



полития

А. Н. Медушевский ПОПУЛИЗМ И КОНСТИТУЦИОННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ: ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА, ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И РОССИЯ¹

¹ Статья подготовлена на основе доклада, представленного автором на апрельской 2018 г. конференции НИУ ВШЭ и отражающего результаты исследовательского проекта № 17-01-0048, осуществляемого в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета „Высшая школа экономики“ (НИУ ВШЭ)» в 2017–2018 гг. и государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

Андрей Николаевич Медушевский — доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук). Для связи с автором: amedushevsky@mail.ru.

Аннотация. Статья посвящена анализу вклада популизма как феномена общественных настроений в динамику новейших конституционных преобразований в Восточной Европе, на постсоветском пространстве и в России. Проведенное автором исследование показывает, что во всех странах рассмотренного ареала популизм дал толчок процессам конституционной ретрадиционализации, затронувшим такие сферы, как международное и национальное право, конституционная идентичность, суверенитет, формы правления, конституционное правосудие.

Механизмы конституционной ретрадиционализации, которые задействует популизм, повсюду связаны с отказом от принципов идеологического плюрализма и политической нейтральности конституционного правосудия. Но используемые в разных странах методы варьируют, охватывая весь спектр технологий конституционной ревизии — от «консервативной революции» путем созыва конститутанты или проведения национального референдума до изменения преамбул конституций, внесения конституционных поправок, судебного толкования, а также широкого набора экстраконституционных механизмов. Выбор конкретной технологии или их комбинации определяется уровнем социальной поддержки популистских сил и степенью их контроля над властными институтами.

Функции восточноевропейского, постсоветского и российского популизма различны: в первом случае это способ аккумуляции протеста против несовершенных институтов, во втором — форма борьбы за установление правил игры, в третьем — мобилизация в поддержку действующего режима, средство его легитимации. В Восточной Европе конституционный популизм служит инструментом достижения власти, в постсоветском регионе — ее перераспределения, в России — сохранения. Отталкиваясь от этих различий, автор выделяет три варианта конституционного популизма —

«демократический» (Восточная Европа), «олигархический» (постсоветский регион) и «плебисцитарный», контролируемый и направляемый самой властью (Россия).

Ключевые слова: популизм, конституционные преобразования, конституционная ретрадиционализация, Восточная Европа, постсоветское пространство, Россия

Популизм не идеология, а система социально-психологических установок, предполагающих особый тип реакции общества и элиты на быстрые и раздражающие социальные изменения, форма их психологического освоения и преодоления (метод, стиль, технология). Это тип негативной (протестной) социальной мобилизации, возникающей в результате кризиса завышенных общественных ожиданий в условиях эрозии привычной социальной идентичности².

При таком понимании феномена популизма в качестве основных его элементов должны рассматриваться:

- кризис идентичности (ситуация когнитивного диссонанса);
- идеологическая аморфность (гибридные идеологические конструкции и произвольное изменение их содержания);
- появление некоего мифа, способного аккумулировать энергию социального протеста;
- спонтанность массового движения и ограниченная способность традиционных элит противостоять ему в рамках существующих системных правил;
- эскалация завышенных социальных ожиданий (предполагающих немедленное осуществление популистских лозунгов);
- выраженные признаки негативной социальной мобилизации (давление масс на институты);
- общая деструктивная ориентация на разрушение доминирующих ценностей и принципов правовой системы;
- эгалитаристская (антиэлитарная) направленность;
- необремененность социальной и исторической ответственностью за свои действия (узкий горизонт планирования);
- непрочность и историческая кратковременность (размывание социальной опоры после прихода к власти по мере рутинизации харизмы, то есть столкновения мифа и политической реальности)³.

Социальные предпосылки нарастания популистских тенденций связаны с общими процессами глобализации, информатизации и конфликтом культурных стереотипов. Кризис Европейского союза 2014 г., показавший непрочность достижений периода посткоммунистического транзита, позволяет говорить об эрозии либерального порядка, конфликте легитимности и законности и конституционной ретрадиционализации практически во всех странах региона. Проявлениями популистского тренда стали рост консервативных настроений, критика

² Кроуфорд, Макаренко и Петров (ред.) 2018.

³ Подробнее см. Медушевский 2017: 28—29.

осуществленных ранее либеральных преобразований, евроскептицизм, поиск новой политической и правовой идентичности и приход к власти популистских сил, целенаправленно проводящих конституционные контрреформы. Содержание данного тренда квалифицируется нами как ретрадиционализация — процесс, ведущий к отказу от заложенной в действующих конституциях интерпретации ценностей, принципов и норм правовой системы, их полной или частичной ревизии и в перспективе направленный на их замещение ценностями, принципами и нормами, заимствованными из предшествующей политико-правовой традиции.

Основная цель настоящей статьи — выяснить вклад популизма как феномена общественных настроений в динамику новейших конституционных преобразований в Восточной Европе, странах постсоветского региона и России.

Правовая программа популизма

⁴ *Dobner and Loughlin (eds.) 2010.*

Правовая программа популизма отражает ситуацию кризиса правовой системы — утраты конституциями своей легитимности, неспособности политических сил договориться о смысле установленных принципов и норм и, главное, усиливающегося расхождения конституционных принципов и реальности⁴. Элементами этой программы являются переустройство существующего политико-правового порядка посредством возвращения к традиции, восстановления национального суверенитета и «национальной правовой идентичности», преодоление разрыва между представлениями о справедливости и позитивным правом, адаптация последнего к изменившейся социальной реальности, пересмотр принципов, норм и институтов с позиций «национального возрождения» и (в крайних вариантах) изменение политического режима и состава правящих элит⁵.

⁵ *Алферова и Умнова (ред.) 2013.*

Можно констатировать, что даже в наиболее развитых странах общество оказалось плохо подготовлено к новым спонтанным вызовам — доминирующие на уровне идеологии ценности прав человека не получили адекватной практической реализации (следствием чего неминуемо стало «лицемерие»); правовая система не содержала надежных защитных механизмов, которые бы блокировали давление на нее со стороны традиционалистски мотивированных массовых протестных движений; сложившаяся система политической конкуренции и многопартийности не позволяла элиминировать (во всяком случае, в достаточной мере) влияние партий, отстаивающих антилиберальные ценности; элиты не сумели своевременно предложить эффективные способы выхода из кризиса⁶.

⁶ *Sajo and Uitz 2017.*

Перечисленные проблемы наиболее остро ощущаются в тех регионах мира, где либеральная демократия только начала реализовываться. Но если популизм, как считают многие, есть «побочное дитя демократии», то возможен ли он в странах, лишь вступающих на путь демократического развития, и каковы в этом случае специфика его конституционной программы и ее ожидаемый социальный эффект? В поиске

ответов на эти вопросы целесообразно обратиться к сравнительному анализу новейших конституционных преобразований в Восточной Европе, на постсоветском пространстве и в России.

Популизм — главный противник либерального конституционализма в современном обществе. Ключевая особенность феномена, определяемого в литературе как «конституционный популизм», «популистский конституционализм», «конституционные изменения популистской направленности» и т.п., — такое прочтение конституционных норм, которое не просто не вытекает из ценностей либеральной демократии, но, напротив, ведет к ее эрозии, резкому или постепенно «вымыванию» ее основных принципов и гарантий их реализации⁷. Сопоставление различных форм конституционного популизма важно не только для выявления его общих и особенных черт, идеологических и политических проявлений, но и для изучения возможностей эффективного противодействия ему.

Классификация конституционных преобразований (и соответствующих проектов) по географическому, хронологическому и содержанию параметрам позволяет зафиксировать ряд тем, общих для всех посткоммунистических государств. Это поиск нового конституционного выражения идентичности в меняющемся мире; ревизия концепции прав человека под натиском национализма и евроскептицизма; корректировка форм правления и разделения властей; изменение места конституционного правосудия; законодательные изменения, связанные с дисфункцией политических режимов; механизмы и технологии конституционных контрреформ, границы их осуществления.

Процессы конституционной ретрадиционализации в Восточной Европе

Концентрированным выражением консервативного тренда является повестка конституционных преобразований в Восточной Европе, которые можно определить как контрреформы. Ими оказались затронуты все значимые аспекты конституционно-правового регулирования: глобальный контекст (место региона в интеграционных и дезинтеграционных процессах); ценности конституционализма и его основные принципы; масштаб и ключевые направления конституционного пересмотра; глубина ревизии действующих конституций; политические силы, инициирующие контрреформы (механизмы их прихода к власти и способы ее удержания); институты и технологии конституционной трансформации; достигнутые результаты и общественная реакция на них⁸.

