

Конституционная модернизация в государствах СНГ: тенденции и динамика последних пяти лет

Т.С. МАСЛОВСКАЯ

В статье рассматривается динамика конституционных изменений в государствах СНГ за последние пять лет. Выделяются и рассматриваются тенденции конституционной модернизации в государствах постсоветского пространства. Обращается внимание на особенности проведения последних конституционных реформ в странах СНГ, включая расширение участия граждан в процессе конституционной модернизации. Исследуются некоторые общие направления конституционной модернизации на постсоветском пространстве. Высказывается мнение об усилении национального компонента в конституциях.

Ключевые слова: конституция, конституционная модернизация, конституционные ценности, конституционные принципы, институциональная система, тенденции, государства СНГ.

The article examines the dynamics of constitutional changes in the CIS countries over the past five years. Trends in constitutional modernization in the states of the post-Soviet space are identified and discussed. The attention is drawn to the features of the latest constitutional reforms in the CIS countries, including the expansion of citizen participation in the process of constitutional modernization. Some general directions of constitutional modernization in the post-Soviet space are explored. An opinion is expressed about strengthening the national component in constitutions.

Keywords: constitution, constitutional modernization, constitutional values, constitutional principles, institutional system, trends, CIS states.

Прогрессивное развитие государства и общества, динамичный характер которого отмечается сегодня, предполагает конституционно-правовое обновление, конституционную модернизацию. Современный период конституционного развития многих государств СНГ свидетельствует о новом этапе, отражающем как изменения в обществе и государстве, так и современные вызовы (социальные, экологические, экономические, политические и др.). За последнее пятилетие во многих постсоветских государствах прошли конституционные реформы: в 2020 г. – в России, в 2021 г. – в Кыргызстане, в 2022 г. – в Беларуси, Казахстане, в 2023 г. – в Узбекистане, Туркменистане. Анализ данных реформ представляет определенный научный интерес в целях определения общих черт и специфических особенностей конституционной модернизации в государствах СНГ.

Принятие в 90-е гг. XX в. в странах СНГ конституций явилось результатом отказа от социалистической модели и признание либерально-демократической модели общественного развития. Учитывая национальную специфику, принятые на первоначальном этапе конституции во многом *имели определенное сходство*, в их основу были положены классические принципы либеральной демократии, они закрепили ряд одинаковых норм, принципов и институтов. Отметим, что, формализуя переход от одного типа государства к другому путем закрепления новых принципов и институтов, отрицавшихся ранее (например, принципы верховенства права, разделения властей, многопартийности и др.), *многие постсоветские конституции подтвердили в своих текстах непрерывность конституционного процесса, преемственность в конституционном развитии*, закрепив в преамбуле связь с фундаментальными принципами (Армения) или традициями своей государственности (Азербайджан, Беларусь, Узбекистан и др.), непрерывность государственности (Молдова).

Сложившаяся в 90-е гг. XX в. в странах СНГ модель постсоветской конституции носила переходный характер, отражая смену вектора общественного развития. Принятые конституции не всегда могли адаптироваться к новой экономической и политической реальности, что предопределяло необходимость внесения в них изменений и дополнений. Уже через несколько лет после принятия конституций в некоторых государствах постсоветского пространства в них вносятся изменения и дополнения (например, в Беларуси в 1996 г., Кыргызстане в 1994 г., 1996 г.) либо принимается новая конституция (Казахстан в 1995 г.).

Определенный всплеск конституционного реформирования наблюдается в первое десятилетие XXI в. (Азербайджан в 2009 г., Армения в 2005 г., Беларусь в 2004 г., Казахстан в 2007 г., Россия в 2008 г., Кыргызстан в 2010 г. и др.), последнее десятилетие знаменует собой период активного реформирования конституций стран СНГ (Азербайджан в 2016 г., Армения в 2015 г., Беларусь в 2022 г., Казахстан в 2017 г., 2019 г., 2022 г., Кыргызстан в 2021 г., Россия в 2014 г., 2020 г., Таджикистан в 2016 г., Туркменистан в 2016 г., 2023 г., Узбекистан в 2016 г., 2017 г., 2023 г. и др.).

В целом, с момента принятия во все конституции постсоветского пространства были внесены изменения, объем и количество таких изменений были разными (например, в Армении в Конституцию вносились изменения и дополнения два раза, в Азербайджане – три, в Беларуси – четыре, в Казахстане – семь раз). Безусловно, нельзя подходить к указанным изменениям с арифметической точки зрения, необходимо анализировать их содержание. В целом, для государств СНГ в последнее десятилетие характерна *высокая динамика конституционных преобразований*.

