

УДК 342.413

Конституционные изменения в государствах постсоветского пространства и Восточной Европы



Гиниятов Ф.М.

Кандидат философских наук, доцент кафедры политологии Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматриваются особенности принятия конституционных поправок на материале государств Восточной Европы и постсоветского пространства. Автор предлагает рассмотреть процесс конституционных изменений с точки зрения формальных норм, особенностей форм правления и политического режима. В результате проведенного исследования становится видно, что конституционные изменения в государствах постсоветского пространства в первую очередь определяются особенностями политического режима, в то время как государства Восточной Европы, вошедшие в Евросоюз, при принятии поправок более ограничены формальными институтами.

Ключевые слова: конституции, конституционные поправки, институты, политический режим.

Падение коммунистических режимов в странах Восточной Европы привело к пересмотру старых и появлению новых конституций. Процесс перехода от авторитарных к демократическим режимам сопровождался не только сменой институтов в старых государствах. Наиболее драматичная часть этого процесса состояла в разрушении и дезинтеграции старых и появлении новых государств. Все эти процессы приводили к появлению новых конституций, которые во многом должны были решить сходные задачи: закрепить новые демократические основы существования государств, определить основы функционирования общества в условиях рыночной экономики, сформировать институциональный дизайн, который в будущем предотвратил бы возможные узурпации власти. Перед авторами конституций стояло несколько важных вопросов. Один из наиболее важных вопросов заключался в выборе подходящей формы правления. Другим немаловажным аспектом выступал вопрос о том, какую форму примут новая конституция по отношению к степени сложности внесения в их текст изменений.

Конституции в странах бывшего социалистического лагеря и постсоветского пространства принимались не одновременно, однако прошло уже достаточно времени с того момента, когда эти государства

стали свободными в вопросах своего конституционного устройства. Под влиянием различных факторов некоторые из этих государств принимали большее количество конституционных поправок, чем другие.

Российская Федерация не изменяла своей конституции вплоть до конца 2008 г. Единственное государство, которое по этому показателю находилось на одном уровне с Россией, была Польша. В текст ее конституции, принятой в 1997 году, не вносились поправки вплоть до 2006 г., когда была принята поправка, разрешившая экстрадировать польских граждан по европейскому ордеру на арест [1, с. 67]. В данном контексте справедливо сравнивать Конституцию России именно со схожей Конституцией Польши, так как Польша и Россия имеют схожие положения в конституциях, касательно процедуры принятия поправок, а так же учитывая не такие большие различия во времени, когда были приняты эти конституции. Конечно, на территории стран бывшего СССР и Восточной Европы в настоящий момент существуют конституции, которые не претерпели изменений, однако это объясняется тем, что они были приняты совсем недавно. Примерами могут выступить конституции Венгрии и Киргизии.

Для того, чтобы ответить на вопрос, насколько степень сложности процедуры принятия консти-

туционных поправок влияет на их частоту, нужно сравнить конституционные положения государств, где такие поправки принимались относительно часто, и государств, где наблюдалось малое количество конституционных поправок. Так, например, в Словакии всего было внесено 8 изменений в конституцию. Ими, в частности, в 1999 г. введены прямые президентские выборы, в 2004 г. запрещено совмещение должностей депутата парламента и Европарламента и т.д. Согласно пункту 4 статьи 84 Конституции Словакии для изменения статей конституции Словакии требуется большинство в 3/5 депутатов парламента [1, с. 68].

В Литве существуют сходные конституционные нормы, регулирующие процесс принятия поправок в конституцию. В 14 главе Конституции Литвы устанавливается необходимое количество голосов в 2/3 от общего числа членов Сейма. Особое согласие президента Литвы не требуется – если он не подписывает закон в течение 5 дней, то его подписывает председатель Сейма, закон публикуется и вступает в законную силу. За всю историю существования литовской Конституции с 1992 г. было принято 7 поправок [2].

Большое количество поправок за время своего существования претерпела конституция Латвии. Объяснение этого феномена лежит как в плоскости невысоких конституционных требований для принятия конституционных поправок (голоса 2/3 депутатов парламента по обычным статьям или референдум по ключевым статьям конституции), так и в специфике самой конституции. Дело в том, что после выхода из состава Советского Союза Латвия вернулась к Конституции 1922 г. Таким образом, потребовалось принятие определенных поправок, которые бы сделали конституцию Латвии соответствующей реалиям нового времени [3].

