

# STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 39

---

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

---

## GOVERNANCE IN EASTERN EUROPE

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2016

VOL. 39

---

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

# STUDIA POLITOLOGICZNE

(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

УПРАВЛЕНИЕ  
В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Редакция: Станислав Суловски, Яцек Залесны

ВАРШАВА 2016

№ 39

ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК ВАРШАВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

**Rada Naukowa** Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)  
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)  
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)  
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)  
Szewach Weiss (University of Haifa)  
Jan Zielonka (University of Oxford)  
A. Ju. Szutow (Moskiewski Uniwersytet Państwowy)

**Redaktorzy** Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)  
**tematyczni** Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)  
**Studiów** Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)  
**Politologicznych** Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)  
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)  
Myśl polityczna: Tomasz Żyro (Uniwersytet Warszawski)  
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)  
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)  
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)  
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)  
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)  
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

**Komitet** Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)  
**Redakcyjny** Daniel Przastek (członek)  
Włodzimierz Ulicki (członek)  
Jacek Zaleśny (sekretarz)

**Redaktorzy językowi:** Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk,  
Ekaterina Kolb

**Redaktor techniczny:** Marta Grabarczyk

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez  
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną  
liczbą 13 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazie danych CEJSH.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.  
[www.studiapolitologiczne.pl](http://www.studiapolitologiczne.pl)

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2016

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Содержание

|  |     |
|--|-----|
| Введение .....   | 9   |
| STUDIA I ANALIZY   |     |
| <b>Вениамин Евгеньевич Чиркин</b><br>Публичная власть: современная концепция .....   | 13  |
| <b>Виктор Алексеевич Черепанов</b><br>О становлении и развитии федерализма в России .....  | 31  |
| <b>Татьяна Николаевна Литвинова</b><br>Развитие российского федерализма в условиях постсоветской<br>политической трансформации .....   | 51  |
| <b>Руслан Салихович Мухаметов</b><br>Эволюция местного самоуправления в современной России .....   | 67  |
| <b>Жанна Иосифовна Овсепян</b><br>Основополагающие принципы Конституции демократического<br>государства как система норм Jus cogens. (К вопросу<br>о взаимодействии международного права и конституционного<br>права во внутригосударственном пространстве России) ..... | 80  |
| <b>Григорий Тимофеевич Ермошин</b><br>Структура конституционно-правового статуса личности,<br>наделенной судебскими полномочиями и проблемы его<br>регулирувания в законодательстве Российской Федерации .....   | 99  |
| <b>Михаил Иванович Пастухов</b><br>Судебная система Республики Беларусь: состояние, проблемы,<br>перспективы .....   | 114 |
| <b>Михаил Иванович Пастухов</b><br>Конституционное правосудие в Республике Беларусь<br>(1994–2014 гг.) .....   | 125 |
| <b>Зарина Абдурахмановна Дадабаева</b><br>Внешняя политика Таджикистана и трансформация партийной<br>системы .....   | 143 |
| <b>Анна Владимировна Канюс</b><br>Политические партии Республики Беларусь: от левых до правых ..   | 157 |

**Anita Rodiņa**

Constitutional Regulation on the Oath of the State President. Case of the Republic of Latvia ..... 171

\*\*\*

**Яцек Залесны**

Финансовая независимость гмины в Польше – основы и результаты. .... 194

Авторы ..... 213

## Contents

|   |     |
|---|-----|
| Introduction .....  | 9   |
| STUDIES AND ANALYSIS  |     |
| <b>Veniamin Evgenievich Chirkin</b><br>Public Power: A Modern Concept .....   | 13  |
| <b>Viktor Alekseevich Cherepanov</b><br>On the Evolvement and Development of Federalism in Russia .....   | 31  |
| <b>Tatiana Nikolaevna Litvinova</b><br>Development of the Russian Federalism in the Conditions<br>of Post-Soviet Political Transformation .....   | 51  |
| <b>Ruslan Salihovic Mukhametov</b><br>The Evolution of Local Government in Modern Russia .....  | 67  |
| <b>Zhanna Iosifovna Ovsepyan</b><br>The Fundamental Principles of the Constitution of a Democratic<br>State as a System of Norms of Jus Cogens. (To the Question<br>About the Interaction of International Law and Constitutional Law<br>in the Domestic Space of Russia) ..... | 80  |
| <b>Gregory Timofeevich Ermoshin</b><br>The Structure of the Constitutional and Legal Status of the Individual<br>and Problems of its Realization in the Legislation of the Russian<br>Federation .....  | 99  |
| <b>Mikhail Pastukhov</b><br>Judicial System of the Republic of Belarus: Condition, Problems<br>and Prospects .....  | 114 |
| <b>Mikhail Ivanovich Pastukhov</b><br>Constitutional Justice in Belarus (1994–2014 Years) .....   | 125 |
| <b>Zarina Abdurahmanovna Dadabaeva</b><br>The Foreign Policy of Tajikistan and the Transformation of the Party<br>System .....  | 143 |
| <b>Hanna Vladimirovna Kanius</b><br>Political Parties of the Republic of Belarus: from Left to Right .....  | 157 |

**Anita Rodiņa**

Constitutional Regulation on the Oath of the State President.  
Case of the Republic of Latvia ..... 171

\*\*\*

**Jacek Zaleśny**

Financial Autonomy of the Commune in Poland – Assumptions and  
Results ..... 194

Authors ..... 213



## Введение

Главной проблематикой исследований, представленных в новом томе *«Политических исследований»* являются вопросы, касающиеся понятия власти. Власть – это ключевая категория, характерная для отношений, существующих во всех общественных группах: крупных и малых, формальных и неформальных. В плоскости общественно-правовых отношений это, прежде всего, политическая власть, с ее инструментами влияния на человеческое поведение. К ней обращаются авторы представленных работ, в частности, – к механизмам формирования политической власти, равно как и судебной, которая в современных государствах часто недооценивается, однако, имеет ключевое значение для гарантии прав и свобод личности, на что обращают внимание авторы напечатанных текстов.

Основной механизм осуществления политической власти следует из принципа, что верховная власть в государстве принадлежит народу. В условиях современного государства народ реализует власть не столько непосредственно, сколько с помощью своих представителей. В рамках механизмов непосредственного осуществления власти ключевую роль играют выборы, проводимые на общегосударственном и местном уровнях (с политическими партиями в качестве их основных участников), а также общегосударственные и местные референдумы. Остальные механизмы непосредственного участия граждан в осуществлении власти не играют сейчас более существенной роли. Ни народные собрания, ни народное вето, ни общественные консультации, наконец, не определяют сейчас, в действительности, сути процесса руководства страной. Не слишком большое значение имеет, также, народная законотворческая инициатива или отзыв гражданами высших должностных лиц – представителей государственной власти (институт отзыва).

В настоящее время доминируют механизмы опосредованного осуществления власти гражданами на общегосударственном и местном уровнях. Это особенно заметно в федеральных государствах, где – наряду с горизонтальным разделением власти (на законодательную, исполнительную и судебную), также, важно вертикальное разделение власти между центром, регионами и органами местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть то, что политические механизмы осуществления власти сегодня не исчерпывают все механизмы власти. Тем не менее,

важна их судебная оценка, являющаяся заданием судов общей юрисдикции и прочих судов, в том числе – конституционного суда. С точки зрения участников правовых отношений важно, как организованы суды и создают ли они для граждан правовые гарантии надлежащего, справедливого решения возникших конфликтов. В свою очередь, в аспекте всей системы государственного устройства, его стабильности, предсказуемости, ключевую роль должен играть конституционный суд как орган, удерживающий законодательные органы от нарушения конституционных рамок государства.

Предметом представленных в настоящем томе *«Политологических исследований»*, являются также различные аспекты разделения власти между органами центральной, региональной, местной власти и органами местного самоуправления. Вертикальное разделение власти является чрезвычайно важным сегментом современного государства, стремящегося к совмещению эффективной государственной власти и региональной специфики. По этой причине изучение данной проблематики имеет особое значение для практики.

Авторы статей подчеркивают, что жители административно-территориальных единиц государства, формируя, согласно конституционным положениям, территориальную общину, должны обладать способностью к самостоятельной деятельности, изучению потребностей общины, построению ее иерархии, реализации и контролю над стратегическими планами развития региональной или местной общины. Однако, цели и методы деятельности составных частей государства должны быть приведены в соответствии к определенной политике государства в целом. В связи с этим, существует тесное сотрудничество между органами местного самоуправления, и органами местной, региональной и центральной государственной власти. Определение стандартов для данных взаимосвязей является ключевым вопросом не только для политики местного и регионального масштаба, но, прежде всего, для политики государства. В современном государстве это требует оптимальных решений, учитывающих аспект местного, локального, связанного с самоуправлением, с тем, что относится к государству в целом.

В своих работах авторы представляют проблемы управления в многоуровневой системе власти. Проблему отношений, которые должны существовать между единицами административно-территориального разделения государства и центральной властью, можно, де-факто, сузить до вопроса, насколько местные общины могут являться самостоятельными субъектами, а в какой степени должны представлять собой форму реализации политики государства на местах.

В представленном томе *«Политологических исследований»* предпринята попытка привлечь внимание к проблемам, связанным с осуществлением

выбора в плоскости государственного устройства, равно как и законодательства, касающегося политики государства. В преобладающем большинстве случаев решение законодателя не было единственно возможным, оно имеет альтернативу, основанную на ценностях, целях, принятых обществом. В то же время, подчеркивается, что изменяющееся внешнее окружение, существующие политические, общественные и экономические процессы, обуславливают необходимость постоянной оценки осуществленного выбора и приведения его в соответствие к актуальным потребностям общества.

*Станислав Суловски  
Яцек Залесны*



Вениамин Евгеньевич Чиркин

## Публичная власть: современная концепция

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*публичная власть, территориальные публично-правовые сообщества (коллективы), организационные формы публичной власти, территориальные публично-правовые образования публичной власти*

### Вводная часть

Феномен власти в отношениях и сообществах людей<sup>1</sup> имеет множество характеристик (личная, общественная, корпоративная, социальная, экономическая, публичная, государственная, политическая, военная и т.д.). Известно, что нередко такие определения используются в научной литературе, а иногда и в законодательстве (не только российском) достаточно вольно, об этом писалось не раз. Типичный пример – характеристика собственной власти субъекта федерации (в пределах его предметов ведения и полномочий) в законах России, в Конституции Венесуэлы, как государственной власти. В данной статье рассматривается только понятие одной из разновидностей *социальной* власти – публичной власти, ее различное содержание. Ее организационные формы упоминаются, но их анализ заслуживает особого внимания.

<sup>1</sup> Применение термина «власть» к отношениям в стаде животных, в колониях пчел и муравьев, на взгляд, неточно. По-видимому, чаще всего в таких случаях имеют место привычки животных или насекомых, закрепленные на генетическом уровне, безусловные и условные рефлексы (например, при обращении дрессировщика со зверем), хотя некоторые политологи использовали для таких отношений термин «власть». См.: M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1966, p. 17.

## Коллективистско (сообщественническо)-волевая концепция власти

В научной литературе существуют разные ответы на вопросы: что такое власть, каковы ее признаки? Иногда зарубежные авторы (особенно в США) прибегают к простой формуле: власть это когда «А» поступает так, как этого хочет «Б», но, нередко, (особенно в Западной Европе) используют формулировку М. Вебера (1868–1920), который констатировал: власть – это «возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению»<sup>2</sup>, Впрочем, по этому вопросу, как и по некоторым другим, М. Вебер находился под определенным влиянием К. Маркса и Ф. Энгельса, которые еще ранее характеризовали власть как присвоение чужой воли, навязывание чужой воли.

Существует множество концепций власти. Учитывая российские и зарубежные исследования, мы исходим из интегративной *коллективистско-волевой концепции власти*, неразрывно связанной с интересами, противоречиями, руководством, волей и принуждением в сообществах людей. Согласно этой концепции, власть – явление, имманентно присущее коллективу, сообществу. В коллективе (сообществе) у его участников существуют *общие* интересы и общие дела (иначе не было бы коллектива, будь то семья или бригада рабочих). Общность интересов предполагает естественное согласование воли и руководство коллективом хотя бы в форме *авторитета*.

Вместе с тем, у участников коллектива есть свои, личные и частные интересы. Они порождают противоречия в коллективе (в форме различий и даже противоположностей). Чей-либо авторитет недостаточен для их устранения. Чтобы коллектив не распался (это может относиться и к семье, и к общественному объединению, и к сообществу страны), руководство авторитета сочетается или перерастает в руководство с *обязыванием* и соответственно с *принуждением* (например, большинства к бунтующему меньшинству или, напротив, если меньшинство обладает для этого какими-то особыми, в том числе, материальными, властными, иными рычагами). Воля одних подчиняется воле других и воля первых практически нивелируется, кроме отдельных выступлений (другое бывает в революциях).

Коллективы, сообщества неодинаковы. Не будем говорить о временных коллективах (например, собрание граждан), но и в постоянных, устойчивых коллективах характер руководства ими различается коренным образом. Личная родительская власть в семье или отношения в своеобразном объединении хозяина и слуги (его вряд ли можно назвать коллективом), власть в общественном объединении, в локальном сообществе муниципального

<sup>2</sup> М. Weber, *Economy and Society*, vol. 1, New York 1968, p. 53.

образовании, в обществе страны имеют существенные особенности. Не во всех подобных коллективах существует социальная власть (она присуща объединениям в форме сообществ) и не всегда последняя становится публичной властью (в общественных объединениях это социальная корпоративная власть). Публичная власть – особая власть. Она создает специфические правила поведения в сообществе (правовые нормы), обладает особыми формами публичного принуждения (на определенном уровне вплоть до смертной казни) и реализуется в своеобразных организационно-правовых формах.

На наш взгляд, существует только один род сообществ, где возникает и существует в ее разновидностях публичная власть. Это *территориальный публично-правовой коллектив-сообщество*, образуемый жителями определенной единицы в ее государственных или административно-территориальных границах (особым образом решается вопрос о границах подвижной общины малочисленного коренного населения, хотя у такой общины тоже есть определенная территория)<sup>3</sup>.

Однако собственная публичная власть его населения (свои предметы ведения и полномочия, собственные избираемые органы власти данного сообщества, свои нормативные правовые акты и др.) существует не во всех территориальных единицах. Почти во всех странах создаются административно-территориальные единицы, которые образованы «сверху», а не их территориальными коллективами. Они не имеют выборных органов самоуправления (местного или в более крупных масштабах) и, управляются назначенными сверху органами или должностными лицами. Существуют также объединения частного характера, образуемые по территориальному признаку (например, объединения работодателей разных уровней или религиозные организации). Такие административно-территориальные единицы или организации (в том числе общественные, например, партии с их территориальными отделениями) не образуют территориального публично-правового коллектива-сообщества, в них не возникает и не должна возникать собственная публичная власть (хотя в тоталитарных сектах, иных тоталитарных образованиях некоторое подобие ей иногда создается).

Собственная публичная власть действует в территориальном публично-правовом (а не частном) коллективе – сообществе, которое имеет публичные (а не частные) интересы, характеризуется внутренними социальными противоречиями (в том числе в форме социальных различий), само формирует свои органы публичной (а не иной) власти, которые в соответствии с консти-

---

<sup>3</sup> Вопросы демократии в сообществах (в оригинале часто использовался именно такой термин) исследовал нидерландский (американский) политолог А. Лейпхарт. См.: А. Лейпхарт, *Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование*, Перевод с англ. Б.И. Макаренко, Москва 1997.

туцией и законом вправе на разных территориальных ступенях сообщества применять неодинаковые (иногда очень суровые, а иногда только минимальные) меры публичного принуждения.

## Территориальное публично-правовое сообщество и его виды

Территориальные публично-правовые сообщества (коллективы) – это естественно сложившиеся (хотя персонально изменяющиеся) группировки людей, живущих на территориях с государственными и административно-территориальными границами разного рода. К их числу относятся: 1) само государственно организованное общество той или иной страны в государственных границах (такие общества в разных странах, например, в Германии, Китае, Саудовской Аравии различаются по своей природе коренным образом); 2) население, народ, этническая общность, организованные в рамках определенного субъекта федерации (Татарстан в России, штат Техас в США или франкоканадцы в Квебеке), такие общности являются частью народа государственно организованного общества той или иной страны; 3) население (сообщество) автономного территориального образования (Андалузия в Испании или Шотландия в Великобритании); 4) население (сообщество) регионального (район и др.) и общинного (небольшой город, крупное село) муниципального образования. Такие территориальные образования обладают собственными предметами ведения и полномочиями, закрепленными в конституциях и законах государства и в своих правовых актах, принимаемых ими (в том числе в уставах муниципальных образований). В них существуют выборные представительные органы, они создают иные органы публичной власти (исполнительные, судебные)<sup>4</sup>, используются местные институты представительной демократии (решения об их использовании принимают местные органы). Таких типичных для нашего времени территориальных публично-правовых сообществ в мире много: существуют 193 государства – члены ООН, более 400 субъектов федераций, около 200 автономий, сотни тысяч муниципальных образований, например, в России их более 24 тысяч, во Франции – 36 тысяч.

Вместе с тем, есть и такие территориальные сообщества, самостоятельность которых юридически ограничена. Их коллективистские качества имеют незавершенный характер, а то и вовсе отсутствуют. Самыми распространенными из них являются сообщества жителей административно-территориальных единиц. Их жители (граждане) участвуют в выборах

---

<sup>4</sup> Автономные и муниципальные образования собственных судов не создают.



законодательных органов государства, главы государства, вышестоящих представительных органов, но своих представительных и иных органов не создают. Делами такого сообщества (соответственно административно-территориальной единицы) управляет или назначенный сверху чиновник-администратор (при нем иногда создается совещательный совет из его окружения, а также представителей общественности) или руководство делами такого сообщества (и единицы) разделено между назначенным чиновником и избранным местным советом (в этом случае территориальное сообщество является как бы наполовину муниципальным образованием). Примером первого рода являются 12 административных округов (префектур) в Москве, которые объединяют группы муниципальных образований. Округом (и, следовательно, его незавершенным территориальным сообществом) руководит префект, назначенный правительством субъекта РФ – города Москвы. Примером второго рода могут служить департаменты во Франции. В округах Москвы, 19 районах Санкт-Петербурга, в округах, созданных в иных крупнейших городах (Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Омске и др.) первом случае «окружную» публичную власть сообщество не формирует, она действует «сверху». В втором случае она частично (наполовину) существует, поскольку наряду с назначенным префектом действует избранный местный совет департамента. Полномочия между назначенным префектом департамента и выборным советом разделены, но последний имеет менее значимые полномочия.

В России созданы также своеобразные административно-территориальные единицы с особым статусом – АТЕОС. Это прежние автономные округа (они были субъектами РФ) на территории иного субъекта РФ (области или края), объединившиеся теперь с краем или областью и утратившие статус субъекта РФ. В России, есть подвижные (кочевые) родовые общины коренных малочисленных народов, создающие свои органы самоуправления. В этом случае вопрос о собственной публичной власти такого сообщества, тоже, решается иначе, чем в случае с административно-территориальной единицей.

В Норвегии, Швеции, Финляндии существуют сообщества саамов, создавшие свои «саамские парламенты», которые, однако, не принимают законы (но правительства государств обязаны запрашивать их мнения при решении определенных вопросов). В Австралии, Канаде, США, Новой Зеландии созданы резервации для коренных народов (индейцев, маори). Такие образования имеют некоторые признаки территориальных сообществ, но полного самоуправления не имеют. В резервациях есть племенные советы и иногда даже своя полиция (США), но они находятся под контролем федеральных властей (но не властей штатов). Не являются в полной мере территориальными с сообществами с необходимыми элементами коллективизма союзные

или федеральные территории (владения) в Индии, США, Австралии, тоже находящиеся под управлением федеральных властей. Их выборные органы (если они есть) имеют в основном совещательный характер. Таким образом, с разными территориальными сообществами людей связаны различные виды территориальных единиц, назовем их территориальными публично-правовыми образованиями и, соответственно, различные виды территориальной публичной власти.

Понятно, что на территории всех территориальных публично-правовых сообществ осуществляется суверенная власть государства, распространяющаяся на всю его территорию (применяются законы государства, постановления правительства, инструкции министерств и т.д.), действуют органы вышестоящих публично-правовых образований (управления, отделы государственных министерств, суды государства и др.). Они осуществляют на такой территории полномочия вышестоящей публичной власти, те полномочия, которые предоставлены им конституцией и законами государства (например, в субъектах федераций и муниципальных образованиях федеративного государства действуют территориальные подразделения органов исполнительной власти федерации и соответствующего субъекта федерации). Таким образом, на территории того же самого публично-правового образования действуют разные виды публичной власти, их органы с соответствующим уровнем полномочий. Однако, всегда действует общий принцип: суверенной является только государственная власть, действующая от имени всего общества. От нее юридически (но не социально) получают свои полномочия другие виды публичной власти.

## Публичная и государственная власть

Определение «публичный (ая/ое)» применялось еще в Древнем Риме. Так римляне обозначали то, что является государственным, и то, что является общим, общественным (например, морское побережье, куда доступ был открыт всем). Публичное и государственное отождествлялось, само государство также считалось общим достоянием: республика в переводе – общее, публичное дело (*res* – вещь, дело + *publica* – общее). Разработанные римскими юристами институты частного права были с некоторыми изменениями во времена рецепции заимствованы европейскими странами, а вместе с ними, хотя и в меньшей степени, перешли и некоторые понятия публичного права. В частности, было воспринято отождествление публичной и государственной власти, что можно отчетливо увидеть и в работах дореволюционных российских авторов.

Марксизм не прервал, а продолжил эту понятийную традицию (правда, само существо государственной власти стало пониматься по-новому как диктатура определенного класса). На соседних страницах своей работы «Происхождение семьи, частной собственности и государства» Ф. Энгельс использует как тождественные термины: 1) *die öffentlicher Gewalt, die öffentlicher Macht* (переведен на русский язык как публичная власть) и 2) *die Staatsmacht, die Staatsgewalt*<sup>5</sup>. Основным признаком государства Энгельс характеризует как *öffentlicher Gewalt*. Слова *Staatsmacht, Staatsgewalt* допускают только однозначный перевод – государственная власть. Что же касается *öffentlicher* (*Gewalt, Macht*), то в своей основе *öffentlicher* это «публичный (ая/ое)», основа этого слова – *offen* – в смысле общий, открытый для всех, хотя в некоторых словосочетаниях *öffentlicher* может быть переведен как государственный (например, *ein öffentlicher Angestellter* – публичный, в том числе государственный, служащий).

Ф. Энгельс в числе главного признака государства как особого явления, сменившего первобытнообщинную организацию, назвал публичную власть (*öffentlicher Gewalt*). В российских учебниках по теории государства и права в соответствии с тезисом Ф. Энгельса всегда указывалось, что публичная власть – основной признак государства. Эта характеристика сохранилась в российской литературе и в настоящее время.

В 1884 году, когда Ф. Энгельс издавал свою работу, такое отождествление могло быть понятно. Тогда практически не существовало других публично-правовых образований, кроме государства. Субъекты федераций не привлекали внимания специалистов (тогда было несколько федераций, почти все из них находились в далекой Америке, в Европе – только Швейцария), да и позже эта проблематика не получила должного внимания, казалась, видимо, мало интересной.<sup>6</sup> Создание территориальных автономных образований конституциями не предусматривалось. Муниципальные образования по традиции существовали в выборочном порядке вследствие милости монархов, на основании их жалованных грамот. Отождествление публичной и государственной власти не вызывало в то время критики научного сообщества.

---

<sup>5</sup> F. Engels, *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Lewis H. Morgan Forschungen*, Berlin 1925, s. 141–142.

<sup>6</sup> М.Х. Фарукшин и А.М. Фарукшин в своем исследовании отмечают, что в зарубежных странах «нет специальных сравнительных исследований места и роли субъектов федерации», это «белое пятно», однако природа власти субъекта федерации не рассматривается и в их книге. См.: М.Х. Фарукшин, А.М. Фарукшин, *Субъекты федераций: сравнительное исследование*, Казань 2009, с. 4.

В настоящее время ситуация кардинально изменилась. Как сказано выше, появилось множество различных территориальных публично-правовых сообществ и соответствующих им территориальных публично-правовых образований. Такие публично-правовые образования имеют собственные предметы ведения и полномочия (местного значения в муниципальных образованиях, автономного значения в территориальных автономных образованиях, регионального значения на уровне субъекта федерации, государственного значения на общенациональном уровне), свои органы (например, законодательные собрания в субъектах РФ, парламент в Шотландии, глава Республики Татарстан, правительство Нижегородской области, советы и мэры в муниципальных образованиях Франции и др.). Все это закреплено теперь в конституциях государств, конституциях и уставах субъектов федераций и в редких случаях - в конституциях автономий (Нахичевань в Азербайджане, Каракалпакия в Узбекистане) субъектов. В пределах своей компетенции органы территориальных публично-правовых образований издают нормативные акты, подлежащие исполнению на их территории. В них проводятся референдумы по вопросам, относящимся к предметам ведения таких образований, используются другие институты непосредственной демократии (в том числе проводятся выборы представительных и исполнительных органов – губернаторов, мэров). Основные законы субъектов РФ устанавливают, что находящиеся в составе государства публично-правовые образования осуществляют собственную власть на своей территории в пределах, установленных конституцией и законами государства предметов ведения и полномочий. Это важнейшая новелла российского подхода (в зарубежных федерациях вопрос о власти территориальных публично-правовых образований не решается никак).

В качестве примера сошлемся на положения ст. 7 Устава Воронежской области в редакции 2010 года: «...Жители Воронежской области осуществляют свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти Воронежской области»<sup>7</sup>. Аналогичная формулировка о государственной власти субъектов РФ (с частными редакционными изменениями) повторяется во всех основных законах (конституциях, уставах) субъектов РФ.

О формулировке: «государственная власть Воронежской области» (других субъектов РФ), мы скажем ниже, в данном случае важно обратить внимание на словосочетание «*своя* власть».

Население каждого публично-правового образования, созданного в соответствии с конституцией и законами, на базе соответствующего публичного территориального коллектива, осуществляет свою власть в пределах своих предметов ведения. Отрицать это невозможно. Тот, кто подвергнулся штрафу

<sup>7</sup> Устав Воронежской области. Комментарий, Воронеж 2010, с. 36.

по законам субъекта федерации (например, по закону г. Москвы – субъекта РФ – за безбилетный проезд в городском наземном транспорте<sup>8</sup>, к кому были применены иные наказания по законам субъектов федерации (в США вплоть до тюремного заключения, а иногда и до смертной казни, да и в России мировой судья, а это суд субъекта РФ, может назначить наказание до трех лет лишения свободы), ощутил это на себе.

Осуществляемая на части территории государства власть публично-правового образования, иного, чем государство, не может быть названа *государственной* властью. Формулировка основных законов субъектов РФ о их «государственной власти» порождена ошибочными положениями и др. Конституции РФ, которые устанавливают, что республики в составе РФ это *государства* (ч. 2 ст. 5), а власть субъектов РФ и их органов – *государственная* (ст. 5, 11, 73, 77). Эти положения в значительной мере обусловлено ситуацией в России во время после «парада суверенитетов» и нашими знаниями того времени. Конституция РФ в 1993 года исправила положения Федеративного договора 1992 года о государственном *суверенитете* республик в составе РФ, но не смогла исправить положения о республиках-государствах и о государственной власти субъектов РФ, их органов<sup>9</sup>.

Государственная власть осуществляется на всей территории государства и, разумеется, на территории, каждого из публично-правовых образований, но это власть государства, а не своя государственная власть того или иного публично-правового образования (в данном случае, субъекта РФ)<sup>10</sup>. Вряд ли можно утверждать, что на территории РФ существуют 23 государства (сама РФ и 22 государства-республики) и 86 государственных властей (РФ

<sup>8</sup> Подземное метро – федеральная собственность, там действует федеральное законодательство.

<sup>9</sup> В зарубежных конституциях, в трудах зарубежных государствоведов, конституционалистов при рода власти в субъектах федераций в современных условиях никак не определена, об этом обычно умалчивается (исключение – Конституции Венесуэлы 1999 года, о ней – ниже).

<sup>10</sup> Положений о государственной власти автономных образований в законодательстве стран мира, видимо, не существует. Что же касается собственной власти муниципальных образований, то в зарубежной науке ее природа в категориях государствоведения и конституционного права также не определена (да и конституционалисты такими образованиями обычно не занимаются, отдавая их административному праву). Сошлемся в качестве примера на солидные учебники, выдержавшие более десятка изданий. См.: A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*. 15<sup>th</sup> ed, London 2011; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 25<sup>e</sup> éd, Paris 2011; A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. 18. Aufl, München 2010. В российской юридической литературе до принятия Федерального закона от 28.08.1995 N 154-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» многие авторы про аналогии с советами при социалистическом строе власть органов местного самоуправления также называли государственной.

