



2050 СОНАР

# ПОБЕДИТ ЛИ НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ КРИЗИС?

*К грядущей конституционной реформе Беларуси.*

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

[www.sonar2050.org](http://www.sonar2050.org)

[expert@sonar2050.org](mailto:expert@sonar2050.org)





[www.sonar2050.org](http://www.sonar2050.org)



Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: +7-916-215-72-02. E-mail: [uralov@sonar2050.org](mailto:uralov@sonar2050.org)



Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: [lizan@sonar2050.org](mailto:lizan@sonar2050.org)



«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»



Адрес: Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Прониная, д. 2, офис 12



Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: +7-916-120-07-08. E-mail: [vb@sonar2050.org](mailto:vb@sonar2050.org)



Telegram: sonar2050



YouTube: sonar2050.org

## Оглавление

Введение .....	4
Беларусь .....	6
Украина .....	7
Молдова .....	9
Кыргызстан .....	12
Армения .....	14
Выводы .....	15

## Введение

Спустя два месяца с начала поствыборного политического кризиса в Беларуси можно констатировать, что он не привёл к результату, на который рассчитывали лидеры оппозиции. Санкции Александра Лукашенко не напугают, силовой и дипломатический блоки сохранили лояльность, реализовать протест через рабочие коллективы не получилось. Протестующим не дали разбить лагерь на одной из минских площадей, создав тем самым стабильную телекартинку. Наконец, даже увольнения сотрудников государственных телеканалов не смогли парализовать работу телевидения, и государство сохранило возможность влиять на информационную повестку.

Однако на этом плюсы ситуации исчерпываются. Сегодня Беларусь оказалась в серьёзном политическом кризисе, который характеризуется противостоянием власти и (части) общества, противостоянием внутри общества и готовностью к насилию по политическим убеждениям. Последний раз нечто похожее республика переживала, пожалуй, в середине 90-х годов.

Исправить создавшееся положение (хотя в данном случае слово «исправить» не вполне уместно) руководство республики намерено проведением конституционной реформы. Соответствующий план белорусские власти обнародовали ещё в начале сентября, представив его России и ОБСЕ. Хотя идея изменения конституции Беларуси проговаривалась её руководством как минимум с 2016 года.

<b>Краткая история изменений конституции в Беларуси, на Украине, в Молдове, Кыргызстане и Армении</b>			
<b>Страна</b>	<b>Год принятия конституции</b>	<b>Годы и направления основных поправок в конституции республик</b>	<b>Основные конфликты в обществе</b>
<b>Беларусь</b>	1994	1996 — смена формы правления с парламентской республики на президентскую (суперпрезидентскую). 2004 — снятие ограничений на количество переизбраний.	1. Языковой (русский язык является государственным наравне с белорусским, националистам это не нравится). 2. Внешнеполитический (борьба между сторонниками пророссийского и прозападного векторов развития).
<b>Украина</b>	1996	2004 — смена формы правления с президентской республики на парламентскую. 2010 — возврат к конституции 1996 года (через КСУ, без голосования в ВР). 2014 — возврат к редакции 2004 года. 2019 — закрепление к конституции европейской и евроатлантической ориентации Украины.	1. Языковой (с отмены языкового закона Кивалова — Колесниченко начались процессы, приведшие к потере Украиной Крыма и началу войны в Донбассе). 2. Внешнеполитический (связан с языковым — отказ Януковича от подписания соглашения об Ассоциации с ЕС стал одной из причин начала Евромайдана). 3. Отношение к войне в Донбассе (внешняя агрессия или гражданская война), а также к её причинам.
<b>Молдова</b>	1994	2000 — смена формы правления с президентской республики на парламентскую, президент избирается в парламенте.	1. Внешнеполитический (националисты ориентированы на Ассоциацию с ЕС, крайние — на объединение с Румынией).

		2016 — КСУ Молдовы отменил реформу 2000 года.	2. Отношение к ПМР и Гагаузии, видение причин их отделения и способов возврата.
<b>Кыргызстан</b>	1993	1995 — утверждена возможность внесения поправок в конституцию на референдумах; 1996 (а также 1998 и 2001) — поправки, усилившие президента и ослаблявшие парламент; 2010 — трансформация республики в парламентскую, то есть попытка возврата к изначальной модели; 2016 — усиление полномочий премьер-министра и Верховного Совета.	1. Конфликт Севера и Юга (Бишкека и Оша), то есть разных кланов, контролирующих северные и южные регионы Кыргызстана. 2. Языковой (узбекская диаспора с 90-х годов требует предоставления узбекскому языку статуса государственного). 3. Ошские события 1990 года и их фактическое повторение в 2010-м — силовое выражение первых двух конфликтов. Из-за количества жертв могут рассматриваться как самостоятельные.
<b>Армения</b>	1995	2005 — президент лишился права формирования и контроля за судебной ветвью власти, потерял право распускать парламент, а также передал право назначать генпрокурора, главу НБУ и ещё ряд ключевых должностей. 2015 — На референдуме армяне проголосовали за преобразование Армении в парламентскую республику. Президент превратился в чисто номинальную фигуру.	Внешнеполитический (борьба между сторонниками пророссийского и прозападного векторов развития).