Темами контрреформ в Восточной Европе становятся те вопросы, которые вызывают наибольшее раздражение массового сознания, порождая социальную агрессию. Прежде всего речь идет о поиске нового конституционного выражения традиции во имя возрождения так называемой правовой идентичности (толчком к которому послужил кризис Евросоюза 2014 г.), об общей ретроспективной ориентации конституционных приоритетов, о преобладании консервативно-популистских

⁷ *Diani 2013: 27.*

⁸ *Медушевский 2018а.*

⁹ См. Михалева
(ред.) 2015.

идей над либеральными — и оценке этого сдвига правительствами как собственного достижения⁹.

Консервативный тренд нашел выражение в закреплении в конституциях и законодательстве конфессиональных приоритетов и подчеркнутом постулировании христианских ценностей (в противовес принципу нейтральности государства в отношении религии) с параллельным ограничением ряда свобод, в том числе свободы совести и слова (включение в Конституцию Венгрии положений о защите религиозных сообществ от «речей ненависти» и праве частных лиц оспаривать в судебном порядке церковные акты). Другим его проявлением следует считать конституционную защиту традиционной семьи и семейных ценностей (принятие в 2013—2017 гг. в Словакии, Венгрии, Польше, Румынии, Латвии, Литве и Хорватии конституционных поправок, признающих супружеством исключительно союз мужчины и женщины).

Наиболее яркой манифестацией консервативного поворота стало правовое закрепление национализма вплоть до идеи «коллективной правосубъектности народа» (Венгрия), объединяемого исторической традицией, духовными чертами, языком и даже кровным родством, что предполагает защиту прав нации независимо от страны проживания (не отдельных граждан, а именно этноса как целого)¹⁰. Пересмотр понятий «народ» и «нация» с акцентом на последнем (Венгрия, Польша, Румыния, Прибалтика) означал вытеснение гражданской трактовки нации этнической (или этнографической). Показательна корректировка конституционных преамбул в Эстонии (2007 г.) и Латвии (2014 г.): в первом случае в преамбуле конституции целью государства объявлялось сохранение эстонского народа и его языка, во втором — обеспечение существования и развития «латышской нации, культуры и языка», что ставит под удар права русскоязычного населения.

¹⁰ Соломатина
2013.

Отчетливо просматривается тенденция к законодательному пересмотру отношения к национальным меньшинствам — поддержке родственных этнических групп за границей (этнических мадьяр за пределами Венгрии, румын в Бессарабии, сербов в Косово, албанцев в Македонии) и попыткам ограничить права меньшинств внутри страны (цыган в Венгрии, мадьяр в Румынии, «неграждан» в странах Балтии). Актуализируются проблемы регионального развития и регионализации. Обращает на себя внимание отход государств Восточной Европы от установок ЕС по вопросам миграции (референдум 2016 г. в Венгрии с целью заблокировать прием мигрантов, ограничительное законодательство об иностранцах и их трудоустройстве в Венгрии, Польше, Чехии, Румынии).

Особую остроту приобретают проблемы идентичности разделенных государств, устойчивости их границ, закреплённых международными соглашениями, поддержания этнического баланса на основе международного и конституционного права. Прежде всего это касается балканских стран — Боснии и Герцеговины (Дейтонские соглашения), Македонии (Охридские соглашения), Сербии, где при любой

¹¹ *Korenica and Doli*
2010.

конституционной ревизии встает вопрос о включенном в преамбулу положении, квалифицирующем Косово как сербскую территорию, и самого Косово, где изменение конституции упирается в необходимость поддержки его законодателями, представляющими этнических сербов¹¹. Потенциал конституционных кризисов в разделенных нациях остается очень высоким (как, например, в Македонии, само название которой до недавнего времени оспаривалось рядом соседних государств, а против достигнутого в июне 2018 г. компромисса продолжают выступать многие внутренние политические силы).

¹² *См. Сальвиа*
2004.

В целом можно говорить о заявке на пересмотр позиции этих государств в отношении международного права (выдвижение жестких трактовок суверенитета и гипертрофированное отстаивание его в ЕС, отказ от безоговорочного принятия положений учредительных документов Евросоюза, Европейской хартии прав человека и решений ЕСПЧ¹²). Характерным внешним выражением таких устремлений выступает изменение названия государства (переименование Республики Венгрии в Венгрию, предложения о переименовании Польши в Речь Посполитую, а Румынии — в Дакию, споры о названии Македонии и связанные с этим вопросы границ и территориальных претензий).

С точки зрения масштабов и глубины реставрационных процессов последнего десятилетия страны Восточной Европы можно разделить на четыре основные группы:

- 1) Венгрия и Польша — страны, где имел место наиболее выраженный демократический транзит и не менее выраженный пересмотр его результатов, а процесс корректировки предшествующих либеральных конституционных норм достиг наибольших масштабов (новая Конституция Венгрии 2012 г., проект новой конституции Польши);
- 2) Чехия, Румыния, Болгария, Словения и Хорватия, где процессы ретрадиционализации проявлялись не столько в прямом пересмотре конституционных норм, сколько в общей корректировке законодательства с позиций евроскептицизма, а также в политических кризисах и связанных с ними институциональных реформах;
- 3) страны Балтии (Эстония, Латвия, Литва) с обществом, разделенным по национальному признаку, где конституционная ретрадиционализация проходила в основном в форме «ползучей ревизии» (внесение изменений в преамбулы конституций и законодательство).
- 4) балканские страны (Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Македония, Черногория) с обществом, разделенным по национально-этническому и конфессиональному признаку, где попытки консервативного пересмотра конституций сдерживаются опасением утратить достигнутый конфессионально-этнический баланс.

**Изменения
политической
системы:
корректировки
принципа
разделения властей
в Восточной
Европе**

¹³ Орлик и Куликова (ред.) 2016: 170—176.

Объектами популистского конституционного пересмотра становятся также политическая система, разделение властей, трактовка парламентаризма и функций политических институтов. Как правило, речь идет об электоральном ответе на ослабление легитимности действующих режимов¹³.

Представлено несколько ситуаций поиска баланса:

- 1) достижение механической стабильности посредством утверждения доминирующего положения популистской партии (или коалиции партий) в парламенте с последующим установлением контроля над другими ветвями власти и изменением конституции (Венгрия, 2012 г.) или конституционного законодательства (Польша, 2015—2018 г.);
- 2) воспроизводство политической нестабильности (перманентного конфликта между парламентом, правительством, президентом) и соответствующие проекты политических реформ, окрашенные популистскими ожиданиями. В Болгарии это кризис («переворот») 2016 г. — роспуск парламента и правительства, имевший следствием создание крайне непрочной партийной коалиции, неспособной решить стоящие перед страной проблемы. В Румынии — кризис 2012 г., несостоявшийся импичмент президенту (2014 г.), попытка принятия конституционных поправок на референдуме (2015 г.), конфликт между парламентом и правительством по вопросам реформы уголовного законодательства (2017 г.);
- 3) разнонаправленные попытки внести изменения в установленные ранее формы правления в интересах доминирующих политических сил (отказ от двухпалатного парламента и сокращение президентских полномочий в Хорватии в 2001 г.; введение всенародных выборов президента в Чехии в 2012 г.; современные дискуссии об изменении формы правления в Польше и Румынии; обсуждение вопроса о переходе к избранию президента не парламентом, а населением или электоральной коллегией в Латвии). Для всех стран Вышеградской группы характерны попытки скорректировать распределение властных полномочий, связанные со стремлением преодолеть политическую апатию и нестабильность, повысить легитимность власти или конституционно закрепить позиции правящих популистских партий¹⁴.

¹⁴ Шишелина (ред.) 2010: 554—557.

¹⁵ Проблемы конституционализма 2014.

Особого внимания заслуживает тенденция к эрозии конституционного правосудия — ослаблению независимости и снижению роли конституционных судов. Проблема независимости конституционных судов — центральная при определении соотношения реформ и контрреформ¹⁵. В целом возможны три варианта реакции конституционных судов на популистские законодательные инициативы: суды эффективно противостоят популизму (именно так обстояло дело в странах региона во время «демократического транзита»); суды дистанцируются от происходящих процессов, делегируя решение «судьбоносных вопросов» парламентам, а фактически — правящим коалициям (Болгария и Румыния периода парламентских кризисов); суды сами становятся

проводниками популистских настроений (Венгрия, Польша и Румыния в условиях «правого поворота»).