и 85 субъектов РФ). Во всех странах на территориях публично-правовых образований (это части государственной территории) наряду с их органами действуют созданные государством органы и назначенные от имени государства должностные лица (например, губернаторы штатов в Индии и губернатор автономных Аландских островов в Финляндии, федеральные суды в России, главные управления, отделы и отделения министерств и ведомств в субъектах РФ и крупных муниципальных образованиях и т.д.). Нередко эти органы и должностные лица наделяются не только специальной, но и общей компетенцией, например, префекты во Франции, выполняющие задачи государства на местном уровне (их нет только в низовых муниципальных образованиях – коммунах). Они осуществляют государственную власть на местах, реализуют предметы ведения и полномочия государства.

Власть государства и власть иных публично-правовых образований – это власть одного социального типа и в принципе одинакового (хотя не одного и того же) характера. И то, и другое объединяется *общим термином* – *публичная власть*. Она имеет свои разновидности, высшей из которых является суверенная государственная власть. Социально она представляет согласованные интересы общества, сформулированные в итоге борьбы и сотрудничества различных социальных сил. Другие виды публичной власти *юридически* получают полномочия от нее, но *социально* – от соответствующего территориального публичного сообщества (коллектива). Он является источником «своей» власти в рамках этого коллектива выражением его воли. В основных законах субъектов РФ есть формулировки, непосредственно указывающие на это. Например, ст. 4 Устава Ставропольского края 1994 года устанавливает: «Источником государственной власти в Ставропольском крае является его население».

В основных законах субъектов РФ верно говорится о своей власти. В пределах своих полномочий она распространяется на всю территорию публично-правового образования и на всех находящихся на этой территории физических и юридических лиц. В Москве иностранец будет отвечать за безбилетный проезд в трамвае по законам субъекта РФ (Москвы) также, как и гражданин, а нарушающий тишину в установленные часы ночного времени – по постановлениям муниципального собрания города. В этом отношении публичная власть пределах своих полномочий (но в пределах) территориально универсальна, она обладает правом публичного принуждения в любом публично-правовом образовании, хотя формы принуждения, которые можно использовать, конечно, неодинаковы.

Отмеченная выше констатация «своей власти» в публично-правовом образовании, ином, чем государство, верна, но недостаточна. Население,

народ, сообщество субъекта федерации, автономии, муниципального образования – часть народа всего общества. Поэтому публичная власть территориального публично-правового образования выражает не только «свои», но и общие интересы всего народа. Поэтому, говоря о «своей» власти, формулировки основных законов территориальных частей государства должны учитывать и общие интересы народа, всего общества в границах государства, которые имеют доминирующее значение. По крайней мере, так должно быть. Иначе это может вести к местничеству и даже сепаратизму, как это бывало.

В иных, чем государство, публично-правовых образованиях их «местная власть» не может быть социально отличной от власти государства: у них общая социальная природа. Кратковременные периоды правления в штате Керала коммунистической партии в капиталистической Индии не нарушают этого принципа (они – кратковременны и исключения). Народ (население) субъекта федерации, автономного или муниципального образования – часть народа государственно организованного общества. При нарушении социального единства (как и в некоторых других случаях, например, при нарушении законов) последует государственное принуждение. Такие или подобные меры предусмотрены и осуществлялись во многих государствах с давних времен (вспомним о борьбе федеральных войск в 1861–1865 гг. против властей южных штатов США, занявших совершенно иную позицию по вопросу об освобождении рабов-негров).

В обычных условиях социальная природа власти в государстве и государственных образованиях одинакова и не должна быть иной. Отсюда следует другой вывод. Публичная власть представляет собой целостную систему, и это должно находить свое отражение в конституциях. Пока этого не сделано отчетливо ни в одной конституции государств мира.

## **Основные особенности моделей публичной власти и территориальных публично-правовых образований**

Из сказанного выше следует, что в современном мире существуют несколько разновидностей, моделей публичной власти, имеющих свои особенности. Это суверенная государственная власть, государствовподобная власть субъекта федерации, автономная публичная власть, муниципальная публичная власть (в ее вариантах целостной или разделенной с назначенным чиновником) и общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов.

1. Своеобразие государственной власти заключается в том, что она *суверенна и верховна*, распространяется на *всю территорию* государства

(в том числе и на корабли, самолеты, плавающие и летающие под флагом государства), остальные модели публичной власти действуют только в рамках своей территории. Государственная власть вправе ограничивать власть других публично-правовых образований, которые в свою очередь не могут ее ограничить. В отношении других моделей публичной власти государственная власть имеет учредительный характер. В конечном счете она создает публично-правовые образования (например, образование субъектов федерации в Индии или их изменения даже без их согласия в Индии, нужно только выслушать мнение штата) или она подтверждает создание иных публично-правовых образований и юридически наделяет их публичной властью (Россия). Предметы ведения и полномочия публичной власти иных, чем государство, публично-правовых образований прежде всего опираются на конституцию, иные законы государства, а затем уже на собственные основные источники права (например, на конституции и уставы субъектов федераций), автономий (например, Конституция Каракалпакской Республики в Узбекистане) или уставы муниципальных образований, которые должны соответствовать конституции государства.

2. Как говорилось, в Конституции РФ власть субъектов Федерации называется государственной, также названа власть субъектов Федерации в Конституции Венесуэлы 1999 года (в ст.156–158 и ст.159–167 различается «общенациональная государственная власть» и «государственная власть в штатах»<sup>11</sup>. Однако, как говорилось, вряд ли эта позиция верна. На территории субъектов РФ, как и на всей государственной территории, государственная власть представлена федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства, нормативными правовыми актами других государственных органов, а также деятельностью «делегатур» государственной власти на местах – главных управлений министерств, властными полномочиями федеральных судов, органов прокуратуры и т.д. Собственная публичная власть субъекта РФ, представленная его предметами ведения, компетенцией его органов – это не государственная, а *государствоподобная* власть государствоподобного (государственного) образования с большими (США) или меньшими (Индия) качествами государственности. Иной подход ведет к путанице в законодательстве. Он уже привел к тому, что в законодательстве России

<sup>11</sup> Очевидно, в этом сказывается историческое влияние США (state – штат это государство, хотя возможен и иной перевод). Правда, в американской литературе в настоящее время ставится вопрос: кому же принадлежит суверенитет – США (буквально – «правительству США») или штатам? См.: D. Braverman, W.C. Banks, A.C. Rodney, *Constitutional Law. Structure and Rights in our Federal System*, New York 1996, p. 1.



появились, например, две «государственные собственности» на землю – федеральная и субъектов РФ (или значительно больше – 85 по числу субъектов РФ которые выдают документы, например, о государственной собственности на землю, а есть также подобные федеральные документы, какая из этих собственности настоящая государственная?). Подобное положение с государственной службой (в РФ и в каждом субъекте РФ своя государственная служба), с законодательным регулированием некоторых иных отношений. Названные выше положения российского законодательства – юридический нонсенс.

В конституциях и законах других федераций (кроме Венесуэлы) отсутствуют характеристики публичной власти субъектов федерации, однако в конституции Мексики 1917 года и Швейцарии 1999 года упоминается их суверенитет, правда, в вопросах внутреннего значения и в рамках федеральной конституции. Ясно, что речь идет не о государственном суверенитете, и употребление самого термина суверенитет в данном контексте не совсем верно.

Иерархически собственная власть субъекта федерации подчинена федеральной государственной власти с учетом принципа верховенства федерального права и возможности осуществления федерального принуждения в отношении субъекта федерации. В то же время субъекты любой федерации обладают исключительными полномочиями (на конституционном уровне это закрепляется либо путем выделения перечня их предметов ведения в виде или путем закрепления за ними остаточных полномочий)<sup>12</sup>. Субъекты федераций, как правило, имеют свои конституции (в России конституции имеют только республики, а остальные субъекты РФ – уставы, в Индии у штатов своих конституций нет). Иногда они имеют собственное гражданство (например, в США), однако практического значения такое гражданство не имеет (во всяком случае американские студенты не смогли указать на такое значение, кроме примера, что в университете штата (собственность штата) уроженцам штата может быть снижена плата за образование).

---

<sup>12</sup> Для публичной власти других публично-правовых образований такие разграничения и выделения полномочий не характерны. Исключение составляют автономные территориальные образования в Испании и Италии. В Конституции Испании 1978 года определяются 22 вопроса исключительного ведения автономных сообществ (ч. 1 ст. 148), в Конституции Италии 1947 года области наделяются исключительной компетенцией по любым предметам ведения, кроме тех, которые прямо отнесены к законодательной компетенции государства (ч. 4 ст. 117). Для местного самоуправления такие разграничения есть, но не в конституциях, а в законодательстве и в общей формулировке «вопросы местного значения») и в предметном перечне полномочий.

3. Автономная публичная власть существует в двух разновидностях как законодательная и административная публичная власть. Первую называют также политической, но, представляется, что последнее название менее точно. Большинство автономных образований (если исключить Китай с его 154 территориальными образованиями, наделенными лишь административной автономией)<sup>13</sup> обладают правом издавать собственные законы. К ним относятся 20 автономных областей в Италии, 17 автономий в Испании, Гренландия в Дании, Шотландия и Северная Ирландия в Великобритании, Республика Каракалпакия в Узбекистане, Автономная Республика Нахичевань в Азербайджане и др. Территориальных образований, наделенных сугубо административной автономией, в мире сравнительно немного (если не считать автономии в Китае): Уэльс в Великобритании, два автономных округа на побережье Никарагуа, населенные индейскими племенами, Горно-Бадахшанская автономная область в Таджикистане и др. Еврейская автономная область и сохранившиеся после реорганизации 2006–2008 гг. четыре автономные округа в России являются субъектами РФ, лишь сохранившими прежние «автономные» названия, и не следует делать ошибку и относить их к публично-правовым образованиям типа автономий<sup>14</sup>.

В отличие от федераций, где применяется *разграничение* предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, государство лишь *выделяет* автономным образованиям некоторые, как правило, не очень существенные полномочия (более существенные полномочия имеют Шотландия, Гренландия<sup>15</sup> и некоторые другие территориальные образования, наделенные законодательной (политической) автономией). Что же касается полномочий территориальных образований, наделенных административной автономией, то обычно в конституциях они не регламентируются, в законах государства нередко лишь в общей форме говорится о том, что в автономных территориальных образованиях должны учитываться особенности языка, культуры и быта населения, проживающего на соответствующей территории. В Китае, Конституция 1982 года предоставляет органам автономных образований, структура и порядок создания которых аналогичны органам собственно китайских районов – хань, дополнительные полномочия. При этом органы самоуправления

<sup>13</sup> Особый статус в Китае имеет Сянгань (Гонконг) и Аомынь (Макао). F. Engels, *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Lewis H. Morgan Forschungen*, Berlin 1925, s. 141–142.

<sup>14</sup> См.: О.Е. Кутафин, *Российская автономия*, Москва 2006, с. 345.

<sup>15</sup> Гренландия в отличие от ее метрополии – Дании даже имеет особый договор с Европейским союзом.

автономных образований могут изменять или отменять акты вышестоящих органов, если они не соответствуют местным условиям, но с разрешения соответствующих органов.

4. Муниципальная публичная власть – негосударственная власть территориального публичного коллектива по вопросам местного значения. Она действует в форме местного общинного и регионального (в районах и др.) самоуправления. В странах тоталитарного социализма концепция местного самоуправления отвергается, на всех уровнях действует система советов, которые считаются органами государственной власти. В таких странах нет понятия муниципального образования, оно заменяется понятием административно-территориальной единицы. В тех странах, где существуют муниципальные образования, они различаются довольно существенно: от небольших селений до крупных городов с миллионом жителей (в России 18 городов имеют более 1 млн. жителей).

Полномочия городов и сельских поселений не одинаковы, главное различие заключается в доктринальной классификации муниципальных образований на единицы общинного типа (такими единицами могут быть и самые крупные города) и единицы регионального типа, в которые территориально (но не по подчиненности) входят другие муниципальные образования.

Существуют различные системы местного самоуправления, принято выделять англосаксонскую, романо-германскую и латиноамериканскую модели. Главное их отличие состоит в наличии или в отсутствии в муниципальных образованиях назначенных «сверху» (обычно правительством, иногда – субъектами федераций в федеративном государстве) чиновников, наделенных общей компетенцией (губернаторов, префектов и др.). В соответствии с романо-германской моделью соответствующие лица назначаются в региональные муниципальные образования, где осуществляют полномочия, принадлежащие государству (иногда также субъекту федерации)<sup>16</sup>. Наряду с ними действуют избранные населением муниципальные советы и мэры, которые решают вопросы местного значения. В рамках латиноамериканской модели эти должностные лица избираются населением муниципий, но затем утверждаются не только как муниципальные руководители (председатели муниципальных советов и главы исполнительной власти муниципий), но и как государственные чиновники или чиновники субъектов федерации.

---

<sup>16</sup> В низовые (общинные) муниципальные образования такие чиновники не назначаются.

Англо-американская модель не предполагает назначение чиновников, наделенных общей компетенцией. В некоторых странах, в том числе европейских, в наиболее крупных административно-территориальных единицах нет выборных муниципальных советов. Такие единицы не являются муниципальными образованиями, осуществляющими местное самоуправление, хотя иногда в них при назначенных представителях государства или субъекта федерации существуют совещательные советы из чиновников и местных общественных деятелей (Германия, Финляндия).

5. Общинно-родовая публичная власть представлена двумя формами: родовыми советами коренных малочисленных народов в России и саамскими парламентами в некоторых Скандинавских странах. Саамы в Финляндии, Норвегии, Швеции создали свои органы, с которыми правительства обязаны консультироваться по вопросам, затрагивающими интересы саамов (в первую очередь это касается природных ресурсов и вопросов, связанных с выпасом оленей). Саамы этих стран, осуществляя сотрудничество, создали нечто вроде международного саамского парламента, который также не принимает законы.

В России действует развитое федеральное законодательство о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока. В рамках и в соответствии с федеральным законодательством законы такого рода приняты также в тех субъектах федерации, где живут эти народы. В российской литературе развитие законодательного регулирования и организация управления в общинно-родовых образованиях детально исследованы В.А. Кряжковым<sup>17</sup>.

Публично-правовые образования коренных малочисленных народов существуют в специфической форме общин, являющихся юридическими лицами. Община вправе осуществлять коммерческую деятельность. Публично-правовой характер общин обуславливает особенности данной модели публичной власти. Община создается учредителями – российским гражданами, принадлежащими к коренному малочисленному народу, на добровольной основе по заявлениям принадлежащих к данному этносу лиц, желающих вступить в нее. Общины включают не только отдельных представителей коренных малочисленных народов, но и целые семьи.

Система управления общиной строится на основе представительства и институтов непосредственной демократии. Высшим органом является общее собрание (сход) ее членов, правомочный рассматривать и решать любые вопросы ее жизнедеятельности в рамках федерального законода-

<sup>17</sup> См.: В.А. Кряжков, *Коренные малочисленные народы Севера в российском праве*, Москва 2010.

тельства, законов соответствующего субъекта Федерации и муниципальных постановлений, если община действует на территории муниципального образования. К исключительным полномочиям общего собрания отнесено принятие устава общины, избрание правления, решение вопросов о реорганизации, самороспуске и т.д. Органом исполнительной власти является избираемое правление (совет) общины председатель правления является, официальным представителем общины. Кроме того, общины могут избирать уполномоченных, которые по определенным вопросам будут представлять общину в отношениях с органами публичной власти и юридическими лицами.

Моделям публичной власти соответствуют различные публично-правовые образования, начиная от суверенного государства до несuverенных нижестоящих разновидностей. Их анализ нуждается в особом рассмотрении. В данном случае скажем лишь, что такое образование – это *территориальное структурно-функциональное формирование от имени территориального публичного сообщества (коллектива), обладающее в рамках конституции и законов государства собственной публичной властью, использующее ее для осуществления задач всего государственно организованного общества и организации жизнедеятельности определенных сторон своего территориально-публичного коллектива в его интересах*. Оно, его органы несут ответственность перед вышестоящим сообществом, публично-правовым образованием, его органами за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц.

В статье рассмотрены, видимо, не все возможные модели публичной власти. Жизнь богаче, она постоянно вносит свои коррективы.

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются использование термина публичная власть в юридической литературе, истоки этого понятия, существующие представления, дискуссионные подходы. На основе предлагаемой коллективистско-волевой концепции власти и анализа иерархии социально-территориальных интересов выявляются различные виды территориальных публично-правовых сообществ (коллективов), являющиеся социальными источниками публичной власти на разных уровнях снизу доверху. Используя структурно-функциональный, логический, сравнительный и иные методы познания, автор предлагает разграничивать пять разновидностей публичной власти, особо выделяя среди них суверенную государственную власть. В соответствии с разновидностями публичной власти предлагается классификация территориальных организационных форм публичной власти – территориальных публично-правовых образований, указаны их особенности.

*Veniamin Evgenievich Chirkin*

## **PUBLIC POWER: A MODERN CONCEPT**

This article discusses the use of the term public power in the legal literature, the origins of the term, existing views, discussion approaches. Based on the proposed collectivist-willed concepts of power and on the analysis of the hierarchy of socio-territorial interests, the author identified various kinds of territorial public communities (collectives), which are social sources of public power at different levels from the bottom to the top. Using the structural-functional, logical, comparative and other methods of learning, the author proposes to distinguish between five types of public power, highlighting the specific sovereign state power among them. In accordance with the kinds of public power the classification of organizational forms -territorial public legal entities is suggested, their features are pointed out.

**KEY WORDS:** *public power; territorial public legal community (collectives), organizational forms of public power; territorial public legal entities of public power*

## **Библиография**

- В.А. Кряжков, *Коренные малочисленные народы Севера в российском праве*, Москва 2010.
- О.Е. Кутафин, *Российская автономия*, Москва 2006.
- А. Лейпхарт, *Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование*, Перевод с англ. Б.И. Макаренко, Москва 1997.
- М.Х. Фарукшин, А.М. Фарукшин, *Субъекты федераций: сравнительное исследование*, Казань 2009.
- A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law. 15<sup>th</sup> ed*, London 2011.
- D. Braverman, W.C. Banks, A.C. Rodney, *Constitutional Law. Structure and Rights in our Federal System*, New York 1996.
- M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1966.
- F. Engels, *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates. Im Anschluss an Lewis H. Morgan Forschungen*, Berlin 1925.
- J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd*, Paris 2011.
- A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl*, München 2010.

Виктор Алексеевич Черепанов

## О становлении и развитии федерализма в России

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*федерализм, разделение государственной власти, противоречия между  
Российской Федерацией и ее субъектами, перспективная модель  
российского федерализма, субсидиарность*

### Вводная часть

Федерализм в России прошел непростой путь своего становления в постсоветский период. Историческое движение Российской Федерации при диалектическом рассмотрении можно представить как процесс возникновения, развертывания и снятия внутренне присущих ей социальных противоречий, которые выступают источником самодвижения и саморазвития российской федеративной системы. При этом «противоречие не следует считать какой-то ненормальностью, встречающейся лишь кое-где: оно есть отрицательное в своем существенном определении, принцип всякого самодвижения, состоящего не более как в изображении противоречия»<sup>1</sup>. Этот блестящий по своей глубине анализ роли и значения диалектического противоречия в развитии всего универсума, осуществленный Гегелем в «Науке логики», не утратил методологической сущности в современном мире. Диалектический подход к познанию социальных процессов нацеливает на выявление присущих социальной системе противоречий, изучение их динамики и поиск путей разрешения.

Возникающие в обществе противоречия образуют социальную проблему, которая, отражаясь в массовом сознании, на первых порах выступает как

<sup>1</sup> Г.В.Ф. Гегель, *Наука логики*, Санкт-Петербург 2002, с. 398.

ситуация, вызывающая беспокойство, социальную дезорганизацию, конфликт интересов социальных групп, общностей, институтов. И лишь затем социальная проблема осознается на том или ином институциональном уровне, подвергается научной проработке и, в конечном счете – государственному вмешательству<sup>2</sup>.

Общая критическая атмосфера, присущая обсуждениям федеративных отношений в научном и политическом сообществе<sup>3</sup>, позволяет высказать предположение о том, что в процессе развития российского государства сложились и получили обострение определенные социальные противоречия, которые требуют научного осмысления.

В рамках настоящей статьи сделана попытка рассмотреть процесс становления федерализма в России через призму возникновения, развертывания и снятия социальных противоречий, имманентных российской федеративной системе<sup>4</sup>.

## Становление федеративной государственности

Российская Федерация как любая социальная система находится в противоречивом единстве с составляющими ее частями<sup>5</sup>. Противоречия между Федерацией и ее субъектами как элементами, частями этой системы разнообразны, формируются и проявляются в различных сферах деятельности.

В процессе становления федеративной государственности происходит *дифференциация* российской федеративной системы, усложнение внутреннего строения, формирование государственных образований как субъектов Российской Федерации, детальное разграничение компетенции между феде-

<sup>2</sup> А.Г. Здравомыслов, *Методология и процедура социологических исследований*, Москва 1969, с. 36; В.А. Ядов, *Стратегия социологического исследования*, Москва 1998, с. 71.

<sup>3</sup> А.Рябов, А.Захаров, О. Здравомыслова (ред.), *К новой модели российского федерализма*, Москва 2013; Р. Хахимов (ред.), *Перспективы российского федерализма в XXI веке*, Казань 2013.

<sup>4</sup> Необходимо отметить, что в рамках настоящей статьи рассматриваются лишь правовые аспекты российского федерализма. Другие, не менее важные его особенности (социально-экономические, социально-политические, этнологические и другие) нуждаются в отдельных исследованиях и специальных научных публикациях.

<sup>5</sup> Данное противоречивое единство целого и частей наглядно показано Гегелем в «Науке логики»: «При ближайшем рассмотрении оказывается, что *целое* – это рефлексированное единство, которое само по себе обладает самостоятельным устойчивым наличием; но это его устойчивое наличие точно так же и оттолкнуто от него; как отрицательное единство целое есть отрицательное соотношение с самим собой; как такое оно стало внешним себе: оно имеет свое *устойчивое наличие* в противоположном себе, в многообразной непосредственности, в *частях*» (Г.В.Ф. Гегель, *Наука логики*, Санкт-Петербург 2002, с. 468).



ральным центром и регионами. Такая дифференциация, выступающая как *разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами*, приводит к более четкому «разделению труда» по осуществлению государственных задач и функций, а следовательно, к увеличению взаимозависимости субъектов федерации и федеративной системы, способствует объединению частей в единое целое.

Центростремительные особенности социальной дифференциации, способствующие укреплению социального организма, отмечались многими исследователями, начиная с Г. Спенсера, О. Конта, Э. Дюркгейма<sup>6</sup>. Именно в этом как раз и проявляется объединяющее, системообразующее начало федеративных отношений, которые складываются по поводу разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Дифференциация федеративной системы сопровождается не только *центростремительными*, но и *центробежными* процессами. В результате увеличения внутренней сложности системы возрастает самостоятельность ее частей, появляются условия для ослабления государственного единства. В такой ситуации для сохранения стабильности, а в некоторых случаях для сохранения самого существования системы необходимы целенаправленные *интеграционные* воздействия. Наличие этих противоположных социальных процессов выделялось еще А. Яценко в его синтетической теории федерализма в начале прошлого века. По его мнению, в обществе антагонистически борются «два закона, общественная ассимиляция и дифференциация, никогда окончательно не торжествуя друг над другом»<sup>7</sup>.

В качестве *основного противоречия*, которое пронизывает все уровни социальной системы, в макросоциологии как раз и выделяют «противоречие между *дифференциацией и интеграцией*, понимаемыми не только в статике, но и в динамике, т.е. не только как временный срез состояния общества, но как *тенденции его исторического развития*»<sup>8</sup>.

В федеративных отношениях оно выступает как противоречие между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти (дифференциация) и государственного единства (интеграция) в Российской Федерации. Данное противоречие составляет общегосударственную проблему, которая определяет особенности российского федерализма на различных стадиях его становления.

---

<sup>6</sup> См. об этом: А. Яценко, *Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства*, Юрьев 1912, с. 15–26.

<sup>7</sup> Там же, с. 30.

<sup>8</sup> М.Н. Руткевич, *Общество как система. Социологические очерки*, Санкт-Петербург 2001, с. 419.

Разумеется, исследуя Российское федеративное государство на основе диалектического метода познания, не следует преувеличивать противоречивость социальной системы, нагромождать мнимые антиномии и считать невозможным преодоление противоречий как неизбежной данности материального мира. При таком подходе исключаются вопросы организации социальной системы и управления общественными процессами. Любая социальная система проходит известные этапы диалектического развития: единства и тождества противоречий, их развертывания, обострения, снятия и перехода на другую качественно новую стадию своего бытия, сохраняя в снятом виде достижения предшествующего периода<sup>9</sup>. Подчеркивая диалектичность развития социальной системы, нельзя забывать о необходимости сохранения самой системы, недопущения ее распада, всеобщего хаоса и беспорядка. Распад Советского Союза и Югославии являются ярким тому предостережением.

## Стадии развития социальной системы

Рассматривая историческое движение Российской Федерации как процесс возникновения, развертывания и разрешения выделенного выше противоречия, представляется возможным с учетом научных разработок в этой области<sup>10</sup> выделить пять стадий ее самодвижения и саморазвития.

*Первая стадия* (до июня 1990 года). РСФСР в составе Советского Союза, являясь фактически унитарным государством с некоторыми элементами автономии, отличалась высокой степенью централизации власти и соответственно низким уровнем самостоятельности регионов. Целое и части составляли хоть и противоречивое, но единство, при котором объективно заложенные в системе противоречия находятся в единстве и соответствии (стадия гегелевского тождества, слитости противоположностей).

Децентрализация внутренней экономической политики СССР в середине восьмидесятых годов, попытка повышения роли регионов в управлении территориями способствовали появлению некоторых элементов региональной самостоятельности. Проект нового Союзного договора содержал идеологию

<sup>9</sup> Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика*. Том 4. *Диалектика общественного развития*, Москва 1984, с. 157–168.

<sup>10</sup> Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров, *Федерализм в истории России*. В 3 кн. Кн. 2, Москва 1993; Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров, *Федерализм в истории России*. В 3 кн. Кн. 3 часть 1, Москва 1993; А.Н. Аринин, *Проблемы развития российской государственности в конце XX века*, [в:] М.Н. Губогло (ред.), *Федерализм власти и власть федерализма*, Москва 1997, с. 6–107.

суверенизации не только союзных, но и автономных республик, которые входили в состав некоторых союзных республик. Уместно напомнить, что на тот момент РСФСР состояла из шестнадцати автономных республик, пяти автономных областей, десяти автономных округов, шести краев и сорока областей.

В апреле 1990 года были приняты два закона СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», которые закладывали основу для раздвоения единого целого, возникновения социальных противоречий.

Этими законами в нарушение конституций СССР и РСФСР:

- автономные республики определены как субъекты федерации наравне с союзными республиками и в своей компетенции приравнены к ним;
- республиканским органам власти предоставлено право приостанавливать действие на своей территории актов союзных министерств в случае нарушения ими союзного или регионального законодательства до разрешения спора в установленном порядке.

Принятие указанных законов на фоне подготовки нового Союзного договора явилось начальным этапом разрушения единого правового пространства и подтолкнуло союзные и автономные республики к борьбе за свою суверенность.

*Вторая стадия* (июнь 1990 года – март 1992 года) характеризуется раздвоением единого, развертыванием и обострением противоречия между целостным образованием и его частями (стадия гегелевского отрицания единства противоположностей). Если на первой стадии «преобладает, перевешивает единство, соответствие сторон, то на второй – их разъединение, несоответствие. В этом заключается закон развития противоречия»<sup>11</sup>.

Исторический процесс суверенизации РСФСР в рамках СССР детерминировал суверенизацию республик в составе России. Исходным стало принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года, в которой в нарушение Конституции СССР было установлено следующее:

- полнота власти РФСР при решении *всех* вопросов, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;
- верховенство российских законов над союзным законодательством;
- исключительное право народа России на владение, пользование и распоряжение ее национальным богатством.

---

<sup>11</sup> Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика*. Том 4. *Диалектика общественного развития*, Москва 1984, с. 159.

Принятие Декларации и комплекса уточняющих ее законодательных актов фактически означало выход России из правового пространства Советского Союза, что породило «войну законов» и способствовало распаду СССР. Правовой нигилизм, продемонстрированный Российской Федерацией в отношении Советского Союза, стимулировал аналогичные действия автономных республик в отношении самой Российской Федерации.