## Беларусь

Для начала не будет лишним напомнить, что же именно предлагается изменить. Кандидат юридических наук Татьяна Масловская в одной из своих научных статей пишет<sup>1</sup>: «В Республике Беларусь конституционная модель президентства изменена референдумом 1996 г.: была принята новая редакция Конституции, в соответствии с которой полномочия Президента существенно изменились. Данная трансформация конституционно-правового статуса Президента была вызвана необходимостью укрепить систему государственной власти, придать ей больший динамизм и эффективность. Модель президентства определённым образом скорректирована и референдумом 2004 г.».

Изменение конституции Беларуси через референдум 1996 года действительно должно было укрепить (и укрепило) систему государственной власти, сделав её более эффективной. Но если говорить более откровенно, причиной референдума 1996 года был жёсткий политический клинч Александра Лукашенко и тогдашнего созыва белорусского парламента.

Причины этого конфликта во многом актуальны и сегодня. Одним из ключевых разногласий была смена внешнеполитического вектора (майский референдум 1995 года): экономический союз с РФ, официальный статус русского языка, отказ от постсоветской символики (БКБ-флаг, «Пагоня») в пользу ассоциирующихся с БССР флага и герба. К тому же парламент саботировал инициативы президента (не внося вопросы в повестку дня, откладывая и перенося даты голосований), а когда президент в ответ на это регулировал игнорируемые вопросы декретами и указами, парламент саботировал уже их, затеяв тяжбы с привлечением Конституционного суда.

---

*Учитывая, что президентские выборы состоялись в 1994 году, а парламентские — в 1995-м, изменения в конституцию через референдум стали своего рода последним аргументом в споре: кому — президенту или парламенту — народ Беларуси доверяет больше? Чью политику он больше поддерживает?*

---

Отметим также, что вопросы на референдум выносили президент (4 вопроса) и парламент (3 вопроса). В итоге инициативы президента встретили одобрение, инициативы парламента не нашли необходимой поддержки (хотя она колебалась в пределах от 7,93 до 32,18 %).

По итогам реформы 1996 года Беларусь превратилась в так называемую суперпрезидентскую республику: президент получил право издавать декреты — указы, обладающие силой закона. Лукашенко получил возможность распускать парламент по упрощённой процедуре, назначать и увольнять министров, главу Нацбанка, генерального прокурора, судей (все эти полномочия прежде были у парламента). Отсчёт его президентских сроков обнулится.

Впоследствии и сама реформа, и референдум неоднократно критиковались. По сути, именно с них следует отсчитывать западные санкции в отношении Беларуси: осенью 1996 года Госдеп США жёстко критиковал Лукашенко за нежелание достигнуть компромисса с депутатами. Однако модель проведения реформы, высокий уровень поддержки инициатив президента, а также пример похожего парламентского кризиса в России (1993) говорят в пользу Лукашенко.

Российский парламентский кризис мы вспоминаем тут не случайно. Дело в том, что конституция Беларуси 1994 года испытала значительное влияние проекта конституции РФ (1993). По сути, у обоих кризисов были общие

---

<sup>1</sup> Конституционные реформы в странах СНГ // Elib.bsu.by URL: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/32942/1/020.pdf>

причины и разрешены они тоже были одинаково (силовой вариант). Просто в Беларуси силовой вариант обошёлся без стрельбы и был легитимизирован референдумом.

На конституционной реформе 2004 года мы особо останавливаться не станем, поскольку от варианта 1996 года её отличает только отмена ограничения на избрание президентом одного лица более двух раз подряд. Данная реформа тоже была проведена через референдум (отмену ограничения поддержали 89,97 % проголосовавших).

В США отреагировали на референдум ещё в сентябре 2004-го, не дожидаясь даже его проведения. Госдеп осудил его, а полутора месяцами позже на основе этого осуждения был принят «Акт о демократии в Беларуси»<sup>2</sup>, которым вводились санкции в отношении руководства страны, а также было одобрено предоставление помощи белорусским НКО и независимым СМИ.

