиме; какие институты осуществляют экспертизу проекта перед его вынесением на обсуждение; как менялись процедурные рамки в ходе обсуждения; существовали ли попытки неформального влияния на разработчиков со

стороны других институтов или политических акторов; как проходило обсуждение и принятие поправок. Самостоятельная часть исследования – выявление и сравнительный анализ политических (в том числе вполне макиавеллистических) технологий, используемых различными политическими режимами для принятия поправок (сходства и различия, использование иностранных заимствований, политический контроль, обращение к опыту других стран региона). Главное- существовал ли раскол правящей элиты в отношении установок и целей реформы, нашел ли он выражение в появлении альтернативных проектов конституционной ревизии и какими методами он был преодолен.

б) определение вклада поправок в стабилизацию конституционного (политического) строя: ответ на вопрос о том, почему одни поправки приняты, а другие нет, либо приняты в одних странах, но отвергнуты в других; какие иностранные образцы использованы разработчиками и почему; как процесс реформирования конституции выглядит во времени; какие политические интересы представлены в этом процессе; как организовано PR-сопровождение продвижения поправок, реакция на них общества; удастся ли обеспечить легитимность конституционных поправок. В целом этот подход позволяет выйти на реконструкцию альтернативных стратегий конституционной модернизации, моделирование ее динамики, сопоставление фаз конституционных преобразований по странам.

7) получение доказательных выводов о вкладе соответствующих поправок в обеспечение демократической консолидации, как первичной, так и вторичной - демократизацию политической системы или, напротив, укрепление авторитарного вектора, либо создание условий для воспроизводства конституционной нестабильности (маятниковые колебания конституционных моделей, когда последующие конституционные поправки просто отрицают предыдущие). Предстоит проверить гипотезу о роли процесса конституционной ревизии в консолидации и реконфигурации партийно-политических сил, их идентификации в публичной сфере.

Предварительные заключения, выносимые на обсуждение

Когнитивный метод – основа понимания правового и институционального проектирования в форме конституционных поправок. Методология когнитивного конституционализма представ-

ляется перспективной при изучении такой формы институционального проектирования как конституционная поправка. Конституционная поправка - результат целенаправленной когнитивной деятельности разработчиков по изменению существующих «правил игры» (ценностей, принципов, норм, институтов, процедур их деятельности), получивший формальное закрепление в качестве конституционной нормы.

Это понятие является, во-первых, ценностно беспристрастным (охватывая как конституционные реформы, так и контрреформы), во-вторых, выявляет когнитивные рамки соответствующих изменений (включая альтернативность проектов и способов их достижения), в-третьих, ограничивает проблемную область исследования принятыми и зафиксированными поправками (позитивированными в действующем праве).

Представленное определение конституционной поправки позволяет соединить когнитивные, юридические и политологические параметры анализа. Его применение способствует аккумуляции и объяснению оригинального опыта постсоветских стран в этой области (вопросы соотношения идеологии и права, конституирующей и конституционной власти, границ пересмотра основного закона, субъектов инициирования конституционной ревизии, гибкости интерпретации смысла норм и их языка, влияния заимствований и роли неформальных факторов принятия решений).

Воздействие конституционного дизайна на трансформацию политических режимов носит опосредованный характер и реализуется в ситуации принятия конституционных поправок.

Теория демократического транзита (как линейного движения к демократии) не объясняет противоречивые эксперименты конституционных преобразований в постсоветском регионе – срывы конституционализма, цикличность воспроизводства сходных форм и разновекторную направленность политических режимов.

Воздействие конституционного дизайна и режимных характеристик на избрание вектора политического развития не является взаимоисключающим: тезис о приоритетном влиянии формы правления на структуру режима, равно как и противоположный тезис о полном преобладании институциональных и политических интересов над формально-юридическими должны быть отвергнут как слишком априорные.

Конституционный дизайн выражает когнитивные установки инициаторов преобразований (в соответствии с мировым мейнстримом), цели изменений (заимствований). Реальный (неформальный) механизм власти почти повсеместно тяготеет к стабильности при разных формах правления, определяя структуру политического режима, доминирование элитных групп, способ принятия решений. Баланс соотношения конституционного дизайна и режимных характеристик – определяется практическим осуществлением конституционной инженерии. Это - «точка бифуркации», когда правовые формы получают политические гарантии реализации, а последняя находит приемлемое выражение в правовом и институциональном дизайне.