В июле-декабре 1990 года ими были приняты декларации о государственном суверенитете<sup>12</sup>, основные положения которых противоречили Конституции РСФСР. Все республики в одностороннем порядке изменили свой конституционный статус, отказавшись от статуса автономий и объявив себя республиками. Большинство из них (кроме Дагестана и Мордовии) провозгласили государственный суверенитет, две республики (Татарстан и Чечено-Ингушетия) не обозначили свою субъектность в составе России. Во всех документах (кроме Дагестана) земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир закреплены как достояние (собственность) своих народов.

Такие процессы, при которых части государства действуют независимо, не считаясь с его интересами, законами, волей привели к переходу децентрализации в новое качественное состояние – дезинтеграцию и возникновению феномена «убегающих» республик<sup>13</sup>. Самостоятельность национально-территориальных образований достигла критического размера для нахождения в составе единой социальной системы.

В результате сложилось и получило свое развертывание важнейшее для федеративной системы социальное противоречие, которое можно определить как противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью (самостоятельностью) составляющих ее субъектов.

На этой стадии данное противоречие получило такое обострение и породило такую социальную напряженность, что достигло критической фазы и перешло в социальный конфликт между центром и республиками. В конце декабря 1991 года – январе 1992 года в ряде из них прошли съезды национальных движений, на которых звучали призывы к борьбе за национальную свободу, в республиканских средствах массовой информации развернулась кампания против «колониализма российской империи»<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Мордовия и Дагестан приняли схожие документы, в которых отсутствовал термин «суверенитет».

<sup>13</sup> Д.В. Доленко, *Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков*, «Регионоведение» 2001, № 1, с. 51–53.

<sup>14</sup> А.Н. Аринин, *Проблемы развития российской государственности в конце XX века*, [в:] М.Н. Губогло (ред.), *Федерализм власти и власть федерализма*, Москва 1997, с. 53–54.

В то же время края и области не имели даже автономного статуса и оставались административно-территориальными единицами унитарного государства. В этой связи зрело их недовольство в отношении неравноправия с республиками, закладывались основы для возникновения еще одного социального противоречия, связанного с неравенством конституционно-правового статуса различных составляющих Российской Федерации.

Для разрешения сложившейся конфликтной ситуации и избежания распада государства необходимы были решительные и незамедлительные действия федерального центра, которые выразились в подготовке и подписании Федеративного договора.

*Третья стадия* (март 1992 года – декабрь 1993 года) начинается подписанием 31 марта 1992 года Федеративного договора, который 10 апреля 1992 года был одобрен Постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации и включен в состав Конституции РФ 1978 года.

Федеративный договор состоял из трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, которые можно обозначить следующим образом: договор с республиками; договор с краями, областями, городами федерального значения; договор с автономной областью и автономными округами.

Эти договоры закрепили три группы предметов ведения: предметы ведения Российской Федерации; предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; предметы ведения субъектов РФ.

Договор с республиками отличался от договоров с другими субъектами. С одной стороны, им был закреплен ряд положений, которые ранее провозглашались республиками в одностороннем порядке в их декларациях о государственном суверенитете, а именно:

- республики рассматривались как суверенные государства;
- их природные ресурсы объявлялись достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующей республики.

С другой стороны, республики, подписав Договор, дали согласие на ограничение их суверенитета теми полномочиями, которые в соответствии с ним передавались в ведение федеральных органов государственной власти.

Достигнутый компромисс разрядил социальную напряженность в национально-территориальных образованиях и снял перешедшее в фазу социального конфликта противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью входящих в ее состав республик. Федеративный договор, таким образом, осуществил интеграцию республик в рамках федеративной системы, позволил приостановить развитие дезинтеграционных процессов, конституционно, причем с согласия самих

субъектов ограничил их самостоятельность и тем самым удержал в составе Российской Федерации<sup>15</sup>.

Однако две республики (Татарстан и Чечня) не подписали Договор, противоречие с федеральным центром не нашло разрешения, а наоборот получило дальнейшее развертывание и обострение. В отношениях с Чеченской Республикой оно достигло крайней фазы вооруженного конфликта и на долгие годы вывело эту территорию из состава России.

Договорами с краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (далее – края и области) закрепились их автономный статус с уменьшенной по сравнению с республиками компетенцией. В отличие от республик им не предоставлялось право принимать собственные законы, их руководители не избирались населением, как в республиках, а назначались Президентом РФ, и т.п.

Различное правовое положение республик и других регионов детерминировало развертывание нового социального противоречия в федеративной системе, теперь уже между центром, с одной стороны, и краями и областями, с другой, по поводу неравноправия различных субъектов, неравенства их конституционно-правового статуса. Разрешив одно противоречие, Федеративный договор породил другое, которое получило крайнее обострение, борьбу краев и областей за уравнивание в правах с республиками. Таким образом, осенью 1993 года фактически возник новый политический кризис в сфере отношений между федеральным центром и регионами, для преодоления которого необходимо было решить проблему равноправия субъектов РФ путем принятия новой Конституции.

*Четвертый этап* (декабрь 1993 года – декабрь 1999 года). Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования (далее – Конституция), провозгласила принцип равноправия всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным центром и закрепила равный объем их компетенции, одинаковые возможности правотворчества и организации государственной власти на местах. Однако республики в отличие от других регионов обозначены как государства, хотя об их суверенитете в Конституции ничего не говорится. Тем самым на формально-

<sup>15</sup> В этом процессе диалектического снятия противоречия «удерживается и синтезируется «положительное из отрицательного», в результате чего в качественных изменениях возникают направленность, поступательно-необратимое движение от старого к новому, обогащение развития» (Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика*, Том 1. *Объективная диалектика*. Москва 1981, с. 341). В качестве такого «положительного в отрицательном», возникшем при завершении диалектической триады в результате подписания Федеративного договора, можно выделить суверенность республик в составе Российской Федерации, получившую в конечном итоге свое закрепление в Конституции РФ 1978 года.

юридическом уровне было преодолено обострившееся противоречие по поводу неравноправия субъектов Федерации. Часть норм Федеративного договора была инкорпорирована в текст новой Конституции, оставшиеся положения продолжают действовать в части, ей не противоречащей.

В то же время Конституцией установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти осуществляется как Конституцией, так и Федеративным и иными договорами. Такие договора получили значительное распространение: их подписали 46 из 89 субъектов Российской Федерации, причем расширение договорного процесса рассматривалось руководством страны как важное направление укрепления государственности<sup>16</sup>.

Насущная необходимость в договорном процессе очевидна. Ни Конституция, ни федеральный закон не могут учесть специфику субъектов, различающихся между собой по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России.

Вместе с тем договорному процессу была присуща внутренняя противоречивость и несоответствие ряда положений конституционным нормам. Имело место перераспределение конституционно установленной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в пользу регионов. Часть федеральной юрисдикции передавалась в региональное или совместное ведение, а отдельные вопросы – в компетенцию субъектов РФ. В основе этого лежала идея о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, закрепленном республиканскими декларациями и Федеративным договором (для Татарстана – Договором с Российской Федерацией 1994 года). В Конституции, как отмечалось, такая норма отсутствует. Однако государственный суверенитет республик закреплялся в тот период конституциями большинства из них и четко прослеживался в договорной практике. Именно на такой основе развивалось и республиканское законодательство, в значительной части, противоречащее Конституции и федеральным законам.

В результате подобной суверенизации было воспроизведено противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью (самостоятельностью) составляющих ее субъектов.

---

<sup>16</sup> *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 года «Общими силами – к подъему России» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1998, с. 59; *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1999, с. 55.

Активная суверенизация приводила также к тому, что различные субъекты приобретали неодинаковый объем прав в отношениях с центром. В результате договорный процесс наряду с учетом специфики регионов приводил к их неравенству в отношениях с федеральным центром и возникновению реального противоречия между закрепленным Конституцией равноправием субъектов РФ и их фактическим неравенством.

Таким образом, на новом этапе диалектического развития российского федерализма были возрождены два острейших социальных противоречия:

- противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих ее субъектов;
- противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации.

Данные противоречия тесно взаимосвязаны между собой как разновидности общего противоречия между федеративной системой и составляющими ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти и образуют единую социальную проблему. В ходе договорного процесса эти противоречия не только проявились, но и значительно обострились, получив свое закрепление на федеральном уровне. Одно дело, когда суверенитет республики провозглашался и предметы ведения перераспределялись субъектом в одностороннем порядке. Совершенно иная ситуация сложилась при закреплении этих положений в договоре с Государством в лице его Президента как высшего должностного лица Российской Федерации, в которую входил данный субъект.

Таким образом, в рассматриваемый период доминирующее влияние приобрела децентрализация государственной власти, закрепленная на государственном уровне. Однако процессы децентрализации к концу 1999 года достигли столь внушительного размера, что начали переходить в свою крайнюю стадию – дезинтеграцию. Наметилась явно выраженная конфедеративная направленность в историческом движении Федерации. Независимость национальных республик достигла опасной черты, за пределами которой мог начаться распад российского государства.

*Пятый этап* (2000 год – по настоящее время) характеризуется усилением централизации государственной власти. В целях предотвращения возможных негативных последствий отмеченной выше дезинтеграции российской федеративной системы были предприняты широкомасштабные меры по укреплению Российской Федерации, выстраиванию вертикали государственной власти, обеспечению конституционной законности в деятельности всех ее уровней.

Начиная с 2000 года, в нашей стране осуществлены широкомасштабные действия по реорганизации федеративных отношений, совокупность которых



получила название федеративной реформы. Для преодоления негативных последствий массовой децентрализации основной направленностью проводимых преобразований стала противоположная тенденция – централизация государственной власти.

Федеративная реформа, как принято считать, началась с образования федеральных округов и введения в них института полномочных представителей Президента, при активном участии которых был усилен федеральный контроль за органами государственной власти субъектов РФ, приняты решительные меры по обеспечению верховенства Конституции и федеральных законов, приведению в соответствие с ними всего регионального законодательства и договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Решающую роль на этом этапе сыграли решения Конституционного Суда от 7 июня и 27 июня 2000 года, которые отвергли любую возможность республиканского суверенитета наряду с суверенитетом самой Российской Федерации, и в этой связи стали основой для расторжения договоров и пересмотра регионального законодательства.

Решительная и жесткая государственная политика дала свои результаты, позволила предотвратить распад Российской Федерации, способствовала укреплению ее единства и обеспечению конституционного порядка. Первоначальная стадия сохранения государственности была пройдена, требовалась фундаментальная концепция дальнейшего реформирования публичной власти. Возникла необходимость в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, в первую очередь, по предметам совместного ведения, пересмотре на этой основе федерального законодательства.

## **Принципы разграничения компетенции между федеральным центром и регионами**

Указом Президента РФ от 21 июня 2001 года № 741 была образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В результате масштабной работы принят пакет законов, закрепивших новую концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами, в основу которой были положены четыре базовых принципа.

**Первый принцип** – это принцип централизма, согласно которому субъектам федерации передаются те полномочия, которые федеральные органы

власти не в состоянии выполнять сами, в результате чего государственная власть максимально сосредотачивается на федеральном уровне.

**Второй принцип** – это недопустимость общей компетенции у разных уровней публичной власти. На основе такого дуалистического принципа произведено полное разграничение полномочий по предметам совместного ведения, без остаточных общих вопросов, которые могут или должны решаться совместными усилиями федеральных и региональных органов государственной власти.

**Третий принцип** – это принцип позитивного обязывания, который заключался в следующем. За региональными органами власти закреплялись полномочия по предметам совместного ведения, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Остальные полномочия оставлены за федеральным центром и могли быть делегированы субъектам РФ только с соответствующими финансовыми средствами. Тем самым усилена их ответственность за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения, сделана попытка предупредить нецелевое использование средств региональных бюджетов.

**Четвертый принцип** – это принцип бюджетной обеспеченности, на основе которого для выполнения установленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплялись собственные доходы. Тем самым началась серьезная работа по упразднению необеспеченного федерального мандата, в первую очередь, в социальной сфере, при чем многие социальные льготы и гарантии, установленные федеральными законами, финансировались из федерального бюджета частично. В результате уменьшались диспропорции между регионами и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных территориях нашей страны.

На основе выделенных принципов осуществлен пересмотр федерального законодательства, в результате чего подавляющая часть совместного правового поля была отдана в компетенцию федеральной власти. Однако оказалось, что за вышестоящими органами власти закреплен избыточный объем полномочий, многие из которых они сами реализовать не могут. В сложившейся ситуации широкое распространение получило делегирование «вниз» многих полномочий с субвенциями на их исполнение.

Необходимо подчеркнуть, что такие полномочия не определены как собственные полномочия региональных органов власти и остаются по своей правовой природе федеральными полномочиями. По этой причине за субъектами РФ не закреплены доходные источники, необходимые для их исполнения. В регионы переданы федеральные полномочия как делегированные сверху с субвенциями из федерального бюджета, т.е. со сметой расходов, которая не обеспечивает в должной мере их выполнение.

Такой механизм перераспределения компетенции, как делегирование полномочий, имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов.

**Первое.** Вопреки части второй статьи 78 Конституции передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается.

**Второе.** Реализация таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов и не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без надлежащего финансового и материального обеспечения.

**Третье.** Разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями по выполнению делегированных федеральных полномочий. Возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное.

С учетом изложенного считаю возможным полагать, что в настоящее время сложилась централизованная, дуалистически ориентированная российская модель разделения государственной власти, основанная на административных правоотношениях между различными ее уровнями. В результате нарушен конституционный баланс федеральной и региональных властей, произошло неизбежное развертывание и обострение противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти и государственного единства страны. Данное противоречие составляет важнейшую государственную проблему, требующую своего решения.

Необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве. Ибо она может привести к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов РФ, и, в конечном счете, – к утрате федеративных начал в государственном устройстве. Тенденция к централизации должна быть уравновешена другой общей тенденцией к поиску согласия и солидарности в федеративной системе.

В 2011 году Д.А. Медведев, будучи Президентом РФ, провозгласил курс на децентрализацию и создал две рабочие группы по подготовке предложений. Предварительные итоги их деятельности с участием руководителей регионов обсуждены на заседании Государственного совета 26 декабря 2011

года, однако продекларированный курс на децентрализацию властных полномочий продолжения не получил, и реальные шаги по реформированию федеративных отношений в дальнейшем не предпринимались.

С учетом изложенного, считаю возможным полагать, что в настоящее время возникла реальная общественная потребность в перспективной модели российского федерализма, основанной на согласованных с субъектами РФ принципах разделения государственной власти в стране. В моих научных работах предложено десять таких принципов<sup>17</sup>; в рамках настоящей работы имеется возможность остановиться на трех из них, которые представляются важнейшими для переустройства федеративной системы.

**Принцип первый** – принцип субсидиарности, который в международно-правовой практике обоснованно рассматривается в качестве исходного в разделении публичной власти и получил закрепление в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» (часть 3 статьи 4).

Принцип субсидиарности, занявший важное место в нормативных документах Европейского Союза, раскрыт также в статье 5 Договора об учреждении Европейского сообщества: «В областях, которые не относятся к его исключительной компетенции, Сообщество вмешивается в соответствии с принципом субсидиарности только тогда, когда и поскольку предполагаемые цели не могут быть реализованы достаточным образом государствами-членами и могут, следовательно, исходя из их масштабов или результатов предполагаемых действий быть успешно осуществлены на уровне Сообщества»<sup>18</sup>.

Федеральный законодатель в ходе федеративной реформы руководствовался противоположным принципом централизации, в результате чего значительная часть полномочий оказалась сконцентрированной на вышестоящих уровнях власти. Предстоящее перераспределение полномочий должно иметь противоположную – субсидиарную направленность в качестве главного вектора всех федеративных преобразований, а сам принцип субсидиарности в связи с изложенным можно сформулировать следующим образом:

<sup>17</sup> В.А. Черепанов, *Федеративная реформа в России*, Москва 2007, с. 270–302.

<sup>18</sup> В.В. Маклаков (ред.), *Конституции зарубежных государств: Учебное пособие*, Москва 2002, с. 308.

*Разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти осуществляется на основе закрепления за нижестоящими органами того объема полномочий, которые могут быть успешно решены без передачи вышестоящим органам.*

При перераспределении полномочий на основе данного принципа делегирование федеральных полномочий должно быть заменено на их закрепление в качестве собственных региональных полномочий с необходимыми доходными источниками.

**Принцип второй** – принцип сотрудничества Российской Федерации и составляющих ее субъектов. Разделение публичной власти не сводится только к разграничению компетенции между ее различными уровнями, а с необходимостью предполагает их взаимодействие при определении и реализации этой компетенции. Сферу совместного ведения не следует рассматривать как правовое поле, которое не успели разделить и которое требует раздела в духе дуалистического федерализма. По обоснованному мнению В.Е.Чиркина, попытки постоянно разграничивать совместные предметы ведения путем принятия все новых законов бесперспективны. Это – тупиковый путь. Предметы совместного ведения, прежде всего, это совместные полномочия, которые реализуются совместными усилиями при сотрудничестве всех публичных властей<sup>19</sup>.

Таким образом, *под принципом сотрудничества понимается необходимость сотрудничества и взаимодействия Российской Федерации и составляющих ее субъектов при разделении государственной власти и реализации государственных полномочий.*

Применение принципа сотрудничества можно продемонстрировать на примере отношений недропользования. Законом РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» до реформирования федеративных отношений было осуществлено детальное разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом разделение государственной власти дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. Выделялись совместные полномочия, которые реализовывались общими усилиями. По наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти, например, определение участков недр федерального значения; подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции.

---

<sup>19</sup> В.Е. Чиркин, *Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность*, «Государство и право» 2002, № 5, с. 6–10.

Такие совместные решения в семи случаях из четырнадцати являлись основаниями получения права пользования участками недр.

Тем самым закреплялся уникальный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов при владении, пользовании и распоряжении недрами, так называемый принцип «двух ключей», который «наиболее полно обеспечивает учет интересов государства в целом, регионов, где расположены участки недр, и недропользователей, минимизирует производственные риски и сглаживает объективные противоречия (экономические, экологические, социальные, национальные и т.п.), неизбежно возникающие при геологическом изучении, разведке и разработке полезных ископаемых»<sup>20</sup>.

В ходе федеративной реформы разрушен сложившийся механизм сотрудничества в интересах народов, проживающих на территориях регионов, и интересах всего многонационального народа России. На основе дуалистического подхода осуществлено разграничение полномочий. Компетенция субъектов РФ в этой сфере сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Остальные участки недр фактически переданы Российской Федерации, так как для получения ими правового статуса федерального значения уже не требуется совместного с региональными органами власти решения. Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить правовой статус объекта федерального значения. Таким образом, в нарушение Конституции упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ.

В связи с изложенным переход от дуалистической модели разделения публичной власти к кооперации, сотрудничеству и совместному выполнению наиболее значимых для центра и регионов полномочий представляется исключительной важным.

**Принцип третий** – принцип солидарности и согласия. Согласие является необходимым социальным институтом демократического правового государства и выступает важнейшим механизмом, интегрирующим субъектов РФ в единую федеративную систему. Принцип согласия и солидарности может быть сформулирован следующим образом:

*Разделение публичной власти должно быть основано на согласии между различными ее уровнями по поводу разграничения полномочий и солидарности в их исполнении.*

<sup>20</sup> А. Филиппенко, *Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции*, «Федерализм» 2002, № 3, с. 15.

Предложения по децентрализации публичной власти, на мой взгляд, должны пройти обсуждение во всех регионах, с учетом которого только и могут быть подготовлены соответствующие изменения российского законодательства.

Заслуживает корректировки и сама процедура участия регионов в рассмотрении этого и других законопроектов по предметам совместного ведения. Действующим законодательством предусмотрено, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы власти субъектов РФ для представления отзывов. Если законодательные и высшие исполнительные органы власти более чем одной трети регионов выскажутся против принятия соответствующего закона, то образуется согласительная комиссия. При этом мнение субъекта РФ считается выраженным только в том случае, если его и законодательный, и исполнительный органы одновременно выскажутся за или против принятия законопроекта. Если их мнения разделились, то считается, что мнение субъекта РФ не выражено и оно не учитывается при прохождении законопроекта.

Очевидно, что руководитель субъекта РФ, возглавляющий исполнительную власть в регионе, не может проводить в своих действиях политику, отличную от политики главы государства. В противном случае он может быть отстранен от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия. Пример с увольнением Ю.М. Лужкова, пытавшегося проводить независимую политику, является ярким тому подтверждением. Отсюда следует, что законопроекты, внесенные Президентом РФ и Правительством РФ, очевидно, будут поддержаны исполнительным органом субъекта РФ.

В этой связи заслуживает внимания высказанное в научной литературе предложение об изменении процедуры участия законодательных и исполнительных органов субъектов РФ при рассмотрении федеральных законопроектов по предметам совместного ведения<sup>21</sup>. Предлагается учитывать отдельно мнение законодательного и исполнительного органов региона. Если хотя бы один из них высказался против принятия федерального законопроекта, отзыв субъекта РФ следует считать отрицательным. Соответственно региональный отзыв должен считаться положительным лишь при поддержке его одновременно законодательным и исполнительным органом субъекта РФ.

Завершая изложение авторского видения перспективной модели российского федерализма, необходимо отметить, что рассмотренные принципы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами

---

<sup>21</sup> Е.В. Чурсина, *Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. Учебное пособие*, Москва 2006, с. 161–163.

в совокупности с другими, проанализировать которые не позволяют рамки настоящей статьи, нуждаются в адекватной правовой форме для своего закрепления. Они не могут устанавливаться одной стороной федеративных отношений – федеральным центром, правила совместной игры должны определяться всеми ее участниками. В федеративном государстве стороны должны договориться, прийти к общему согласию по основам разделения государственной власти в стране.

Принципы разделения государственной власти могут быть установлены либо самой Конституцией, либо новым Федеративным договором, выражающим согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию. Федеративный договор 1992 года исчерпал себя как действующий источник конституционного права. Назрела необходимость в заключении нового Федеративного договора, который сформирует общее согласие Федерации и ее субъектов по основам разделения государственной власти и тем самым позволит уравновесить тенденцию к централизации государственной власти путем нахождения общественного согласия внутри федеративной системы. Только таким путем без каких-либо принудительных мер может быть достигнута реальная консолидация многонационального российского государства, что представляется исключительно важным на современной стадии становления российского федерализма.

## РЕЗЮМЕ

Российская Федерация рассматривается как социальная система, источником развития которой являются внутренне присущие ей противоречия, образующие важнейшую проблему российской конституционной практики. Историческое движение российской федеративной системы исследуется как процесс возникновения, развертывания и снятия этих противоречий. С этой точки зрения анализируется становление федерализма в России и высказываются предложения по созданию его перспективной модели.

*Viktor Alekseevich Cherepanov*

## ON THE EVOLVEMENT AND DEVELOPMENT OF FEDERALISM IN RUSSIA

The Russian Federation is considered as a social system in which the sources of its development are the inherent social contradictions generating one of the most important problem in Russian constitutional practice. The historical movement of the Russian



federative system is researched as a process of origination, unfolding and solution of these contradictions. With this point of view the evolvement of federalism in Russia is analyzed and some proposals for making its perspective model are presented.

**KEY WORDS:** *federalism, division of public power, contradiction between the Russian Federation and its regions, the perspective model of the Russian federalism, subsidiarity*

## **Библиография**

- Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров, *Федерализм в истории России. В 3 кн.* Москва 1993.
- А.Н. Аринин, *Проблемы развития российской государственности в конце XX века*, [в:] М.Н. Губогло (ред.), *Федерализм власти и власть федерализма*, Москва 1997.
- Г.В.Ф. Гегель, *Наука логики*, Санкт-Петербург 2002.
- Д.В. Доленко, *Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков*, «Регионология» 2001, № 1.
- А.Г. Здравомыслов, *Методология и процедура социологических исследований*, Москва 1969.
- Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика, Том 1. Объективная диалектика*, Москва 1981.
- Ф.В. Константинов, В.Г. Марахов (ред.), *Материалистическая диалектика. Том 4. Диалектика общественного развития*, Москва 1984.
- В.В. Маклаков (ред.), *Конституции зарубежных государств: Учебное пособие*, Москва 2002.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 года «Общими силами – к подъему России» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1998.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, Москва 1999.
- М.Н. Руткевич, *Общество как система. Социологические очерки*, Санкт-Петербург 2001.
- А. Рябов, А. Захаров, О. Здравомыслова (ред.), *К новой модели российского федерализма*, Москва 2013.
- Р. Хакимов (ред.), *Перспективы российского федерализма в XXI веке*, Казань 2013.

- В.А. Черепанов, *Федеративная реформа в России*, Москва 2007.
- В.Е. Чиркин, *Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность*, «Государство и право» 2002, № 5.
- Е.В. Чурсина, *Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование. Учебное пособие*, Москва 2006.
- А. Филиппенко, *Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции*, «Федерализм» 2002, № 3.
- В.А. Ядов, *Стратегия социологического исследования*, Москва 1998.
- А. Яценко, *Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства*, Юрьев 1912.

*Татьяна Николаевна Литвинова*

## **Развитие российского федерализма в условиях постсоветской политической трансформации**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Россия, федерализм, политические институты, этнополитика*

### **Вводная часть**

Российская Федерация – государство полиэтничное и поликонфессиональное, в котором за несколько веков совместного сосуществования многих народов сохранилась яркая этническая специфика регионов. Этнический фактор один из главных, определяющих процессы государственного строительства нашей страны. Коренные народы России составляют 93% населения, из них 77,7% – русские. Этнографы объединяют коренные народы России в несколько региональных групп, близких по географическому и культурно-историческому признакам. На долю народов Поволжья и Урала – башкир, калмыков, коми, марийцев, мордвы, татар, удмуртов и чувашей – приходится около 7,5% населения страны. Народы Северного Кавказа: абазинцы, адыгейцы, балкарцы, ингуши, кабардинцы, карачаевцы, осетины, черкесы, чеченцы, народы Дагестана – составляют менее 3% населения России. Народы Сибири и Севера – алтайцы, буряты, тувинцы, хакасы, шорцы, якуты и почти три десятка так называемых малочисленных народов Севера – это 0,6% всего населения страны.

Этнические меньшинства в многонациональных государствах часто заявляют о своей идентичности, отличной от государствообразующей или титульной нации, а иногда провозглашают программу национального самоопределения. Политические требования таких этнических групп могут варьироваться от создания территориальной автономии до сепаратизма и обра-

зования независимого государства. В Российской Федерации право наций на самоопределение реализовано в форме республик, автономных округов, национально-культурных автономий.

В научной литературе вопрос о будущем российского федерализма остается дискуссионным. Одни исследователи считают, что необходимо учитывать этническую самобытность и потребности в самоуправлении местных сообществ и развивать национальную составляющую в федеративных отношениях (Р.Г. Абдулатипов<sup>1</sup>). Другие (В.Н. Иванов и О.А. Яровой<sup>2</sup>) предлагают сделать доминирующим административно-территориальный принцип государственного устройства, отмечая, что национальный принцип федерализма в России не имеет стратегических перспектив. Более того, А. Зубов, например, трактует национально-территориальную федерацию как «бомбу, заложенную под здание российской государственности»<sup>3</sup>.

В настоящей статье будут рассмотрены произошедшие в постсоветский период институциональные изменения федеративных отношений, основные тенденции административно-территориального развития и проблемы бюджетного федерализма.

## Процессы суверенизации

В начале 1990-х гг. практически все народы, проживающие на территории России, были охвачены процессами суверенизации. В результате автономные республики и области повысили свой политико-правовой статус и стали республиками (государствами) в составе Российской Федерации. Формирование исполнительных и представительных органов власти стало проходить на основе всенародного голосования. В республиках был введен пост высшего должностного лица (президента) и были созданы парламенты.

## Этапы развития федеративных отношений

Анализ развития федеративных отношений позволяет нам выявить три периода, каждый из которых характеризовался существенными изменениями в характере взаимодействия региональных и федеральных органов власти:

<sup>1</sup> Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив*, Москва 1998, с. 228; Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений*, Москва 2001, с. 45.

<sup>2</sup> В.Н. Иванов, О.А. Яровой, *Российский федерализм: становление и развитие*, Москва 2001, с. 119.

<sup>3</sup> А. Зубов, *Будущее российского федерализма*, «Знамя» 1996, № 6, с. 13–20.

**В первый период с 1991 года по 1996 год** формирование новых республиканских органов власти происходило в условиях борьбы конкурирующих элит за власть и легитимность, при этом политические акторы отдавали предпочтение силовым методам. Например, формирование республиканских органов власти Чечни фактически началось после переворота 6 сентября 1991 года, совершенного сторонниками Общенационального конгресса чеченского народа (ОКЧН) во главе с Д. Дудаевым.