---

*Иными словами, сегодняшний поствыборный политический кризис — это возврат и повторение кризиса 1996 года. Апелляция к референдуму как к выражению прямой воли народа (то есть воли источника власти) — разумно. Однако воля народа имеет срок давности. С момента референдумов 1995 и 1996 гг. прошло уже поколение. Право голоса получили белорусы, которые на момент референдумов даже не родились. То есть если мы рассматриваем конституционные реформы в Беларуси как некий «общественный договор» граждан с Лукашенко, то сегодня он действительно нуждается в перезаключении на прежних или на новых условиях.*

---

Более того, заключение такого договора в 1996 году во многом опиралось на личный рейтинг Лукашенко и кредит доверия избирателей. Конституция 1996 года — это конституция под личность Лукашенко, которая стала элементом политической системы РБ. Другой белорус не может стать президентом Беларуси с полномочиями Лукашенко хотя бы потому, что для этого ему необходимо пройти тот же путь: конфликт с парламентскими элитами, его разрешение через референдум и вотум доверия избирателей на суперпрезидентские полномочия. Во всех остальных случаях Беларуси нужна новая конфигурация политической системы страны и новая конституция.

Посмотрим, сталкивались ли другие постсоветские страны с похожими проблемами.

## Украина

Пожалуй, конституция Украины и история её изменений более всего напоминают белорусскую ситуацию. Для такого утверждения есть сразу несколько оснований:

1. Конституция Украины (1996) тоже принималась фактически под тогдашнего президента Леонида Кучму, а также на фоне его затяжного конфликта с Верховной Радой Украины. В частности, Кучме удалось внести в конституцию временное право президента издавать равносильные законам указы («Президент Украины в течение трёх лет после вступления в силу Конституции Украины имеет право издавать... указы по экономическим вопросам, не урегулированным законами, с одновременным представлением соответствующего законопроекта в Верховную Раду Украины»)<sup>3</sup>.

2. Президент Украины в конституции — весьма влиятельная фигура. За ним было закреплено руководство внешнеполитической деятельностью, ведение переговоров и заключение международных договоров, назначение

---

<sup>2</sup> «Акт о демократии в Беларуси» подписан президентом 27 октября 2004 г. // Голос Америки. 27 октября. 2004. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/a-33-a-2004-10-27-1-1/612558.html>

<sup>3</sup> Конституция Украины (1996). Переходные положения, п. 4.

генпрокурора, половины состава Совета Нацбанка и трети состава Конституционного суда. Кроме того, президент имел право приостанавливать действие актов правительства, а как верховный главнокомандующий контролировал армию.

Премьер-министра и состав правительства назначала ВР, однако по факту она не могла этого сделать без одобрения главы государства: представление на назначение вносил именно президент.

3. Наконец, президент Украины назначал президентскую вертикаль — глав районных и областных администраций. Последние — аналоги российских губернаторов. Отмене выборности российских губернаторов в начале 2000-х посвящён фильм «День выборов». Однако, как видим, украинский президент имел право назначать глав областей задолго до своего российского коллеги.

---

*Первая попытка изменения конституции была предпринята уже в 2000 году — тоже через референдум. Президент просил народ предоставить ему полномочия роспуска ВР в случае, если она не может сформировать постоянно действующее большинство или принять бюджет. Кроме того, он предлагал сократить состав ВР на треть, до 300 депутатов, лишить их неприкосновенности, а также сделать парламент двухпалатным. Всё это, конечно, сделало бы законодательную ветвь власти более зависимой, а значит, ещё сильнее укрепило бы позиции президента.*

---

Однако украинский сценарий не повторил белорусского. Украинцы проголосовали за изменения конституции, предложенные Кучмой, но до имплементации результатов референдума дело так и не дошло.

Изменить конституцию удалось только в 2004 году, однако в этот раз инициатива была обратной: президент становился менее влиятельной фигурой, а часть его полномочий перешла к ВР и правительству. Причиной реформы был очередной политический кризис, также чем-то напоминающий текущую ситуацию в Беларуси. Напомним, в ходе второго тура президентских выборов победителем был объявлен Виктор Янукович. Однако сторонники его соперника Виктора Ющенко настаивали на фальсификации результатов голосования, устроив многодневную акцию протеста в Киеве и других городах Украины.

В итоге политические элиты Украины под давлением стран Запада пошли на компромисс: так называемый третий тур президентских выборов (по сути, второй тур провели ещё раз) с победой более лояльного Западу кандидата Ющенко в обмен на ослабление полномочий президента. Правда, почти год Виктор Ющенко успел попользоваться полномочиями предшественника, поскольку изменения в конституцию вступили в силу с января 2006 года (для президента) и с 25 мая 2006 года (для депутатов ВР нового созыва). К примеру, Ющенко утратил право формировать правительство.

Впрочем, Ющенко не смирился с урезанием полномочий. Он пытался отменить реформу через КСУ (безуспешно), через создание альтернативных центров силы. Именно при нём СНБО из ранее малозначительного органа превратился в такой центр и одно время успешно конкурировал в этом качестве с правительством. Наконец, Ющенко попытался и сам изменить конституцию, созвав для этого в конце 2007 года Национальный конституционный совет (НКС). Однако к тому времени Ющенко уже растерял влияние на политические элиты, лишился поддержки у населения и у парламентских сил — ему просто не на кого было опереться. Его попытка реформы заглохла, а избранный в начале 2010 года президентом Виктор Янукович ликвидировал созданный Ющенко Совет уже в апреле.