Взаимодействие конституционных и режимных характеристик наиболее четко выражается в ситуации изменений – разработки и принятия конституционных положений, выраженных в поправках, модифицирующих форму правления и модель разделения властей.

Систематизация конфликтов, связанных с принятием поправок, позволяет выстроить типологию режимов по степени конституционной стабильности и используемым стратегиям конституционных изменений. Систематизация проблемных ситуаций, возникающих в условиях разработки, продвижения и принятия конституционных изменений позволяет выявить три основных стратегии в постсоветском регионе:

– революционную – в ходе «цветных революций» (полная замена текста конституции на новый с использованием антиправовых или сомнительных с правовой точки зрения методов);

- реформационную - в режимах авторитарной модернизации (изменения конституций путем внесения серии радикальных поправок);

- консервативную - в традиционалистских авторитарных режимах (косметическое изменение конституции путем частичной корректировки отдельных норм, направленных на легитимацию или воспроизводство действующей власти, либо отдельных лидеров).

Классификация постсоветских конституционных систем по критерию используемых стратегий изменения позволяет констатировать: неэффективность поправок в первом случае (в силу непреодолимого раскола власти и оппозиции, отсутствия консолидации элиты); их определенную результативность во втором (навязанный компромисс: судьба поправок целиком находится в руках доминирующей партии при определенном привлечении оппозиции) и их

инструментальный (имитационный) характер в третьем случае (например, в режимах с de facto наследственной передачей власти).

Типология политических режимов в соответствии с использованием ими инструмента конституционных поправок позволяет разделить их на конституционно нестабильные (высокая динамика конституционных изменений тяготеет к цикличности, когда последующая поправка отрицает смысл предыдущей и возвращает ситуацию вспять к началу преобразований); развивающиеся (представлена устойчивая линейная динамика поправок, направленных к одной цели) и стагнирующие (поправки выражают тактические модификации авторитарного режима без качественного продвижения вперед). Это позволяет выстраивать градицию переходных политических систем от почти конституционных к параконституционным и вплоть до режимов мнимого конституционализма (в действительности данная классификация должна быть еще более дробной с учетом как институциональных, так и функционально-процедурных особенностей).

Успех проведения значимой конституционной ревизии зависит от сочетания когнитивных, конституционных и политических факторов: они определяют путь от формирования идеи поправки и связанных с ней институциональных ожиданий до ее формального принятия, позволяя выявить дисфункции постсоветских режимов. Факторы, от которых зависит успех или провал в проведении конституционных поправок схематично подразделяются на когнитивные, конституционные и институционально-политические.

Анализ первых раскрывает мотивацию решения о конституционных поправках, их продвижении и способах принятия. Возникает возможность реконструкции замысла конституционной трансформации – от создания первоначального проекта реформы, через его юридическое оформление (с учетом преодоления институциональных препятствий и альтернативных проектов) к принятию поправки (позитивация новых принципов, норм и институтов в действующем конституционном праве). Ориентация разработчиков на парламентские, смешанные или президентские образцы является наиболее наглядным внешним выражением этих предпочтений.

Институциональные границы принятия поправок определяются ожиданиями разработчиков – представлением о потенциальной возможности создания квалифицированного большинства в парламенте, прогнозированием поддержки инициативы другими

институтами – верхней палатой, конституционным судом или президентом, ожиданиями от вынесения процедуры утверждения на референдум. В зависимых режимах приоритет имеет поддержка поправок внешними игроками. В случае, если поправки не имеют институциональных предпосылок к принятию, речь идет о таких «поправках», которые выступают скорее формой политического пиара и мобилизации внепарламентских сторонников их инициирования.

Выбор институциональных инструментов определяется следующими политическими причинами: реализованным консенсусом элиты в отношении целей поправок (договор в рамках теории «рационального выбора»), гомогенностью (расколом) элиты - стремлением к договору либо желанием одной ее части навязать свою волю другим (конституционная поправка как способ установления политического доминирования) или стремлением правящей группы пролонгировать ситуацию неопределенности во времени (ситуации, когда одна политическая цель достигается различными конституционными поправками, когда одна поправка снимается другой, либо девальвируется путем законодательной, административной или судебной интерпретации смысла норм).