В этот период в республиках в составе Российской Федерации был введен пост президента, заимствованный (импортированный) из западных политических систем. По нашему мнению, основными причинами «импорта» института президента было стремление региональной элиты заявить о своих претензиях на суверенитет и сохранить руководящие позиции за представителями бывшей партийной номенклатуры. Республиканские выборы президентов позволили региональным элитам повысить свой статус в отношениях с федеральным центром.

С введением в большинстве Северо-Кавказских республик института президента, исполнительные органы начинают доминировать над законодательными. Ярким примером может служить установление диктатуры Д. Дудаева в Чечне и низведение Парламента Чеченской Республики до проводника интересов исполнительной власти.

В других республиках также можно было констатировать снижение роли представительной власти. Кроме того, во второй половине 1990-х гг. в формировании парламентов на Северном Кавказе вновь начали действовать сложившиеся еще в советское время социальные практики: избрание в депутаты директоров предприятий и руководителей районных администраций, перемещение из законодательных органов в исполнительные. При этом наблюдалось совсем незначительное представительство в парламентах партий, хотя политические объединения могли выдвигать своих кандидатов. Об этом красноречиво говорят данные из статьи британского ученого К. Росса, показывающие доли членов партий в парламентах Северо-Кавказских республик РФ в 1998 году (Таблица 1).

Распределение властных полномочий на местах было связано с такими традиционными явлениями и неформальными практиками как клиентизм, nepотизм, этническое квотирование. Например, в Дагестане существовал институт так называемого «коллегиального президента» Государственный Совет, он состоял из четырнадцати членов по одному представителю от этнических групп Дагестана. Даже в Адыгее, где адыгейцы значительно уступали по численности русскому населению (адыгейцы – 25,2%, русские – 63,6%), в Конституции республики, принятой в 1995 году, было закреплено равное представительство адыгейского и русского населения во всех властных

структурах. Подобные явления, на наш взгляд, шли в разрез с формированием эффективных и демократичных региональных органов власти. Мы склоняемся к выводу, что слабая законодательная власть могла быть выгодна главам республик, так как способствовала укреплению их собственных позиций.

**Таблица 1. Члены партий в законодательных органах республик Северного Кавказа, 1998 год<sup>4</sup>**

| Республика         | Общее количество депутатов | Число членов партий | Доля членов партий в общем количестве депутатов, (%) |
|--------------------|----------------------------|---------------------|--|
| Адыгея             | 45                         | 22                  | 49   |
| Карачаево-Черкесия | 73                         | 15                  | 21   |
| Кабардино-Балкария | 36                         | 5                   | 14   |
| Северная Осетия    | 73                         | 7                   | 10   |
| Дагестан           | 121                        | 0                   | 0  |

Источник: составлено автором.

**Второй период, который пришелся на 1997–1999 гг.**, характеризовался применением согласительных процедур между региональными и федеральными органами власти. Еще подписанный в 1992 году Федеративный договор заложил основания «договорной модели» отношений между центром и регионами. Опираясь на его положения, власти Северо-Кавказских республик принимали собственные конституции, провозглашая их суверенными. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, не сразу стала для них правовым императивом, регламентирующим их действия. Тогда в политико-правовую практику вошло достижение двусторонних соглашений между региональными и федеральными органами власти, что, по сути, подкрепляло позиции региональных элит. Такие договоры с федеральным центром подписали Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика, Башкортостан, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Саха (Якутия). Договор о мире от 12 мая 1997 года<sup>5</sup>, подписанный между Российской Феде-

<sup>4</sup> С. Ross, *Political parties in regional democracy*, [in:] С. Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press 2002, pp. 50–52.

<sup>5</sup> *Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия*. 12 мая 1997 года, [в:] И.Н. Еременко, Ю.Д. Новиков (ред.), *Россия и Чечня (1990–1997 гг.). Документы свидетельствуют*, Москва 1997, с. 5.

рацией и Чеченской Республикой (Ичкерией), подвел черту под формированием «договорной модели» отношений. Таким образом, благодаря выбору региональными и федеральными органами власти компромиссных стратегий, в их отношениях был достигнут некий консенсус. При этом ни федеральный центр, ни руководители республик не находили достаточно ресурсов, чтобы изменить установившееся соотношение сил. Однако было очевидно, что такая «договорная модель» отношений создавала угрозу децентрализации власти и таила в себе опасность возникновения новых конфликтов.

Наконец, **третий период (с 2000 года по настоящее время)** характеризуется установлением вертикали федеральной власти, введением новых правовых ограничений и правил организации региональной власти. На первом этапе реформы федеративных отношений был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (первоначально семи, в настоящее время в России девять федеральных округов), которые фактически были поставлены над региональными органами власти. Тогда же высшие должностные лица республик и депутаты представительных органов перестали входить в Совет Федерации, а, значит, были отстранены от прямого участия в законотворчестве.

На втором этапе реформы в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены значительные поправки, которые предусмотрели ответственность руководителей республик за неисполнение федеральных законов и возможность их отрешения от должности Президентом РФ или отзыва голосованием граждан республики. Наконец, в декабре 2004 года были отменены прямые выборы высших должностных лиц во всех субъектах РФ. Более четкое распределение властных полномочий между центром и республиками, а также требования, предъявляемые региональным властным институтам в части соблюдения норм федерального законодательства поставили заслон децентрализации государственной власти. Республиканские органы власти были вынуждены ревизовать свои конституции и законы, чтобы привести их в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Отмена прямых выборов президентов позволила федеральному центру непосредственно влиять на наделение полномочиями главы исполнительной власти республики. Статус президентов (высших должностных лиц) республик Северного Кавказа был значительно понижен, и они из народных избранников превратились в чиновников вертикально-иерархизированной бюрократической системы управления, где над ними стоял полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе. Практика назначения глав исполнительной власти Северо-Кавказских республик, начиная с 2005

года, показала несостоятельность «импорта» института президентства для республик, в первую очередь, в силу дотационного характера их экономик.

2 апреля 2013 года Президент России В.В. Путин предоставил субъектам РФ право самостоятельно решать, проводить ли прямые губернаторские выборы или выбирать главу региона путем голосования депутатов законодательных собраний<sup>6</sup>. В 2013 году Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия приняли решение, что выборы глав этих республик будут осуществляться депутатами парламентов. На наш взгляд, при сложившейся системе, когда руководители республик фактически встроены в вертикально-бюрократизированную систему управления в России, выборы власти руками самой власти не приведут к качественному изменению сформированных в регионе институтов.

## Процесс укрупнения субъектов Российской Федерации

Одной из тенденций развития российского федерализма стал начавшийся в середине 2000-х гг. процесс укрупнения субъектов Российской Федерации. На передний план вышла проблема преодоления ассиметричного характера Российской Федерации в отношении центра с «чисто русскими» регионами и республиками, созданными по этническому признаку. Кроме того, согласно Конституции 1993 года, семь субъектов РФ были сложносоставными – так называемые «матрешки», когда один из субъектов (или два) входили в другой («материнский»). В связи с этим в повестку был внесен вопрос об укрупнении субъектов.

Основные мотивы федерального центра «за» процесс объединения можно определить следующим образом:

- 1) оптимизация системы управления;
- 2) сокращение дотационных регионов;
- 3) передел власти, благодаря которому власть могла получить регионального лидера более лояльного центру<sup>7</sup>.

Первым в Российской Федерации стало объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (референдум об объединении прошел в декабре 2003 года). Объединение могло вывести жителей Коми-Пермяцкого автономного округа из ситуации крайнего обнищания, где

---

<sup>6</sup> *Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2013 года №30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* «Российская газета» 2013, 5 апреля.

<sup>7</sup> Д. Колмогорова, *Укрупнение российских регионов*, [в:] И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер (ред.), *Федерализм и этническое разнообразие в России*, Москва 2010, с. 150.



размер среднедушевых денежных доходов в месяц в 2002 году составлял 1459 рублей, причем, доходы свыше 3000 рублей в месяц получали только 7% населения автономного округа<sup>8</sup>. Скорее всего, именно по этой причине в КПАО до 2002 года не было ни одной организации, отстаивающей национальные интересы коми-пермяцкого народа, выступавшей против проведения референдума по вопросу объединении двух территорий. Таким образом, 1 декабря 2005 года появился новый субъект Российской Федерации, образованный в результате объединения двух самостоятельных прежде субъектов – Пермский край.

1 января 2007 года в составе РФ появился еще один новый субъект – объединенный с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами Красноярский край; а 1 июля 2007 года – путем слияния Камчатской области и Корякского автономного округа был создан Камчатский край. Итак, к началу 2008 года количество субъектов РФ было уменьшено до 85.

Следующими в черед слияний с более крупными административно-территориальными образованиями стали два бурятских автономных округа – Усть-Ордынский и Агинский Бурятский. Их появление на карте России было связано с противоречивостью и непоследовательностью национальной политики советского периода, а именно, с разделением в 1937 году единой Бурят-Монгольской АССР на три части: Бурят-Монгольская АССР, Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Иркутской области, Агинский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Читинской области. Эти преобразования имели негативные последствия для бурятского народа как единого целого, так как его этноареал был произвольно рассечен административными границами<sup>9</sup>.

До 1993 года Усть-Ордынский автономный округ входил в состав Иркутской области и был неплохой сырьевой базой для всего региона. После принятия новой Конституции в 1993 году в период «парада суверенитетов» округ стал самостоятельным субъектом Российской Федерации. Однако сильная экономическая взаимосвязь и взаимозависимость округа и области предопределили его историческую судьбу в постсоветский период. В 1990-х-начале 2000-х гг. округ являлся дотационным регионом, так и не сумевшим стать самодостаточным в условиях развивающейся рыночной экономики. Например, в 2007 году уровень дотаций из федерального бюджета на выравнива-

---

<sup>8</sup> *Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003*, Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>9</sup> М.Н. Балдано, *Панмонголизм: идея государственного объединения монгольской историко-культурной общности как инструмент нациестроительства*, [в] В.И. Дятлов, С.В. Рязанцев (ред.), *Стабильность и конфликт в российском приграничье. Этно-политические процессы в Сибири и на Кавказе*, Москва 2005, Раздел III, гл. 1, с. 234.

ние консолидированного бюджета округа составил 73,1%<sup>10</sup>. Округ оказался в ситуации серьезнейших экономических проблем. Так, в 2007 году средний доход на душу населения округа в месяц составлял 4083,3 рубля, для сравнения этот показатель в Иркутской области составлял 10078 рублей<sup>11</sup>. Поэтому с точки зрения экономической целесообразности решение о слиянии Усть-Ордынского автономного округа с Иркутской областью было вполне оправдано.

Однако эта идея с самого начала натолкнулась на противодействие со стороны национальных движений. Наибольшую активность здесь проявило бурятское правозащитное движение «Эрхэ».

16 апреля 2006 года прошел референдум по вопросу объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. В ходе референдума в Приангарье на избирательные участки пришло 68,94% граждан, включенных в списки, 89,76% из них проголосовало за объединение, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе явка составила 99,45%, за объединение проголосовало 98% избирателей. Таким образом, абсолютное большинство населения обоих субъектов федерации проголосовало за объединение<sup>12</sup>.

После референдума активисты движения «Эрхэ» заявили, что на голосовании были допущены нарушения, что итоги подтасованы, и они исказили волю населения Усть-Орды. Один из лидеров движения корреспондент бурятской газеты «Информ-полис» Е. Хамаганов со страниц интернет-изданий заявлял о фактах притеснения противников объединения со стороны правоохранительных органов<sup>13</sup>.

1 января 2008 года в состав Иркутской области вошел Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, который характеризуется особым административным статусом и называется теперь Усть-Ордынским Бурятским округом.

Несколько отличался от уже сложившейся в политической практике укрупнения регионов РФ тенденции, когда слабый округ присоединяется к более сильному субъекту федерации, процесс объединения Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью.

Автономный округ должен был объединяться с депрессивной Читинской областью, которая в обозримой перспективе вряд ли могла стать «локомотивом развития». На фоне других автономных округов и собственно Читинской

<sup>10</sup> *Финансы России. Статистический сборник. 2008*, Москва 2008, с. 55, [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>11</sup> *Регионы России. Статистический сборник. 2008*, Москва 2008, с. 22, [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>12</sup> И.Ж. Бадмаева, *Отношение жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к процессу объединения*, «Вестник Бурятского государственного университета» 2010, № 6, с. 201, 206.

<sup>13</sup> М. Мошкин, *Не согласен – значит террорист*, «Газета» № 65 от 14.04.2006 г.

области власти Агинского Бурятского автономного округа добились определенных успехов в социально-экономическом развитии региона и резком сокращении дотационности его бюджета. К моменту начала обсуждения практических вопросов объединения с Читинской областью (2005–2006 гг.) Агинский Бурятский автономный округ по темпам роста промышленности был в числе первых по Сибирскому федеральному округу, превысив по объемам промышленного производства среднероссийский уровень (свыше 2/3 от 1990 года). Динамика инвестиций в округе на душу населения превысила показатели наиболее развитой в регионе Иркутской области, то же касается и жилищного строительства. Помимо жилья инвестиционный «бум» отразился и на социально-демографическом развитии округа; так, если еще в 2002 году безработными были 25% от экономически активного населения, то в 2005 году уровень безработицы в округе опустился до среднероссийского, что ниже, чем по Сибирскому федеральному округу. Уровень бедности в округе с 97% в 1999 году упал до 36% в 2004 году<sup>14</sup>.

Такие результаты были достигнуты именно благодаря грамотной экономической политике окружных властей, которые смогли создать достаточно серьезную налогооблагаемую базу для бюджета региона. Доля перечислений из федерального бюджета в консолидированном окружном бюджете с 2001 года по 2004 год снизилась в четыре раза до 24% (в Читинской области – доля дотаций составляла 42%). При этом, если в Читинской области расходы бюджета на душу населения в 2004 году составляли 15 тысяч рублей, то в Агинском Бурятском автономном округе – 42 тысячи рублей. Приведенные показатели объясняют позиции окружных властей, которые первоначально выступали против объединения с Читинской областью<sup>15</sup>.

В начале декабря 2006 года были проведены социологические опросы, охватившие 24 населенных пункта на территории округа, которые помогли определить настроение жителей Аги: 21% опрошенных опасались ухудшения уровня жизни в округе: задержек выплаты заработной платы, пенсий, детских пособий. 14% людей боялись неблагоприятных изменений в системах здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты населения, что из-за отсутствия финансовой поддержки или недофинансирования социальной сферы могут закрыться дома культуры, школы, лечебные учреждения. Третья группа людей, составляющая 10%, высказала опасение, что в худшую сторону изменится ситуация в сельском хозяйстве, перестанет существовать та отлаженная система поддержки агропромышленного комплекса, фермер-

---

<sup>14</sup> Б.Д. Дамдинов, *Особый статус Агинского Бурятского округа в составе Забайкальского края: от концепции к уставу*, «Сибирский юридический вестник» 2009, № 2 (45), с. 35.

<sup>15</sup> *Укрупнение субъектов – тема надуманная*, «Агинская правда» 2003, 9 сент.

ства, личных подсобных хозяйств, которая работала на территории округа. 3% респондентов выразили сомнение, что при объединении двух субъектов не будет такой поддержки малого предпринимательства, которая была в округе. По словам главы округа Б. Жамсуева, все эти опасения имели под собой почву, поэтому руководство Агинского округа, прежде чем пойти на объединительный процесс, много консультировалось и в администрации президента РФ, и в Сибирском федеральном округе<sup>16</sup>.

Между тем, радикально настроенная молодежь во главе с движением «Эрхэ» провела несколько протестных акций против объединения Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью. Так, в Аге планировалось провести «юрточный майдан» в режиме «нон-стоп» в качестве протеста процессу объединения. 4 марта 2007 года в центре Москвы на Смоленской-Сенной площади прошел инициированный «Эрхэ» пикет против уничтожения Агинского Бурятского автономного округа<sup>17</sup>.

Несмотря на отдельные акции протеста, объединение все же состоялось. 1 марта 2008 года был образован Забайкальский край путем слияния Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа.

В новых субъектах федерации, расширенной Иркутской области и Забайкальском крае, бывшие автономные округа получили особый статус. Из их названия было исключено слово «автономный», а правовой статус был детализирован в уставах объединившихся субъектов. Следует отметить и тот факт, что в органах власти новых субъектов федерации обеспечивается представительство бывших автономных округов. Так, Агинский Бурятский округ представлен 5 из 50 (10%) депутатов в Законодательном собрании Забайкальского края, а Усть-Ордынский округ 4 из 50 (8%) депутатов в законодательном органе Иркутской области<sup>18</sup>.

Мы полагаем, что реформа административно-территориального устройства государства, а именно укрупнение регионов, может принести довольно внушительные результаты, но проявятся они не сразу, а скорее, будут растянуты на несколько десятилетий. Укрупнение субъектов РФ имеет свои положительные и отрицательные стороны. В качестве плюсов следует отметить то, что укрупнение экономически оправдано возможностью более слабому региону присоединиться к более сильному и, таким образом, повысить уро-

<sup>16</sup> *Агинский вариант объединения регионов*. Публикация «Иформ-полис», [http://www.infpol.ru/news/616/5799.php?sphrase\\_id=11947](http://www.infpol.ru/news/616/5799.php?sphrase_id=11947), 21.02.2007

<sup>17</sup> *Бурятское правозащитное движение «Эрхэ»*, <http://www.buryat-mongolia.info>, 04.03.2007.

<sup>18</sup> М.М. Борисова, *Административно-территориальные единицы с особым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации*, «Гуманитарные науки и образование» 2010, № 3, с. 99.

вень жизни населения. Другим положительным моментом является сокращение так называемых «матрешечных» субъектов (автономных округов на территории краев и областей). В качестве отрицательной стороны мы бы отметили проблемы этнополитического характера, так как укрупнение субъектов Российской Федерации приводит к сокращению числа национальных субъектов.

## **Бюджетные взаимоотношения центра и регионов**

Развитие российского федерализма нельзя рассматривать в отрыве от бюджетных отношений между центром и регионами. Основы бюджетного устройства и бюджетной системы РФ определяются её государственным устройством, установленным Конституцией РФ (ст. 5), как федеративной республики, состоящей из равноправных субъектов. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6), бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

За последние годы в России произошли принципиальные изменения в области регулирования межбюджетных отношений бюджетов различных уровней. Так, в 1990-е гг. в условиях «парада суверенитетов» и слабого законодательного регулирования межбюджетных отношений, в России наблюдалась стихийная децентрализация бюджетных ресурсов. В результате доля региональных бюджетов возросла с 40% до 50 – 55%<sup>19</sup>. Все ставило под угрозу территориальную целостность государства. В дальнейшем, в результате восстановления вертикали власти был принят целый ряд законов, направленных на регулирование межбюджетных отношений и изменения в распределении средств между звеньями бюджетной системы в пользу федерального.

Во-первых, были разграничены бюджетные полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, на законодательной основе были установлены нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы с целью обеспечения стабильных доходных источников для всех бюджетов. Во-вторых, по-новому стали регулироваться

---

<sup>19</sup> А.А. Аветисян, *Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации*, «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз» 2011, № 1 (13), с. 125.

межбюджетные отношения по расходам бюджетной системы России на основе установленных Бюджетным кодексом РФ расходных и бюджетных обязательств и их разграничения между бюджетами различных уровней. В-третьих, изменились принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам и т.д.

Однако в ходе организации бюджетного процесса продолжает сохраняться несоответствие между доходными источниками и расходными обязательствами уровней государственной власти и управления, а также неравномерность бюджетной обеспеченности различных регионов страны. Вертикальное регулирование межбюджетных отношений – это процесс достижения сбалансированности между объёмом обязательств каждого уровня власти по бюджетным расходам и потенциалом доходных источников бюджетов, при этом акцент делается на налоговых поступлениях. В случае если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполняемых функций и предоставления государственных услуг, за которое отвечает тот или иной региональный и местный орган власти, то вышестоящий уровень власти обязан предоставить нижестоящему уровню недостающие бюджетные ресурсы.

Вертикальное регулирование межбюджетных отношений накладывает на региональные и местные власти ответственность, во-первых, за финансовое обеспечение закреплённых за ними функций и предоставление населению соответствующих услуг либо государственным учреждением и организацией, либо через частный сектор; во-вторых, обязанность эффективно и ответственно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного, в частности налогового, потенциала. Инструментами вертикального регулирования межбюджетных отношений при этом явились: закрепление налогов за определённым уровнем бюджетной системы; распределение регулирующих доходов по уровню бюджетной системы по единым нормативам; предоставление субсидий из вышестоящего бюджета на исполнение отдельных расходных обязательств<sup>20</sup>. Из-за отсутствия в депрессивных регионах достаточной налоговой базы, собственные и регулирующие доходы, вместе взятые, не покрывают расходы бюджетов указанных регионов. Поэтому применяется способ оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в виде дотаций, субвенций, который носит название безвозмездных поступлений средств.

<sup>20</sup> И.К. Харитонов, *Конституционные принципы разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в системе бюджетного федерализма*, «Юрист-Правоведь» 2012, № 1, с. 99–104.

**Таблица 2. Республики РФ с долей дотаций из федерального бюджета, превышающей 40% регионального бюджета в 2013 году<sup>21</sup>**

|    | Республика                          | Доля дотаций из федерального бюджета на выравнивание консолидированного бюджета |
|----|-------------------------------------|---|
| 1  | Республика Ингушетия                | 85%   |
| 2  | Чеченская Республика                | 80%   |
| 3  | Республика Тыва                     | 75%   |
| 4  | Республика Алтай                    | 70%   |
| 5  | Республика Дагестан                 | 65%   |
| 6  | Карачаево-Черкесская Республика     | 60%   |
| 7  | Республика Северная Осетия (Алания) | 55%   |
| 8  | Кабардино-Балкарская Республика     | 54%   |
| 9  | Республика Калмыкия                 | 53%   |
| 10 | Республика Бурятия                  | 46%   |
| 11 | Республика Саха (Якутия)            | 46%   |
| 12 | Республика Адыгея                   | 45%   |
| 13 | Республика Мари Эл                  | 45%   |
| 14 | Республика Мордовия                 | 45%   |

Источник: составлено автором.

В настоящее время около двух третей бюджетных средств (налоговых поступлений) концентрируется в федеральном бюджете. А мировой практикой доказано, что если пропорции распределения бюджетных средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации составляют 60 и 40% соответственно, то бюджетная система данной страны считается функционирующей как бюджет унитарного государства<sup>22</sup>.

Итак, сегодня в России сложилась централизованная система межбюджетных отношений в ущерб интересам регионов. В результате весьма высока их финансовая зависимость от федерального центра. Получается, что принцип самостоятельности бюджетов субъектов РФ носит декларативный характер. Такая ситуация имеет свои плюсы и минусы, как в политическом, так и в экономическом плане. В политическом плане вертикальный

<sup>21</sup> Н. Зубаревич, *Мониторинг кризисного и посткризисного развития регионов России*, «Независимый институт социальной политики» [Электронный ресурс] URL: <http://www.socpol.ru/>.

<sup>22</sup> А.А. Аветисян, *Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации*, «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз» 2011, № 1 (13), с. 126.

бюджетный федерализм обеспечивает целостность Российского государства и лояльность региональных лидеров, лишенных экономической самостоятельности. С другой стороны, вертикальный бюджетный федерализм делает нашу страну похожей на унитарные государства. В экономическом плане положительным, безусловно, является контроль над бюджетной системой, который, в определенной мере призван, ограничивать произвол и экономические злоупотребления на местах. Вместе с тем, мы не можем игнорировать тот факт, что именно вертикальный федерализм обуславливает то, что большая часть регионов России в настоящее время является дотационными.

Таким образом, за более чем двадцатилетний период становления новейшей российской государственности и развития федеративных отношений Россия столкнулась со многими противоречиями и альтернативными путями развития: реальная или номинальная федерация, уровень экономической независимости регионов и уровень субсидий, различия между этнонациональными республиками и другими территориальными субъектами, а также развитие институтов, проводящих в жизнь государственную национальную политику. Был пройден длинный путь от «парада суверенитетов» до современной конституционной федерации с вертикальной системой политического и экономического управления. Намечились тенденции к укрупнению регионов, в основном за счет сокращения этнических территорий, слияния национальных автономных округов с преимущественно русскоязычными регионами. Постепенно сложилась четкая структура органов власти, в которой региональная власть подчинена федеральной, встроена в вертикально-иерархизированную бюрократическую государственную систему.

Произошедшие изменения сделали Российскую Федерацию похожей на унитарное государство, хотя формально и институционально федерализм остается базовым принципом территориального устройства нашей страны. И в этом самое существенное противоречие российского федерализма. При этом сохраняется разрыв в экономическом развитии между различными регионами нашей страны, большинство республик в составе РФ остаются дотационными.

Все же важными результатами развития федеративных отношений являются: сохранение целостности Российской Федерации, встраивание региональных органов власти в общегосударственную систему управления. Между тем, на наш взгляд, республики, исторически сложившиеся с учетом этнического фактора, возможно и даже необходимо сохранить в составе Российской Федерации. Это не только поможет избежать столкновений на этнонациональной почве в тех регионах, где этничность продолжает играть важную роль в социально-культурной жизни, но и позволит сохранить уникальность нашей страны как поликультурного и полиэтничного сообщества.



## **РЕЗЮМЕ**

В статье рассматриваются основные тенденции развития российского федерализма в постсоветский период: институциональные изменения федеративных отношений между центром и республиками в составе Российской Федерации, административно-территориальные изменения, связанные с укрупнением регионов, а также развитие бюджетного федерализма. Автор делает акцент на то, что в постсоветский период был осуществлен переход от «парада суверенитетов» к договорной федерации, а затем конституционной федерации с четкой институциональной структурой и вертикальным бюджетным федерализмом.

*Tatiana Nikolaevna Litvinova*

## **DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERALISM IN THE CONDITIONS OF POST-SOVIET POLITICAL TRANSFORMATION**

The article studies the main tendencies of development of the Russian federalism during the Post-Soviet period: institutional changes of the federal relations between the center and republics of the Russian Federation, the administrative-territorial changes connected with integration of regions, and also development of the budgetary federalism. The author notes that during the Post-Soviet period there was transit from „parade of sovereignties“ to “treaty model” federation, and then the constitutional federation with accurate institutional structure and vertical budgetary federalism.

**Key words:** *Russia, federalism, political institutes, ethnopolitics*

## **Библиография**

- Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений*, Москва 2001.
- Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив*, Москва 1998.
- А.А. Аветисян, *Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации*, «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз» 2011, № 1 (13).
- И.Ж. Бадмаева, *Отношение жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к процессу объединения*, «Вестник Бурятского государственного университета» 2010, № 6.

- М.Н. Балдано, *Панмонголизм: идея государственного объединения монгольской историко-культурной общности как инструмент нациестроительства*, [в] В.И. Дятлов, С.В. Рязанцев (ред.), *Стабильность и конфликт в российском приграничье. Этнополитические процессы в Сибири и на Кавказе*, Москва 2005.
- М.М. Борисова, *Административно-территориальные единицы с особым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации*, «Гуманитарные науки и образование» 2010, № 3.
- Б.Д. Дамдинов, *Особый статус Агинского Бурятского округа в составе Забайкальского края: от концепции к уставу*, «Сибирский юридический вестник» 2009, № 2 (45).
- Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия*. 12 мая 1997 года, [в:] И.Н. Еременко, Ю. Д. Новиков (ред.), *Россия и Чечня (1990–1997 гг.). Документы свидетельствуют*, Москва 1997.
- Н. Зубаревич, *Мониторинг кризисного и посткризисного развития регионов России*, «Независимый институт социальной политики» [Электронный ресурс] URL: <http://www.socpol.ru>.
- А. Зубов, *Будущее российского федерализма*, «Знамя» 1996, № 6.
- В.Н. Иванов, О.А. Яровой, *Российский федерализм: становление и развитие*, Москва 2001.
- Д. Колмогорова, *Укрупнение российских регионов*, [в:] И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер (ред.), *Федерализм и этническое разнообразие в России*, Москва 2010.
- Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003*, Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru)
- Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* «Российская газета» 2013, 5 апреля.
- Финансы России. Статистический сборник. 2008*, Москва 2008, [www.gks.ru](http://www.gks.ru)
- И.К. Харитонов, *Конституционные принципы разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в системе бюджетного федерализма*, «Юристъ-Правоведъ» 2012, № 1.
- C. Ross, *Political parties in regional democracy*, [in:] C. Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press 2002.

*Руслан Салихович Мухаметов*

## **Эволюция местного самоуправления в современной России**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*местное самоуправление, реформа местного самоуправления,  
муниципальная автономия, вертикаль власти*

### **Вводная часть**

Местное самоуправление (МСУ) является одной из основ конституционного строя государства. Основной закон закрепил основные принципы организации местного самоуправления в современной России. Однако до сих пор наша страна находится в стадии поиска наиболее оптимальной и эффективной модели МСУ. Споры относительно природы местного самоуправления, его полномочий и способ формирования органов местной власти не угасают на протяжении многих лет. Актуальность темы в настоящее время усиливается проведением очередной реформы МСУ, которая предусматривает новые формы организации муниципальной власти.