Совет ему был не нужен. Уже осенью 2010-го Янукович через КСУ отменил конституционную реформу 2004 года, вернув тем самым полномочия, закреплённые в конституции 1996 года. Правда, ему не удалось закрепить эту



отмену в ВР (позднее, уже в ходе Евромайдана, обвинение в узурпации полномочий и перевороте стало одной из претензий протестующих). Поэтому, скорее для вида, Янукович в феврале 2011 года учредил сперва научно-практическую группу для реформирования конституции Украины, а спустя год на её основе созвал Конституционную ассамблею. Впрочем, её постигла судьба НКС: подготовка концепции изменения конституции Украины завершилась к концу 2013 года, но уже в феврале 2014-го, после переворота, ВР конституционным большинством вернула в действие редакцию 2004 года, а саму Ассамблею распустили в конце 2014-го.

После 2014 года в конституцию Украины тоже вносились изменения, однако они уже не касались дележа полномочий между президентом, правительством и ВР. При Порошенко в основном законе закрепили евроатлантический курс украинской внешней политики, а также так называемую децентрализацию (перераспределение налогов и полномочий между центром и регионами).

---

*Итак, все удачные или провалившиеся попытки реформировать украинскую конституцию в конечном счёте сводятся к внутреннему конфликту украинских политических элит. Украинский юрист Татьяна Монтян отмечает, что одной из причин этого конфликта является схема «победитель получает всё», которая изначально была заложена в конституцию. Однако украинские олигархи, которые долгое время контролировали ситуацию на Украине, нередко имели и имеют противоположные интересы<sup>4</sup>. Олигархи спонсируют партии и отдельных политиков, пытаются поставить «своего» президента. А в случае проигрыша пытаются максимально ограничить его полномочия (или наоборот, вернуть их прежний объём).*

---

Изменилась эта ситуация только после Евромайдана (особенно после рефинансирования госдолга Украины и соглашения правительства и МВФ): влияние местных элит снизилось, а внешнее — упрочилось. То есть борьба за власть в некоторой степени обесмыслилась, поскольку не только ключевые вопросы, но даже кадровую политику первые лица Украины вынуждены согласовывать<sup>5</sup> с посольством США.

С другой стороны, утрата Украиной полноты суверенитета — прямое следствие этих многочисленных попыток реформирования конституции, основным смыслом которых были борьба за полномочия, власть и контроль финансовых потоков.

## Молдова

---

*Пост президента Молдовы (вернее, тогда ещё Молдавской ССР) появился ещё в Конституции Молдавской ССР — в 1990 году в неё были внесены соответствующие изменения. То есть пост президента был учреждён даже до принятия декларации о независимости и уж тем более до принятия конституции, по которой ныне живёт страна (1994). Этот забавный юридический казус во многом и определяет противоречия политического устройства нынешней Молдовы.*

---

---

<sup>4</sup> К примеру, Ринат Ахметов заинтересован в повышении тарифа на электроэнергию, поскольку контролирует ¾ тепловой генерации. В то же время владелец ферросплавных заводов Игорь Коломойский заинтересован в снижении расходов на электроэнергию.

<sup>5</sup> Посольство США вмешивается в выборы прокуроров — нардеп // ИА Украинские национальные новости. 23 января. 2020. URL: <https://www.unn.com.ua/ru/news/1848008-posolstvo-ssha-vtruchayetsya-u-vibori-prokuroriv-nardep>

Вернее будет сказать, что на этом противоречия только начинаются.

Для начала отметим, что звание основного закона конституция Молдовы делит даже не с одним, а с двумя документами: Декларацией о независимости и Декларацией о суверенитете. Комментируя значение обоих документов для политического устройства страны, председатель Конституционного суда РМ в 2001–2013 годах **Виктор Пушкаш** говорит знаковую фразу: «*Декларация о суверенитете важнее Декларации о независимости*»<sup>6</sup>.

В Декларации о суверенитете мы встречаем постоянные ссылки на Молдавскую ССР. Это логично, поскольку декларация принималась Верховным Советом Советской Социалистической Республики Молдова (23 июня 1990 года). В каждом её пункте подчёркивается преемственность нового суверенного государства. Отдельно указано, что данная декларация «*является основой для разработки новой Конституции ССР Молдова, совершенствования республиканского законодательства, позицией ССР Молдова при подготовке и заключении Союзного Договора в рамках сообщества суверенных государств*».