Наиболее яркое проявление данного тренда — популистское перерождение Конституционного суда Венгрии. Конституция 2012 г. и последующие поправки в нее ограничили прерогативы этого органа (в частности, лишив его права отклонять законы, вносящие изменения в конституцию, в случае принятия их квалифицированным большинством в 2/3 депутатов парламента), его независимость (были аннулированы все решения КС, принятые до 2012 г.) и место в структуре власти (с параллельным расширением полномочий Верховного суда и прокуратуры)¹⁶.

¹⁶ Bogdandy and Sonnevend (eds.) 2015.

Конституционный кризис в Польше, начавшийся в 2015 г., непосредственно связан со стремлением правящей партии положить конец независимости Конституционного трибунала. Судебная контрреформа происходила как на процедурном и кадровом уровне, так и на уровне законодательных ограничений компетенций суда, а ее результаты были закреплены в новом законе о Конституционном трибунале (2016 г.)¹⁷. Это открыло возможность распространения контрреформы на другие значимые области правового регулирования, позволив правящей партии установить контроль над прокуратурой и государственной печатью и ввести ограничения конституционных прав и свобод.

¹⁷ Мрозек и Следзиньска-Симон 2017.

Волна поправок, внесенных в последние годы в конституции стран Восточной Европы под давлением ЕС, призвана обеспечить независимость судов от парламентов (партий и коалиций) или исполнительной власти. Такковы цели масштабных конституционных реформ в Болгарии (2015 г.) и Албании (2015—2016), а также ряда реформ в Сербии. Однако результаты этих реформ пока неочевидны¹⁸. В целом опыт этих стран показывает, что нельзя совместить популистское законодательство с сохранением независимости конституционных судов, которая везде ограничивается ради усиления идеологического доминирования правящих партий и решения текущих проблем.

¹⁸ См. Мильчакова 2014; Беширевич 2016; Jaha and Cabiri 2017.

Систематизация конституционных изменений в Восточной Европе позволяет заключить, что в своем правовом развитии страны региона прошли несколько стадий, вписывающихся в теорию конституционных циклов: 1) закрепление новых ценностей с принятием демократических конституций в 1990-е годы; 2) изменения, вызванные вступлением (или намерением вступить) в ЕС, а также выстраиванием институциональной системы (процесс, в основном завершившийся к началу 2000-х годов); 3) контрреформы, ставящие под вопрос достижения предшествующего периода (последнее десятилетие). Общий эффект новейших поправок оказался, за отдельными исключениями, скорее негативным и не обеспечил демократической стабильности и устойчивого политического развития¹⁹. Налицо лабильность политических режимов и эклектические попытки преодолеть их недееспособность в рамках конституционной ретрадиционализации.

¹⁹ Fruhstorfer and Hein (eds.) 2016.

**Политический
смысл
конституционной
трансформации
на постсоветском
пространстве**

В постсоветском регионе популизм, безусловно, присутствует во всех конституционных инициативах, но обладает заметной спецификой, выступая в качестве средства удержания власти элитами в нестабильных политических системах. Конфликт правовой формы и политического содержания, легитимности и законности, норм и политической практики определяет ситуацию незавершенной государственности. Его выражением в постсоветском регионе становятся, во-первых, поверхностный характер конституционализма (разрыв между нормой и реальностью); во-вторых, общая нестабильность конституционализма (волны конституционных ревизий); в-третьих, эклектичность (стремление к соединению элементов разных моделей), в-четвертых, постоянное экспериментирование с различными формами правления или их модификациями. Констатируя эфемерность конституционализма в регионе, было бы, однако, серьезным упрощением видеть в нем исключительно имитацию, тем более что сама имитация рано или поздно может привести к институционализации новых правил. Речь идет именно об экспериментировании — систематических попытках интегрировать традиционные социальные институты в новые правовые формы и поиске соответствующих инструментов²⁰.

²⁰ Медушевский 2018b.

Перманентная конституционная лихорадка, овладевшая постсоветскими странами, далека от завершения. В этой перспективе особого внимания заслуживает новейшая волна конституционных поправок. Охватив под влиянием украинского кризиса 2014 г. все страны региона, она отразила кризис легитимности существующих политических режимов, привела к артикуляции фактора конституционных реформ и жесткому противостоянию различных моделей политико-правового устройства. Переворот на Украине, совершенный во имя «европейского выбора» и отказа от авторитаризма, поставил постсоветские страны перед выбором: согласиться с этой логикой, противостоять ей или лавировать, используя конституционные инструменты²¹.

²¹ Клямкин 2015.

Определяющим фактором конституционной трансформации в постсоветском регионе, несомненно, выступают политические предпочтения. Новейшая волна конституционных поправок — продолжение предшествующих «волн». Конституционная реформа на Украине после переворота 2014 г. отражает ряд предыдущих (2004, 2010 гг.) взаимоисключающих ревизий и, бесспорно, не является завершением процесса конституционной трансформации. Рекорд по количеству изменений на постсоветском пространстве поставила Конституция Киргизии 1993 г. — она менялась в 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2010 и 2016 гг., причем в последнем случае поправки (свыше 60) были внесены в 29 статей. В Грузии поправки в конституцию вносились более 30 раз, а нынешняя ревизия (2017—2018 гг.) означает радикальный пересмотр самой формы правления. Молдавия, отменив в 2016 г. поправку 2000 г., тем самым вернулась к аутентичной версии конституции. В Казахстане до современной ревизии (2017 г.) конституция подвергалась серьезной правке трижды (в 1998, 2007 и 2011 гг.), в Туркмении

(2016 г.) — пять раз (в 1995, 1999, 2003, 2006 и 2008 гг.). В Узбекистане волне конституционных изменений 2014 и 2017 гг. предшествовали изменения 1995, 2002 и 2011 гг. В Таджикистане с момента принятия конституции в 1994 г. в нее внесено более 100 поправок, обобщенных масштабной реформой 2016 г. Обобщают предшествующие тенденции развития и новейшие конституционные реформы в Армении (2015 г.) и Азербайджане (2016 г.). В Белоруссии, где существенных конституционных поправок не было, корректировка политической системы осуществлялась посредством законодательных реформ. Соответственно, применительно к постсоветскому пространству нельзя говорить о правильных конституционных циклах. Здесь скорее имеет место маятниковое колебание конституционных предпочтений, определяющееся внешними и внутренними факторами²².

²² Medushevsky
2017.

Попытаемся суммировать основные мотивы реформаторов.

Первая группа мотивов проистекает из меняющейся геополитической позиции. «Европейский выбор» 1990-х годов прочно ассоциируется с ориентацией на западный опыт и парламентскую форму правления. Этот выбор подкрепляется признанием приоритета международных норм по отношению к внутреннему праву, а также принятием стандартов ЕС и рекомендаций Венецианской комиссии. Однако новейшие конституционные поправки в ряде стран региона означают отказ от данного курса, явный (Киргизия, Таджикистан) или завуалированный (Казахстан), через расширение прерогатив национального конституционного суда (Белоруссия) и популистское отстаивание суверенитета и национальной правовой идентичности. Часть этих поправок, идущих вразрез с установками европейских правозащитных организаций, обусловлена евразийской интеграцией постсоветских государств и ретрадиционализацией режимов либо представляет собой реакцию на исламское возрождение и терроризм (как, например, нормы, допускающие лишение гражданства). В некоторых постсоветских странах разработчики конституционных реформ, помимо европейского опыта, все активнее обращаются к опыту России и Китая.

Вторая группа мотивов, определивших содержание последней волны конституционных поправок на постсоветском пространстве, связана с осмыслением конституционных кризисов в странах региона, прежде всего украинского. Одни страны подобное осмысление побуждают к переходу к парламентской форме правления как инструменту достижения согласия в расколотом обществе и элите (Молдавия, Армения, Грузия, Киргизия); другие — к постепенной трансформации дуалистических систем с увеличением в них роли парламентской составляющей при сохранении авторитарного контроля со стороны главы государства (Казахстан, Узбекистан); третьи — к элиминированию этого дуализма путем укрепления власти президента и пересмотру всего конституционного законодательства с охранительно-реставрационных позиций (Туркмения, Таджикистан, Белоруссия). Имеет значение также учет практики конституционных преобразований в соседних

странах, близких по культуре и политическому устройству. Так, революция 2010 г. в Киргизии повлияла на соответствующие реформы в Казахстане, Узбекистане и Таджикистане. Стремление избежать деструктивных процессов, подобных имеющим место в Афганистане, заставляет государства региона (например, Азербайджан и Таджикистан) присматриваться к опыту и таким стран, как Иран и Турция.