Использование конституционных поправок «в качестве инструмента адаптации конституционного устройства к изменяющимся социальным реалиям» [1, с. 82] выступают характеристикой современной эпохи. В литературе «стали говорить о наступлении эпохи конституционного ускорения, которая является составной частью социального ускорения, предполагающего постоянное и стремительное вмешательство в деятельность сложившихся институтов» [1, с. 82].

Представляется, что в современных условиях можно вести речь о *постоянном характере процесса конституционной модернизации*: для того, чтобы идти в ногу со временем, необходимо осовременивать конституционный текст посредством как внесения изменений и дополнений в Конституцию, так и в текущее законодательство, а также посредством деятельности специализированных органов конституционного контроля, в первую очередь, правообразующей. Полагаем, данная тенденция сохранится. Переход от исключительности конституционной модернизации к постоянному реформированию Конституции на постсоветском пространстве будет распространяться в будущем.

Конституционная модернизация в государствах СНГ идет по пути изменения конституции (Беларусь, Казахстан, Россия и др.), причем конституция иногда излагается в новой редакции (как в Армении в 2015 г., в Узбекистане в 2023 г.) или смены конституции (например, в Кыргызстане в 2010 г., 2021 г.). Не оценивая в рамках настоящей публикации достоинства и недостатки указанных путей, отметим, что принятие новой редакции конституции, по нашему мнению, выступает результатом внесения поправок, существенно изменяющих принципы устройства государства и общества, относящиеся к материальному ядру конституции.

Формирующейся тенденцией на постсоветском пространстве выступает *расширение участия граждан в процессе конституционной модернизации*. Причем такое участие на практике осуществляется на ее различных стадиях, хотя сама возможность и формы участия не везде законодательно определены. На практике используются различные формы участия граждан, которые реализуются одновременно с подготовкой проекта конституционных изменений, либо (что встречается реже) – до такой подготовки, а также после подготовки соответствующего проекта.

В государствах СНГ чаще используется опосредованный способ участия граждан в разработке конституции, поправок к ней через специальный орган по разработке конституции (конституционная комиссия, рабочая группа и др.), который формируется, как правило, путем назначения посредством включения в его состав представителей общественности, состоящий также из специалистов, экспертов, парламентариев и других лиц (Беларусь, Казахстан, Россия и др.).

Обратим внимание на то, что в странах СНГ возрастает активность граждан в работе над содержанием конституционных изменений и их обсуждением. Так, в Беларуси диалог с обществом в отношении предполагаемых конституционных изменений был начат осенью 2020 г., вовлечение общественности в обсуждение предложений происходило в различных организационных формах (работа диалоговых площадок, направление предложений в государственные органы и др.). Непосредственно в Конституционную комиссию в период ее активной деятельности поступило более 1100 конкретных предложений о корректировках конституционных норм, которые были проанализированы. Кроме того, более 15000 предложений было высказано на диалоговых площадках с участием представителей политических партий, общественных объединений, научной общественности, средств массовой информации. Прошли широкие научные дискуссии, конференции, на которых также рассматривались возможные поправки в Конституцию [2].

В Российской Федерации в ходе конституционных преобразований 2020 г. рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ стала одним из основных каналов выражения народной конституционной (правотворческой) инициативы, обобщив более 1000 предложений [3, с. 13]. В Конституционный совет Кыргызстана, образованный 20 ноября 2020 г. в целях участия в подготовке новой Конституции, поступило около 1000 предложений от граждан, специалистов в различных областях, общественности [4, с. 191].

Необходимо обратить внимание на тот факт, что несмотря на факультативный характер проведения публичного обсуждения официального проекта конституционных изменений, практика многих государств постсоветского пространства (Армения, Беларусь, Россия и др.) демонстрирует постоянное использование данной формы, формируя правовую традицию обязательного проведения такого обсуждения с гражданами в силу значимости данного вопроса в целом, а также важности рассматриваемых изменений фундаментального акта государства, выступающего общественным договором.

В единичных случаях обсуждение официального проекта конституционных изменений конституционно закрепляется в качестве обязательного элемента процедуры конституционного пересмотра (Узбекистан). Так, в Узбекистане в 2023 г. было проведено всенародное обсуждение по проекту Конституционного закона, всего от населения поступило свыше 220 тысяч предложений по его совершенствованию, из которых каждое четвертое отражено в проекте [5].