Как нам представляется, можно выделить несколько этапов в развитии местного самоуправления в современной России.

### **Советская модель организации местной власти**

Советская модель организации местной власти характеризовалась следующими чертами:

- формальным преобладанием представительных органов власти над исполнительными при фактическом закреплении права принятия

политических, кадровых и иных важных решений за партийными органами;

- формальной выборностью органов местной власти (советов), наличием формальной сети общественных органов самоуправления и общественных организаций. Фактически данные органы находились под контролем партийной системы и потому были ориентированы на выполнение государственных задач, а не задач, поставленных местными сообществами;
- каждый уровень власти обладал определенной функциональной автономией, что сочеталось с иерархической соподчиненностью органов публичной власти, возможностью вышестоящих уровней вмешиваться в дела нижестоящего уровня;
- пониманием советов как органов государственной власти, что означало идеологическое отрицание местного самоуправления<sup>1</sup>.

Главными характеристиками советской модели местного самоуправления были:

1. Всеобъемлющее господство Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), которая являлась, как было сказано в статье 6 Конституции СССР 1977 года, «ядром политической системы» страны и «руководящей и направляющей силой» советского общества. Иерархическая структура комитетов КПСС пронизывала все уровни управления и служила важнейшим механизмом принятия политических решений.
2. Формальное разделение властей на законодательную (представительные органы – Советы, избиравшиеся от сельского до областного уровня на безальтернативной основе в количестве 25–300 депутатов) и исполнительную (исполнительные комитеты Советов или исполкомы, избиравшиеся из числа депутатов). На практике Советы собирались на длившиеся 1–2 дня сессии не реже двух раз в год и лишь утверждали решения, подготовленные исполкомами, в руках которых было сосредоточено повседневное управление. Реальный контроль деятельности исполкомов осуществляли органы КПСС соответствующего уровня.
3. Полная субординация органов управления, построенная на иерархическом подчинении нижестоящих уровней власти вышестоящим. Районные Советы и их исполкомы были подчинены городским, те, в свою очередь, областным. Последние, соответственно, подчинялись Верховному Совету и Совету Министров СССР. Иначе говоря, местные органы власти в СССР как юридически, так и фактически обладали лишь теми

---

<sup>1</sup> См.: *Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад*, Москва: Экон-Информ 2009, с. 59–60.

полномочиями, которые были делегированы им вышестоящими органами власти<sup>2</sup>.

Таким образом, автономии местного самоуправления в СССР не было либо она была минимальной. Местные органы власти являлись не более чем частью единого вертикально интегрированного партийно-государственного механизма. Органы местной власти представляли собой линейные подразделения единой вертикально интегрированной системы управления.

## Местное самоуправление в постсоветской России

Первые законы о местном самоуправлении были приняты еще до Конституции 1993-го года. Так, 9 апреля 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который впервые за весь период советской власти вводил понятие «местное самоуправление» в юридический оборот. Его основными положениями стали: (1) провозглашение местного самоуправления как такового; (2) провозглашение муниципальной автономии, что выразилось в (3) отмене вертикальной соподчиненности выборных Советов и их исполнительных комитетов (исполкомов), (4) контроле советов над составом и деятельностью исполкомов и (5) наделении Советов собственной компетенцией в налоговой и бюджетной сфере. Закон отменил практику двойного подчинения исполкомов (местным Советам и вышестоящим органам исполнительной власти), что было радикальным шагом на пути демонтажа прежней иерархической системы управления<sup>3</sup>.

В октябре 1993 года рядом указов Президента РФ Б.Н. Ельцина была ликвидирована система Советов народных депутатов и положено начало формированию местного самоуправления на новой правовой основе. По этим указам деятельность городских, районных, поселковых и сельских Советов прекращалась. Вместо них в 1994 году прошли выборы в представительные органы местного самоуправления. Допускались одновременно и выборы глав местных администраций, но по решению губернаторов и в порядке, установленном ими<sup>4</sup>. Первые нормативно-правовые акты, касающиеся МСУ, зафиксировали базовые принципы муниципальной автономии, сформировали сам

---

<sup>2</sup> См.: В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, *Реформа местной власти в городах России, 1991–2006*, СПб.: Норма 2008, с. 16–17.

<sup>3</sup> См.: Там же. с. 54.

<sup>4</sup> См.: В. Иванов, *Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.)*, Челябинск 2002, с. 31.

институт местного самоуправления, задали вектор для его конституционно-правового регулирования<sup>5</sup>.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года. Конституция России 1993 года провозгласила автономию местного самоуправления, декларируя в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В главе VIII Конституции говорится, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Оно «осуществляется гражданами путем референдума, выборов... через выборные и другие органы местного самоуправления» «в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Органы местного самоуправления, согласно Конституции, «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Кроме того, органы местного самоуправления «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Таким образом, Конституция РФ окончательно ликвидировала правовую основу советской модели местного управления, а также систему Советов как органов государственной власти в целом, теоретически создав при этом систему управления на местах, ранее в истории России никогда не существовавшую.

С нашей точки зрения, в муниципальных вопросах Конституция базируется на англосаксонской модели местного самоуправления. Другими словами, выбор был сделан в пользу муниципальной автономии.

По мнению российских экспертов, постсоветский муниципальный проект не был частью продуманных действий российских властей, а отражал баланс политических сил на тот период времени. Думские фракции, например, поддерживали проект, главным образом, по идеологическим мотивам. «Яблоко» видело в ней средство, позволяющее приблизиться к идеалам демократии

<sup>5</sup> См.: Д.А. Тихонов, *Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России*, „Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки” 2001, № 4, с. 24.

и гражданского общества. Часть чиновников в правительстве и президентской администрации, укрепляя местное самоуправление, рассчитывали ограничить власть региональных элит<sup>6</sup>. Специалисты говорят о нескольких центрах силы, которые были заинтересованы в провозглашении муниципальной автономии. Во-первых, это «демократы», которые рассматривали самоуправление как сферу, «свободную от влияния коммунистов». Во-вторых, «рыночники» (сторонники развития рынка), рассматривающие самоуправление как инструмент разгосударствления собственности и формирования свободных частных собственников. Наконец, «команда Ельцина» использовала идею самоуправления чтобы, с одной стороны, «торговаться» с городами за политическую поддержку, а с другой – использовать самоуправление в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов<sup>7</sup>.

Важной вехой в развитии местного самоуправления, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная задача, решаемая данным законом, – обеспечение самостоятельности местного самоуправления, гарантированного Конституцией РФ. Это достигалось через:

- право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем (вопросов местного значения) и самостоятельность этих органов от государственной структуры управления.
- способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения (законодательное наделение необходимой для этого неотъемлемой компетенцией и соответствующими правовыми гарантиями).
- наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться<sup>8</sup>.

Данный закон не содержал детального регулирования местного самоуправления. Он не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление. Решение многих вопросов территориального устройства и организационных форм местного самоуправления было передано на усмотрение субъектов Федера-

---

<sup>6</sup> См.: В.Я. Гельман, *Городская власть и российская трансформация*, „Pro et Contra” 2001, № 3, с. 209–210.

<sup>7</sup> См.: А.Е. Балобанов, С.В. Вобленко, *Откуда в России местное самоуправление*, [в:] *Местное самоуправление в современной России*, Москва: ИСРМО «Малые города», Владимир 2007, с. 10.

<sup>8</sup> См.: Л.В. Гильченко, *Местное самоуправление: долгое возвращение*, Москва: МОНФ 1998, с. 44.

ции. В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти<sup>9</sup>. В частности, в одних субъектах РФ (Удмуртия, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ) органы местного самоуправления сформировались только на уровне городов и районов, в то время как в других – местное самоуправление осуществлялось только на уровне поселков и сельских поселений. Так, в Республике Башкортостан были установлены два вида местной власти: местное государственное управление, действующее в районах и городах республиканского значения, и местное самоуправление, осуществляемое в пределах сельсовета, поселкового совета. Главу городской, районной администрации назначает и освобождает президент республики, а главу сельской и поселковой администрации – глава районной администрации<sup>10</sup>. Специфика татарстанской модели местного самоуправления состояла в том, что в республике сохранили основные звенья вертикали органов государственной власти. Иными словами, не стали трансформировать все уровни местных органов государственной власти и управления в соответствующие органы местного самоуправления. На территориях городов республиканского подчинения и районов власть осуществляется местными органами государственной власти и управления, руководители которых назначаются Президентом Республики Татарстан. Местное самоуправление действовало только на уровне сел, поселков и городов районного подчинения<sup>11</sup>.

Таким образом, в субъектах Федерации мы видим широкий спектр вариантов организации органов местной власти, которые обусловлены расстановкой политической сил в регионах. Если в одних регионах муниципальные органы власти были лишены значимой автономии, то в других муниципальная реформа привела к относительно успешному, по российским меркам, становлению местной автономии и местной демократии.

## «Вертикали власти»

Поворот в сторону централизации управления страной и отказа от муниципальной автономии произошел в начале 2000-х годов. Основными шагами в построении «вертикали власти» стали:

<sup>9</sup> См.: Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Итоговый документ Всероссийского Съезда муниципальных образований, [www.okmo.pf/userfiles/file/osnovnye\\_napravleniya.pdf](http://www.okmo.pf/userfiles/file/osnovnye_napravleniya.pdf).

<sup>10</sup> См.: М.Ю. Мартынов, *Местное самоуправление в политической системе России*, Сургут: Изд-во СурГУ 2003, с. 85.

<sup>11</sup> См.: Р. Абдрахманов, *Местное самоуправление в Республике Татарстан*, [в:] В.Тишков, Е.Филиппова (ред.), *Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ*, Москва: ОАО Авиаиздат 2001.



- создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, призванными осуществлять надзор за соблюдение в регионах федеральных нормативных актов и координировать деятельность региональных отделений федеральных ведомств. Этот шаг позволил вывести данные службы – от налоговых органов до управления внутренних дел – из-под фактического (а иногда – и юридического) контроля со стороны региональных элит и восстановить функции проводников курса Центра.
- изменение порядка формирования Совета Федерации: вместо губернаторов и руководителей региональных парламентов в его состав стали входить лица, назначенные этими органами власти. В итоге воздействие региональных элит на политический курс Центра резко снизилось.
- наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав исполнительной власти регионов и распускать региональные легислатуры в случае подтверждения судом нарушения ими федеральных законов.
- изменение налогового законодательства, обеспечившее централизацию бюджетно-финансовых потоков путем заметного увеличения объема и удельного веса поступлений в федеральный бюджет<sup>12</sup>.

Такая политика оставляла мало места для политически автономного местного самоуправления и предполагала лишь его встраивание в административную иерархию.

Началу этого этапа положили поправки в 154 ФЗ от 4 августа 2000 года. Согласно закону, Президент РФ и главы регионов получили право распускать представительный орган местного самоуправления и отрешать от должности главу муниципального образования при условии неисполнения судебных решений об отмене отдельных нормативно-правовых актов<sup>13</sup>.

Тенденция к централизации и встраиванию органов местного самоуправления в систему государственной власти нашла отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 года. Ключевыми изменениями стали: (1) переход к действительно единым правовым основам организации местного самоуправления в стране; (2) повсеместное введение местного самоуправления (закон обязывал создавать органы местного самоуправления в поселениях с числом жителей свыше 1000 человек); (3) разделение

---

<sup>12</sup> См.: В.Я. Гельман, *Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России*, „Полис” 2006, № 2, с. 98.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (со всеми изм.), [http://www.ohranatruda.ru/ot\\_biblio/normativ/data\\_normativ/6/6935/](http://www.ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/6/6935/).

муниципалитетов на несколько типов (поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения); (4) четкое разграничение полномочий между федеральным центром, регионами и МСУ; (5) детальное определение перечня вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования; (6) четное определение структуры органов МСУ, основных должностных лиц и схем организации местной власти.

Данный закон был многоплановым. Помимо положительных моментов он ввел ряд инструментов политического давления на мэров. Во-первых, было предусмотрено несколько оснований для отрешения глав муниципальных образований от должности. Это (1) неисполнение мэром в течение определенного периода решения суда о приведение отдельного муниципального нормативно-правового акта в соответствии с федеральным законодательством; (2) нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации; (3) совершение мэром действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности страны, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ. Отрешает от должности мэра глава региона путем издания правового акта, который может быть обжалован в судебном порядке.

Во-вторых, в 2009 году была введена процедура удаления глав муниципальных образований в отставку. Основаниями для удаления являются: (1) неисполнение мэром в течение трех и более месяцев своих полномочий; (2) два раза подряд неудовлетворительная оценка деятельности мэра со стороны представительного органа муниципального образования по результатам его ежегодного отчета; (3) несоблюдение и неисполнение антикоррупционного законодательства; (4) нецелевое расходование субвенций; (5) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств. В 2013 году расширились основания для удаления главы муниципального образования, а именно допущение мэром нарушения межнационального и межконфессионального согласия, возникновения межэтнического конфликта. Право удалять мэра в отставку принадлежит представительному органу муниципального образования. Инициатива должна исходить от не менее чем одной трети депутатов этого органа или главы региона. Решение об удалении принимается квалифицированным большинством (двумя третями голосов).

Существующая система межбюджетных отношений также ограничивает муниципальную автономию. Структура доходов местных бюджетов в последние годы говорит о том, что муниципальные образования очень зависимы от регионов в части финансового обеспечения. Удельный вес

собственных, закреплённых на долгосрочной основе доходных источников местных бюджетов является низким. Основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы. Поддержка местных бюджетов из бюджетов вышестоящего уровня осуществляется с помощью целевых трансфертов – субсидий (для долевого финансирования приоритетных расходов) и субвенций (для финансирования расходов по переданным полномочиям)<sup>14</sup>.

Наконец, другим мощным инструментом политики становится межмуниципальное бюджетное выравнивание. Данный закон предполагает принудительное изъятие средств муниципалитетов с относительно высокими доходами на душу населения (более чем в два раза превышающими средний показатель по тому или иному региону) в пользу наиболее обделённых доходами муниципалитетов региона<sup>15</sup>.

Конституционные гарантии автономии МСУ не позволяют выстроить чисто административную вертикаль его подчинения. Поэтому усиление контроля обеспечивается и политическими методами. В частности, на муниципальном уровне внедряется пропорциональная избирательная система. Впервые идея проводить выборы в представительные органы муниципальных образований на партийной основе была озвучена Д.А. Медведевым в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года. В марте 2011 года данная идея была воплощена уже в законе. Согласно документу, не менее половины мест в представительных органах муниципальных образований, в которые избирается 20 и более депутатов, должны распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, проголосовавших за каждый из списков кандидатов. Введение смешанной системы на выборах депутатов гордум было в интересах политических партий и губернаторов, т.к. новый принцип формирования представительных органов муниципальных образований уменьшил влияние городских администрации на него. Дело в том, что городские власти заинтересованы в максимально управляемом, слабо структурированном представительном органе, который лишь бы в минимальной степени ограничивал ее влияние. Такое положение вещей дают выборы депутатов по мажоритарной системе, при которой у городских властей существует больше количество рычагов влияния на избирательный процесс. Введение в избирательную

---

<sup>14</sup> См.: *Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад*, Москва: Экон-Информ 2009, с. 407–408.

<sup>15</sup> См.: В.Я. Гельман, *Конец местной автономии?* <http://magazines.russ.ru/nz/2003/4/gel.html>.

систему пропорциональной составляющей повышает значение партий как участников электорального процесса. Мажоритарная система, существовавшая на выборах в гордуму, напротив, способствует независимости депутатов от партий. Другими словами, применение смешанной системы находится в сфере интересов партий, т.к. это позволило расширить их представительство на муниципальном уровне, и губернаторов, которые контролируют большинство региональных отделений партий, особенно «Единую Россию»<sup>16</sup>.

В 2014 году продолжился «путь укрепления» вертикали власти в стране и принятие соответствующих законов, которые установили правовые механизмы для реализации этого. В мае 2014 года опубликован и вступил в силу 136-й Федеральный закон, который создал правовую основу очередного этапа развития местного самоуправления. Суть этого этапа заключается в расширении прав субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления, в том, что региональные власти получили дополнительные полномочия и права в формировании органов местного самоуправления. Согласно 136-му закону, (1) региональные власти получили право определять порядок формирования органов местного самоуправления (ранее это было прерогативой самих местных властей); (2) количество членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-менеджера), назначаемых региональной властью, увеличено с одной трети до половины; (3) всех членов конкурсной комиссии от региональной власти назначает губернатор (ранее это было прерогативой регионального парламента); (4) установлена возможность перераспределения региональным законом полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления; (5) появились два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Челябинск стал первым мегаполисом России, в котором создана двухуровневая модель организации местной власти. Челябинский городской округ был разделен на семь внутригородских районов, каждый из которых стал отдельным муниципальным образованием в составе городского округа. На прямых выборах избрано 170 депутатов районных советов, из которых 49 вошли в состав городской думы, каждый из муниципалитетов имеет своего главу, председателя представительного органа, а также сити-менеджера.

Данные изменения были вызваны следующими причинами: стремлением максимально приблизить городскую власть к избирателю и его запросам; желанием дать регионам возможность эффективнее управлять развитием

<sup>16</sup> См.: Р.С. Мухаметов, *Партизация местного самоуправления: Pro et Contra (на примере Екатеринбурга): Аналитическая записка*, [http://polit.ispn.urfu.ru/fileadmin/user\\_upload/polit.ispn.urfu.ru/Analytical\\_note\\_Muhametov.pdf](http://polit.ispn.urfu.ru/fileadmin/user_upload/polit.ispn.urfu.ru/Analytical_note_Muhametov.pdf).

территорий, влиять на социально-экономическую политику в муниципалитетах; потребностями снизить число предпосылок для политических конфликтов между мэрами и губернаторами<sup>17</sup>.

В феврале 2015 года был принят 8-й Федеральный закон. Он не только сохранил все прежние варианты организации местной власти, но и предусмотрел ещё два новых способа избрания «сильного мэра», т.е. главы муниципального образования, который руководит местной администрацией:

- представительным органом из числа депутатов этого органа;
- представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Другими словами, с одной стороны, данный закон отражает курс на повышение роли городской представительной власти, а с другой, предусматривает возможность избрания «сильного мэра» не на прямых выборах.

Таким образом, сегодня приходится констатировать наступление «муниципальной контрреволюции», тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Эта тенденция последовательно усугублялась на протяжении 2000-х годов. С нашей точки зрения, это обусловлено изменением политических приоритетов федерального Центра. В течение 1990-ых годов центральная власть была заинтересована в сотрудничестве с МСУ, т.к. рассматривала мэров в качестве союзников в борьбе с главами субъектов, как противовес региональным властям. С 2000 года федеральный центр теряет интерес к поддержке МСУ, т.к. начался процесс создания «вертикали власти», встраивания губернаторов во властную вертикаль. Нелояльный глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «доверие» президента. В этих условиях нет потребности поощрять создание альтернативных центров власти в рамках региона.

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются основные этапы развития института местного самоуправления в России. Автор выделяет несколько периодов в развитии муниципального уровня управления. В работе излагаются основные положения советской модели местного самоуправления. Много внимания уделено конституционным основам местного самоуправления. Автор дал ясное изложение

---

<sup>17</sup> См.: Д. Бадковский, *Путин четко обозначил проблемы системы местного самоуправления*, <http://vz.ru/news/2013/12/12/664030.html>; Н. Миронов, *Местное самоуправление: новая модель*, <http://expert.ru/expert/2014/16/mestnoe-samoupravlenie-novaya-model/?n=171>; П. Скоробогатый, *Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы*, <http://expert.ru/expert/2014/16/mestnoe-samoupravlenie-istoki-problem-i-sut-reformy>.

основных положений реформы местного самоуправления 2014–2015 гг. В заключении говорится, что сегодня наблюдается тенденция к централизации управления, отказу от муниципальной автономии.

*Ruslan Salihovic Mukhametov*

## THE EVOLUTION OF LOCAL GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

The article considers the main stages of development of the Institute for local self-government in Russia. The author identifies several periods in the development of the municipal level of governance. In paper the main principles of the Soviet model of local government are given. Much attention is paid to the constitutional foundations of local self-government. The author gave clear cut presentation of the basic of the reform of local government 2014–2015. In conclusion the paper points out that there has been a tendency to centralize control, the refusal of municipal autonomy.

**KEY WORDS:** *local self-government, the reform of local government, municipal autonomy, power vertical*

## Библиография

- Р. Абдрахманов, *Местное самоуправление в Республике Татарстан*, [в:] В.Тишков, Е.Филиппова (ред.), *Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ*, Москва: ОАО Авиаиздат 2001.
- А.Е. Балобанов, С.В. Вобленко, *Откуда в России местное самоуправление*, [в:] *Местное самоуправление в современной России*, Москва: ИСРМО «Малые города», Владимир 2007.
- В.Я. Гельман, *Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России*, „Полис” 2006, № 2.
- В.Я. Гельман, *Городская власть и российская трансформация*, „Pro et Contra” 2001, № 3.
- В.Я. Гельман, *Конец местной автономии?* <http://magazines.russ.ru/nz/2003/4/gel.html>.
- В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, *Реформа местной власти в городах России, 1991–2006*, СПб.: Норма 2008.
- Л.В. Гильченко, *Местное самоуправление: долгое возвращение*, Москва: МОНФ 1998.

*Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад*, Москва: Экон-Информ 2009.

В. Иванов, *Местное самоуправление на Урале (1994–2001 гг.)*, Челябинск 2002.

М.Ю. Мартынов, *Местное самоуправление в политической системе России*, Сургут: Изд-во СурГУ 2003.

Р.С. Мухаметов, *Партизация местного самоуправления: Pro et Contra (на примере Екатеринбурга): Аналитическая записка*, [http://polit.ispn.urfu.ru/fileadmin/user\\_upload/polit.ispn.urfu.ru/Analytical\\_note\\_Muhametov.pdf](http://polit.ispn.urfu.ru/fileadmin/user_upload/polit.ispn.urfu.ru/Analytical_note_Muhametov.pdf).

Д.А. Тихонов, *Об эволюции политико-правового статуса местного самоуправления в постсоветской России*, „Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки” 2001, № 4.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (со всеми изменениями), [http://www.ohranatruda.ru/ot\\_biblio/normativ/data\\_normativ/6/6935](http://www.ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/6/6935).

*Жанна Иосифовна Овсепян*

**Основополагающие принципы Конституции демократического государства как система норм *Jus cogens*. (К вопросу о взаимодействии международного права и конституционного права во внутригосударственном пространстве России)**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*конституция, глобализация, государственный суверенитет, источники (формы) права в России, методы (способы) исполнения решений ЕСПЧ*

**Постановка проблемы**

Характерной чертой глобализирующегося мира в странах, стремящихся к углублению интеграции в мировое сообщество, является активное взаимодействие международной и национальной правовых систем во внутригосударственном правовом регулировании. Известный российский ученый-автор учебников по международному праву профессор И.И. Лукашук справедливо подчеркивает, что: «Взаимозависимость и единство мира требуют, чтобы национальные политико-правовые системы строились как части единой глобальной системы, чтобы они были способны взаимодействовать друг с другом и с системой международных отношений в целом. От взаимодействия с внешней средой в растущей мере зависит решение внутренних задач»<sup>1</sup>. Расширение присутствия международного права в правовых системах современных государств, возникающие в этой связи проблемы возможных коллизий их с внутригосударственными источниками, в том числе в связи с коллизионными судебными решениями, повышают ответственность и суверенных государств – участников международных договоренностей, и международное сообщество (межгосударственные организации) в решении проблем

<sup>1</sup> И.И. Лукашук, *Международное право. Общая часть*, Москва 1997, с. 219.



«согласования международного и внутригосударственного права, обеспечения реализации международным внутригосударственным права и, наоборот, вопросы иерархической силы положений, закрепленных в источниках международного права, ставших частью национально-правовой системы, по отношению к правилам, предусматриваемым в источниках национального права и т.д.»<sup>2</sup>.

Указанные аргументы свидетельствуют об актуальности научных исследований по тематике предлагаемой статьи.

### **Последние исследования и публикации. Нерешенные ранее части общей проблемы и цели настоящей статьи**

Вопросы взаимодействия международного права и правовой системы России, правового статуса источников международного права на территории России в науке более исследованы с позиций методологии международного права, в частности, в России – такими известными российскими учеными-специалистами по международному праву, как: И.И. Лукашук, С.Ю. Марочкин, С.В., С. П. Патракеев, А. Н. Талалаев, В.А. Толстик, С.В. Черниченко, др. В контексте методологии конституционного права концептуальные исследования соответствующей тематики в большом объеме связаны с трудами о практике деятельности Конституционного суда РФ по обеспечению исполнения решений ЕСПЧ и имплементации международного права в правовую систему России в период отсутствия острых коллизий решений международного и национального судов. Исследования, посвященные выявлению возможностей взаимодействия международного и российского права, их конвергенции как правовых систем, осуществляемые в преломлении через отраслевые правовые признаки конституционного права как ключевой отрасли национального права: на основе обнаружения совпадающих критериев: общих сфер правового регулирования, предмета правового воздействия, совпадений в кругу субъектов правоотношений, совпадающих источников права, совпадающих институтов соответствующих правовых систем, др. – являются единичными: в российской науке можно назвать, например, – исследование И.А. Конюховой. Кроме того, цели настоящей статьи связаны и с – обращением к сравнительно малоисследованным в контексте конституционно-правовой методологии аспектам обозначенной

---

<sup>2</sup> Б.Л. Зимненко, *Международное право и правовая система Российской Федерации*, Москва 2006, с. 17.

темы, к вопросам о преодолении коллизий международного и национального права, возникающих как одно из следствий процессов глобализации, о развитии философских концепций суверенитета государства и права, о концепции конституции как источника права в период глобализации.

### **Изложение основного материала. Выводы**

#### **Конституция как «проводник» международно-правовых норм и принципов во внутригосударственную правовую систему; закон, имеющий наиболее важное значение для государства**

В тематике вопросов о соотношении источников внутригосударственного и международного права особое значение имеют вопросы соотношения источников международного права и конституции государства. Как известно, конституция в любом государстве это закон особого рода, который во многих странах, в самом его тексте, в полном объеме, либо (в отдельных странах) – в части норм об основных правах и свободах – характеризуется как нормативный акт самой высокой юридической силы в правовой системе национального государства. Международное право изначально «получает доступ», либо «преломляется» во внутригосударственную правовую систему и внутригосударственное территориальное пространство и сохраняет свое присутствие в нем при «покровительстве» норм конституционного права. На наш взгляд, только в таком контексте возможно непосредственное действие международно-правовой нормы на территории государства: как и любая правовая норма международно-правовая норма нуждается в публично-властном ее обеспечении. Таким учреждением публичной власти выступает государство, национальная идентичность и связанный с этим государственный суверенитет которого должна уважаться международным сообществом – в интересах обеспечения действия демократических международно-правовых норм на территории этого государства. Такой приоритет конституционного права в сравнении с другими отраслями внутригосударственного права в последовательности взаимодействия двух правовых систем объясняется тем, что международное право по предмету регулирования совпадает с внутригосударственным правом прежде всего в части таких двух основополагающих сфер правового регулирования, как: суверенитет государства (народа), право наций (народов) на самоопределение и основные права и свободы человека (гражданина) – которые одновременно составляют предмет регулирования и нормами конституционного права.

Конституция есть высшая юридическая форма воплощения суверенитета государственно организованного народа. Только после конституционного

утверждения суверенной воли государства о признании норм международного права частью правовой системы страны становится возможным правотворчество и правоприменение с использованием норм международного права в системах иных отраслей законотворчества и правоприменения во внутригосударственном правовом пространстве. Указанное выше свидетельствует о необходимости сохранения, в том числе в условиях глобализации, особенно высокого авторитета Конституции государства. Это и юридическое требование универсальных правовых норм. Так, в Уставе ООН сказано, что эта организация «основана на принципе суверенного равенства всех ее членов» (п. 1 ст. 2); что данный Устав «ни в коей мере не дает Организации Объединенных наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава» (п. 7 ст. 2). В Уставе ООН неоднократно подчеркивается уважение к национальным Конституциям государств: вступление в силу Устава ООН, любое изменение Устава ООН, связано с ратификацией и подписанием упомянутых договоров государствами-членами ООН «в соответствии с их конституционной процедурой» (ст. 108, п. 2 ст. 109, п. 1 ст. 110 Устава ООН). В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года) трижды в преамбуле упоминаются принцип суверенитета государств и их суверенного равенства: подтверждается «в соответствии с Уставом ООН основополагающее значение суверенного равенства»; подчеркивается, что «цели ООН могут быть достигнуты лишь в том случае, если государства пользуются суверенным равенством и полностью соблюдают в своих международных отношениях требования этого принципа». В Декларации дается и определение понятия суверенного равенства: «В частности, понятие «суверенное равенство» включает следующие элементы: а) государства юридически равны; б) каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету; в) каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств; г) территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны; д) каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы; е) каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами». В тоже время в Декларации формулируется принцип равноправия и самоопределения народов. В Заключительном Акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки,

01.–8.1975) в числе провозглашенных в Декларации десяти принципов, которыми государства участники должны руководствоваться в своих взаимоотношениях, указан и принцип суверенного равенства, уважения прав, присущих суверенитету.