Формальное сходство содержания поправок и процедур их принятия, востребованных разработчиками в разных странах, не обязательно свидетельствует о сходстве режимов и логики их функционирования.

Анализ институциональных факторов, определяющих направления конституционного пересмотра позволяет выявить особенности функционирования формальных институтов и процедур. Выбор сходных формальных процедур конституционных изменений в постсоветском регионе не обязательно свидетельствует о сходстве решаемых задач: они могут быть сходны, различны или противоположны. Так, задача обретения конституционной стабильности может быть решена поправками, расширяющими прерогативы парламента и, напротив, сужающими их в пользу исполнительной власти. Возможно изменение этого выбора в связи с утратой правящей партией доминирующего положения в парламенте – переход от парламентской системы к смешанной и наоборот.

В сравнительном контексте это ставит под сомнение тезис о прямой связи «конституционного дизайна» с режимными параметрами, но заставляет обратиться к выстраиванию типологии механизмов их

соотношения – ситуациям, когда форма правления действительно определяет его содержание, не соответствует ему (имитационный тип легитимации), или соответствует ему только отчасти, выводя принятие политических решений из сферы конституционного контроля (различные модификации мнимого конституционализма).

Внешне предельно демократическая поправка (напр., переход от президентской системы к парламентской) или апелляция к суверену – народу (в виде референдума) может выступать (и часто действительно оказывается) инструментом пролонгации элит у власти (напр., распространенная в постсоветском регионе практика референдумов, пролонгирующих пребывание действующего лидера у власти либо превращения президента в премьер-министра при сохранении властных функций у прежнего лидера и его партии).

Когнитивный диссонанс постсоветских элит определяет противоречивость установок конституционной модернизации и нестабильность ее результатов. Нестабильность постсоветского конституционализма выражается в устойчивости вклада поправок и степени предсказуемости их влияния на трансформацию политического режима. Механизм принятия поправок раскрывает когнитивные установки элиты, соотношение формально-правовых, процедурных и технологических предпочтений. Однако именно когнитивные (а не правовые) ориентиры определяет целеполагание - используемые механизмы и технологии, включая вектор конституционной политики и стратегию заимствований.

Динамика конституционных реформ, преобразований конституционного законодательства и судебного толкования остается нестабильной и напоминает невротический цикл, выражающий смену различных психологических состояний – переход от апатии (стремления ничего не менять в установленных правилах игры) к резкому отказу от них (стремлению сбросить все фигуры с шахматной доски и начать партию с «чистого листа»), разочарованию (от отсутствия быстрых изменений к лучшему) и аутизму (желанию выдавать желаемое за действительное). Концентрированным выражением этих импульсов становятся конституционные поправки как реализованный (фиксированный в конституционном праве) компромисс общественных ожиданий и политически обусловленной формы их удовлетворения. Но их реальное функционирование

характеризует редукционизм установок: переход от провозглашения «радикальных» реформ к ограничительной трактовке смысла нововведений с последующим возвращением вспять – к привычным лекалам управления.

Устойчивость вклада поправок выше там, где выше уровень политической консолидации (ниже число сопутствующих альтернативных проектов); разработка происходит в режиме политического консенсуса (не важно, реального или искусственно обеспеченного); соблюдение формальных процедур не подвергается сомнению в обществе; принятая поправка представляет линейное развитие предшествующих изменений (а не отказ от них); наконец, получает последовательную легитимацию в ходе последующего политического развития. До последнего времени этим критериям в большей степени отвечают поправки в авторитарных режимах (которые характеризуются более высоким уровнем конституционной стабильности).