Однако уже 28 июня 1990 года тот же Верховный Совет принимает куда более примечательный документ: «Заключение» по пакту Молотова — Риббентропа. В нём Бессарабия и Северная Буковина объявлены оккупированными румынскими территориями, а создание Молдавской ССР (2 августа 1940 года) — незаконным. Таким образом, вопрос молдавской государственности повис в воздухе уже спустя пять дней после провозглашения суверенитета: ССР Молдова, упомянутая в декларации 22 раза, была признана незаконным образованием. Забегая вперёд: ровно то же самое было впоследствии закреплено и в Декларации независимости (27 августа 1991 года). Правда, там депутаты пошли ещё дальше, отменив не только пакт Молотова — Риббентропа и закон «Об образовании союзной Молдавской ССР», но и Кючук-Кайнарджийский (1775 год) и Бухарестский (1812 год) мирные договоры. При этом текст Декларации о независимости ссылается на текст о Декларации о суверенитете как на легитимизирующий источник («ИСХОДЯ из Декларации о суверенитете Республики Молдова, принятой парламентом 23 июня 1990 года...»). То есть всё непросто.

---

*Таким образом, противоречия, определившие попытки последующего реформирования конституции Молдовы, несколько иного рода, чем в Беларуси и на Украине, а именно конфликт между национальной и союзной идентичностью граждан ССР Молдова.*

---

Наиболее яркое проявление этого конфликта — события лета — осени 1990 года, завершившиеся провозглашением ПМССР, впоследствии — ПМР. Часть граждан тогдашней ССР Молдова отказалась поддерживать националистический вектор создания государственности, который сходу начал доминировать в практике государственного строительства задолго до Декларации о независимости и даже до попыток опротестовать историю в конце июня 1990 года. В целом отделение ПМР от Молдовы и сопутствующий вооружённый конфликт стали прообразом событий 2014 года на Украине.

Мы специально так подробно остановились на этих событиях 30-летней давности, чтобы подвести читателя к пониманию конституционной реформы 2000 года. Вот как её причины описаны<sup>7</sup> в молдавских источниках: «*К 2000 году действовавшая до того момента система осуществления государственной власти в Республике Молдова показала свою функциональную неэффективность... Серьёзные противоречия возникали во взаимоотношениях*

---

<sup>6</sup> Пушкаш: Декларация о суверенитете важнее Декларации о независимости // Спутник-Молдова. 18 июня. 2020. URL: [https://ru.sputnik.md/press\\_center/20200618/30625470/pushkash-deklaratsiya-o-suverenitete-vazhnee-deklaratsii-o-nezavisimosti.html](https://ru.sputnik.md/press_center/20200618/30625470/pushkash-deklaratsiya-o-suverenitete-vazhnee-deklaratsii-o-nezavisimosti.html)

<sup>7</sup> Изменение Конституции парламентом, июль 2000-го // comunist.md. 8 октября. 2016. URL: <http://comunist.md/index.php?newsid=2018>

парламента и президента страны, избираемых на тот момент в результате всеобщего голосования. На этом фоне ситуация в Республике Молдова деградировала во всех сферах — социальной, экономической, политической. При этом основные институты государственной власти практически не несли никакой ответственности за положение дел в стране, оправдываясь отсутствием полноты полномочий. В конечном итоге это естественным образом привело к возникновению двух вариантов радикального разрешения существовавших противоречий. Первый — путём надления едва ли не исключительной властью президента страны; второй — посредством перераспределения функций между правительством и парламентом и избавления президента от необходимости отвечать перед избирателями за исполнение своей программы. Для этого группа депутатов предложила изменить порядок избрания президента — избирать его не на всенародных выборах, а парламентским большинством».

Первый вариант был реализован в Беларуси в 1996 году по схожим причинам: новоизбранный президент для выполнения предвыборной программы предлагал перераспределить полномочия. В Молдове с такой инициативой выступил Пётр Лучинский (избран в 1997 году) спустя два года после избрания. Однако в ходе референдума (23 мая 1999 года) Лучинский не получил убедительной поддержки. Зато ВС Молдовы выступил против Лучинского единым фронтом: за альтернативную реформу конституции проголосовали 90 из 101 депутата. С тех пор и до 2016 года президент в Молдове избирался парламентом.

---

*Любопытно, что причины и итоги этой попытки реформирования конституции следует искать там же, в начале 1990-х, в попытке нациоцентричного построения государства в изначально неоднородном обществе. В итоге молдавский избиратель голосовал не столько за, сколько против. Это негативно сказывалось на работе парламента и правительства и привело к деградации и параличу, с которыми Лучинский хотел бороться усилением своих полномочий, хотя республике не хватало (и не хватает до сих пор) модели гражданского согласия.*

---

Это подтвердили дальнейшие события — попытка подписания так называемого меморандума Козака<sup>8</sup> (2003), который также можно считать попыткой конституционной реформы из-за масштабности изменений во внутреннем устройстве Молдовы.