Отметим, что практически все конституционные реформы последнего пятилетия были проведены с использованием процедур непосредственного участия граждан по их принятию: референдума (Беларусь 27 февраля 2022 г., Казахстан 5 июня 2022 г., Кыргызстан 11 апреля 2021 г., Узбекистан 30 апреля 2023 г.), общероссийского голосования (1 июля 2020 г.).

Общей особенностью конституционной модернизации в странах СНГ является *масштаб и углубленный характер трансформации конституционного текста*. Следствием масштабной и углубленной трансформации конституционных предписаний выступает *увеличение объема конституционного текста и его детализация*, во многом обусловленная расширением объектов конституционного регулирования. Если на первоначальном этапе конституции стран СНГ были более лаконичными, на сегодняшний день они стали более детализованными и развернутыми.

Конституционализация новых объектов выступает характерной чертой современных конституций XXI в. (речь идет как о принятых, так и существенно обновленных конституциях). Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, современные конституции становятся документами государства и общества, ...они расширяют объект регулирования и придают ему комплексный, системный характер [6, с. 23].

В результате проведенных за последние пять лет конституционных реформ в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, России, Узбекистане в тексты учредительных документов были включены новые правовые конструкции – новые принципы, новые нормы и/или новые институты, выступающие в качестве принципиально новых либо модернизирующие существующие. В целом, такие конституционные изменения, призванные придать современный облик конституционному тексту, свидетельствуют о конституционной модернизации.

Так, в результате трансформации конституционных текстов в них были включены новые принципы: например, принцип социальной ответственности (Беларусь в 2022 г.), принцип солидарности (Узбекистан в 2023 г.), принцип конституционно-правовой ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед народом (Кыргызстан в 2021 г.).

В отношении новых конституционных норм обратим внимание на появление в конституционных текстах ряда положений, демонстрирующих модернизацию отдельных конституционно-правовых институтов (например, конституционного статуса личности, избирательного права, системы государственных органов, конституционного контроля и др.), формализующих используемые на практике категории (например, публичная власть – включена в Конституцию РФ в 2020 г.), а также переводящих на конституционный уровень положения законодательных актов.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, «перевод положений законов на конституционный уровень, их «восхождение» в Конституцию – новое явление для российской конституционной практики, уже получившее в доктрине название – конституционная легитимация законодательных норм» [3, с. 21–22]. Данный инструмент использовался в процессе обновления российской Конституции в 2020 г., белорусской Конституции в 2022 г. Так, в Республике Беларусь перевод на консти-

туционный уровень был реализован в отношении ряда законодательных положений путем более детальной или лаконичной регламентации. Речь идет, например, о положениях об инновациях (ч. 4 ст. 51, ч. 5 ст. 107), персональных данных (ч. 2 ст. 28), государственно-частном партнерстве (ч. 5 ст. 107) с опорой на действующие законодательные акты. Данные положения выступают новыми для конституционного регулирования, но не являются таковыми в рамках законодательного регулирования. Возведение в ранг конституционных норм отдельных законодательных положений усиливает их значение и трансформирует их юридическую силу.

В конституциях закрепляются новые объекты не только конституционного, но и в целом правового регулирования, которые выступают конституционным началом для дальнейшего правового регулирования. Некоторые из них, по нашему мнению, можно именовать конституционными инновациями, что выступает проявлением конституционной модернизации.

Принципиально новым объектом конституционного регулирования является гражданское общество. Анализ положений новых конституций XXI в. показывает, что термин «гражданское общество» достаточно редко встречается в учредительных актах. На постсоветском пространстве данный объект был закреплен в результате последних конституционных реформ в Основном Законе Республики Беларусь, Кыргызстана, Российской Федерации, Узбекистана. Причем регламентация на конституционном уровне гражданского общества в белорусском Основном Законе осуществляется при определении состава Всебелорусского народного собрания (в свою очередь также являющимся новым объектом конституционного регулирования и нуждающимся в отдельном анализе), в российской Конституции – посредством закрепления полномочия Правительства осуществлять меры по поддержке гражданского общества, в кыргызской Конституции – через полномочие Кабинета Министров обеспечивать эффективное взаимодействие с гражданским обществом. Следует отметить, что в новой редакции Конституции Узбекистана 2023 г. появилась новая глава XIII «Институты гражданского общества», включенная в раздел третий «Общество и личность», в которой определяется, что «институты гражданского общества, в том числе общественные объединения и другие негосударственные некоммерческие организации, органы самоуправления граждан, средства массовой информации образуют основу гражданского общества» (ч. 1 ст. 69), закрепляются основы деятельности общественных объединений, включая политические партии, профсоюзы, религиозных организаций.