В Эстонии действует норма конституции, согласно которой существуют альтернативные варианты принятия конституционных поправок. Первый вариант – это рассмотрение проекта закона о конституционных поправках двумя подряд составами парламента Эстонии. Второй вариант – это всенародный референдум. Такая норма введена в случае, если какая-либо политическая партия не может инициировать принятие поправки парламентами способами в ситуации нехватки у нее достаточного количества голосов. Третий вариант – это рассмотрение поправки в чрезвычайных обстоятельствах действующим составом парламента. За время существования Эстонской конституции с 1992 г. поправки принимались всего лишь два раза, однако в ближайшее время планируется принятие поправки, касающейся подотчетности вооруженных сил Эстонии правительству, а не президенту. Таким образом, произойдет окончательное оформление Эстонии как парламента республики.

Интересным для изучения является случай Румынии. В 2003 г. на референдуме был принят целый «пакет» из 14 поправок к Конституции [4]. Эти поправки были в первую очередь связаны со вступлением Румынии в Евросоюз. Конституция Румынии называет процесс принятия поправок «пересмотром конституции» и устанавливает достаточно жесткие требования для такого пересмотра: большинство в 2/3 голосов в обеих палатах парламента и утверждения поправок на референдуме. С одной стороны, наблюдается большое количество действующих поправок к конституции, с другой стороны, если оторваться от чистого количественного анализа таких поправок, становится видно, что данные поправки были приняты в особых условиях вступления страны в Европейский союз со всеми вытекающими отсюда последствиями. Анализ политического процесса в современной Румынии также показал, что президент активно пытается провести в жизнь еще несколько важных поправок, реформирующих структуру и конфигурацию высших органов власти в стране. В 2009 г. состоялся референдум, на котором гражданам Румынии задали вопрос о реформе двухпалатного парламента в однопалатный с числом, не превышающий 300 членов [5]. Население ответило утвердительно, однако, как уже было сказано выше, конституция Румынии устанавливает требование одобрения конституционных поправок со стороны обеих палат парламента. С этой позиции возможность принятия таких поправок становится сомнительной, так как будут ли депутаты верхней палаты румынского парламента голосовать за ликвидацию своего места работы даже в условиях того, что на референдуме большинство румын высказались за такие реформы? Ответ, очевидно, будет отрицательным. Проводя референдум, глава государства, в первую очередь, преследовал политические цели и хотел показать избирателям, что истинным защитником интересов народа является именно президент, а не парламента.

Изменения, которые вносились в конституцию Белоруссии, четко отражают процесс концентрации властных полномочий в институте президентства. В 1996 г. произошел переход к полупрезидентской республике, а в 2004 г. из конституции были изъяты положения о предельных сроках президентства [6]. Процедура принятия поправок в Белоруссии усложняется двухпалатной структурой парламента, однако все принятые поправки всегда проходили через всенародный референдум. Это было связано как с вопросами, выносимыми на голосование, так и с желанием белорусского лидера получить максимальную легитимность в глазах избирателей.

Драматичные события развернулись вокруг внесения поправок в украинскую конституцию. Для изменения большинства ее статей достаточно квалифицированного большинства в 2/3 депутатов

Верховной Рады. Лишь проект изменений в некоторые разделы, определяющие основы конституционного строя, требуют как утверждения со стороны парламента, так и всеукраинского референдума [7]. В 2004 г. состоялась так называемая политическая реформа, согласно которой часть полномочий перешла от президента к премьер-министру и парламенту. Однако острая межпартийная борьба и осознание различными политическими силами того, что в существующей конфигурации именно институт президентства является наиболее влиятельным среди всех других институтов, привели к тому, что в 2010 г. новая администрация президента Украины приложила максимум усилий, чтобы Конституционный суд Украины признал политическую реформу 2004 г. не соответствующей конституции и отменил ее. В исследуемом случае мы видим, что активным участником процесса изменения конституции выступает Конституционный суд [8]. В других государствах судебная власть также участвует в процессе надзора и контроля над процессом изменения конституций, но лишь на примере Украины эта ветвь власти стала по-настоящему активным участником конституционного процесса, став в один ряд с президентом и парламентом.