Меморандум предполагал федерализацию, что позволило бы вернуть суверенитет Молдовы над ПМР и Гагаузией. Они же, в свою очередь, получали гарантии соблюдения своих прав через представительство в парламенте. Это восстанавливало расклад на 1989–1990 гг., то есть на момент, когда депутаты Верховного Совета МССР от Приднестровья покинули ВС из-за угроз и насилия (конец мая 1990 года).

Однако тогдашний президент Молдовы Владимир Воронин в самый последний момент отказался подписывать уже согласованный меморандум. По многочисленным свидетельствам, причиной отказа стало вмешательство в ситуацию американского посла.

Впрочем, спустя 6 лет сам же Воронин расплатился за свой отказ. Внутренний конфликт, заложенный националистами ещё в начале 90-х, в 2009 году вылился в «твиттерную» («кирпичную») революцию. После объявления результатов очередных парламентских выборов группы националистически (прорумынски, а также проевропейски) настроенной молодёжи устроили массовые беспорядки в Кишинёве. Протест был вызван тем, что победу снова одержала ПКРМ, а значит, и нового президента предстояло избрать коммунистам. Однако для умиротворения протестов власть пошла на новые выборы, в ходе которых ПКРМ уже не смогла получить

---

<sup>8</sup> По имени тогдашнего первого заместителя руководителя администрации Президента России Дмитрия Козака.

количество мандатов, необходимое для избрания президентом своего кандидата. Впрочем, не удалось это и их оппонентам — республику ждали роспуск только что избранного парламента, референдум по вопросу изменения конституции (5 сентября 2010 года) и новые парламентские выборы (28 ноября 2010 года). Однако даже несмотря на рекордно низкий порог, установленный для признания референдума состоявшимся (33 %), в нём приняли участие только 29,7 % избирателей.

---

*Дополнительного символизма событиям 2009 года придаёт тот факт, что участники протеста в числе прочих документов сожгли оригинал Декларации о независимости.*

---

С другой стороны, события 2009 года вполне можно приравнять по значению к конституционной реформе. Впервые было наглядно продемонстрировано, что носителем верховной власти в Молдове является не народ, а только его евроориентированная часть. Ещё одну реформу провёл КСУ Молдовы, признав реформу 2000 года антиконституционной. В итоге президента республики снова стали избирать в ходе общенациональных выборов.

В сравнении с этим изменения конституции, вынесенные на референдум 2019 года, можно считать косметическими. Власть спрашивала согласия на сокращение числа депутатов со 101 до 61, а также на их отставку в случае, если «они не выполняют свои обязанности соответствующим образом». Впрочем, всё это вступит в силу не ранее 2023 года. Кроме того, готовится пакет более мелких корректировок на основании рекомендаций Венецианской комиссии.

В настоящее же время, несмотря на предыдущие попытки изменить конституцию, ситуация мало чем отличается от 2000 года: президент республики Игорь Додон находится в перманентном конфликте с парламентом. Причём причины этого конфликта не меняются уже 30 лет: геополитическая ориентация Молдовы, языковой вопрос, проблема сохранения суверенитета (на фоне стремления националистов объединить Молдову с Румынией). К тому же президент (избран в 2016 году) конфликтует уже со вторым составом парламента (2014 и 2019 гг.), что только доказывает системность противостояния<sup>9</sup>.

---

*Попытки разрешить противостояние в Молдове через федерализацию (а также самопровозглашённые ПМР и Гагаузию) указывают на общность причин общественного конфликта в Молдове и на Украине. Беларусь от таких сценариев уберегла реформа 1996 года. Однако теперь от этой «подпорки» придётся отказаться, поскольку она принималась под конкретного политика — Александра Лукашенко.*

---

## Кыргызстан

Очередная попытка не то «майдана», не то переворота в Кыргызстане вынуждает нас обратить внимание и на эту республику. В ней нет характерного для Беларуси, Молдовы и Украины разделения общества на проевропейски ориентированную националистическую часть общества и пророссийски ориентированную часть общества с русской (либо остаточной союзной) идентичностью. Но несмотря на это и сам Кыргызстан, и попытки изменения его конституции, а главное — история госпереворотов говорят о том, что противостояние по линиям «русский/национальный», «роевропейский/пророссийский» — не обязательные условия.

---

<sup>9</sup> А учитывая возможность переизбрания Игоря Додона в ноябре 2020 года, вероятно будет конфликтовать и со следующим составом парламента (2023 г).

Политическая система Кыргызстана сформирована вокруг конфликта Севера и Юга страны, в котором Север — это Бишкек, северные области, а Юг — город Ош, Ошская, Джалал-Абадская и Баткенская области. Эти регионы традиционно контролируются разными политическими кланами, что дополнительно оттеняется этническим фактором: на Юге сильно влияние этнических узбеков.