Третья группа мотивов определяется текущими задачами обеспечения преемственности действующих партий и олигархических кланов у власти. Для подтверждения значимости подобных мотивов достаточно сопоставить инициативы конституционных реформ с динамикой политических процессов. Конституционная реформа 2016 г. в Молдавии знаменовала собой попытку преодолеть политический кризис, связанный с партийным расколом и неспособностью избрать президента, в преддверии предстоявших выборов. Конституционная реформа 2016 г. в Армении открывала перспективы сохранения у власти правящей партии и ее лидера в электоральном цикле 2017 г.²³ (чему, однако, помешали массовые протесты апреля 2018 г.). В Грузии конституционная реформа 2013 г., отражавшая стремление президента, исчерпавшего лимит пребывания у власти, сохранить ее в качестве премьер-министра, совпала с избирательным циклом 2012—2013 гг. Текущая реформа приурочена к избирательной кампании 2018 г. и в большей степени связана с желанием правящей партии закрепить за собой доминирующие позиции, нежели с намерением не допустить реставрации президентского авторитаризма. В Киргизии, где парламентский вектор был заложен Конституцией 2010 г., суть конституционной реформы 2016 г. состояла в концентрации полномочий в руках премьер-министра (которому фактически перешли прерогативы президента), что позволяло правящей коалиции сохранить свою власть вне зависимости от исхода выборов 2017 г. В Узбекистане, где президентский мандат ограничен двумя сроками, реформа 2014 г. совпала по времени с исчерпанием действующим президентом этого лимита, открывая перед ним возможность пролонгировать власть в ином качестве. В Таджикистане сходная причина (истечение двух предусмотренных Конституцией семилетних сроков действующего президента) объясняет поправки, отменившие ограничения на пребывание у власти национального лидера.

Четвертая группа мотивов — решение проблемы лидерства. В ряде случаев разработчики поправок вынуждены считаться с перспективой смены лидера у власти. Этот мотив, несомненно, сыграл свою роль в Киргизии, где президент исчерпал срок конституционных полномочий (один шестилетний мандат), а поправки, вступавшие в силу с окончанием этих полномочий, теоретически позволяли ему сохранить влияние — уже в качестве лидера доминирующей партии. Вероятно, он имел значение в Узбекистане, где президент незадолго до смерти расширил прерогативы премьер-министра, который действительно сменил его у власти (хотя и с нарушением конституционной процедуры). Он присутствует, возможно, в Казахстане, где реформа иногда интерпретируется как

²³ Торосян 2016.

попытка расчистить дорогу потенциальному преемнику, который, не обладая авторитетом действующего лидера, вынужден будет опираться на правящую партию. Наконец, в тех странах, где существует стабильное единовластное правление, конституционные реформы предполагают отмену фиксированных сроков пребывания лидера у власти (Азербайджан), возрастных ограничений (Туркмения) или даже возможность передачи власти по наследству (Таджикистан). Независимо от популистской риторики и предлагаемых рецептов в основе конституционных реформ лежат вполне конкретные цели политических элит.

Пятая группа мотивов — тактическое решение вопроса о количестве мандатов и сроках пребывания действующих элит и лидеров у власти. Здесь не просматривается единой концептуальной схемы. В некоторых странах такое решение предусматривало изменение формы правления. В Армении, Грузии и Киргизии с переходом к парламентской форме власть в соответствии с новейшими поправками сосредоточилась в руках премьер-министра, а фигура президента стала в основном церемониальной. В Армении президент (избираемый теперь электоральной коллегией, а не на всеобщих выборах) получил даже более продолжительный единственный мандат (семь лет вместо пяти), то же самое произошло и в Киргизии, где продолжительность президентского мандата выросла с пяти (до переворота 2010 г.) до шести лет. В странах с президентской формой правления аналогичное увеличение продолжительности мандата четко обозначает авторитарный тренд. Интересен случай Узбекистана, где законодатель неоднократно менял свою позицию по данному вопросу: в 2002 г. мандат президента был увеличен до семи лет, а в 2011 г. сокращен до пяти, причем эта норма сохранилась и после реформы 2014 г. В Азербайджане и Туркмении текущими поправками полномочия президента, напротив, продлены с пяти до семи лет, что в условиях отсутствия ограничений на количество мандатов делает его правление бессрочным.

Показательны частота попыток пересмотра форм правления; разновекторность их интерпретаций (одна форма правления может получать диаметрально противоположные оценки); стремление эклектически интегрировать элементы одной формы правления в другую; наконец, общая нестабильность и ограниченная легитимность конституционных реформ²⁴. Ни в одной стране региона конституционные реформы не опирались на консенсус всех политических сил, власти и оппозиции, а принятие поправок не только не означало конец конституционных дискуссий, но, напротив, стимулировало появление новых альтернативных проектов. Общая интенция реформистских стратегий — укрепление действующих элит и правящих партий, хотя и с разными политическими целями (продолжение полномочий, блокирование оппозиции, формализация диалога с ней, стремление понравиться внешним игрокам и др.). В авторитарных политических системах популизм использует плебисцитарные механизмы взаимодействия власти и общества (референдумы) и получает персонифицированное выражение: действующий лидер

²⁴ См. Краснов 2014.

вообще выводится из сферы конституционных ограничений на пребывание у власти путем наделения его особым статусом. Данная тенденция усилилась после революций в Киргизии и на Украине, отчетливо продемонстрировавших непрочность легитимности действующих авторитарных лидеров и возможность утраты ими (и их семейными кланами) всех прав и привилегий. В Таджикистане действующий лидер определен как «основатель мира и национального единства — лидер нации», чей статус регулируется специальным конституционным законом. Сходный статус имеет глава государства в Казахстане — «елбасы». В Туркмении вместо прежнего титула «туркменбаши» (глава туркмен) для действующего лидера установлен титул «аркадаг» (покровитель нации), что воспроизводит культ личности в новой форме. Эти титулы, ранее введенные специальными законами, теперь получают фиксацию в конституциях.

На постсоветском пространстве представлены три стиля мышления конституционных разработчиков: (1) открытость к конституционным инновациям (посредством заимствований или собственных изобретений); (2) закрытость к таким инновациям (стремление законсервировать сложившуюся систему); (3) лавирование между старым и новым посредством тактического корректирования системы с целью придать ей большую гибкость. По сути, речь идет о тех конституционных стратегиях — реформ, контрреформ и контролируемой модернизации, — каждая из которых апеллирует к аргументам популистского типа. У каждой из этих стратегий есть свои преимущества, которые, однако, уравниваются ее недостатками: первая означает больший динамизм — с риском дестабилизации; вторая направлена на поддержание стабильности — с риском стагнации; третья, совмещая достоинства первых двух, предполагает наличие внешнего арбитра — с риском воспроизводства авторитаризма.

**Россия:
конституционная
ретрадициона-
лизация
в рамках
плебисцитарной
демократии**

В России последнего десятилетия отчетливо выражен тренд конституционной ретрадиционализации, вписывающийся в концепцию больших циклов российского конституционализма²⁵. Его проявлениями служат переосмысление идентичности страны в глобальной системе отношений, изменение ценностных категорий в направлении консервативной политической романтики, пересмотр содержания основных конституционных принципов, институтов и практик, включая соотношение формальных и неформальных практик функционирования политического режима. Российский консервативный поворот развивается параллельно восточноевропейскому при активном осмыслении процессов, разворачивающихся на постсоветском пространстве.

Констатируем сходство процессов конституционной ретрадиционализации в России и странах Восточной Европы. Современный этап социально-политического развития страны можно квалифицировать как посткоммунистическую реставрацию, во многом аналогичную завершающей фазе всех радикальных революций. Отражением специфики

²⁵ См. Медушевский 2015: 287—299.

данного этапа стала консервативная политическая романтика — система социальных мифов, постулирующих исключительный характер российского социума; пересмотр соотношения международного и национального права (в пользу укрепления «суверенитета»); критика достижений конституционной революции 1993 г.; содержательная ревизия конституционных принципов или постепенная их деконституционализация путем корректировки законодательства и правоприменительной практики (для приближения их к «реальности»); интерпретация формальных конституционных норм, их комбинаций и противоречий в интересах политической системы и селективное их использование. Россия, провозгласив международно-правовую преемственность с СССР, на деле в большей мере сохранила советскую легитимность, что определяет воспроизводство в сознании общества в целом и юристов в частности компонентов советской и имперской идентичности в трактовке ценностей, принципов и норм современного конституционализма²⁶.