В то же время во многих международных актах сформулирован также принцип равноправия и самоопределения народов, иные права народного (национального) суверенитета: Уставе ООН, Всеобщей Декларации прав и свобод человека (1948 г.), Декларации о деколонизации (1960 г.), Резолюции 1803(XVII) Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» (1962 г.), Декларации о праве народов на мир (1984 г.), Декларации о праве на развитие (1986 г.), Декларации Генеральной Ассамблеи ООН «О принципах международного права» (1970 г.), др.

С позиций вышеизложенного, основополагающие нормы и принципы национальных конституций, составляющие статью, определенные в текстах самих конституций в качестве «пределов пересмотра конституции», по нашему мнению, с позиций международно-правового восприятия могут быть определены в качестве норм *Jus cogens*, в понимании содержания этой формулы в контексте ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров от 1969 года.

## **Соотношение источников международного права и Конституции – основного закона РФ в правовой системе России**

Новые признаки Российской Конституции в период глобализации заключаются в том, что в процессе конституционного развития, достигнут конституционный (в Конституции РФ 1993 года) уровень регулирования статуса международного права как части правовой системы России. В советский период отечественной истории, в бытность СССР и РСФСР (70-е гг. XX века), международное право было признано, однако только в части, касающейся регулирования межгосударственных отношений. Так, в ст. 29 Конституции СССР (от 7 октября 1977 года) и, аналогично, в ст. 28 Конституции РСФСР (от 12 апреля 1978 года, в связи с ее изменениями и дополнениями в 1989–1992 гг.) были сформулированы 10 принципов международных отношений, провозглашенных в Заключительном акте Совещания в Хельсинки 1975 года (ст. 29 гл. 4 «Внешняя политика» Конституции 1977 года). В Конституции России переходного периода этот перечень был еще более расширен (ст. 28 главы 4 «Внешнесполитическая деятельность и защита социалистического Отечества» Конституции Российской Федерации-России,

1978 года, в редакции 1989–1992 гг.). Однако, источники (формы) международного права в период СССР и РСФСР не признавались непосредственными регуляторами внутригосударственных отношений. В советской отечественной истории в российской науке и официальной практике признавалась дуалистическая концепция соотношения международного и отечественного права в ортодоксальной ее интерпретации. В связи с господствовавшей политической идеологией «закрытого общества» многие исследователи отрицали какую-либо возможность включения норм международного права в правовую систему Российской Федерации.

Широким воплощением новой концепции соотношения международного и национального права во внутригосударственном правовом пространстве стала Конституция РФ 12 декабря 1993 года. В преамбуле Конституции РФ сказано об осознании многонациональным народом Российской Федерации себя частью мирового сообщества, уважении к общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, о вере в добро и справедливость, утверждении прав и свобод человека. В Конституции 1993 года впервые в отечественной истории закреплено, что: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (п. 4 ст. 15). А из ст. 46 (п. 3) Конституции РФ следует, что в России признается юрисдикция и, следовательно, обязательная юридическая сила решений международных судов по жалобам человека (гражданина) против Российской Федерации: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Прямые упоминания, либо отсылки на общепризнанные принципы и (или) общепризнанные нормы международного права и (или) международные договоры, помимо преамбулы, п. 4 ст. 15 и п. 3 ст. 46, содержатся также в ст.: 17 (п. 1), 55 (п. 1), 62 (пп. 1–3), 63 (пп. 1–2), 67 (п. 2), 69, 71 (п. «к»), 72 (п. 1 «о»), 79, 85 (п. 2), 86 (п. «б»), 106 (п. «г»), 125 (п. 2 «в»)  
Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

Конституция России, таким образом, с начала 90-х гг. XX века приобретает качество базового юридического документа, обеспечивающего введение норм международного права во внутригосударственную правовую систему, на основе которого обеспечено признание регулятивной и охранительной функции источников международного права во внутригосударственном правовом пространстве России. Еще одно свойство Российской Конституции в период глобализации (с принятием Конституции 1993 года) связано с все большим утверждением ее (начиная с 2010–2014 гг.), в части основополагающих принципов и норм, составляющих пределы пересмотра российской Кон-

ституции (главы 1, 2, 9), в статусе Основного закона, идентичного системе норм «*jus cogens*», т.е. норм, обладающих приоритетом по отношению к нормам международного права в случае коллизии (конфликта) международных и национальных правовых норм, возникшей, в частности, в результате толкования международно-правовой нормы международным судом.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2014 года<sup>3</sup>. сказано: «как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 4 (часть 1), 15 (часть 1) и 79, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания, ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации, ни основанные на ней правовые позиции Европейского Суда по правам человека, содержащие оценки национального законодательства либо касающиеся необходимости изменения его положений, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации и потому подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации». В Постановлении указывается также, что: «постановление Европейского Суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на котором основано данное постановление, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права (*jus cogens*), к числу которых, безусловно, относятся принцип суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету, а также принцип невмешательства во внутренние дела государств.

<sup>3</sup> Постановление КС от 14 июля 2015 года N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/637325>.

Кроме того, ссылаясь на п. 1 статьи 46 Венской конвенции, Конституционный Суд разъяснил, что: «государство вправе блокировать действие в отношении него отдельных положений международного договора, ссылаясь на то обстоятельство, что согласие на обязательность для него данного договора было выражено им в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, если данное нарушение было явным и касалось нормы внутреннего права особо важного значения». Согласно Постановлению КС: в Российской Федерации к числу норм *jus cogens* «в первую очередь относятся положения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, изменение которых не допускается посредством конституционных поправок, а может быть осуществлено, как установлено ее статьей 135, исключительно посредством принятия новой Конституции Российской Федерации».

### **Соотношение федеральных законов России и международных договоров в процессе имплементации международных договоров в правовую систему России**

Как указывалось, в Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года установлен приоритет применения международных договоров в сравнении с федеральными законами. Этой норме корреспондирует и установление ст. 106 Конституции РФ, где сказано, что федеральные законы о ратификации и денонсации международных договоров подлежат обязательному рассмотрению в обеих палатах Российского Парламента: не только в Государственной Думе, но и в Совете Федерации Федерального Собрания РФ – что объясняет приоритет применения международных договоров как показатель их особой юридической силы, проистекающий из ратификационной законодательной форме введения их в действие на территории РФ. В отличие от конституционных (в РФ) основ статуса международных договоров, в отношении другого источника международного права – общепризнанных принципов и норм международного права – конституционное регулирование менее объемно; их юридическая сила в Конституции РФ и ином праве РФ не устанавливается. Но из совокупного анализа ст. 17 и 18 Конституции РФ 1993 года следует, что общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, являются непосредственно действующим правом в Российской Федерации». Этот вывод «вытекает» из сопоставительного анализа п. 1. ст.ст. 17 и 18 Конституции РФ 12 декабря 1993 года. То же самое касается международных договоров, где закреплены соответствующие общепризнанные принципы и нормы международного права.

Нормы Конституции РФ 1993 года о приоритете применения международного договора в Российской Федерации (п. 4 ст. 15) следует оценивать в увязке с п. 2 ст. 125 Конституции РФ 1993 года, где записано, что не вступившие в силу международные договоры могут проверяться на предмет их соответствия Конституции РФ в Конституционном Суде РФ по запросам компетентных органов и должностных лиц: указанное положение Конституции обеспечивает презумпцию конституционности международного договора РФ. Соответствующее положение п. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 года воспроизведено и в п. 2 ст. 5 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (от 15 июня 1995 года, с изменениями и дополнениями). В связи с анализом конституционного (Конституция РФ 1993 года) принципа приоритета применения международных договоров в РФ в сравнении с федеральным законом, многие российские специалисты обращают внимание, что в названной формуле Конституции РФ закреплена не более высокая юридическая сила международного договора в сравнении с законом государства, а приоритет их действия. Так, в юридической литературе, посвященной комментарию ст. 15 Конституции РФ, отмечается, что необходимо различать понятия «более высокая юридическая сила» и «приоритет применения». Указывается, что: «Международный договор, устанавливающий иные правила, не отменяет действия российского закона, его преимущественная сила может проявляться только на стадии правоприменения»<sup>4</sup>. Специалисты обращают, также, внимание на необходимость разграничивать понятия «действие» и «применение» международного договора, что актуально для юридической практики. Так, Б.С. Эбзеев пишет, что: «Прямое действие договора еще не означает возможности его непосредственного применения. В частности, согласно ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах РФ положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие знания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты»<sup>5</sup>.

По-нашему мнению, соответствующая формулировка: «приоритет применения», а не «более высокая юридическая сила» – представляется более приемлемой с позиции требований принципа государственного суверенитета, и, одновременно, уважения требований Венской Конвенции о праве международных договоров.

<sup>4</sup> В.И. Андрианов, *Комментарий к ст. 15 Конституции РФ 1993 года*, [в:] Л.В. Лазарев (ред.), *Комментарий к Конституции*, Москва 2009, с. 118.

<sup>5</sup> Б.С. Эбзеев, *Комментарий к ст. 15 Конституции*, [в:] Л.В. Лазарев (ред.), *Комментарий к Конституции*, Москва 2009, с. 171.



Сказанное находит подтверждение в практике Конституционного Суда, который использует нормы международного права при аргументации своих постановлений, в том числе и для выяснения смысла законодательства (например, в Постановлении от 21 января 2001 года говорится: «Данное положение – в его конституционно-правовом смысле, выясненном в настоящем Постановлении и во взаимосвязи со статьями 6 и 41 Конвенции по защите прав человека и основных свобод...»). Однако, Суд не может устанавливать в резолютивной части соответствие закона нормам международного права и тем самым лишать закон юридической силы. Одновременно Конституционный Суд указывает, что суд общей юрисдикции в конкретном деле должен применять нормы международного права, а не противоречащий ей закон»<sup>6</sup>.

Сложность практического правоприменения конституционного правила в том, что и международный договор РФ, и закон в РФ (каждый из этих источников права) неоднородны по их видовому разнообразию и юридической силе в пределах каждого из видов. Из этого следует, что международные договоры должны быть дифференцированы между различными уровнями иерархической системы законов, иных форм (источников) государственного права. Так, правовой системе России согласно Конституции 1993 года известны такие виды законов, как: федеральные конституционные законы и федеральные законы, конституционные законы и просто законы субъектов РФ. Поскольку международный договор сопоставляется с федеральным уровнем компетенции, то, очевидно, что в п. 4 ст. 15 Конституции РФ подразумевается в первую очередь приоритет применения международного договора по отношению к законам не только федерального уровня, но, как следствие – и к законам субъектов РФ.

Что касается соотношения международных договоров с федеральными конституционными законами, то обзор высказываемых в российской юриспруденции точек зрения «о соотношении международных договоров (согласие на обязательность которых было принято в форме ратификационного федерального закона) и федеральных конституционных законов (ФКЗ)» дан, в частности, в статье С. Патракеева. По данным его исследования: «Единого мнения на этот счет пока не существует. Так, Б.Л. Зимненко считает, что ФКЗ и международный договор имеют равный статус. И.И. Лукашук предлагает отдавать приоритет ФКЗ, мотивируя это тем, что

<sup>6</sup> См.: И.И. Лукашук, *Конституция России и международное право*, [в:] «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия», Москва 2002, с. 44; Б.С. Эбзеев, *Комментарий к ст. 15 Конституции...*, с. 67.

ратифицируется международный договор обычным федеральным законом»<sup>7</sup>. По мнению С. Патракеева и Н.В. Витрука: «Международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом перед всеми видами законов Российской Федерации, но уступают по юридической силе самой Конституции»<sup>8</sup>.

В Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», на основе норм ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (1995 года) различаются три категории международных договоров соответственно виду внутригосударственного источника (формы) их включения в правовую систему РФ. В законодательстве РФ сказано: «Международные договоры Российской Федерации могут заключаться от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (межведомственные договоры)» (п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда).

В указанном ряду международных договоров с участием Российской Федерации на самом высоком уровне по юридической силе стоят договоры, ратифицированные федеральным законом. Иные международные договоры соответствуют по их расположению в системе внутригосударственных нормативных правовых актов уровню того подзаконного нормативного акта РФ, которым имплементированы в правовую систему России и имеют приоритет применения по отношению к одноуровневым им подзаконным актам. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» даются следующие разъяснения о порядке судебного применения норм международных договоров, различающиеся по юридическим источникам (формам) их имплементации в правовую систему Российской Федерации, что дает представления об официальных позициях относительно уровня юридической силы международных договоров в правовой системе РФ, дифференцированные относительно конкретных «ратификационных» нормативных актов РФ. Согласно Постановлению Пленума: «Правила действующего международного договора Российской

<sup>7</sup> С. Патракеев, *Международные договоры о защите прав и свобод человека и гражданина в системе российского права*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, № 2 (51), с. 64.

<sup>8</sup> Там же, с. 65, 68.

Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (часть 4 статьи 15, статьи 90, 113 Конституции Российской Федерации)» (п. 8 Постановления Пленума).

Кроме того, в законодательстве и практике РФ установлены особенности действия и применения наиболее высоких по юридическому статусу международных договоров с участием Российской Федерации – тех, что ратифицируются федеральным законом – они поставлены в зависимость от их привязки к той или иной отрасли законодательства. Так, согласно уже упомянутому Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации (от 10 октября 2003 года), если ратифицированные международные договоры устанавливают иные правила чем федеральные законы, то нормы международных договоров имеют приоритет действия и должны применяться судами РФ непосредственно, в случаях, когда эти международные договоры регулируют отношения и ответственность, составляющие предметы таких отраслей законодательства, как: гражданское право, гражданский процесс, уголовный процесс, законодательство об административных правонарушениях.

Что же касается соотношения международных договоров и законодательства РФ, предусматривающих признаки составов уголовно-наказуемых деяний, то согласно Постановлению КС РФ от 29 июня 2004 года № 13 – П: если «в ходе производства по уголовному делу будет установлено несоответствие между федеральным конституционным законом (либо международным договором Российской Федерации) и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, применению – согласно статьям 15 (часть 4) и 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации – подлежит именно федеральный конституционный закон или международный договор Российской Федерации как обладающие большей юридической силой по отношению к обыкновенному федеральному закону».

Дифференциация юридической силы международных договоров в зависимости от способа их имплементации в правовую систему РФ, способа включения в правовую систему России весьма актуальна. На Всероссийском совещании, посвященном практике конституционного правосудия, еще в 2002 году обращалось внимание, что конституционные принципы общего характера о приоритете договоров над законами следует дополнить

образом раскрыть в кодексах и законах, многие из которых не учитывают: «что не все договоры могут иметь приоритет и не над всеми законами... Не может договор, заключенный органом, акты которого ниже по юридической силе, чем закон, быть выше закона»<sup>9</sup>.

### **Соотношение внутригосударственного (российского) права и источников международного права в контексте коллизионных решений Европейского Суда по правам человека по делам против Российского государства 20-х годов XXI века**

В Конституции РФ признается юрисдикция международных судов, из этого следует обязательность для России исполнения решений международных судов по жалобам человека (гражданина) против РФ (п.3 ст.46 Конституции). Вместе с тем, в 2010–2015 гг. имели место ряд случаев коллизий правовых позиций Конституционного Суда России, связанных с толкованием Конституции РФ и правовых позиций Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), сформулированных на основе толкования Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые в России были оценены как нарушающие положения Конституции Российского государства – ее основного закона и, соответственно, поставили Российскую практику перед проблемой обсуждения вопросов о способах (методах) исполнения Россией как членом Совета Европы подобного рода решений ЕСПЧ.

Наиболее очевидные расхождения решений ЕСПЧ с положениями Конституции Российской Федерации возникли в связи с принятием Европейским Судом в 2010–2013 гг. постановлений по трем резонансным делам, в которых ответчиком выступала Россия: в связи с Постановлением Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 года по делу «Константин Маркин против России»; Постановлением ЕСПЧ от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» и Постановлением ЕСПЧ от 20 сентября 2011 года по «Делу «ОАО «Нефтяная компания Юкос» против Российской Федерации. О коллизиях с Конституцией РФ и коллизиях внутригосударственного и международного судебных толкований в связи с указанными выше тремя постановлениями Европейского суда сказано в постановлении

---

<sup>9</sup> С.Ю. Марочкин *К. 10-летию Конституции Российской Федерации: проблемы реализации принципа о нормах международного права как составной части правовой системы России*, [в:] «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договора в практике конституционного правосудия», Москва 2002, с. 51.

Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 года как примерах наиболее очевидного расхождения решений ЕСПЧ с положениями Конституции Российской Федерации.

В РФ относительно последнего из названных трех постановлений ЕСПЧ многими политиками высказывается мнение о его политической мотивированности. Как известно, после того, как 18 марта 2014 года, по итогам референдума<sup>10</sup> в Крыму, Крымский полуостров был присоединен к России<sup>11</sup>, возникли разногласия между США, Европейским Союзом и НАТО, с одной стороны, и Россией – с другой; были объявлены экономические и политические санкции против России. В число субъектов международных отношений, завивших о международных санкциях против России, включился и Совет Европы, Парламентская Ассамблея которого приняла решение о санкциях в отношении делегации России, лишении ее права голоса и на участие в руководящих органах ПАСЕ. Ответные меры были предприняты и Россией. На этот период приходится принятие постановления ЕСПЧ по делу «ЮКОС-против России» (Постановление ЕСПЧ от 31 июля 2014 года) и ответного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации (от 14 июля 2015 года)

В связи с санкциями против России и резонансными решениями ЕСПЧ, принятыми в 2010–2014 гг., в России высказываются различные суждения относительно сохранения приоритета применения международного права над федеральными законами. Так, сторонники одного подхода, как «глава Следственного Комитета А. Бастрыкин, считают, что из Конституции давно пора убрать 15 статью – ту, в которой прописан приоритет норм международного права над национальными. По словам Бастрыкина, это лишь укрепит «независимость РФ в правовой сфере, вернет ее к лучшим традициям

---

<sup>10</sup> На референдуме в Крыму 16 марта 2014 года 96, 77% избирателей (из 82, 71% принявших участие в голосовании) поддержали образование Республики Крым с последующим присоединением к России на правах субъекта РФ.

<sup>11</sup> См.: В.В. Путин, *Обращение Президента РФ от 18 марта 2014 года к членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы по поводу Республики присоединения к России Крым и города Севастополь*; Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 года № 6-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. //Официальный интернет-портал правовой информации /<http://www.pravo.gov.ru>); ФКЗ от 21 марта 2014 года N 6-фкз «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

отечественного судопроизводства»<sup>12</sup>. Другие возражают против того, чтобы Россия отгородилась от всего внешнего мира, установив свой «закон и справедливость», против возвращения к практике зависимых от политической власти советских судов<sup>13</sup>.

Согласно третьей позиции, необходимо сохранение конституционно установленного в РФ приоритета норм международного права над национальными, однако, Конституция РФ, как основной закон и юридический документ, воплощающий государственный суверенитет, должна сохранять абсолютный приоритет (верховенство) по отношению как к внутривнутригосударственному, так и к международному праву. Ссылаясь на указанный аргумент, в 2015 году, группа депутатов Государственной Думы РФ обратилась с запросом в Конституционный Суд РФ о допустимости исполнения «вынесенного по жалобе против России постановления Европейского Суда по правам человека (по делу ЮКОСА), возлагающего на государство обязательства, реализация которых не согласуется с Конституцией Российской Федерации»<sup>14</sup>.

В соответствии с официальной позицией, высказанной Полномочным представителем Президента РФ в Конституционном Суде М.В. Кротовым, которая также основана на идее безусловного приоритета Конституции РФ в правовой системе России: «не отрицая наличия системной проблемы в определении границ компетенции Европейского Суда по правам человека, основ его взаимодействия с национальными конституционными судами», нельзя подвергать сомнению обязательность исполнения решений ЕСПЧ. Вместе с тем, им сделано заявление, которое, на наш взгляд, можно оценивать как признание всегда преюдициальности, но не всегда прецедентной природы (в части коллизионных) решений ЕСПЧ: по его мнению, исполнение решений ЕСПЧ следует считать обязательным, имея в виду, что «Решения Европейского Суда не носят абстрактный характер, они принимаются по конкретным делам, констатируют конкретные нарушения положений в отношении конкретных лиц». Те решения ЕСПЧ, которые указывают на «ущербность национального законодательства, безоговорочно не могут быть исполнены»<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *Да судимы будете. Готова ли Россия жить только по своим законам*, «Газета. Ру» 14.07.2015 г.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> См.: Постановление КС РФ от 14 июля 2015 года.

<sup>15</sup> М.В. Кротов, *Выступление в КС 1 июля 2015 г по делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4*

В указанных выше анализируемых постановлениях Конституционного Суда РФ 2013–2015 гг. разработана концепция средств и методов исполнения такого рода резонансных решений ЕСПЧ, концепция порядка исполнения в РФ «резонансных» решений ЕСПЧ, входящих в противоречие с Конституцией РФ и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, связанных с законотворчеством, в случаях коллизий (конфликтов) правовых позиций ЕСПЧ и КС РФ.

Суть правовых позиций Конституционного Суда РФ относительно российской практики исполнения решений ЕСПЧ в случаях коллизии толкований Конституции РФ Конституционным Судом РФ и толкований Европейской Конвенции 1950 года Европейским судом по правам человека в следующем.

Так, в постановлении от 6 декабря 2013 года N 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президиума Ленинградского окружного военного суда» (об исполнении решений ЕСПЧ по делу «Маркин против России»), Конституционный Суд РФ дал разъяснения, указав, что: «В случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека без признания не соответствующими Конституции Российской Федерации законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд Российской Федерации констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этих законоположений». Конституционный Суд отметил также, что недопустимо новое рассмотрение дела в КС РФ после ранее вынесенного отказного определения КС, осуществленного в порядке конкретного нормоконтроля на основе процедуры абстрактного нормоконтроля в том же контексте содержания обращения в КС, в том числе, с целью обеспечения исполнения международных судебных прецедентов, следующих из международных обязательств России. Однако, законодательство РФ «не препятствует оценке конституционности иных оспариваемых в запросе законоположений именно в контексте возможных коллизий между выводами Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека и тем самым – оценке влияния решений Конституционного Суда Российской

---

*статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.*

Федерации на возможность пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления по такому основанию, как установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека». «При этом,- как сказано в постановлении КС РФ, – если в ходе конституционного судопроизводства рассматриваемые законоположения будут признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации – имея в виду, что для суда общей юрисдикции в любом случае исключается отказ от пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления как процессуальной стадии, обусловленной, в частности, вынесением постановления Европейского Суда по правам человека, – в рамках своей компетенции определяет возможные конституционные способы реализации постановления Европейского Суда по правам человека».

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года поддерживается позиция Европейского Суда, заявившего о дискреционных полномочиях государств-членов Совета Европы в отношении способов и методов исполнения постановлений Европейского Суда как соответствующих Европейской Конвенции: что конкретные средства, с помощью которых в рамках национальной правовой системы будет исполняться возлагаемое на государство-ответчика в соответствии со статьей 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод правовое обязательство, избираются, по общему правилу, самим государством-ответчиком при условии, что эти средства будут совместимы с выводами, содержащимися в соответствующем постановлении Европейского Суда по правам человека».

Полагаем, что проанализированные выше и иные правовые позиции КС мотивирует новые форматы деятельности КС как «проводника» имплементации решений ЕСПЧ в национальную правовую систему России. Возможно, речь идет об активизации его деятельности как субъекта права законодательной инициативы, других юридических форм, которые, очевидно, будут созданы законодателем Российской Федерации и практикой Конституционного Суда РФ. В завершение отметим также, что юрисдикция Европейского Суда по правам человека весьма полезна для России, для повышения качества правосудия в российских судах.



## **РЕЗЮМЕ**

В статье предлагается оригинальная научно-теоретическая концепция характеристики основополагающих норм и принципов национальных конституций, составляющих «пределы пересмотра конституций» с позиций международно-правового восприятия – в качестве норм *Jus cogens*, в понимании содержания этой формулы в контексте ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров с 1969 года. Предпринято исследование соотношения внутригосударственного (российского) права и источников международного права в контексте коллизионных решений Европейского Суда по правам человека по делам против Российского государства 20-х годов XXI века.

*Zhanna Iosifovna Ovsepyan*

## **THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE CONSTITUTION OF A DEMOCRATIC STATE AS A SYSTEM OF NORMS OF *JUS COGENS*. (TO THE QUESTION ABOUT THE INTERACTION OF INTERNATIONAL LAW AND CONSTITUTIONAL LAW IN THE DOMESTIC SPACE OF RUSSIA)**

The article offers original research and theoretical characteristics of the concept of fundamental norms and principles of the national constitutions, forming the “scope of the review of the constitutions” from the standpoint of the international legal perception – as norms of *Jus cogens*, in the understanding of the content of this formula in the context of article 46 of the Vienna Convention on the law of treaties, 1969. A study of the ratio of domestic (Russian) law and the sources of international law in the context of conflict of laws decisions of the European Court of human rights in cases against the Russian state 20-ies of the XXIC.

**KEY WORDS:** *the Constitution, globalization, state sovereignty, sources (forms) of law in Russia, the methods (ways) of execution of ECtHR judgments*

## **Библиография**

- В.И. Андрианов, *Комментарий к ст. 15 Конституции РФ 1993 года*, [в:] Л.В. Лазарев (ред.), *Комментарий к Конституции*, Москва 2009.
- Б.Л. Зимненко, *Международное право и правовая система Российской Федерации*, Москва 2006.
- И.И. Лукашук, *Конституция России и международное право*, [в:] «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международ-

ные договоры в практике конституционного правосудия, Москва 2002.

И.И. Лукашук, *Международное право. Общая часть*, Москва 1997.

С.Ю. Марочкин К. *10-летию Конституции Российской Федерации: проблемы реализации принципа о нормах международного права как составной части правовой системы России*, [в:] «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия», Москва 2002.

С. Патракеев, *Международные договоры о защите прав и свобод человека и гражданина в системе российского права*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, № 2 (51).

Постановление КС от 14 июля 2015 года N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/637325>.

Б.С. Эбзеев, *Комментарий к ст. 15 Конституции*, [в:] Л.В. Лазарев (ред.), *Комментарий к Конституции*, Москва 2009.

*Григорий Тимофеевич Ермошин*

## **Структура конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями и проблемы его регулирования в законодательстве Российской Федерации**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*личность, конституционно-правовой статус личности, статус судьи, правовое регулирование статуса личности, совершенствование правового регулирования статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, модусы судьи, модус личности, наделенной судебскими полномочиями, и ограниченной в своих конституционных правах законодательством о статусе судьи*

STUDIA I ANALIZY

### **Вводная часть**

Правовое регулирование статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, в Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, по меньшей мере, десятью федеральными конституционными законами (далее – ФКЗ)<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> ФКЗ от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», действующий в редакции десяти ФКЗ; ФКЗ от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», действующий в редакции двенадцати ФКЗ; ФКЗ от 23.06.1999 N 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», действующий в редакции одиннадцати ФКЗ; ФКЗ от 28.04.1995 N 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», действующий в редакции двенадцати ФКЗ; ФКЗ от 07.02.2011 N 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»; действующий в редакции пяти ФКЗ; ФКЗ от 05.02.2014 N 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», действующий в редакции трех ФКЗ; ФКЗ от 21.03.2014 N 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», действующий в редакции трех ФКЗ; ФКЗ от 21.07.2007 N 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»; ФКЗ от 30.12.2006 N 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской

девятью федеральными законами (далее-ФЗ)<sup>2</sup>, двумя законами РФ<sup>3</sup>, действующими до настоящего времени Постановлениями Верховного Совета РФ и Президиума Верховного Совета РФ<sup>4</sup>, указами Президента РФ, постановлениями

области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», действующий в редакции от 02.06.2007; ФЗ от 12.07.2006 N 2-ФЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»; ФЗ от 25.03.2004 N 1-ФЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», действующий в редакции двух ФЗ; ФЗ от 14.10.2005 N 6-ФЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

- 2) ФЗ от 05.02.2014 N 16-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»; ФЗ от 17.12.1998 N 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», действующий в редакции 16 федеральных законов; ФЗ от 20.04.1995 N 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», действующий в редакции шестнадцати федеральных законов; ФЗ от 10.01.1996 N 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», действующий в редакции одиннадцати федеральных законов с учетом правовых позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20.04.2010 N 9-П; ФЗ от 14.03.2002 N 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», действующий в редакции четырнадцати федеральных законов Федеральных законов, с учетом правовых позиций, выраженных в Определении Конституционного Суда РФ от 02.02.2006 N 45-О; ФЗ от 10 февраля 1999 года N 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», действующий в редакции Федерального закона от 12.03.2014 N 29-ФЗ; ФЗ от 22.10.2014 N 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»; ФЗ от 25.12.2012 N 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», действующий в редакции Федерального закона от 02.07.2013 N 175-ФЗ.
- 3) Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»; Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», претерпевший многократные изменения и дополнения.
- 4) Постановление Верховного Совета РФ от 20.05.1993 N 4994-1 «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», действующее в редакции Федерального закона от 25.12.2012 N 269-ФЗ; Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 21 сентября 1992 года N 3503-1 «Об оплате труда работников судов в Российской Федерации», действующее с изм., внесенными Указом Президента РФ от 14.09.1995 N 941.