Наконец, Конституция Российской Федерации является собой пример наиболее сложной конституции с точки зрения внесения в нее поправок. В сравнительной перспективе можно отметить следующие моменты. В отличие от остальных государств, как постсоветского пространства, так и европейских стран бывшего социалистического лагеря, Россия является федеративным государством. Из этого вытекают два важных следствия по отношению к процессу принятия изменений российской конституции. Во-первых, парламент России является двухпалатным (это является одним из признаков федеративного государства), а значит, для принятия проекта поправок к конституции требуется согласие обеих палат. Во-вторых, одобрение конституционных поправок должны высказать не менее 2/3 законодательных органов власти от общего числа субъектов Российской Федерации [9]. В сравнении с предыдущими рассматриваемыми случаями видно, что требования, предъявляемые к процедуре принятия конституционных поправок России, являются самыми высокими как на территории государств постсоветского пространства, так и на территории европейских стран бывшего социалистического лагеря.

Проведенный анализ показал, что в условиях отсутствия необходимости утверждения конституционных поправок со стороны верхней палаты парламента процедура принятия поправок становится значительно легче и вероятность принятия большего числа поправок возрастает.

Еще один важный вывод заключается в том, что парламентские формы правления также позволяют

проводить конституционные изменения более легко по сравнению со смешанными формами правления. В данном случае нет смысла говорить о президентских формах правления, так как в чистом виде президентских форм правления в рассматриваемых государствах нет. В парламентских республиках политическая власть сосредоточена в руках правительства, которое формируется парламентом на основе победившей на выборах партии или коалицией партий. Если у правящей партии или коалиции есть необходимое для принятия конституционных поправок большинство в парламенте, то на политическом пространстве не остается сил, способных сопротивляться таким поправкам. В смешанных формах правления, в которых президент наделен реальной властью, мы можем наблюдать определенные противоречия между ним и парламентом. Исход такой политической борьбы мы можем наблюдать в принятии конституционных поправок как в случае с Украиной, Белоруссии и, возможно, в Румынии. Но более сложная институциональная структура порождает более сложную процедуру согласования различных интересов сил при принятии той или иной поправки.

При дальнейшем анализе как количественной, так и качественной стороны принимаемых конституционных поправок становится понятно, что кроме институциональных факторов, таких, как особые условия процедуры принятия поправок и особенностей формы государственного правления и устройства, важную роль играет такая сущностная характеристика политической системы как режим. Дело в том, что часто изменения конституций в государствах, переживающих переход от авторитаризма к демократии, отражают особенности борьбы за политическую власть.

Например, в действующей конституции Туркменистана нет положения, ограничивающей количество президентских сроков для одного лица. Долгое время несменяемым президентом Туркмении был Сапармурат Ниязов. Впервые он был избран на пост президента в 1990 г. В 1999 г. Народный совет назначил его пожизненным президентом Туркмении. После его смерти в 2006 г. была проведена конституционная реформа, однако говорить о демократизации Туркменистана преждевременно. 26 сентября 2008 г. в Туркмении была принята новая редакция конституции, предполагающая увеличение срока полномочий президента с 5 до 7 лет [10].

В Казахстане проблема продления сроков президентских полномочий была также решена с помощью референдума и конституционных поправок. 18 июня 2007 г. парламент Казахстана принял во втором, окончательном чтении поправки в конституционный закон о президенте республики, в соответствии с которыми срок полномочий главы государства сокращается с семи до пяти лет. Эта норма

вступает в силу в 2012 г., когда истекает срок полномочий президента Нурсултана Назарбаева, избранного на этот пост в 2005 г. [11]. В действующей казахской конституции есть норма, которая устанавливает, что одно и то же лицо не может быть избрано президентом Казахстана более двух раз подряд. В то же самое время, согласно конституционной поправке, принятой на всенародном референдуме в 2011 г., эта норма не распространяется на действующего первого президента Казахстана.