Отмечая ослабление влияния глобализационных процессов на конституционное развитие стран СНГ в последние пять лет (за исключением отдельных государств), конституции, сохраняя общие базовые принципы (народный суверенитет, разделение властей и др.), все более четко проявляют специфические черты. Конституции становятся более узнаваемыми применительно к конкретной стране, вводят оригинальные правовые конструкции, что усиливает их самобытные черты. В литературе отмечается, что «конституционные реформы XXI в. демонстрируют уникальный всплеск самобытности» [3, с. 18]. Данный тезис относится и к ряду постсоветских государств (Беларусь, Россия и др.). По справедливому утверждению О.И. Чуприс, изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь 2022 г. олицетворяют самобытность Основного Закона [7].

Данная тенденция проявляется, полагаем, прежде всего, в усилении национального компонента в конституции. Так, в учредительные акты государств (как правило в преамбулы), включаются положения о сохранении национальной самобытности (Беларусь), об опоре на культурные и духовные традиции (Беларусь), об опоре на более чем трехтысячелетний исторический опыт развития государственности, а также научное, культурное и духовное наследие великих предков, внесших бесценный вклад в мировую цивилизацию (Узбекистан), о сохранении верности традициям предков, о следовании заветам Манаса Великодушного жить в единстве, мире и согласии, в гармонии с природой (Кыргызстан).

Преемственность в развитии Российского государства провозглашается в новой ст. 67.1 Конституции РФ. Более того, Российская Федерация конституционно провозглашается правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации (ст. 67.1).

В Конституцию РФ в 2020 г. были включены положения о русском языке как языке государствообразующего народа, «о культуре как уникальном наследии многонационального наро-

да, о сохранении этнокультурного и языкового многообразия, веры в Бога, исторической правды памяти защитников Отечества, традиционных в России семейных ценностей и др.» [3, с. 19]. Таким образом, поправка 2020 г. закрепила в российской Конституции социокультурный код, что относится к ее оригинальным чертам. В целом можно говорить об усилении как конституционных положений о национальной самобытности (языке, религии, культуре, традициях), подчеркивающих уникальность народа, так и о преемственности государственного развития.

Общей чертой конституционных реформ, прошедших в последнее пятилетие в государствах СНГ и свидетельствующих об усилении самобытности содержания текстов конституций, является усиление ценностной составляющей Конституции путем расширения и уточнения каталога конституционных ценностей. Например, в конституциях нашли отражение такие ценности как мир (Беларусь), гражданское согласие (Беларусь), межконфессиональное и межнациональное согласие (Узбекистан), благополучие граждан (Беларусь) или достойная жизнь граждан (Узбекистан), процветание государства (Беларусь, Узбекистан), социально справедливое общество (Беларусь) или социальная справедливость (Узбекистан), солидарность (Узбекистан), брак как союз женщины и мужчины (Беларусь, Россия), патриотизм (Беларусь, Россия), историческая правда и историческая память (Беларусь, Россия) и др. Отметим, что положение о приверженности не только общечеловеческим, но и национальным ценностям декларируется в Преамбуле Конституции Узбекистана в редакции 2023 г.

Одним из направлений конституционных реформ на постсоветском пространстве выступает изменение типа существующей республиканской формы правления (Кыргызстан), и, как следствие, – перераспределение полномочий между ветвями власти. Совокупный эффект введенных нововведений приводит к перестройке отношений между ветвями власти.

Опыт конституционной модернизации в странах СНГ продолжает демонстрировать поиск оптимальной модели взаимоотношений главы государства с парламентом и правительства с акцентом на расширение полномочий законодательной власти (в частности, в кадровой сфере, контрольные полномочия и др.). За последние пять лет серьезным изменениям в этой части подверглись, в частности, основные законы Беларуси (2022 г.), Казахстана (2022 г.), Кыргызстана (2021 г.).

В некоторых государствах СНГ в результате последних конституционных реформ можно наблюдать укрепление судебной власти, что в большинстве случаев связано с развитием конституционного правосудия (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан).

Наблюдаются внутриинституциональные изменения. В отношении парламента следует отметить переход от пропорциональной к ассиметричной смешанной избирательной системе (в Казахстане примерно 30 % Мажилиса (нижней палаты) формируется по мажоритарной системе, в Кыргызстане – 40 % Парламента), введение отзыва депутатов (Казахстан, Кыргызстан).