²⁶ Bodin, Hedlund and Namli (eds.) 2012.

Специфика российской конституционной ретрадиционализации связана не с содержанием, а с формами и тенденциями. Во-первых, это другие задачи (не противодействие размыванию национальной идентичности в условиях глобализации, а интеграция постсоветского пространства); во-вторых, иное государственное устройство (в отличие от стран Восточной Европы, Россия — федеративное государство, что сдерживает развитие этнического национализма); в-третьих, иной политический режим (замена аутентичной смешанной формы правления ее оригинальной российской версией, закрепляющей сверхцентрализацию, правовую суть которой отражает понятие «мнимый конституционализм»); в-четвертых, более отчетливое проявление советской легитимности (и ее влияния на текущие процессы); в-пятых, другие цели populists — не приход к власти, а ее удержание.

Начиная с 2000-х годов эволюция конституционной и политической системы России шла по линии ограничения плюрализма, федерализма, разделения властей, местного самоуправления, многопартийности и политического многообразия в целом²⁷. Эти сдвиги, опиравшиеся на доминирование правящей партии в центральном и региональных парламентах, вели к падению роли законодательной власти, появлению квазиконституционных институтов и расширению президентских полномочий во всех значимых сферах. Конституционные диспропорции наложились на политические — слабость парламентаризма (в том числе парламентского контроля над расходованием финансов) и политических партий (обретение «партией власти» квалифицированного большинства в Государственной Думе после выборов 2016 г.), отсутствие парламентской ответственности правительства и его полная зависимость от президента, общее тяготение системы к режиму личной власти.

На современном этапе природа российского политического режима определяется понятием «демократический цезаризм». Это разновидность плебисцитарной демократии, где функция выборов заключается не в избрании неких идеологических или партийных программ,

²⁷ См. Основы 2013: 282—290.

а в подтверждении доверия народа к личности, персонифицирующей государственную власть. Наиболее известным историческим примером такого правления является принципат как форма перехода от республики к империи в Риме; его элементы просматриваются в бонапартизме, голлизме и некоторых версиях направляемой демократии (например, в перонизме). Почву для становления подобной модели обеспечивают факторы, актуализирующие популистскую программтику: утрата доверия общества к демократическим институтам (прежде всего к парламенту и политическим партиям); поиск «социальной справедливости» в расколотом обществе; стремление к «национальному возрождению» (в форме режима «ограниченного плюрализма» с соответствующей конституционной идеологией); создание независимого и автономного от социума центра власти, способного воздействовать на общество извне, лавировать политически и легитимировать свое существование на плебисцитах или выборах, выполняющих сходные функции.

Важные индикаторы утверждения в России данной модели — размывание традиционных классовых и идеологических предпочтений, отказ от «партийной политики», переформатирование электората, мобилизационный характер политической системы. Конструируемое национальное движение вбирает в себя самые разные группы избирателей, ранее противостоявшие друг другу, — традиционных правых (сторонников «самобытности» и «особого пути»), традиционных левых (бывших коммунистов), националистов, клерикалов, всевозможные антизападнические элементы, вообще слои, идентифицирующие себя с лидером. «Средний класс» атомизируется и перестает существовать как субъект политики. Выражением популистского тренда в стране служит идея «консервативного консенсуса»²⁸ — «национального единства» (предполагающего упор на гражданскую нацию, которая противопоставляется этнической), «патриотической» консолидации общества (перед лицом внешних и внутренних угроз) и «сильного государства», опирающегося на «подавляющее большинство» граждан.

Нынешний российский режим лавирует между силами старого порядка, жажущими реванша, и сторонниками модернизации по либерально-капиталистическому образцу. Для него характерны двойная легитимность (демократическая, через выборы, и авторитарно-патерналистская), антипарламентаризм, недоверие к политическим партиям, непартийное техническое правительство, централизм, бюрократизация государственного аппарата и формирующийся культ сильной личности. Для утверждения последнего не хватало только одного — массовой поддержки. От ее обеспечения, определяемого понятием «единство», зависели также другие аспекты режима и их трактовка, и эту задачу удалось решить, задействовав потенциал современных информационных технологий. Ведь «подавляющее большинство» — это не только реальный (статистический), но и виртуальный феномен, конструируемый на информационном уровне с целью укрепления социальной опоры власти. Президентские выборы 2018 г. зафиксировали резкое падение влияния

²⁸ Мельвил 2017.

всех традиционных партий (правых, левых и либеральных) при радикальном росте поддержки национального лидера или, в голлистской терминологии, «республиканского монарха» (естественно, с учетом российской специфики).

**Тенденции
российской
конституционной
трансформации**

²⁹ Конституционный мониторинг 2014.

Продвижение в России проекта конституционной ретрадиционализации нашло выражение в общей политической риторике, пересмотре конституционного законодательства, порядке реализации конституционных принципов во всех значимых сферах²⁹. Результатирующей этого процесса стали пять принципиальных конституционных инноваций.

1. Увеличение сроков полномочий президента до шести лет и Государственной Думы — до пяти (Федеральный конституционный закон № 6 от 30.12.2008). Хотя данная реформа (определенная как техническая «корректировка») пришлась на президентство Дмитрия Медведева, ее результатом стала пролонгация мандата Владимира Путина, легитимировавшая его правление до 2024 г. Утратившая на выборах 2011 г. квалифицированное большинство в Думе «Единая Россия» вернула его себе в 2016 г. Сложилась ситуация *de facto* однопартийной системы: полностью контролируя центральный и региональные парламенты и обладая квалифицированным большинством, правящая партия получила монопольный контроль над законодательным процессом, в том числе возможность вносить конституционные поправки и корректировать смысл всех конституционных норм. В итоге под угрозой оказались принципы демократии, плюрализма и разделения властей.

2. Объединение Верховного и Высшего арбитражного суда РФ с упразднением последнего (ФКЗ № 2 и 3 от 5.02.2014). По количеству затронутых статей Конституции³⁰ эта реформа являлась самой масштабной. При том что заявленной целью реформы было обеспечение единообразия судебной практики, она означала отход от принципов независимости и несменяемости судебной власти, и ее следствием стало выстраивание более жесткой судебной вертикали и пересмотр состава судов.

3. Передача президенту полномочий по назначению прокуроров всех уровней выше городского и районного (ФКЗ № 2 от 5.02.2014), знаменовавшая собой завершение процесса концентрации в руках президента контроля над силовыми структурами, призванными осуществлять надзор за деятельностью госаппарата и чиновников. Использование этого механизма позволяет президенту формировать кадровый ресурс по своему усмотрению, назначать и отстранять высших чиновников, включая теоретически избираемых глав субъектов Федерации. Это ставит под угрозу принцип разделения властей, а также смену губернаторов путем демократических выборов.

4. Изменение порядка формирования Совета Федерации — введение в его состав дополнительных представителей Российской Федерации, назначаемых президентом (ФКЗ № 11 от 21.07.2014). Данная

³⁰ Изменениям подверглись ст. 71, 83, 102, 104, 125, 126, 128, 129, а также название гл. 7; ст. 127 была исключена.

реформа, прошедшая незамеченной, еще не получила практической реализации. Однако она, несомненно, ведет к усилению позиций главы государства в структуре бикамерализма, а следовательно, его влияния на трактовку принципов федерализма, что нарушает принцип разделения властей и сменяемости власти и несет в себе угрозу направленной селекции при подборе членов верхней палаты.

5. Введение в действие новой редакции гл. XIII закона «О Конституционном суде РФ» (ФКЗ № 7 от 14.12.2015). Еще в июле 2015 г. Конституционный суд принял постановление о возможности неисполнения решений Европейского суда по правам человека, если содержащаяся в них трактовка Конвенции о защите прав человека и основных свобод противоречит Конституции РФ. Жесткое определение «пределов уступчивости» Конституционного суда РФ в отношении решений ЕСПЧ означает новое толкование п. 4 ст. 15 Конституции РФ (о приоритете международного права над национальным), граничащее с его ревизией. Это постановление уже применялось Конституционным судом, отвергавшим позицию ЕСПЧ как «неконституционную».