Динамика постсоветских конституционных изменений не подтверждает гипотез, сформулированных на западном материале, свидетельствуя об ограниченной легитимности конституционных институтов. Анализ динамики постсоветских конституционных изменений не подтверждает ряд общих гипотез, сформулированных на материале западных конституций:

во-первых, продолжительность существования постсоветских конституций и объем закрепленных прерогатив исполнительной власти прямо не коррелируется с уровнем частоты поправок;

во-вторых, высокий уровень частоты поправок не свидетельствует о продолжительности существования конституций и, напротив, низкий уровень частоты поправок не означает непродолжительности существования конституций. Все постсоветские конституции становятся объектом критики и корректировки практически с момента принятия, а дальнейшая их судьба прямо не связана с вносимыми поправками или отсутствием таковых (во всяком случае, не прослеживается устойчивой корреляции этих параметров).

в-третьих, жесткость конституций не является непреодолимым препятствием их пересмотра, а большая гибкость не гарантирует автоматический рост числа поправок;

в-четвертых, низкая частотность поправок не обязательно свидетельствует о росте значения судебного толкования как способа конституционной ревизии.

в-пятых, выбор используемых альтернативных стратегий и инструментов пересмотра (конституционных, квази-конституционных, и антиконституционных) определяется не столько жесткостью конституции, сколько степенью устойчивости политического режима и правящей элиты и ожиданиями успеха акции в краткосрочной или среднесрочной (а не долгосрочной) «перспективе».

В целом, данные особенности свидетельствует о незавершенности становления конституционных систем стран постсоветского региона и ограниченном объеме легитимности конституционных институтов.

Классификация поправок по формально-юридическим и политическим критериям позволяет раскрыть их вклад в выбор вектора трансформации режима и предсказуемый политический эффект. Определение места конституционных поправок в пересмотре «правил игры» внутри политических режимов позволяет классифицировать их:

1) по степени формального соответствия конституции (т.е. нормам о принятии поправок и законодательным процедурам пересмотра);

2) по степени воздействия на конституционную трактовку принципа разделения властей – ее радикальный пересмотр (фактически введение новой формы правления), корректировка существующей модели (в пользу одной из ветвей власти), менее значительные изменения;

3) по степени текущего воздействия на политическую систему (изменение структуры, порядка формирования или функционирования институтов власти);

4) по степени воздействия на перспективные тенденции политического режима (в направлении демократизации, авторитаризма или появления новых гибридных форм).

Ревизия конституционных норм без формального принятия поправок (в узком юридическом понимании термина), осуществляется тремя способами – модификациями законодательства (как конституционного, так и обычного), судебным толкованием и изменением приоритетов административного регулирования.

Радикализм поправок определяет их высокое прямое воздействие на корректировку политической системы в краткосрочной перспективе, но менее значим в долгосрочной перспективе, поскольку его

эффект снижается последующими контрпоправками, законодательными преобразованиями или использованием неформальных способов ревизии.

Негативные тенденции применения этих альтернативных инструментов конституционной ревизии очевидны: законодательство постсоветских стран под предлогом «уточнения» конституционных норм и приближения их к «жизни», способно существенно ограничить область их применения; решения конституционных судов оказываются противоречивы (вплоть до принятия взаимоисключающих решений по сходным вопросам в разных странах или на разных этапах конституционного кризиса в одной стране), а легитимность оказывается ограниченной.

Вклад неформальных политических практик остается очень значителен, их совокупное воздействие не уступает значению формальных практик, а в ряде случаев определяет их селективное применение. Неформальные политические практики, связанные с процедурами конституционного пересмотра, могут быть разделены на конституционные, экстра-конституционные и антиконституционные, различаясь по степени деструктивного воздействия на правовой строй. Они охватывают все значимые процедуры продвижения поправок в политическом процессе и могут быть сгруппированы в виде особых технологий, воспроизводящихся в странах региона.