Правительства РФ<sup>5</sup> а также рядом нормативных ведомственных актов, принятых Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ (в период его существования), Судебным департаментом при Верховном Суде РФ совместно и порознь, а также нормативными правовыми актами Совета судей РФ и Высшей квалификационной коллегией судей.

За период 1992–2014 гг. издано около полутора сотен федеральных конституционных и федеральных законов, которыми изменялись и дополнялись указанные выше законы в сфере регулирования статуса личности, наделенной судебскими полномочиями.

## **Процесс изменения законодательства о статусе судей и органах судебского сообщества**

Особенно показательна судьба Закона РФ от 26 июня 1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон о статусе судей), практически все статьи и отдельные положения которого неоднократно изменялись, дополнялись, отменялись.

Если в период с 1993 года по 2008 год принималось по одному федеральному закону, изменяющему Закон о статусе судей, а в 2007 году «всего» два федеральных закона, то, начиная с 2009 года, когда принимается целая череда из восьми федеральных законов, законодатель значительно повысил интенсивность динамики изменений Закона о статусе судей, радикально меняющих правовые установления в сфере правового регулирования статуса судей. В 2010 году принимается шесть федеральных законов, в 2011 году – семь федеральных законов, в 2012 году принято «всего» четыре федеральных закона. 2013 год ознаменовался активным процессом рассмотрения и принятия федеральных законов, меняющих правовое регулирование статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, в соответствии с принятым на высшем уровне политическим решением об объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ – было принято семь федеральных законов. Процесс изменения законодательства о статусе судей и органах судебского сообщества продолжился в 2014 году принятием пяти федераль-

---

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 27.10.2005 N 647 «О возмещении судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью»; Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2008 года N 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями».

ных законов, меняющих правовое регулирование конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями.

Изменения и дополнения вносятся не только непосредственно в Закон о статусе судьи, но и в другие базовые законы. Так, например, Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», изменялся и дополнялся федеральными законами 16 раз. Изменяются и дополняются законы, которыми ранее устанавливались изменения Закона о статусе судей и другие базовые законы. Так, в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”» за период его действия были внесены изменения пятью федеральными законами — от 5 апреля 2005 года №N 33-ФЗ, от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ, от 17 июля 2009 года № 157-ФЗ, от 9 ноября 2009 года № 246-ФЗ, от 29 декабря 2010 года № 433-ФЗ.

Не успел вступить в силу Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты труда судей РФ, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», как непосредственно в него вносятся изменения Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 175-ФЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации”».

Большой объем нормативного правового регулирования конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, осуществляемого субъектами нормотворчества разного правового уровня, чрезмерное количество бланкетных статей, привел к дублированию правовых норм, наличию противоречий, коллизий, накопившихся в результате многократных изменений и дополнений. Выход из создавшегося положения одни ученые видят в кодификации законодательства о статусе судьи, другие — в создании двухуровневой системы актов — федерального конституционного закона и развивающего основные его положения федерального закона о статусе судьи. Законодатель же идет третьим путем — «точечным», подчас непоследовательным изменением и дополнением действующих законов. Подобный подход приводит к тому, что отдельные положения то вводятся, то отменяются, то вводятся вновь. Так, например, это произошло с введением, а затем отменой трехлетнего первичного срока назначения судей; с введе-

нием учета досудейского стажа прокуроров и следователей для исчисления размеров ежемесячного пожизненного содержания судей в отставке, затем отменой этого учета, а в итоге – недавним введением этого стажа вновь при определении размера ежемесячного пожизненного содержания при уходе судьи в отставку; с разрешением адвокатской деятельности судей в отставке, а потом его отменой и в ряде других случаев.

## **Разбалансированность законодательства в сфере регулирования конституционно-правового статуса личности**

Непоследовательность законодателя, отсутствие четкой законодательной стратегии, неизбежно влечет за собой разбалансированность законодательства в сфере регулирования конституционно-правового статуса личности, наделенной судейскими полномочиями, нарушение стабильности кадрового состава судейского корпуса, снижение уровня гарантий прав судей, их независимости и, как следствие, снижение уровня гарантий права граждан на справедливое судебное разбирательство независимым судом.

Становится все более очевидным, что движение по этому пути правового регулирования статуса личности, наделенной судейскими полномочиями, ведет к накоплению правовых коллизий, противоречивости правового регулирования, фрагментарности, несогласованности одних положений с другими как внутри текста Закона о статусе судьи, так и с его также многократно меняющейся законодательной «инфраструктурой», в которой этот Закон функционирует (законы об органах судейского сообщества; о финансировании судов; о государственной защите судей; о дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации и др.).

Одной из основных современных тенденций совершенствования законодательства в Российской Федерации является упорядочение действующего законодательного массива. В настоящее время отсутствует современная концепция развития российского законодательства, разработка которой позволит определить приоритетные законы на ближайшую и отдаленную перспективы, исходя из интересов граждан и государства, потребностей различных сфер общественных отношений<sup>6</sup>.

В период крупных преобразований в России со всей остротой встали вопросы о новой роли права, об обновлении и развитии законодательства.

---

<sup>6</sup> См.: Ю.А. Тихомиров, *Общая концепция развития российского законодательства*, [в:] Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский (ред.), *Концепции развития российского законодательства*, Москва: Городец 2004, с. 8–21.

Без их решения нельзя обеспечить проведение экономической и других реформ, приостановить рост правонарушений, успешно формировать правовое государство. Дело не сводится к принятию тех или иных актов, ибо само по себе увеличение их числа не свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности общественных отношений и укреплении законности. Нужна современная научная концепция, позволяющая предвидеть динамику развития российского законодательства, соотношение его отраслей и подотраслей, определить приоритетные законы на ближайшую перспективу, последовательность принятия иных законов, исходя из интересов граждан и государства, потребностей экономики, социальной и политической сфер. В концепции должны отражаться как задачи переходного периода формирования рыночной экономики, создания новых институтов государства и гражданского общества, обеспечения прав граждан, так и стратегические задачи повышения эффективности правового воздействия на общественные отношения<sup>7</sup>.

Все вышесказанное в полной мере относится к проблеме совершенствования правового регулирования статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, в современных условиях, которая не может быть разрешена без создания концепции нового закона о статусе судьи.

Создание нового закона, регулирующего весь комплекс общественных отношений, стороной которых является гражданин в процессах отбора на судебскую должность, наделения судебскими полномочиями, осуществления им своих обязанностей на профессиональной основе, а также пребывания судьи в отставке после прекращения указанной профессиональной деятельности, является показателем зрелости правовой системы. Новый закон должен содействовать укреплению законности, формированию единой и непротиворечивой системы российского законодательства в сфере регулирования статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, совершенствованию участия в правовом регулировании в этой сфере всех субъектов нормотворчества.

Во многом сложившееся положение дел в практике законотворчества связано с отсутствием комплексных исследований правового регулирования статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, исследований целей правового регулирования конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, исследований системы нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовой статус личности, наделенной судебскими полномочиями во всех сферах жизнедея-

<sup>7</sup> См.: Ю.А. Тихомиров, *Общая концепция развития российского законодательства*, „Журнал российского права” 1999, № 1.



тельности судьи, служебной судебской карьеры, гарантий независимости судьи, форм самостоятельности органов судебной власти (гарантированной ст. 10 Конституции РФ) и ее связи с независимостью судьи – носителя судебной власти, о роли и месте органов судебского сообщества в регулировании конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями.

Отсутствие критериев квалификационной аттестации судей, наличие проблемы ответственности судей<sup>8</sup>, неисследованность вопросов государственного социального страхования судей и членов их семей, порядка исчисления судебского стажа, правового режима пребывания судей в отставке и т.д. приводит, как отмечено в постановлении VIII Всероссийского съезда судей (декабрь 2012 года), к падению престижа судебной власти, носителем которой являются судьи.

Судейским сообществом дважды в постановлениях Всероссийских съездов судей 2008 года и 2012 года отмечалось, что на законодательном уровне не принято достаточно действенных мер по укреплению статуса судей, выражалась озабоченность наличием отдельных тенденций к снижению материальных и социальных гарантий независимости судей и дальнейшего отступления от весьма важных положений, которые были закреплены в 1992 году в Законе о статусе судей<sup>9</sup>.

Необходимость принятия принципиальных решений по изменению подходов к нормотворческой деятельности в этой сфере становится очевидной. Немаловажной причиной непоследовательности законоотворчества является отсутствие сбалансированных научных представлений о путях обеспечения соответствия статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, современным запросам общества в этой сфере правового регулирования.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что разработка единого концептуального подхода к решению назревших проблем в регулировании конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, формирование научных подходов и конкретных предложений по совершенствованию правового регулирования конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, в условиях противоречивости и фрагментарности законодательства Российской Федерации, является крупной научной проблемой, имеющей важное значение для развития юридической науки.

---

<sup>8</sup> См.: Г.Т. Ермошин, *Ответственность судьи*, „Российский судья” 2013, № 8; Г.Т. Ермошин, *Ответственность судьи (часть 2)*, „Российский судья” 2014, № 4.

<sup>9</sup> См.: Постановление VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития». 19 декабря 2012 года URL: <http://www.ssrf.ru/page/9085/detail>.

## Служебный модус судьи

При этом следует обратить внимание на взаимосвязь и взаимозависимость нескольких групп прав, обязанностей, ограничений личности, наделенной судебскими полномочиями, различающихся по своей содержательной сущности.

По содержательной сути вся совокупность указанных прав, обязанностей, ограничений, гарантий, мер социально-правовой защиты личности в свете их функционального взаимодействия и взаимосвязи может быть структурирована следующим образом.

**Во-первых**, процессуальные права и обязанности, определяемые процессуальным законодательством – Гражданским процессуальным кодексом, Уголовным процессуальным кодексом, Кодексом об административных правонарушениях, Арбитражным процессуальным кодексом, содержание которых отражает конституционно определенные правомочия личности, наделенной судебскими полномочиями, – ее основную профессиональную функцию – защиту и обеспечение законных прав и интересов граждан, в том числе и в спорах с государством и его органами. Процессуальное законодательство по сути своей определяет содержание профессионального модуса судьи (личности, наделенной судебскими полномочиями) – лица, являющегося носителем судебной власти. Основная задача профессионального модуса судьи – обеспечение процессуальной независимости личности, наделенной судебскими полномочиями, при рассмотрении споров, в том числе и с участием государства и его органов.

Независимость обеспечивается процессуальными гарантиями, являющимися предметом исследования процессуалистов.

**Во-вторых**, реализация конституционного права гражданина участвовать в правосудии на профессиональной основе осуществляется в форме замещения государственной должности судьи. Судья – это лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации (субъекта РФ). В этом качестве он находится одновременно в системе государственной власти, а как носитель судебной власти – над ней. Ведь именно это, по сути дела, является гарантией обеспечения независимости при осуществлении им правосудия, реализации тех его властных правомочий, которыми государство наделяет по отношению к другим гражданам и субъектам права.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» лица, замещающие должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов являются лицами, замещающими государственные

должности Российской Федерации. В целях систематизации государственных должностей Указом Президента РФ от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» утвержден Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, законами Российской Федерации и РСФСР.

Таким образом, можно констатировать наличие в конституционно-правовом статусе судьи еще одного круга прав и обязанностей, определяющих содержание служебного модуса судьи (личности, наделенной судебскими полномочиями) — прав и обязанностей лица, замещающего государственную должность судьи.

Служебный модус судьи как лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (субъекта РФ), включает в себя установленные Законом РФ от 26 июня 1992 года N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>10</sup> основания приобретения и реализации гражданами конституционного права участвовать в отправлении правосудия на профессиональной основе, требования и ограничения, предъявляемых к гражданину РФ, претендующему на государственную должность судьи, как во время допуска к экзамену на эту государственную должность и формирования судебного корпуса, так и в период его профессиональной деятельности в должности судьи, порядок отбора претендентов на судебскую должность и наделения их судебскими полномочиями, порядок прохождения судьей государственной службы на государственной должности Российской Федерации (субъекта РФ), включая квалификационную аттестацию судей, основания, виды и порядок поощрения судей, основания, виды и порядок привлечения судей к ответственности, устанавливает основания и порядок приостановления и прекращения полномочий судьи.

Основная задача служебного модуса судьи – обеспечение должностной независимости судьи, находящегося одновременно в системе государственной власти и над ней.

Независимость обеспечивается законодательно установленным порядком прохождения судьей государственной службы (служебной судебской карьеры)<sup>11</sup>, определением социально значимых ориентиров жизне-

---

<sup>10</sup> Далее – Закон о статусе судей.

<sup>11</sup> См. подробнее: Т.Н. Нешатаева, *Карьерное продвижение судьи: проблемы правового регулирования*, „Журнал российского права” 2008, № 11; Г.Т. Ермошин, *Судейские должности: структура, объем полномочий, порядок замещения*, „Российское правосудие” 2009, № 5 (37), с. 74–86; Г.Т. Ермошин, *Судья в системе государственной власти*, „Российский судья” 2008, № 5; Г.Т. Ермошин, *О судебной карьере в рамках квалификационной аттестации судей: проблемы теории и практики*, „Российский судья” 2010, № 5, с. 4–9.

деятельности в течении 45 лет государственной службы (возраст судьи от 30 до 75 лет), а также сбалансированных мер ответственности, исключая для судьи постоянный риск подвергнуться безосновательным санкциям<sup>12</sup>.

**В-третьих**, судья (личность, наделенная судебскими полномочиями) является членом судебного сообщества (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации»). Судьи федеральных судов всех видов и уровней, судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему Российской Федерации образуют судебское сообщество в Российской Федерации (далее – судебское сообщество) и являются членами судебного сообщества с момента принесения ими присяги судьи и до момента вступления в силу решения о прекращении полномочий судьи, за исключением случая прекращения полномочий в связи с почетным уходом или почетным удалением судьи в отставку (Федеральный закон от 14 марта 2002 года N 30-ФЗ «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации», ст. 1 и 2).

## Корпоративный модус судьи

Участие в судебском сообществе определяет в конституционно-правовом статусе судьи наличие активных и пассивных прав гражданина (наделенного судебскими полномочиями, замещающего государственную должность) в этом сообществе, определяющих содержание корпоративного модуса судьи (личности, наделенной судебскими полномочиями), в частности, право избирать органы судебного сообщества и быть избранным в них. Членство судьи в судебском сообществе определяет его особое положение как лица,

---

<sup>12</sup> См. подробнее: М.И. Клеандров, *Нужен федеральный закон о проверке кандидатов в судьи*, „Российская юстиция” 2000, № 11; М.И. Клеандров, *О природе конкурса на замещение вакантной должности судьи (руководителя суда)*, „Российский судья” 2006, № 12; М.И. Клеандров, *О стратегии совершенствования механизма судебской ответственности*, „Вестник Тюмен. гос. ун-та” 2011, № 3; Н.А. Петухов, А.С. Мамыкин, *Дисциплинарная – не значит произвольная. Об основаниях и процедурных основах дисциплинарной ответственности судей*. В кн. *Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра*, Москва: ВККС РФ 2012, с. 221–238; Т.И. Отческая, Д.В. Володина, *Юридическая ответственность судей при отправлении правосудия в России*, „Российский следователь” 2012, № 3, с. 22–25; Г.Т. Ермошин, *Ответственность судьи*, „Российский судья” 2013, № 8; Г.Т. Ермошин, *Ответственность судьи (часть 2)*, „Российский судья” 2014, № 4; Ю.Н. Туганов, В.К. Аулов, *Перспективы дальнейшего совершенствования процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности*, „Российский судья” 2014, № 1, с. 43–46.

замещающего государственную должность РФ (субъекта РФ) в системе государственной службы. Законодательно установленные властные полномочия квалификационных коллегий судей в процедурах отбора кандидатов в судьи, продвижении судей по служебной карьере, присвоении им квалификационных классов, защиты судей от неправомерного и необоснованного привлечения к административной и уголовной ответственности, правомочия по прекращению государственной службы на государственной должности судьи выделяют членов судейского сообщества в особую категорию лиц, замещающих государственные должности, придает ему особое независимое положение в системе государственной службы. Органы судейского сообщества определяют возможность допуска гражданина к государственной должности, дают правовую оценку профессиональной деятельности судьи, применяют к нему меры поощрения и взыскания вплоть до лишения судейских полномочий.

Основная задача корпоративного аспекта статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, – обеспечение независимости члена судейского корпуса (личности, наделенной судебскими полномочиями) от влияния общества, государства и криминала.

Независимость обеспечивается самостоятельностью органов судейского сообщества (ККС) при допуске гражданина к должности судьи, при правовой оценке профессиональной деятельности судьи и соблюдению им иных условий пребывания в рядах судейского корпуса, при применении к нему мер поощрения и взыскания вплоть до лишения судейских полномочий<sup>13</sup>.

**В-четвертых**, судья (личность, наделенная судебскими полномочиями), в силу налагаемых на него гражданско-правовых ограничений, является гражданином с особым правовым статусом в обществе и государстве.

Являясь носителем судебной власти, наделенным огромными властными полномочиями по отношению к другим гражданам, судья не перестает быть человеком, несущим обязанность содержать свою семью, иметь нормальные жилищные условия, обеспечивать потребности своей жизнедеятельности, соответствующие уровню своего социального статуса в обществе и государстве. Вместе с тем, в целях обеспечения объективного и беспристрастного правосудия, законодательство о статусе судей устанавливает

---

<sup>13</sup> См., в частности: Г.Т. Ермошин, *Полномочия органов судейского сообщества в обеспечении конституционных принципов самостоятельности органов судебной власти и независимости судей*, „Российский судья” 2014, № 5, с. 12–17; Е.В. Бурдина, *Органы судейского сообщества в механизме обеспечения судебной деятельности*, „Российская юстиция” 2011, № 4, с. 45–47 и работы других авторов.

особый гражданско-правовой режим реализации конституционных прав личности, наделяемой судебскими полномочиями, налагая ограничения, которые компенсируются (должны компенсироваться) предоставлением особых мер социально-правовой защиты, что является одной из существенных государственных гарантий независимости судьи, определяющей особенности правового положения личности судьи в обществе и государстве<sup>14</sup>. Это позволяет нам говорить о наличии в конституционно-правовом статусе судьи модуса гражданина с особым правовым статусом лица, ограниченного в своих гражданских правах законодательством о статусе судьи.

Основная задача «гражданско-правового» аспекта конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, – обеспечение судье и членам его семьи условий жизнедеятельности, адекватных его ответственности, функциям и независимости<sup>15</sup>. Ограничение конституционных прав личности, наделяемой судебскими полномочиями, компенсируется (должно компенсироваться) предоставлением особых мер социально-правовой защиты, что является одной из существенных государственных гарантий независимости судьи (личности, наделенной судебскими полномочиями), определяющей особенности правового положения личности судьи в обществе и государстве.

Исследование реализации закрепленных законодательно мер социально-правовой защиты судьи показывает, что в результате сложившейся практики игнорирования органами исполнительной власти законодательно установленных гарантий социально-правового обеспечения судей происходит существенное ущемление прав и законных интересов судей в части предоставления жилья, медицинского и санаторно-курортного обслуживания, государственное страхование жизни, здоровья и имущества<sup>16</sup>.

Правовое регулирование мер социально-правовой защиты судьи должно устанавливать прямую зависимость объема льгот и преференций судьи от длительности только и непосредственно судебского стажа.

В юридической литературе уже предлагались некоторые законодательные положения, которые могут быть положены в основу разработки и принятия специального закона о государственном страховании жизни, здоровья и иму-

<sup>14</sup> См. подробнее: Г.Т. Ермошин, *Государственное страхование судей: мифы и реальность*, „Российская юстиция” 2010, № 12, с. 18–21.

<sup>15</sup> См. подробнее: Г.Т. Ермошин, Н.А. Петухов, *Независимость судьи Российской Федерации: современные проблемы обеспечения*, „Российская юстиция” 2013, № 3, с. 11–15.

<sup>16</sup> См. подробнее: Г.Т. Ермошин, *Статус судьи как организационно-правовая форма обеспечения его независимости*, „Российский судья” 2012, № 6, с. 13.

щества судей как меры социальной защиты и как меры государственной защиты судей<sup>17</sup>.

Независимость обеспечивается с одной стороны, ограничениями конституционных прав личности, наделяемой судебскими полномочиями, с другой стороны, компенсированием (должно компенсироваться) предоставлением особых мер социально-правовой защиты, повышенными социально-правовыми гарантиями действующего судьи и судьи в отставке, что является одной из существенных государственных гарантий независимости судьи, определяющей особенности правового положения личности судьи в обществе и государстве.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что конституционно-правовой статус личности, наделяемой судебскими полномочиями (судьи) включает четыре модуса: профессиональный модус судьи, служебный модус судьи, корпоративный модус судьи и модус гражданина с особым правовым статусом лица, ограниченного в своих гражданских правах законодательством о статусе судьи, содержательная часть которых должна быть закреплена в Федеральном конституционном законе «О статусе судьи Российской Федерации».

## **РЕЗЮМЕ**

Анализируются современные тенденции развития правового регулирования конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями в РФ и связанные с этим проблемы. Показано, что имеет место непрерывный процесс внесения изменений и дополнений в законодательство о статусе судьи, в Закон о статусе судьи 1992 года и другие базовые законы, а также в законы, которыми вносятся эти изменения. Следствием этого является разбалансированность законодательства в сфере регулирования конституционно-правового статуса личности, наделенной судебскими полномочиями, нарушение стабильности кадрового состава судебского корпуса, снижение уровня гарантий прав судьи, его независимости и, как следствие, снижение уровня гарантий конституционного права граждан на справедливое судебное разбирательство независимым судом. Это ставит под сомнение само определение правового регулирования как процесса упорядочивания общественных отношений. На основе анализа автором обосновывается необходимость разработки и принятия Федерального конституционного закона «О статусе судьи Российской Федерации».

---

<sup>17</sup> См. подробнее: Г.Т. Ермошин, *Государственное страхование судей: мифы и реальность*, „Российская юстиция” 2010, № 12, с. 18–21.

Gregory Timofeevich Ermoshin

**THE STRUCTURE OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE INDIVIDUAL AND PROBLEMS OF ITS REALIZATION IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Analyzes current trends of development of legal regulation of the constitutional law in Russia and associated problems. It is shown that there is a continuous process of making amendments and addenda to the law on the status of judges, the Law on the status of judges of 1992 and other basic laws, and the laws that made these changes. The consequence of this is poor legislation in the sphere of regulation of the constitutional-legal status of an individual, endowed by the authority, the violation of the stability of the personnel of the judiciary, reducing the level of guarantees of the rights of judges, their independence and, as a consequence, reduction of the level of guarantees of the constitutional right of citizens to a fair trial by an independent court. This puts into question the very definition of legal regulation as a process of ordering social relations. Based on the analysis of the author justifies the need for the development and adoption of the Federal constitutional law „On status of judges of the Russian Federation“.

**KEY WORDS:** *personality, endowed by the powers of the constitutional-legal status of an individual, the status of judges, the legal regulation of the status of the individual, endowed by the authority, the improvement of legal regulation of the status of the individual, endowed by the authority, modes of judges, modus personality, endowed by the authority, and limited in their constitutional rights of legislation on the status of judges*

## Библиография

- Е.В. Бурдина, Органы судейского сообщества в механизме обеспечения судебной деятельности, „Российская юстиция” 2011, № 4.
- Г.Т. Ермошин, Государственное страхование судей: мифы и реальность, „Российская юстиция” 2010, №12.
- Г.Т. Ермошин, О судебной карьере в рамках квалификационной аттестации судей: проблемы теории и практики, „Российский судья” 2010, № 5.
- Г.Т. Ермошин, Ответственность судьи (часть 2), „Российский судья” 2014, № 4.
- Г.Т. Ермошин, Ответственность судьи, „Российский судья” 2013, № 8.
- Г.Т. Ермошин, Полномочия органов судейского сообщества в обеспечении конституционных принципов самостоятельности органов судебной власти и независимости судей, „Российский судья” 2014, № 5.



- Г.Т. Ермошин, *Статус судьи как организационно-правовая форма обеспечения его независимости*, „Российский судья” 2012, № 6.
- Г.Т. Ермошин, *Судейские должности: структура, объем полномочий, порядок замещения*, „Российское правосудие” 2009, № 5 (37).
- Г.Т. Ермошин, *Судья в системе государственной власти*, „Российский судья” 2008, № 5.
- Г.Т. Ермошин, Н.А. Петухов, *Независимость судьи Российской Федерации: современные проблемы обеспечения*, „Российская юстиция” 2013, № 3.
- М.И. Клеандров, *Нужен федеральный закон о проверке кандидатов в судьи*, „Российская юстиция” 2000, № 11.
- М.И. Клеандров, *О природе конкурса на замещение вакантной должности судьи (руководителя суда)*, „Российский судья” 2006, № 12.
- М.И. Клеандров, *О стратегии совершенствования механизма судейской ответственности*, „Вестник Тюмен. гос. ун-та” 2011, № 3.
- Т.Н. Нешагаева, *Карьерное продвижение судьи: проблемы правового регулирования*, „Журнал российского права” 2008, № 11.
- Т.И. Отческая, Д.В. Володина, *Юридическая ответственность судей при отправлении правосудия в России*, „Российский следователь” 2012, № 3.
- Н.А. Петухов, А.С. Мамыкин, *Дисциплинарная – не значит произвольная. Об основаниях и процедурных основах дисциплинарной ответственности судей*, В кн. *Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра*, Москва: ВККС РФ, 2012.
- Ю.А. Тихомиров, *Общая концепция развития российского законодательства*, [в:] Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский (ред.), *Концепции развития российского законодательства*, Москва: Городец 2004.
- Ю.А. Тихомиров, *Общая концепция развития российского законодательства*, „Журнал российского права” 1999, № 1.
- Ю.Н. Туганов, В.К. Аулов, *Перспективы дальнейшего совершенствования процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности*, „Российский судья” 2014, № 1.

*Михаил Иванович Пастухов*

## **Судебная система Республики Беларусь: состояние, проблемы, перспективы**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*судебная система, Конституционный суд, общие суды,  
специализированные суды, суд присяжных заседателей,  
судебная реформа*

### **Вводная часть**

В Беларуси до настоящего времени продолжает существовать судебная система, сформировавшаяся еще в советский период истории. Суды, как и вся система правоохранительных органов, выступают надежным механизмом осуществления государственной политики в сфере борьбы с преступностью.

В апреле 1992 года в Беларуси была предпринята попытка проведения судебной реформы<sup>1</sup>. Однако она не увенчалась успехом. По ряду объективных и субъективных причин основные положения Концепции не были реализованы. Введение суда присяжных заседателей было отложено на неопределенное время, принятие ряда новых законов было заблокировано руководителями судов и правоохранительных органов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «О Концепции судебно-правовой реформы в Республике Беларусь»: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992 года, „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь” 1992, № 16, ст. 270.

<sup>2</sup> И.И. Мартинович, М.И. Пастухов, *Судебно-правовая реформа в Республике Беларусь*. Минск: «Амалфея», 1995, с. 20–21.

Новая редакция Конституции, введенная в действие по результатам ноябрьского 1996 года референдума, установила единоличный порядок назначения всех судей Президентом Республики Беларусь<sup>3</sup>.

В нынешних условиях основным законодательным актом, который закрепляет судебную систему Республики Беларусь является Кодекс «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь» от 29 июня 2006 года<sup>4</sup>.