Перечисленные инновации отчетливо демонстрируют суть российской версии конституционной ретрадиционализации. Она связана не только и не столько с изменением конституционных норм (которое остается ограниченным), сколько с новой политикой права — общей интерпретацией смысла конституционных принципов, правовой и политической трактовкой осуществляемых изменений. Речь идет именно о политике права — принятии серии законов, накладывающих ограничения на информационный обмен (в СМИ и интернете), деятельность НКО, положение иностранцев, свободу совести, объединений, митингов и собраний.

Весьма показательно в этом смысле предложенное Министерством юстиции определение политической деятельности как способности влиять на политический процесс, *de facto* базирующееся на макиавеллистическом понимании политики не как служения, а скорее как искусства. Данное определение игнорирует ряд ключевых компонентов плюралистической демократии — во-первых, ничего не говорит о публичной политике (то есть о диалоге государственных институтов с общественными организациями при выработке важнейших решений); во-вторых, не соответствует современным представлениям о политике как о продукте взаимодействия общества и государства; в-третьих, сводит политику к «влиянию», расширительно трактуя его как давление на исполнительную власть по любым вопросам, включая те, что выходят за рамки компетенции формальных институтов.

Гипертрофия государственного контроля порождает отчуждение общества от власти, не позволяя ей гибко реагировать на изменение социальных запросов. Возникает особый тип популизма — делегирование общественных ожиданий самой власти и ее лидеру, от успехов которого во внутренней и внешней политике всецело зависит легитимность политической системы.

**Заключение:
вариативность
конституционного
популизма
в сравнительной
перспективе**

Правовым выражением популистского тренда становится завершение большого конституционного цикла фазой ретрадиционализации, i.e. полного или частичного пересмотра ядра конституционных гарантий политических прав. В Восточной Европе подобная трансформация предстает заключительной фазой цикла, на постсоветском пространстве проявляется в маятниковых колебаниях конституционных предпочтений, обусловленных как внутренними изменениями, так и поиском внешних ориентиров, в России ассоциируется с возвратом к советским и имперским традициям государственности. Пересмотр духа правовых норм в принципе возможен без нарушения буквы закона, внешне выступая как ответ власти на запрос наименее подготовленной части общества, рассчитывающей на немедленное удовлетворение завышенных социальных ожиданий. Формой такого ответа является возрождение национальных традиций, консервативных ценностей и клерикально-авторитарных стереотипов сознания.

Во всех странах рассмотренного ареала популизм оказал влияние на процессы конституционной ретрадиционализации, прежде всего на корректирование конституционных принципов и норм в соответствии с «жесткой» трактовкой национального суверенитета, противопоставляемого международным институтам. Корректировка конституционных систем затронула такие сферы, как международное и национальное право, конституционная идентичность, суверенитет, формы правления, конституционное правосудие. Недовольные глобализацией и своим местом в ней, эти страны требуют пересмотра рамок, содержания и методов осуществления интеграционных проектов с позиций «справедливости», восстановления разорванной «традиции» и «конституционной идентичности».

Основными направлениями инспирированных популизмом конституционных контрреформ в государствах Восточной Европы (Венгрия, Польша, Румыния, страны Балтии) стали пересмотр отношения к нормам международного (европейского) права, ревизия подходов к правам человека и их реализации, принятие конституционных поправок в области этнонациональных отношений, восстановления традиционалистских ценностей и стереотипов, а также корректировка механизма разделения властей, нацеленная на снижение роли и независимости конституционного правосудия. Не менее значимым оказался популистский тренд в странах постсоветского пространства, наложивший существенный отпечаток на содержание и динамику новейших конституционных изменений в рамках революционной, реформистской и особенно консервативно-охранительной стратегии конституционного пересмотра. Влияние популистских стереотипов отчетливо просматривается и в России — при всей специфике ее конституционной трансформации.

Механизмы конституционной ретрадиционализации, которые задействует популизм, повсюду связаны с отказом от принципов идеологического плюрализма и политической нейтральности конституционного

правосудия. Но используемые в разных странах методы варьируют, охватывая весь спектр технологий конституционной ревизии — от «консервативной революции» путем созыва конституанты или проведения национального референдума до изменения преамбул конституций, внесения конституционных поправок, законодательных новаций, судебного толкования, а также широкого набора экстраконституционных механизмов, отражающих лавирование политической элиты в условиях «консервативного консенсуса». В случае успеха контрреформы возможно принятие новой конституции, закрепляющей консервативно-клерикальные ценности и авторитарный тренд — установление контроля правящей партии над судами и прокуратурой, изменение парламентского регламента, пересмотр принципа разделения властей с концентрацией полномочий в руках исполнительной власти. Выбор конкретной технологии или их комбинации определяется уровнем социальной поддержки популистских сил и степенью их контроля над властными институтами.

Типология проектов конституционной ретрадиционализации в соответствии с ее стилем позволяет выявить специфику трех групп стран, входящих в рассматриваемый ареал, — тех, что имели опыт независимого существования в прошлом, а после крушения социалистического лагеря оказались в Евросоюзе или в сфере его непосредственного влияния (конституционные контрреформы в этих странах сдерживаются стандартами ЕС); тех, которые обрели независимость с распадом СССР и столкнулись с проблемой выбора пути (ситуация новых постсоветских государств, где процессы конституционной ретрадиционализации связаны с общей эфемерностью и непрочностью конституционных достижений и выбором между ЕС и Россией); и собственно России, объявившей себя правопреемницей СССР в международно-правовом измерении, но вставшей перед необходимостью выработки новой стратегии развития в глобальной системе отношений (конституционные контрреформы как направленная корректировка результатов предшествующей фазы развития)³¹.

³¹ Конституционные принципы 2014.

Консервативный популизм (как общая основа конституционной ретрадиционализации) в Восточной Европе, постсоветском регионе и России различается по тем задачам, которые он стремится решить, и тем реальным вызовам, с которыми столкнулось общество. Для Восточной Европы — это угроза утраты национальной идентичности в условиях глобализации, евроинтеграции и миграционного кризиса. Для большинства стран постсоветского пространства — это самоопределение между ЕС и Россией (не считая других центров силы и выдвигаемых ими моделей политического устройства). Для России — решение проблем постсоветского урегулирования, выстраивания отношений с государствами постсоветского региона, которые, неожиданно обретя независимость, сами находятся в мучительном поиске идентичности (что нередко выражается в механическом противопоставлении себя России и переписывании истории). Таким

образом, ключевой лозунг восточноевропейских популистов — больше самостоятельности и децентрализации в рамках ЕС, постсоветских элит — своевременное приспособление к меняющимся глобальным и региональным трендам, российских правящих кругов — больше унификации и централизации.

Принципиальны различия, связанные со степенью укорененности конституционных институтов и отношением к ним популистских партий. В Восточной Европе стремление к ревизии конституционного строя наталкивается на серьезное противодействие со стороны оппозиционных сил, что сказывается на тактике контрреформ. В странах постсоветского пространства «эфемерный конституционализм» не предполагает прямой связи между конституционными инновациями и содержательным изменением системы, а текущие конституционные реформы не меняют олигархической природы правящих режимов, имея в виду главным образом перегруппировку элит, кланов или лидеров. Особенность российского варианта (и части постсоветских) — предельно тесная связь с институтами имитационной демократии, когда популистские партии интегрированы в единую вертикаль власти и в случае выхода за ее рамки или неконвенционального поведения прекращают свое существование. Происходит, так сказать, делегирование «народных» популистских инициатив самой власти.

Если в устойчивых демократиях жизнь популизма (по крайней мере, в неизменных его формах) ограничена одним или несколькими электоральными циклами, то в постсоветских режимах нестабильной демократии она определяется скорее неформальными правилами политической игры (которые более или менее последовательно фиксируются конституционными инновациями). Популистские партии Восточной Европы функционируют в условиях парламентской или смешанной формы правления, используя электоральные механизмы взаимодействия с массами. Постсоветские страны, где стабильная партийная система еще не сложилась, находятся в фазе экспериментирования с формами правления, демонстрируя их поразительное разнообразие и частоту смены при общей преемственности властвующим элит. При режиме ограниченного плюрализма формальная конституционная система даже более устойчива, поскольку ответственность перед избирателями размывается между партиями и режимом (в рамках контролируемых государством общественных движений и организаций и воспроизводства правящих партий и лидеров у власти). Российский популизм, действуя в условиях ограниченного плюрализма, ассоциирует свой приход к власти с политикой государства и фигурой его главы — президента, гаранта Конституции, определяющего вектор внутренней и внешней политики страны.