В Беларуси, Молдове и на Украине национальный конфликт проявлялся в парламентских кризисах, для борьбы с которыми президенты (успешно или нет) концентрировали полномочия в своих руках либо в паре «президент — правительство». В Кыргызстане мы видим этот конфликт без политического камуфляжа. А для его купирования первому президенту республики Аскар Акаеву пришлось пойти на некоторую «федерализацию». Лидер оппозиции (то есть этнических узбеков Кыргызстана) Бекмамат Осмонов был назначен главой Джалал-Абадской области. Позднее в Ош даже была передана часть столичных функций. Впрочем, память Ошских событий (1990) подталкивала руководство Кыргызстана к проверенному варианту: усилению президентской власти.

---

*Конституция республики была принята в мае 1993 года, и уже спустя 1,5 года состоялся референдум по двум поправкам: введение двухпалатного парламента и возможность выносить изменения в конституцию и законы на всенародные референдумы. Таким образом, тогдашний президент Аскар Акаев (как и позднее Александр Лукашенко) решил опереться в вопросе изменения конституции непосредственно на народ.*

---

В феврале 1996 года с помощью нового инструмента (внесение изменений через референдум) власть президента усилилась: Акаев получил возможность лично назначать министров, глав местных администраций, послов, получил право на частичный или полный роспуск парламента. Парламент потерял право отправлять в отставку правительство. По сути же смысл всех этих изменений (а также поправок 1998, 2001 гг.) — попытка ограничить возможности оппозиции для давления на главу государства, а также продление его полномочий: в ходе референдума 2003 года Акаев получил одобрение избрания на третий срок. Хотя «тюльпановая» революция 2005 года, последовавшая после оглашения результатов парламентских выборов, заставляет усомниться во всенародной поддержке Акаева: требование его отставки объединило Север и Юг.

В дальнейшем внесение поправок в конституцию ещё более совпадает со всплесками политической нестабильности. В 2010 году мы видим попытку трансформации республики обратно в парламентскую с предоставлением гарантий оппозиции:

— ограничение полномочий президента и сроков его полномочий (один шестилетний срок без права переизбрания);

— увеличение количества депутатов с 90 до 120 с ограничением максимума представительства одной партии 65 депутатами.

Однако поправки в конституцию принимались на фоне повторения беспорядков в Оше (1-2 тыс. убитых, до 400 тыс. временных беженцев), а за несколько месяцев до голосования был свергнут уже второй президент — Курманбек Бакиев.

В 2016–2017 гг. это повторилось уже с новым президентом — Алмазбеком Атамбаевым: между принятием поправок и его смещением прошло менее года. А в этом году попытка возврата к президентской республике (референдум был назначен на 4 октября), похоже, привела к смещению президента Сооронбая Жээнбекова.

И вряд ли это последняя попытка реформирования конституции и последний смещённый президент Кыргызстана.

## Армения

Армения выделяется из прочих уже рассмотренных республик хотя бы тем, что её конституция была принята во время общенародного референдума (1995), а не парламентами уже независимых постсоветских государств. Конституция Армении, действовавшая в 1995–2005 гг., определяла страну как президентскую республику. То есть президент Армении имел достаточно широкие полномочия: назначал главу правительства и само правительство (по представлению премьер-министра), имел право распускать Национальное собрание (парламент), хоть и после консультаций с его председателем, а также с премьер-министром.

Именно президент получил право назначать председателя и членов Конституционного суда (даже в первой украинской конституции Кучма разделил это право с парламентом), а значит, толкование спорных моментов конституции о разграничении полномочий оказывалось в руках лояльных президенту людей. Помимо этого, президент, будучи одновременно главой Совета правосудия и назначая его состав, получил право назначать (а также снимать, давать согласие на арест и судебное преследование) всех остальных судей. То есть судебная ветвь власти Армении в основном контролировалась им.

Это в некоторой степени уравнивалось обязанностью президента принять отставку правительства, если парламент выразит ему недоверие. К тому же президент Армении, в отличие от коллег в Беларуси и на Украине, не имел права законодательной инициативы и уж тем более не мог издавать указов, равных по силе закону или даже превосходящих его.

В числе прочего в конституции 1995 года было прописано условие: для её изменения за поправки должны проголосовать не менее 1/3 **зарегистрированных** избирателей. Как раз об это требование споткнулась первая попытка изменения конституции (2003): её поддержали чуть более 24 % всех избирателей.

Референдум 2005 года был более успешен. Одной из причин его организации стало вступление Армении в Совет Европы, после чего она взяла на себя обязательство гармонизировать распределение полномочий между ветвями власти и президентом. В частности, президент лишился исключительного права распускать парламент (оно перешло главе парламента и премьер-министру). У президента забрали право назначения на ряд ключевых постов (генпрокурор, глава Нацбанка, председатель Контрольной палаты, омбудсмен), а назначение премьер-министра стало возможно только после одобрения кандидатуры парламентом. Наконец, президент лишился контроля над судебной властью — он более не возглавлял и не назначал Совет правосудия.