Представляется возможным выделение возникающего перспективного, по нашему мнению, направления совершенствования организации и деятельности парламента – сокращение численности парламентариев. Так, в Узбекистане уменьшилось количество членов Сената со 100 до 65, в Кыргызстане – членов парламента со 120 до 90. Полагаем, данная тенденция будет укрепляться, учитывая необходимость модернизации отношений между избирателями и их представителями, обусловленную в том числе расширяющимися возможностями использования информационно-коммуникационных технологий, дальнейшей цифровизацией при отсутствии объективной необходимости наличия значительного корпуса парламентариев.

Усиление самобытности содержания конституций некоторых постсоветских государств проявляется в конституционализации статуса новых представительных органов: в 2021 г. в Кыргызстане – Народного Курултая – общественно-представительного собрания, которое дает рекомендации по направлениям общественного развития; в 2023 г. в Конституцию Туркменистана была включена статья 6¹: «Халк Маслахаты Туркменистана является высшим представительным органом, представляющим интересы народа Туркменистана, порядок его создания и полномочия определяются Конституционным законом». В Республике Беларусь в соответствии с новой ст. 89¹ Конституции Республики Беларусь Всебелорусское народное собрание становится высшим представительным органом народовластия, по мнению Г.А. Василевича, – «высшим представительным органом народа Республики Беларусь» [8, с. 20]. Данная статусная характеристика определяет особый характер конституционного органа, его правовую природу, место в системе представительных органов. Предназначение данного органа выражается

в том, чтобы, с одной стороны, служить связующим звеном между государством и обществом, не допускающим разрыва между ними, укреплять их взаимосвязь, с другой – выступать институциональной опорой государственного механизма. Следует согласиться с О.И. Чуприс в том, что «фактически в Республике Беларусь получила конституционно-правовое закрепление новая формы гражданского участия в осуществлении государственной власти» [7, с. 9].

В рамках данной статьи было обращено внимание лишь на отдельные новеллы конституций стран СНГ, содержание конституционных изменений в постсоветских государствах требует детального изучения.

В заключение отметим следующее. Современный период конституционного развития многих стран СНГ свидетельствует о масштабном обновлении конституционного текста, вызванном изменениями в обществе и государстве, высокой динамике конституционных изменений, углубленном характере трансформации конституционных предписаний, усилении национального компонента.

Последние прошедшие конституционные реформы во многих из рассматриваемых государств (например, в Беларуси в 2022 г., России в 2020 г., Кыргызстане в 2021 г., Узбекистане в 2023 г.) носили комплексный характер, отражая во множестве поправок масштабные конституционные преобразования, объединенные логикой эволюционного развития государства и общества в конкретный исторический период.

Конституционная модернизация в странах СНГ демонстрирует некоторую схожесть направлений, но одновременно усиливает индивидуальность государств, что обусловлено внутренними вызовами, историческими особенностями, различным уровнем правовой культуры. Многие постсоветские конституции демонстрируют оригинальные правовые решения, при сохранении общих базовых принципов они все более четко проявляют свою самобытность. Общим в конституционном реформировании рассматриваемых государств на современном этапе, полагаем, является усиление в конституциях коллективистских устремлений, объединяющего начала, что проявляется как в содержании некоторых вносимых поправок, так и в их широком обсуждении с общественностью.

Литература

1. Васильева, Т. А. Изменение конституции: современные тенденции / Т. А. Васильева // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 9. – С. 80–86.
2. Наталья Карпович : предлагаемые поправки в Конституцию расширяют гарантии прав граждан. Солигорский телевизионный канал [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.stc-tv.by/obschestvo/102936-natalya-karpovich-predlagaemye-popravki-v-konstitucziyu-rasshiryayut-garantii-prav-grazhdan>. – Дата доступа : 10.01.2024.
3. Хабриева, Т. Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т. Я. Хабриева, А. А. Клишас. – М. : Норма ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
4. Акбарали кызы Токтобубу. Процесс принятия новой Конституции Кыргызской Республики 2021 года / Акбарали кызы Токтобубу // International Journal of Humanities and Natural Sciences. – 2022. – Vol. 7-1(70). – P. 190–193.
5. В Узбекистане 30 апреля пройдет референдум по принятию новой Конституции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://rg.ru/2023/03/28/v-uzbekistane-30-aprelia-projdet-referendum-pogriniatiiu-novoj-konstitucii.html>. – Дата доступа: 12.01.2024.
6. Конституция в XXI веке : сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 656 с.
7. Чуприс, О. И. Изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь : олицетворение самобытности Основного Закона и обновленной государственности / О. И. Чуприс // Право.by. – 2022. – № 2 (76). – С. 5–13.
8. Василевич, Г. А. Новеллы белорусской Конституции как фактор устойчивого развития государства / Г. А. Василевич // Право.by. – 2022. – № 2 (76). – С. 14–23.