К их числу относятся:

-искусное использование конституционной неопределенности (пробелов и противоречий в основном законе) в целях действующей элиты (что облегчается противоречивым решением вопроса о том, кто является гарантом конституции – парламент, конституционный суд, президент или сам «народ»);

-ограничение публичной информации или прямая дезинформация общественности о целях планируемой конституционной поправки, использование эвфемизмов или понятий, искажающих суть поправки, в том числе одностороннее формирование политической повестки дня (с включением политического пиара в подконтрольных СМИ);

-направленное использование институтов непосредственной демократии (референдумов) в противовес конституционным институтам представительной демократии;

-тенденциозное (политизированное) толкование норм институтами конституционного правосудия, принимающими сторону одной из ветвей власти;

-привлечение квази-конституционных институтов (различных «общественных» организаций) для выдвижения и разработки поправок (особенно, если порядок формирования и деятельности квазиобщественных организаций четко не фиксируется в законодательстве);

-изоляция оппозиции в рамках законосовещательных и законодательных институтов;

-закулисный сговор (решение вопроса о поправке в закрытом внутриэлитном режиме – за спиной не только формальных институтов, но часто и собственных политических партий);

-силовое продвижение поправок с использованием различных средств воздействия на законодателей (коррупции, манипулирования и угроз).

Структура неформальных практик отражает меняющийся вклад антиконституционных практик в принятии поправок.

Использование неформальных практик представлено по всем сферам, уровням и периодам конституционного регулирования. Оно охватывает сферы законодательных, судебных и административных практик, конституционное и обычное законодательство, а его значение возрастает в ситуациях политической нестабильности.

Если часть неформальных практик не противоречат конституции (выражая общие особенности всякого переходного политического процесса и трудности межпартийного диалога), или находятся на грани конституционности (эксплуатируя низкую политическую культуру общества и фактор слабости конституционного правосудия), то некоторые из них являются откровенно антиконституционными, подрывая легитимность соответствующих поправок. Примерами выступают: «беспринципные» соглашения политических партий (или их парламентских фракций и руководства); навязанная координация действий правящей партии и оппозиции под эгидой внешне «беспристрастного» арбитра; направленное изменение процедур обсуждения и принятия поправок в ходе их проведения; прямое или косвенное давление власти на оппозицию или суды; фальсификация избирательного процесса, информационное манипулирование.

Объем антиконституционных практик менее выражен на уровне законодательного регулирования, но возрастает на уровне регулиро-

вания парламентских процедур (изменение регламентов их осуществления), административных полномочий и принятия судебных решений по конституционным вопросам.

Каталогизация применения неформальных технологий продвижения поправок по странам позволяет выявить трудно распознаваемую расстановку сил внутри правящих режимов в отношении вектора конституционных изменений – от сторонников «легализма» до приверженцев политической целесообразности. Формальная конституционная поправка может стать результатом этих постепенных и незаметных конституционных преобразований, предварять их, или артикулировать их совокупное воздействие на трансформацию политического режима.

Признание поправок (или процедур их принятия) неконституционными не означает их автоматической юридической отмены, но ведет к вынесению конфликта в политическую плоскость: в случае раскола элиты становится основой призывов к акциям гражданского неповиновения, а иногда приводит к свержению соответствующих режимов.

Юридизация политики и политизация права в принятии поправок – две стороны проявления неустойчивости конституционной политики постсоветских режимов. Юридизация политики – общий тренд режимов, принявших конституционализм как легитимирующую основу своего существования. Однако стремление к жесткой формализации процедур делает соответствующие нормы (как правило заимствуемые из более продвинутых иностранных моделей) недееспособными, что мотивирует борьбу за их отмену. Политизация поправок – способ их актуализации в политической борьбе – определяется следующими причинами: они не вытекают из единой легитимирующей доктрины; интерпретация поправок не является нейтральной; административные практики применения норм (особенно с учетом двух предыдущих компонентов) тяготеют к принятию доктрины усмотрения, предполагающей широкую трактовку делегированных полномочий исполнительной власти (особенно в вопросах безопасности, борьбы с сепаратизмом и терроризмом).

Особенностью постсоветских стран является то, что эти способы пересмотра (точнее, изменения смысла фундаментальных конституционных принципов и норм) плохо осознаются обществом и законодателями, но активно востребованы действующими политическими режимами. Политический эффект конституционной поправки

различен в контексте общих тенденций политики права (или т.н. «конституционной политики») постсоветских режимов.

Следует признать, что некоторые поправки фактически означают завуалированный государственный переворот, осуществляемый с сохранением формальной конституционной преемственности власти при ее фактическом изменении (таковы напр., поправки, закрепляющие пожизненное президентство или вводящие бессрочный порядок переизбрания одного лидера на должность президента).