Однако есть один момент, который не даёт считать эти поправки односторонним ослаблением президента Армении. Своего рода компенсацией стало появление в конституции статьи, гарантировавшей президенту иммунитет от судебного преследования на время исполнения полномочий. Как раз этот момент стал причиной бойкота референдума со стороны тогдашней оппозиции.

Спустя 10 лет в Армении состоялся ещё один референдум, во время которого пост президента был ослаблен в пользу парламента и премьер-министра ещё более. Полномочия по назначению (и увольнению) премьера полностью перешли к парламентам, то есть главой правительства почти автоматически становится лидер партии, которая формирует парламентарское большинство по итогам выборов (она же формирует и остальной состав правительства). Более того, от президента к премьеру перешли полномочия Верховного главнокомандующего. Наконец, правительство, а не президент стало руководить системой государственного управления, а также формировать внутреннюю и внешнюю политику. И даже выборы президента теперь — прерогатива парламента. Очень напоминает реформу в Молдове.

Однако в этот раз это было вызвано уже не условиями Совета Европы. Более того, именно Европа критиковала реформу конституции, инициированной тогдашним президентом Сержем Саргсяном. Причиной критики были

основания подозревать политика в подготовке для себя «запасного аэродрома» к моменту окончания полномочий в 2018 году путём перемещения в премьерское кресло.

Помешать президенту провести реформу конституции Европа и политическая оппозиция не смогли. Однако и Саргсяну не удалось воспользоваться её плодами — в 2018 году он был отстранён от власти в результате переворота. И сегодня представитель тогдашней оппозиции, премьер-министр Никол Пашинян, выступает за новую реформу: «В истории Третьей республики три раза было официально зафиксировано то, что народ посредством референдума принял конституцию или конституционные изменения. Однако результаты ни одного из этих референдумов не пользовались доверием общественности».

Это утверждение не бесспорно, в конце концов, речь идёт о действующей конституции, а решения Конституционного суда с признанием предыдущих реформ неконституционными у премьер-министра нет. С другой стороны, Пашинян, по сути, говорит о том, что и в 2005, и в 2015 годах действующий президент в ходе реформы так или иначе проводил её в собственных интересах, а не в интересах общества.

Ожидается, что очередной референдум состоится в 2021 году.

## **Выводы**

Как видим, текущий политический кризис в Беларуси — не уникальная ситуация на постсоветском пространстве. Его суть заключается в устойчивом общественном конфликте. Как правило, он складывался ещё в начале 90-х, в момент обретения государственности, и заключался в возможности доступа к властному ресурсу различных групп общества. Национальный, этнический, территориальный факторы в этом конфликте могут быть первичными либо сопутствующими обстоятельствами, а конституция и её реформирование — попытки создать и легитимизировать систему доступа этих групп к властному ресурсу. Поскольку споры и несогласие при этом неизбежны, а 90-е годы для всех постсоветских стран были непростым периодом, все указанные республики пережили искушение простыми решениями: концентрация власти у президента, который становится верховным арбитром.

Однако даже в Беларуси это решение смогло обеспечить лишь временный баланс интересов.

В большинстве случаев республики выбирали единственно правильный способ изменения конституции: общенародный референдум. Другое дело, что в ряде случаев есть основания сомневаться в корректности результатов голосования: фальсификации, недостаточное обсуждение изменений с обществом, низкая явка. То есть метод выбирали верный, но его реализацию нередко подгоняли под необходимый результат. В итоге — впечатляющий букет «майданов».

Беларусь среди прочих постсоветских республик явно следует отнести к тройке наиболее устойчивых как с политической, так и с экономической точки зрения, причём второе — прямое следствие первого.

Потерять всё это (опустившись на уровень Молдовы и Украины, управляемых посольством США и представительством ЕС) гораздо проще, чем кажется.

Единственный способ выбиться из этой «тёплой компании» — пойти на реальный диалог с обществом. Диалог, а не его имитацию. Но именно с обществом, а не теми, кто сегодня пытается узурпировать право говорить от его имени. Причём выбором в пользу имитации власть сама узаконит это право. А конфликт, даже потушенный, разгорится с новой силой на следующем электоральном цикле, если до него вообще дойдёт.



# 2050 SONAR

Союз  
Россия  
Беларусь  
Фабрика смыслов  
Нарратив  
Кооперация  
Интеграция  
Политэкономика  
Идентичность  
будущее  
Прогноз  
Анализ  
Обороноспособность  
Наука и техника  
Промышленность  
Культура  
Точки роста

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: 8-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: 8-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: 8-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org