Ключевой вопрос заключается в том, с какого времени (или с учетом каких факторов) следует констатировать необратимость популистского тренда. Основополагающим критерием здесь, на наш

взгляд, выступает отказ от принципа плюрализма или невозможность его реализации (гарантией чего является независимость конституционного правосудия). В соответствии с этим критерием все страны региона можно разделить на три группы — те, где это ядро конституционных гарантий сохраняет свое значение (не важно, вследствие ли внешнего контроля или внутренней динамики); те, где оно подверглось эрозии в результате контрреформ; и те, где оно уже утратило реальный смысл, оставаясь скорее пожеланием на будущее. Очевидно, что большинство стран Восточно-Европейского региона принадлежат к первой или второй (промежуточной) группе (проявление популизма в демократической системе как ее электоральная корректировка), при том что действенность принципа плюрализма в них поддерживается во многом благодаря контролю ЕС над внутренней динамикой конституционной трансформации. Большинство стран постсоветского региона должно быть отнесено к третьей группе — хотя бы потому, что ядро конституционных гарантий там совершенно не защищено (ввиду эфемерности конституционализма и общей слабости конституционного правосудия). Популизм в этих странах выступает способом удержания власти элитой в условиях общей нестабильности конституционализма. В России, где фактор внешнего контроля наименее значим, конституционный популизм регулируется и сдерживается исключительно прагматическими интересами самой власти. Он легитимирует функционирование режима в рамках плебисцитарной демократии (ограниченного плюрализма или авторитаризма).

Совокупность рассмотренных выше параметров позволяет говорить о стиле консервативной конституционной ретрадиционализации как об интегральном выражении наиболее характерных ее черт. Это понятие и положено нами в основу типологии ее проявлений. Различны функции восточноевропейского, постсоветского и российского популизма: в первом случае это способ аккумуляции протеста против несовершенных институтов с целью прихода к власти, во втором — форма борьбы политических сил за установление правил игры, в третьем — мобилизация в поддержку действующего режима, средство его легитимации. В Восточной Европе конституционный популизм служит инструментом достижения власти (смены элит), в части стран постсоветского региона — ее перераспределения, в России — сохранения. Таким образом, можно выделить три варианта (стиля) конституционного популизма — «демократический» (Восточная Европа), «олигархический» (постсоветский регион) и «плебисцитарный» (Россия). В последнем случае речь идет о конституционном популизме, контролируемом и направляемом самой властью («дисциплинированный» характер выдвижения всех соответствующих инициатив).

Популистская реконституционализация имеет, однако, имманентную логику развития: достигнув определенного уровня, она упирается в границы разумности и реализуемости, переход которых грозит полной

деконституционализацией, делегитимацией режима и утратой системой своей управляемости. Осознание данного факта элитами есть условие их выживания в современном мире.

Библиография

- Алферова Е.В. и И.А.Умнова, ред. (2013) *Современный конституционализм: теория, доктрина и практика*. М.: ИНИОН РАН.
- Беширевич В. (2016) «Миф о судебной реформе в Сербии» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 5 (114): 105–116.
- Клямкин И. (2015) *2014: год Украины*. М.: Либеральная миссия.
- Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст. Аналитический доклад*. (2014) М.: Институт права и публичной политики. URL: http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/2013_Analit_report_full.pdf (проверено 8.06.2018).
- Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года*. (2014) М.: Институт права и публичной политики.
- Краснов А.Н. (2014) «Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна?» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 2 (99): 29–45.
- Кроуфорд К., Б.Макаренко и Н.Петров, ред. (2018) *Популизм как общий вызов*. М.: РОССПЭН.
- Медушевский А.Н. (2015) *Политические сочинения: Право и власть в условиях социальных трансформаций*. М., СПб.: Центр гуманитарных инициатив.
- Медушевский А.Н. (2017) «Популизм на Западе и в России: сходства и различия в сравнительной перспективе» // *Вестник общественного мнения*, № 1–2 (124): 28–47.
- Медушевский А.Н. (2018а) «Конституционная ретрадиционализация в Восточной Европе и России» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 1 (122): 13–32.
- Медушевский А.Н. (2018б) «Тенденции постсоветских политических режимов в свете новейшей волны конституционных поправок» // *Общественные науки и современность*, № 2: 49–66.
- Мельвиль А.Ю. (2017) «Консервативный консенсус в России? (Основные компоненты, факторы устойчивости, потенциал эрозии)» // *Полития*, № 1 (84): 29–45.
- Милячакова О. (2014) «„Опасные связи“ судей Конституционного суда (Опыт стран бывшей Югославии)» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 2 (99): 84–94.
- Михалева Г.М., ред. (2015) *Либеральные ценности и консервативный тренд в европейской политике и обществе*. М.: Яблоко.
- Мрозек А. и А.Следзиньска-Симон. (2017) «Легитимность конституционных судов и принцип верховенства права: сравнительный взгляд на польский конституционный кризис» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 1 (116): 64–79.

Орлик И.И. и Н.В.Куликова, ред. (2016) *Страны Центрально-Восточной Европы: влияние новых геополитических факторов на экономическое развитие и отношения с Россией*. М.: ИЭ РАН.

Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. (2013) М.: Институт права и публичной политики.

«Проблемы конституционализма и его судебной защиты в государствах Восточной Европы» (2014) // *Studia Politologicae*, vol. 32.

Сальвиа М. де. (2004) *Прецеденты Европейского суда по правам человека*. СПб.: Юридический центр Пресс.

Соломатина Е.В. (2013) «Дискуссия о Конституции Венгрии 2011 г. и проблемы развития европейского конституционализма в XXI веке» // *Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки»*, № 1 (11): 115–120.

Торосян Т. (2016) «Проблемы и вызовы перехода Армении к системе парламентского правления» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 4 (113): 29–30.

Шишелина Л.Н., ред. (2010) *Вишеградская Европа: откуда и куда? Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии*. М.: Весь мир.

Bodin P., S.Hedlund, and E.Namli, eds. (2012) *Challenges from Russia*. London: Routledge.

Bogdandy A. and P.Sonnevend, eds. (2015) *Constitutional Crisis in European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford, Portland: Hart Publishing.

Diani M. (2013) *The «Partisan Constitution» and the Corrosion of European Constitutional Culture*. LEQS Paper No. 68. URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/leqspaper68.pdf> (accessed 5.06.2018).

Dobner H. and M.Loughlin, eds. (2010) *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford: Oxford University Press.

Fruhstorfer A. and M.Hein, eds. (2016) *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transformation to the Reform of Political System*. Berlin: Springer.

Jeha I. and Y.Cabiri. (2017) «Evolution of the Albanian Constitution» // *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 6, no. 1: 31–36.

Korenica F. and D.Doli. (2010) «The Politics of Constitutional Design in Divided Societies: The Case of Cosovo» // *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 6: 265–292.

Medushevsky A. (2017) «Constitutional Transformations in Post-Soviet Region: Results of Previous Studies» // *Armenian Journal of Political Sciences*, vol. 16, no. 1: 81–112.

Sajo A. and R.Uitz. (2017) *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.



A. N. Medushevsky

POPULISM AND CONSTITUTIONAL TRANSFORMATION: EASTERN EUROPE, POST-SOVIET SPACE AND RUSSIA

Andrey N. Medushevsky — Doctor of Philosophy; Ordinary Professor, Faculty of Social Sciences, National Research University *Higher School of Economics*. Email: amedushevsky@mail.ru.

Abstract. The article analyzes the contribution of populism, as a phenomenon of public sentiments, to the dynamics of the recent constitutional transformations in Eastern Europe, post-Soviet space and Russia. The research shows that in all countries from the above mentioned regions populism gave impetus to the processes of constitutional retraditionalization, which affected different areas such as international and national law, constitutional identity, sovereignty, forms of government, and constitutional justice.

Everywhere the mechanisms of constitutional retraditionalization invoked by populism are associated with the denial of the principles of ideological pluralism and political neutrality of constitutional justice. However, the methods used in different countries vary considerably and cover the entire gamut of technologies of constitutional revision, ranging from the “conservative revolution” through convoking a constituent assembly or holding a national referendum to changing preambles of constitutions, introducing constitutional amendments, judicial interpretation, as well as a wide range of extra-constitutional mechanisms. The choice of a particular technology or a combination of technologies is determined by the level of public support for populist forces and the degree of their control over government institutions.