В конце 2008 г. в российскую Конституцию были внесены поправки, которые увеличили конституционные сроки полномочий Президента России, Государственной Думы и усилили ответственность Правительства России перед нижней палатой парламента¹. Сравнивая российскую конституцию со схожими конституциями соседних стран стоит отметить, что российская конституция, оставаясь долгое время неизменной, выполняла важную функцию институционального стабилизатора политической системы, так как уверенность политических акторов в незыблемости политических правил и норм является важным признаком демократичности режима. При анализе текстов конституций стран постсоветского пространства на вопрос о степени сложности процедуры принятия конституции, становится понятно, что часто такие институциональные преграды не имеют решающего значения в процессе принятия конституционных поправок. Более высокую роль играет особенности политического режима. Российская политическая практика здесь является крайне показательной, так как после установления конституционного контроля над парламентом после выборов 2007 г. правящая элита воспользовалась этим и приняла выгодные для себя поправки. Ключевую роль в принятии поправок к российской Конституции сыграло желание политических акторов отодвинуть «временные горизонты» в условиях низкой подотчетности политиков перед обществом. При этом принятие нормы, устанавливающее квази-ответственность правительства перед парламентом, нельзя рассматривать как серьезное изменение институциональной среды, так как парламент в данном случае не получает дополнительных властных полномочий по воздействию на правительство, он может лишь влиять на установление контроля над определенной повесткой дня. Социальный контекст в российском случае не играл какой-либо значимой роли. Возможно, если правящая элита решилась бы на серьезные политические реформы и модернизацию политической системы, поправки в конституцию носили бы другой характер.

Проведенное исследование показало, что сами по себе институциональные ограничения, накладываемые

на процедуру принятия конституционных поправок, или особенности формы правления не являются теми факторами, которые могут полностью и исчерпывающе объяснить природу происхождения изменений конституций. Многофакторность политической жизни, сложная взаимосвязь права и политики – все это лежит в основе тех сложностей, с которыми сталкивается исследователь при изучении конституционных изменений в политико-правовой сфере молодых государств, возникших на территории бывшего СССР и Восточной Европы. И если европейские страны, вошедшие в состав Европейского Союза, могут похвастаться наличием правового государства, то странам постсоветского пространства еще предстоит сделать многое в этом направлении. В сфере конституционных изменений демократические страны ориентируются в первую очередь на закон, на формальные демократические институты. В то же время в таких странах как Белоруссия, Россия, Казахстан особенности политического режима, стремления политических элит и лидеров удержать политическую власть толкает их к изменениям конституций, а формальные институты играют вспомогательную роль, оформляя уже принятые решения. Иными словами, выявленные закономерности конституционного развития в демократических странах не всегда будут справедливы для стран, где право не является авторитетом и регулятором политической жизни, а лишь формальной, легко изменяемой ширмой для реальных политических процессов.

Литература:

1. Конституции мира // Коммерсантъ Власть. – 2007. – № 33 (737). – С. 65-70.
2. Roberts A. The Politics of Constitutional Amendment in Eastern Europe // Constitutional Political Economy. – 2009. – № 20. – P. 99–117.
3. Encyclopedia of world constitutions / Ed. by G. Robbers. – NY: Facts on File, 2007. – 518 p.
4. Constitutional law of 2 EU member states: Bulgaria and Romania: the 2007 enlargement / Ed. by E. Tanchev, M. Belov. – 2008. – 316 p.
5. Румынский президент выиграл первый тур выборов // Рос. Газ. – 2009. – 23 ноября. – URL: <http://www.rg.ru/2009/11/23/rumynia-site-anons.html>.
6. Мясникович М. Современная Беларусь: энциклопедический справочник. – Минск: Белорусская наука, 2006. – 773 с.

¹ Поправки были опубликованы в «Российской газете» и вступили в законную силу 31 декабря 2008 г.

7. Вениславский В. Правовая охрана конституции как необходимое условие стабильности конституционного строя Украины // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 2. – С. 31–40.
8. Борисов Н. Конституционные альтернативы Украины: назад в будущее? // Власть. – 2011. – № 2. – С. 64–69.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ».
10. Хаитов М. Конституционная реформа в Туркменистане // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 88–93.
11. Нурсултан Назарбаев пообещал оставаться президентом столько, сколько ему позволят народ и здоровье // Рос. Газ. – 2011. – 28 января. – URL: <http://www.rg.ru/2011/01/28/sily-anons.html>.

Constitutional changes in post soviet and Eastern Europe states

F. Giniyatov
The Kazan (Volga Region) Federal University

The article deals with the features of the constitutional amendments on the material of the states of Eastern Europe and post-Soviet area. The author proposes to consider the process of constitutional changes in terms of formal rules governing these changes, the characteristics of forms of government and the political regime in these countries. The investigation shows that the constitutional changes in post-Soviet countries are determined primarily by features of the political regime, while the states of Eastern Europe included in the European Union, in adopting the amendments are more limited formal institutions.

Key words: constitutions, constitutional amendments, institutions, political regime.