«Детские болезни» постсоветского конституционализма есть выражение конфликта целей и средств преобразований.

Рациональный выбор в конституционном проектировании сталкивается с отсутствием полноценной доктрины конституционной модернизации, принесением правовых решений в жертву политической целесообразности. Выражением дисфункции становятся:

- конфликт завышенных ожиданий общества от конституционной реформы и стремления элит сохранить политическую стабильность;

- противоречие приоритетов конституционного регулирования – обретения национального суверенитета, построения правового государства (формального равенства индивидов) и защиты прав меньшинств (первый приоритет часто противоречит второму, оба они – третьему);

- несоответствие целей и средств правового регулирования (конфликт демократии и поддержания стабильности в обществах переходного типа);

- импульсивный характер проведения - ограниченный период времени для проведения преобразований, связанных с логикой геополитических изменений (ориентация на внешних игроков), продолжительностью электорального цикла и стремлением элит (в ряде случаев национальных и этнических кланов) сохранить собственное доминирование, в частности - поддержанием у власти действующих лидеров.

Перманентная «конституционная лихорадка» выражается в эфемерности конституционных изменений, сравнительная легкость которых сочетается с разновекторной направленностью, возвратными движениями и неустойчивостью реализации.

Этот феномен отражает детские болезни постсоветских режимов: ограниченный объем их демократической легитимности,

общее недоверие к праву как форме социального регулирования, когнитивный диссонанс в отношении приоритетов конституционной политики.

Резюме: Переосмысление доктрины поправок и устранение дисфункций в их принятии – путь к устойчивому политико-правовому развитию в регионе.

Устойчивое конституционное развитие предполагает преодоление противоречий конституционного регулирования:

-доктринальное переосмысление приоритетов конституционной политики («политики поправок») правящим классом стран региона;

-достижение договора основных акторов политического процесса о долгосрочных целях конституционной модернизации (с возможностью юридической фиксации приоритетов ее стратегии, целей и инструментов продвижения);

-профессионализм и преемственность элиты развития, способной проводить эти цели в длительной перспективе в условиях сохранения демократической политической конкуренции, т.е. не смотря на изменение конфигурации политических сил в парламенте (значение публично-правовой этики и укоренения ее ценностей в общественном сознании и практике элит);

-независимость конституционного правосудия и выработка стабильной доктрины политической легитимации судебных решений в обществе (в том числе антимажоритарных решений, идущих в разрез с настроениями общества и элит);

-сравнительное изучение и обобщение опыта конституционных поправок постсоветских стран (как позитивного, так и негативного) для выявления причин дисфункций в их проведении (официальный комментарий по этому поводу);

-описание и фиксация неформальных практик продвижения поправок с целью выяснения их антиконституционного субстрата и возможностей его элиминирования путем направленного законодательного регулирования (обобщение практик и «дорожная карта» их обязывающего пересмотра);

-независимый мониторинг конституционных поправок как важнейшего инструмента корректировки политико-правовых режимов в странах постсоветского региона.

Constitutional Amendments as an Instrument of Political Regime Transformation in the Countries of the Post-Soviet Region

ANDREY N. MEDUSHEVSKY

National Research University Higher School of Economic, Russia

The article examines political effect of constitutional changes in post-Soviet states during the last 25 years. All constitutional amendments adopted in post-Soviet states are analyzed and systematized to ensure the balance of constitutional powers in changing social conditions. The article introduces the classification of all amendments on the basis of formal juridical criteria and on the set of criteria proposed by political scientists, as well as reveals the real and potential conflicts between branches of power which could be provoked by the applied forms and methods of constitutional revision. The article makes a detailed analysis of institutes involved in the process of amendments discussion and adoption, as well as formal and informal procedures of the amendment process. The methods of comparative-legal studies and cognitive constitutionalism are being used. The revelation of real motives of constitutional revision, legal and political forms and technologies provides the possibility of reliable explanation of ambiguous constitutional reform trends, achievements, failures and pitfalls of political transformation. It opens the way for the full-fledged constitutional engineering, independent constitutional monitoring and the possibility to forecast the prospective political trends of “new democracies” in post-Soviet space.