Populism in Eastern Europe, post-Soviet space and Russia performs different functions. In the first case populism represents a way of accumulating protest against imperfect institutions; in the second case populism is a form of a struggle for establishing rules of the game; in the third case populism performs a function of mobilizing support for the current political regime, or a means of legitimizing it. In Eastern Europe constitutional populism serves as an instrument for achieving power, in the post-Soviet region — for its redistribution, and in Russia — for its preservation. On the basis of these differences, the author identifies three versions of constitutional populism — “democratic” (Eastern Europe), “oligarchic” (post-Soviet region), and “plebiscite”, controlled and directed by power holders themselves (Russia).

Keywords: populism, constitutional reforms, constitutional retraditionalization, Eastern Europe, post-Soviet space, Russia

References

- Alferova E.V. and I.A.Umnova, eds. (2013) *Sovremennyy konstitutsionalizm: teorija, doktrina i praktika* [Contemporary Constitutionalism: Theory, Doctrine and Practice]. Moscow: INION RAN. (In Russ.)
- Beshirevich V. (2016) “Mif o sudebnoj reforme v Serbii” [The Myth about Serbian Judicial Reform] // *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 5 (114): 105–116. (In Russ.)
- Bodin P., S.Hedlund, and E.Namli, eds. (2012) *Challenges from Russia*. London: Routledge.
- Bogdandy A. and P.Sonnevend, eds. (2015) *Constitutional Crisis in European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Crawford C., B.Makarenko, and N.Petrov, eds. (2018) *Populism kak obshchij vyzov* [Populism as a Common Challenge]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)
- Diani M. (2013) *The “Partisan Constitution” and the Corrosion of European Constitutional Culture*. LEQS Paper No. 68. URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/leqspaper68.pdf> (accessed 5.06.2018).
- Dobner H. and M.Loughlin, eds. (2010) *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford: Oxford University Press.
- Fruhstorfer A. and M.Hein, eds. (2016) *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transformation to the Reform of Political System*. Berlin: Springer.
- Jeha I. and Y.Cabiri. (2017) “Evolution of the Albanian Constitution” // *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 6, no. 1: 31–36.
- Klyamkin I.M. (2015) *2014: God Ukrainy* [2014: the Year of Ukraine]. Moscow: Liberal'naja missija.
- Konstitutsionnye printsipy i puti ikh realizatsii: rossijstij kontekst. Analiticheskij doklad* [Constitutional Principles and Ways to Implement Them: the Russian Context. Analytical Report]. (2014) Moscow: Institut Prava i Publichnoj Politiki. URL: http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/2013_Analit_report_full.pdf (accessed 8.06.2018). (In Russ.)
- Konstitutsionnyj monitoring: Kontseptsija, metodika i itogi ekspertnogo oprosa v Rossii v marte 2013 goda* [Constitutional Monitoring: The Concept, Methods and Results of the Expert Interview in Russia in March 2013]. (2014) Moscow: Institut Prava i Publichnoj Politiki. (In Russ.)
- Korenica F. and D.Doli. (2010) “The Politics of Constitutional Design in Divided Societies: The Case of Cosovo” // *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 6: 265–292.
- Krasnov A.N. (2014) “Postsovetskie gosudarstva: est' li zavisimost' politicheskogo rezhima ot konstitutsionnogo dizajna” [Post-Soviet States: Does the Political Regime Depend on Constitutional Design?] // *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 2 (99): 29–45. (In Russ.)
- Medushevsky A.N. (2015) *Politicheskie sochinenija: Pravo i vlast' v uslovijakh sotsial'nykh transformatsij* [Political Works: The Law and Power in

Social Transformation Periods]. Moscow, St Petersburg: Tsentr gumanitarnykh initsiativ. (In Russ.)

Medushevsky A. (2017) “Constitutional Transformations in Post-Soviet Region: Results of Previous Studies” // *Armenian Journal of Political Sciences*, vol. 16, no. 1: 81—112.

Medushevsky A.N. (2017) “Populizm na Zapade i v Rossii: skhodstva i razlichija v sravnitel’noj perspektive” [Populism in Western Europe and Russia: Common Traces and Peculiarities in the Comparative Perspective] // *Vestnik obshchestvennogo mnenija* [The Russian Public Opinion Herald], no. 1—2 (124): 28—47. (In Russ.)

Medushevsky A.N. (2018a) “Konstitutsionnaja retraditsionalizatsija v Vostochnoj Evrope i Rossii” [Constitutional Re-traditionalization in Eastern Europe and Russia] // *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 1 (122): 13—32. (In Russ.)

Medushevsky A.N. (2018b) “Tendentsii postsovetsskikh politicheskikh rezhimov v svete novejshoj volny konstitutsionnykh popravok” [Post-Soviet Political Regimes: Developing Trends in the Light of Current Amendments Wave] // *Obshchestvennye nauki i sovremennost’* [Social Sciences and Modernity], no. 2: 49—66. (In Russ.)

Melville A.Yu. (2017) “Konservativnyj konsensus v Rossii? (Osnovnye komponenty, faktory ustojchivosti, potentsial erozii)” [Neoconservative Consensus in Russia? (Main Components, Factors of Stability, Potential for Erosion)] // *Politeia*, no. 1 (84): 29—45. (In Russ.)

Mikhaleva G.M., ed. (2015) *Liberal’nye tsennosti i konservativnyj trend v evropejskoj politike i obshchestve* [Liberal Values and Conservative Trend in European Politics and Society]. Moscow: Yabloko. (In Russ.)

Milchakova O. (2014) “„Opasnye svyazi“ sudej Konstitutsionnogo suda (opyt stran byvshej Jugoslavii)” [“Dangerous Liaisons” of Constitutional Court Judges (the Experience of the Post-Yugoslavian Countries)] // *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 2 (99): 84—94. (In Russ.)

Mrozek A. and A.Sledzinska-Simon. (2017) “Legitimnost’ konstitutsionnykh sudov i printsip verkhovenstva prava: sravnitel’nyj vzgljad na pol’skij konstitutsionnyj krizis” [Legitimacy of Constitutional Courts and the Rule of Law Principle: Comparative Outlook on Constitutional Crisis in Poland] // *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 1 (116): 64—79. (In Russ.)

Orlik I.I. and I.V.Kulikova, eds. (2016) *Strany Tsentral’no-Vostochnoj Evropy: Vlijanie novykh geopoliticheskikh faktorov na ekonomicheskoe razvitiye i otnoshenija s Rossiej* [The Countries of Central-Eastern Europe: The Influence of a New Geopolitical Factors on Economic Development and Relations with Russia]. Moscow: IE RAS. (In Russ.)

Osnovy Konstitutsionnogo stroja Rossii: dvadtsat’ let razvitiya [The Fundamentals of the Russian Constitutional Settlement: Twenty Years of Development]. (2013) Moscow: Institut Prava i Publichnoj Politiki. (In Russ.)

“Problemy konstitutsionalizma i ego sudebnoj zashchity v gosudarstvakh Vostochnoj Evropy” [Problems of Constitutionalism and Its Judicial Protection in East European States] (2014) // *Studia Politologiczne*, vol. 32. (In Russ.)

Sajo A. and R.Uitz. (2017) *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.

Salvia M. de. (2004) *Precedenty Evropejskogo suda po pravam cheloveka* [Precedents of the European Court of Human Rights]. St Petersburg: Juridicheskij tsentr Press. (In Russ.)

Shishelina L.N., ed. (2010) *Vishegradskaja Evropa: otkuda i kuda? Dva desjatiletija po puti reform v Vengrii, Pol'she, Slovakii i Chekhii* [Vishegrad Europe: Vector of Development]. Moscow: Ves' Mir. (In Russ.)

Solomatina H.V. (2013) “Diskussija o Konstitutsii Vengrii 2011 g. i problemy razvitija evropejskogo konstitutsionalizma v 21 veke” [The Discussion on the Constitution of Hungary in 2011 and the Issues of Development of European Constitutionalism in 21 Century] // *Vestnik MGPU. Serija “Juridicheskie nauki”* [Vestnik Moscow City Teacher Training University. Series “Legal Sciences”], no. 1 (11): 115–120. (In Russ.)

Torosyan T.S. (2016) Perspektivy i vyzovy perekhoda Armenii k sisteme parlamentskogo pravljenija [Armenia’s Transition to the Parliamentary System: Problems and Prospects] // *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], no. 4 (113): 29–40. (In Russ.)