## Характеристика действующей системы судов Беларуси

В соответствии со ст. 2 Кодекса о судоустройстве и статусе судей судебная власть в Республике Беларусь осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, хозяйственного и административного судопроизводства. В ст. 5 Кодекса устанавливается, что судебную систему Республики Беларусь составляют: *Конституционный суд* как орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве; *общие суды* как органы правосудия по гражданским, уголовным и административным делам; *хозяйственные суды* как органы правосудия по хозяйственным и административным делам с участием субъектов хозяйствования и индивидуальных предпринимателей.

В соответствии со ст. 28 Кодекса систему общих судов составляют: районные (городские) суды, межгарнизонные военные суды; областные (Минский городской) суды, Белорусский военный суд; Верховный суд Республики Беларусь. Согласно ст. 59 Кодекса, в систему хозяйственных судов Республики Беларусь входят хозяйственные суды областей (города Минска) и Высший хозяйственный суд Республики Беларусь.

Однако вопреки положениям Конституции и самого Кодекса, с 1 января 2014 года в республике произошло объединение общих и хозяйственных судов в одну систему общих судов во главе с Верховным судом. Правовой основой объединения судов послужили три президентских акта, изданные 29 ноября 2013 года: Декрет № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»; Указ № 529 «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь»; Указ № 530 «О некоторых вопросах совер-

---

<sup>3</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года, Минск: «Амалфея», 2007.

<sup>4</sup> Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей, Минск: «Амалфея», 2006.

шенствования организации исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов»<sup>5</sup>.

Если исходить из преамбулы Декрета, то объединение судов проведено для достижения следующих целей:

- 1) совершенствования судебной системы;
- 2) обеспечения единства судебной практики;
- 3) повышения качества осуществления правосудия;
- 4) дальнейшего развития специализации судов и судей при рассмотрении дел;
- 5) улучшения материально-технического и кадрового обеспечения судов.

В соответствии с пунктом 1 Декрета Верховный суд объединяется с Высшим хозяйственным судом и создается единый высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам – Верховный суд Республики Беларусь. Что касается хозяйственных судов областей (города Минска), то они переименованы в экономические суды областей (города Минска).

Теперь система судов общей юрисдикции состоит из Верховного суда; областных (Минского городского) судов; экономических судов областей (города Минска); районных (городских) судов. С 1 июля 2014 года упразднены военные суды.

Согласно Декрету, Верховный суд наделяется полномочиями по организационному, материально-техническому и кадровому обеспечению деятельности судов общей юрисдикции, организационному и материально-техническому обеспечению органов судебного сообщества, а также осуществлению ведомственного контроля за соответствием деятельности судов общей юрисдикции требованиям законодательства.

Указ № 529 «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь» предписал считать судей Высшего хозяйственного суда судьями Верховного суда, председателей, заместителей председателей и судей хозяйственных судов областей (г. Минска) – председателями, заместителями председателей и судьями экономических судов областей (г. Минска). Указ также предоставил председателю Верховного суда право утверждать штатное расписание и структуру аппаратов Верховного суда, областных (Минского

---

<sup>5</sup> «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»: Декрет Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 6; «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь»: Указ Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 529; «О некоторых вопросах совершенствования организации исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов»: Указ Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 530, Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь, 29.11.2013 г., № 1/14649, 1/14650, 1/14651.

городского) судов, экономических судов областей (г. Минска), районных (городских) судов «в пределах установленной Президентом Республики Беларусь численности работников аппаратов этих судов».

Указ № 530 предписывал создать единую систему органов принудительного исполнения судебных решений. В эту систему были включены: главное управление принудительного исполнения судебных решений Министерства юстиции; соответствующие территориальные органы, состоящие при главных управлениях юстиции областей, а также районные (межрайонные) отделы.

В связи с принятием президентских актов, направленных на объединение судов, возникает вопрос об их правомерности с позиции Конституции и других законов Республики Беларусь. Если исходить из статьи 109 Конституции, согласно которой судоустройство в Республике Беларусь определяется законом, то следует заключить, что процесс объединения общих и хозяйственных судов был проведен с нарушением Конституции и законов, и, значит, не имел легитимного характера.

В настоящее время в общих судах Беларуси работает около 1200 судей, включая и судей экономических (бывших хозяйственных) судов.

Статус Конституционного суда, порядок его организации и деятельности регулируются Конституцией, Кодексом о судоустройстве и статусе судей, Законом «О Конституционном судопроизводстве» от 8 января 2014 года, Декретом от 26 июня 2008 года №14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь», а также рядом других правовых актов.

Конституционный суд состоит из 12 судей. Из них шесть назначаются Президентом Республики Беларусь, а шесть избираются верхней палатой Парламента – Советом Республики. Председатель Конституционного суда назначается Президентом с согласия Совета Республики. Срок полномочий членов Конституционного суда – 11 лет. Предельный возраст пребывания в должности членов Конституционного суда – 70 лет.

Согласно ст.116 Конституции, ст.22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей, к компетенции Конституционного суда относится рассмотрение следующих категорий дел:

- 1) о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым договорам, ратифицированным Республикой Беларусь;
- 2) о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение законов, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам;

- 3) о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам;
- 4) о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный суд по поручению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции палатами Парламента Конституции Республики Беларусь (ч. 6 ст. 116).

В соответствии с Декретом № 14 от 26 июня 2008 года Конституционный суд получил ряд дополнительных полномочий. В частности, он вправе: 1) осуществлять обязательный предварительный контроль конституционности всех законов, принятых Парламентом, – до подписания данных законов Президентом; 2) по предложению Президента излагать позицию о конституционности международных договоров – до подписания президентом нормативных правовых актов о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее этих международных договоров; 3) по поручению Президента давать официальное толкование декретов и указов Президента, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; 4) по предложению Совета Республики принимать решение о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом требований законодательства; 5) по предложениям Президента, палат Парламента, Правительства излагать свою позицию о документах, принимаемых (издаваемых) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права<sup>6</sup>.

Оценивая полномочия Конституционного суда, предусмотренные президентским декретом № 14 от 26 июня 2008 года, следует отметить, что они вступают в противоречие с Конституцией (ст. 1, 6, 7, 79, 84, 116), Кодексом о судоустройстве и статусе судей (ст. 22, 23, 24). Кроме того, они нацеливают Суд на решение несвойственных для органов конституционного контроля задач, втягивают его в осуществление политической деятельности и еще больше усиливают зависимость от президентской власти.

---

<sup>6</sup> «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14, Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь, 27.06.2008, № 1/9829.

## Проблемы в деятельности судов

В качестве главной проблемы белорусских судов можно назвать их почти полную зависимость от Президента и органов, которые ему подчиняются. Причем, зависимость судов проявляется и «по вертикали» судебной иерархии. Предпосылкой для этого служит финансовая, материально-техническая и организационная зависимость нижестоящих судов. Сейчас судьи вышестоящих судов решают вопросы о поощрении судей, о присвоении им классовых чинов, о продвижении по службе, а также о привлечении судей к дисциплинарной ответственности или вовсе об освобождении от должности.

В силу зависимости судей от президентской власти судебные процессы по уголовным делам и по делам об административных правонарушениях приобретают политический характер, когда к ответственности привлекают оппонентов действующей власти, правозащитников и общественных активистов. В качестве иллюстрации можно привести судебные процессы над участниками акции протеста в центре Минска после проведения президентских выборов 19 декабря 2010 года. Статус обвиняемых по уголовным делам о массовых беспорядках получили более 40 человек, в том числе шесть из девяти кандидатов в президенты, руководители их предвыборных штабов, общественные активисты, а также простые граждане. Их судили по разным уголовным делам, хотя основой была одна многотысячная акция протеста.

Большой общественный интерес вызвало уголовное дело, возбужденное по факту взрыва в минском метро 11 апреля 2011 года, по подозрению в совершении взрыва были задержаны двое молодых людей Дмитрий Коновалов и Владислав Ковалев. В ходе следствия им вменили в вину еще два взрыва, которые ранее состоялись в Витебске и в Минске. Один из обвиняемых (Д. Коновалов) свою вину признал, другой (В. Ковалев) – свою причастность к взрывам отрицал.

Уголовное дело в отношении «террористов» рассматривал по первой инстанции Верховный суд. В приговоре от 30 ноября 2011 года обвиняемые были признаны виновными и приговорены к смертной казни. Судебный процесс по этому делу породил много вопросов и вызвал сомнения в причастности молодых людей к имевшим место взрывам<sup>7</sup>.

Еще одним примером белорусского правосудия может служить уголовное дело по обвинению в хулиганстве известного белорусского правозащитника Андрея Бондаренко. Он возглавлял культурно-просветительское учреждение «Платформа инновейшн», которое специализировалось на мониторинге ситуации с правами человека в местах предварительного заключения и местах

---

<sup>7</sup> В.В. Филиппов, *Кому нужна смертная казнь*, Минск: «Медисонт» 2014, с. 19–20.

лишения свободы. Отчеты этой организации широко распространялись в сети Интернет. Поводом для возбуждения уголовного дела стал инцидент с «прикуриванием», когда А. Бондаренко выходил из кафе со своей коллегой по организации. Позднее к этому событию добавилась ссора с соседями по подъезду, когда он возвращался домой. Обычная потасовка была расценена как особо злостное хулиганство, где в качестве орудия преступления выступала связка ключей. Потом была инсценировка с фотографированием А. Бондаренко в милиции, куда его доставили вместе с конфликтными соседями. Несмотря на сомнительные и противоречивые доказательства по уголовному делу, А. Бондаренко был осужден к трем годам лишения свободы в колонии усиленного режима. Попытки осужденного добиться пересмотра приговора результатов не дали.

Давая оценку судебной системе Беларуси, следует также указать на низкую эффективность деятельности Конституционного суда. К нему практически не обращаются уполномоченные субъекты с предложениями о проверке конституционности нормативных актов. В то же время граждане не наделены правом обращения в Конституционный суд в случае нарушения их прав и свобод. В результате этот суд занимается проверкой законов, принятых палатами парламента до подписания их президентом.

Конечно, судебная статистика фиксирует определенное количество дел, рассмотренных судами. Более того, она год от года улучшается. Но проблема состоит в том, что в Беларуси нет судов, которые могли бы реально защищать права человека.

## **Перспективы развития судов Беларуси**

В целях обеспечения независимости судов и повышения качества правосудия следует принять новую редакцию Концепции судебной-правовой реформы, вернувшись к ее исходным положениям. Представляется, что основные цели реформы должны остаться прежними:

- 1) создание новой системы судов и правоохранительных органов;
- 2) обеспечение самостоятельности и независимости судов как главных органов юстиции;
- 3) принятие нового законодательства.

Основой новой судебной системы должны стать межрайонные суды, построенные по окружному принципу. Это позволит вывести суды из под контроля местных органов власти, обеспечит примерно одинаковую численность судей в этих судах, их специализацию, а также примерно равную нагрузку.



Второе звено общих судов должно заниматься преимущественно проверкой законности судебных решений, не вступивших в законную силу. Для повышения качества проверочной деятельности следует перейти от кассации к апелляции<sup>8</sup>.

В качестве гарантии защиты прав обвиняемых, не признающих себя виновными в совершении преступления, считаю необходимым учредить суд с участием присяжных заседателей. Такой подход разделяет ряд белорусских юристов, в том числе профессор И.И. Мартинович<sup>9</sup>.

На наш взгляд, институт народных заседателей подлежит упразднению. Уголовные дела о тяжких преступлениях могут рассматриваться составом суда из трех судей.

Что касается Конституционного суда, то его компетенцию следует уточнить и расширить. В частности, ему надо предоставить право осуществлять толкование Конституции, проверять на соответствие Конституции формулировки вопросов, выносимых на референдум, рассматривать жалобы граждан на нарушение конституционных прав и свобод.

В новых условиях следует восстановить самостоятельный статус судов по хозяйственным делам во главе с Высшим хозяйственным судом. Такое решение предопределяется тем, что отсутствовали законные основания для объединения хозяйственных и общих судов в одно судебное ведомство. Кроме того, сохраняется необходимость в специализации судей для разрешения хозяйственных споров и иных споров, связанных с развитием субъектов хозяйствования и предпринимательства.

Самой важной проблемой в организации новых судов Беларуси является, на мой взгляд, порядок их формирования. Действующий ныне порядок назначения судей президентом, считаю, себя не оправдал, так как привел к полной зависимости судей от органов исполнительной власти, а также от руководителей вышестоящих судов. Более демократичным порядком было бы избрание судей. При этом судьи высших судов могли бы избираться Парламентом, а судьи нижестоящих судов – местными представительными органами по рекомендации органов судебного самоуправления.

В этой связи заслуживает внимания опыт формирования судов в Польше. Там с 1989 года действует Всепольский совет юстиции, который призван не допустить вмешательства в деятельность судов и судей других органов власти. Он состоит из представителей всех видов судов, президента, обеих

---

<sup>8</sup> Л.Л. Зайцева, *Институт апелляции в уголовном судопроизводстве*, Сборник научных трудов «Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов», Минск 2013, с. 224.

<sup>9</sup> И.И. Мартинович, *Почему нам нужен суд присяжных заседателей?*, «Юстиция Беларуси» 2012, № 4, с. 8–10.

палат парламента, министра юстиции. Статус этого органа определяется в Законе от 27 июля 2001 года «Об Общепольском совете юстиции».

В соответствии с данным Законом Общепольский совет юстиции уполномочен решать ряд важных вопросов, в том числе: рассматривать и оценивать кандидатуры на должности судей Верховного суда, Высшего административного суда, а также общих, воеводских административных и военных судов; оценивать состояние кадров в судебной сфере; устанавливать критерии оценки кандидатов на судебные должности; высказывать мнение по проектам нормативных актов, касающихся судебной системы в целом<sup>10</sup>. Считаю, что создание такого органа в Республике Беларусь могло бы содействовать обеспечению независимости судов, подбору на судебные должности достойных кандидатов, продвижению на руководящие должности наиболее авторитетных судей.

Очевидно, что модернизация судов должна проходить на основе нового законодательства. В качестве программного документа может послужить новая редакция Концепции судебно-правовой реформы в Республике Беларусь. В ее развитие следует принять новые законы о судах, начиная с закона о судоустройстве и кончая законом о рассмотрении дел с участием присяжных заседателей.

## **Заключение**

Судебная реформа должна дополняться преобразованиями других правоохранительных органов: предварительного следствия, прокуратуры, органов внутренних дел и государственной безопасности, системы учреждений по исполнению уголовных наказаний (тюрем и колоний).

В результате принятых мер должна быть создана система судов и правоохранительных органов, которая соответствует международным (европейским) стандартам и позволяет надежно защищать права и свободы граждан.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье дается характеристика судебной системы Республики Беларусь, анализируются проблемы, имеющиеся в деятельности судов. В заключительной части статьи вносятся предложения по реформированию судебной системы Беларуси.

---

<sup>10</sup> А.В. Вашкевич, *Основы конституционного права Республики Польша*, Минск: «Тесей» 2007, с. 178.

*Mikhail Pastukhov*

## **JUDICIAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS: CONDITION, PROBLEMS AND PROSPECTS**

The article analyzes the characteristics of the judicial system of the Republic of Belarus, and some problems in courts' activity. In conclusion the author proposes some ways of reforming the judicial system in Belarus.

**KEY WORDS:** *the judicial system, general jurisdiction courts, specialized courts, the Constitutional court, jury, reform of the judicial system*

## **Библиография**

- А.В. Вашкевич, *Основы конституционного права Республики Польша*, Минск: «Тесей», 2007.
- Л.Л. Зайцева, *Институт апелляции в уголовном судопроизводстве*, Сборник научных трудов «Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов», Минск 2013.
- Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, Минск: «Амалфея», 2006.
- Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года, Минск: «Амалфея», 2007.
- И.И. Мартинович, *Почему нам нужен суд присяжных заседателей?*, «Юстиция Беларуси» 2012, № 4.
- И.И. Мартинович, М.И. Пастухов, *Судебно-правовая реформа в Республике Беларусь*, Минск: «Амалфея», 1995.
- «О Концепции судебно-правовой реформы в Республике Беларусь»: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 23 апреля 1992 года, „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь” 1992, № 16, ст. 270.
- «О некоторых вопросах деятельности судов Республики Беларусь»: Указ Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 529, Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 29 ноября 2013 года, № 1/14650.
- «О некоторых вопросах совершенствования организации исполнения судебных постановлений и иных исполнительных документов»: Указ Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 530, Нац. реестр

правовых актов Республики Беларусь. – 29 ноября 2013 года, № 1/14649, 1/14650, 1/14651.

«О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14, Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь, 27.06.2008, № 1/9829.

«О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»: Декрет Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 6, Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. – 29 ноября 2013 года, № 1/14649.

В.В. Филиппов, *Кому нужна смертная казнь*, Минск: «Медисонт», 2014.

*Михаил Иванович Пастухов*

## **Конституционное правосудие в Республике Беларусь (1994 – 2014 гг.)**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Конституционный суд, конституционная законность, конституционная жалоба, права человека*

### **Вводная часть**

Прошло более 20 лет со дня учреждения в Беларуси органа судебного конституционного контроля – Конституционного суда (с 28 апреля 1994 года). История его развития была непростой. За это время несколько раз изменялась его правовая регламентация, а также состав Конституционного суда.

27–28 июня 2014 года в Минске состоялась международная конференция на тему: «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования», на которой были подведены итоги эволюции Конституционного суда Беларуси. Как один из членов первого состава Конституционного суда Республики Беларусь, выскажу свои соображения по отдельным вопросам данной темы.

### **Основные этапы развития конституционного правосудия в Беларуси**

Председатель Конституционного суда Республики Беларусь П.П. Миклашевич в докладе на вышеназванной конференции выделил три этапа в истории белорусского Конституционного суда: 1) период создания и становления

(1994–1996 гг.); 2) период после принятия новой редакции Конституции 1996 года; 3) период после принятия президентского декрета №14 от 26 июня 2008 года, в соответствии с которым была расширена компетенция Конституционного суда<sup>1</sup>.

Похожую позицию по вопросу о периодизации развития судебного конституционного контроля в Республике Беларусь занимает бывший судья и председатель Конституционного суда Г.А. Василевич. По его мнению, первый этап начинается с момента образования суда и продолжается до 27 ноября 1996 года, когда была введена в действие новая редакция Конституции; второй этап охватывает интервал от 27 ноября 1996 года до принятия президентского декрета №14 от 26 июня 2008 года; третий этап эволюции Конституционного суда начинается с издания вышеотмеченного президентского декрета и продолжается до настоящего времени<sup>2</sup>.

В качестве критериев периодизации Г.А. Василевич называет особенности правовой регламентации деятельности Конституционного суда, специфику правоприменительной практики, а также характер взаимоотношений с иными субъектами государственной власти. Применительно к первому этапу он отмечает активность суда в части возбуждения дел о конституционности нормативных актов. Для второго этапа, по мнению Г.А. Василевича, отличительными признаками являются новый состав суда и новое законодательство о Конституционном суде. Применительно к третьему этапу Г.А. Василевич указывает на факт наделения суда правом предварительного конституционного контроля в отношении законов Парламента. Он признает, что новое полномочие «...привело к фактическому умалению такой важной и традиционной для органов судебного конституционного контроля функции, как последующий (репрессивный) контроль»<sup>3</sup>. Не отвергая возможности предложенной П.П. Миклашевичем и Г.А. Василевичем периодизации развития конституционного контроля в Беларуси, отмечу ее условный характер и то, что она позволяет скрыть некоторые неприглядные стороны в истории Конституционного суда Беларуси.

Так, первый из названных этапов стал последним в деятельности первого состава Конституционного суда. После референдума 1996 года новая редакция Конституции была введена в действие, несмотря на консультативный характер голосования по данному вопросу. Это повлекло за собой роспуск Верховного Совета 13-го созыва, который отработал только 10 месяцев, а также прекращение деятельности Конституционного суда. Шесть судей Конституционного

<sup>1</sup> «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования», Материалы международной конференции. – Минск, 27-28 июня 2014, с. 17–18.

<sup>2</sup> Г.А. Василевич, *Конституционное правосудие*, Минск 2014, с. 50–55.

<sup>3</sup> Там же, с. 55.

суда написали заявления об отставке на имя А.Г. Лукашенко, а автор данной статьи, который отказался это сделать, был освобожден от должности указом с формулировкой «...в связи с истечением срока его полномочий».

В результате незаконного введения в действие новой редакции Конституции в стране некоторое время (с начала декабря 1996 года и до 24 января 1997 года) фактически не было Конституционного суда. Шесть новых судей были назначены президентскими указами. Позднее еще шесть судей были «избраны» новой палатой белорусского парламента – Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь. На мой взгляд, имеются достаточные основания утверждать, что первый состав Конституционного суда Республики Беларусь прекратил свое существование в результате противоправных действий, а новый (второй) состав был сформирован с нарушением положений Конституции 1994 года.

С учетом указанных обстоятельств можно говорить о двух этапах в развитии судебного конституционного контроля в Республике Беларусь: 1) деятельности легитимного состава Конституционного суда (до проведения референдума 1996 года) и 2) деятельности нелегитимных составов Конституционного суда (после проведения референдума 1996 года).

## **Эволюция компетенции Конституционного суда Республики Беларусь**

В Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 года статус Конституционного суда закреплялся в разделе 6 «Государственный контроль и надзор», где имелась глава 6 «Конституционный суд Республики Беларусь» (ст.125–132). В соответствии со ст.126 Конституции к компетенции Конституционного суда относилась дача заключений о конституционности законов, международных договоров, правовых актов межгосударственных объединений, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, постановлений Правительства, а также актов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора, имеющих нормативный характер. Кроме того, Конституционный суд призван был давать заключение о нарушении Президентом Республики Беларусь Конституции в случае, если такой вопрос будет поставлен на его рассмотрение не менее 70 депутатами Верховного Совета (ч. 2 ст. 104 Конституции). Конституционный суд наделялся правом вносить предложения в Верховный Совет о необходимости изменения и дополнения Конституции, а также законов Республики Беларусь.

Соответствующие полномочия Конституционного суда получили закрепление в Законе «О Конституционном суде Республики Беларусь» от 30 марта

1994 года<sup>4</sup>. Процедура рассмотрения дел и вопросов детально прописывалась в Регламенте, принятом самим Судом.

Первые поправки в Закон «О Конституционном суде Республики Беларусь» были внесены Законом от 3 марта 1995 года<sup>5</sup>. В соответствии с данными поправками Конституционный суд получил право вносить предложения по изменению и дополнению законодательства в любые органы государственной власти, в том числе Президенту и Правительству. В новой редакции излагались основные принципы деятельности Конституционного суда.

Статус Конституционного суда существенно изменился после принятия новой редакции Конституции по итогам ноябрьского референдума 1996 года. Из Конституции была исключена глава 6 (ст.ст.125–132), которая определяла статус Конституционного суда. Вместо нее в главу «Суд» была включена статья 116, в которой регламентировались вопросы, связанные с организацией и деятельностью Конституционного суда.

В новой редакции Конституции состав Конституционного суда увеличился на одну единицу (вместо 11 стало 12 судей). Изменился также порядок формирования Конституционного суда. Если раньше все судьи Конституционного суда избирались парламентом (Верховным Советом Республики Беларусь), то теперь 6 судей, включая председателя суда, назначаются указами Президента, еще 6 судей избираются верхней палатой парламента – Советом Республики.

Принципиальные изменения произошли в сфере полномочий Конституционного суда. Во-первых, суд лишился права начинать производство о проверке конституционности актов по собственной инициативе. Это можно объяснить тем, что первый состав Конституционного суда активно пользовался этим правом. При этом нередко в поле его зрения попадали президентские указы, которые в большинстве случаев признавались неконституционными. Во-вторых, конституционный контроль стал осуществляться не только с точки зрения Конституции, международных актов и законов, но и с точки зрения соответствия нормативных актов декретам и указам Президента. В-третьих, суд утратил право давать заключение о нарушении Конституции со стороны Президента Республики Беларусь. Вместо этого суду было предоставлено право выносить решения по вопросу «...о наличии

<sup>4</sup> «О Конституционном Суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 30 марта 1994 г., „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь” 1994, № 15, ст. 220.

<sup>5</sup> «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 3 марта 1995 года, „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь” 1995, № 20, ст. 237.



*фактов систематического или грубого нарушения палатами парламента Конституции Республики Беларусь».*

Наряду с изменением компетенции Конституционного суда, изменился и состав субъектов, уполномоченных обращаться в суд. Так, из списка уполномоченных субъектов были исключены председатель Парламента и группы депутатов, которые чаще других обращались в Конституционный суд. По новой редакции Конституции с предложениями о начале конституционного судопроизводства могут обращаться: Президент Республики Беларусь, Совет Министров, Палата представителей, Совет Республики, Верховный суд, Высший хозяйственный суд<sup>6</sup>.

Соответствующие изменения и дополнения были внесены в Закон «О Конституционном суде Республики Беларусь» (Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь»<sup>7</sup>.

Сравнивая правовой статус Конституционного суда Республики Беларусь по Конституции 1994 года и новой редакции Конституции 1996 года, можно утверждать, что Конституционный суд из активного и самостоятельного органа конституционного контроля превратился в зависимое от главы государства юридическое учреждение. К нему практически перестали обращаться «уполномоченные субъекты». В то же время Конституционный суд остался «закрытым» для обращений граждан. С сентября 1997 года суд по собственной инициативе стал принимать к рассмотрению отдельные обращения граждан и выносить по ним рекомендательные решения. Однако эти «мелкие» решения, принятые за рамками установленной процедуры, не могли скрыть декоративную роль Конституционного суда в системе органов власти. Видимо по этой причине, компетенция Конституционного суда была расширена на основании президентского декрета от 26 июня 2008 года № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Высший хозяйственный суд Республики Беларусь был упразднен в соответствии с декретом Президента Республики Беларусь №6 от 29 ноября 2013 года «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 29.11.2013, 1/14651.

<sup>7</sup> «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 7 июля 1997 года, „Ведомости Национального собрания Республики Беларусь” 1997, № 25–27, ст. 464.

<sup>8</sup> «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14, „Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь” 2008, № 158, 1/9829.

Сам по себе факт наделения Конституционного суда дополнительными полномочиями актом Президента является беспрецедентным в практике конституционной юстиции. Тем не менее, ни один из субъектов не поставил вопрос о конституционности президентского декрета, а сам Конституционный суд принял его к исполнению.

В соответствии с вышеназванным декретом Конституционный суд Республики Беларусь получил пять новых полномочий: 1) осуществлять обязательный предварительный конституционный контроль законов, принятых палатами парламента, до подписания их Президентом Республики Беларусь; 2) излагать позицию о конституционности международных договоров до подписания их Президентом Республики Беларусь; 3) по поручению Президента давать официальное толкование декретов и указов, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; 4) по предложению Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимать решение о наличии фактов систематического или грубого нарушения местным Советом требований законодательства; 5) по предложениям Президента, палат Парламента, Правительства излагать свою позицию о документах, принимаемых (издаваемых) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права.

Декрет определил также формы и порядок реализации предоставленных Конституционному суду полномочий. Так, решение о проведении предварительного конституционного контроля законов должно приниматься в пятидневный срок со дня поступления обращения в суд. В такой же срок должно приниматься решение о проверке конституционности международных договоров. Как и следовало ожидать, после принятия Декрета основным направлением деятельности Конституционного суда стал предварительный контроль конституционности законов, принятых палатами Парламента.

Обобщая практику осуществления обязательного предварительного контроля конституционности законов, Председатель Конституционного суда Республики Беларусь П.П. Миклашевич выделяет его отличительные признаки: 1) предварительный характер; 2) абстрактный характер; 3) обязательный характер<sup>9</sup>. При этом предварительный контроль конституционности законов не лишает уполномоченных субъектов права инициировать их проверку в порядке последующего конституционного контроля.

<sup>9</sup> «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования...», с. 19–20.

П.П. Миклашевич приводит данные о деятельности Конституционного суда по осуществлению предварительного конституционного контроля с июля 2008 года по июль 2014 года: более 700 законов, принятых двумя палатами белорусского парламента<sup>10</sup>.

8 января 2014 года в Республике Беларусь был принят Закон «О конституционном судопроизводстве»<sup>11</sup>. Наряду с общими положениями о правилах судопроизводства, данный Закон установил особенности различных процедур рассмотрения дел, в том числе: производства по делу о проверке конституционности закона, принятого Парламентом Республики Беларусь в порядке обязательного предварительного контроля (глава 14), производства по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Республики Беларусь в порядке предварительного контроля (глава 15), производства по делу о проверке конституционности нормативного правового акта в порядке последующего контроля (глава 16), производства по делу о проверке конституционности международного договорного или иного обязательства Республики Беларусь в порядке последующего контроля (глава 17), производства по делу о проверке конституционности акта межгосударственного образования в порядке последующего контроля (глава 18).

Новшеством Закона стала глава 24 «Производство по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелом, исключении в них коллизий и правовой неопределенности» (ст.ст.158 – 160). По этим вопросам в Конституционный суд могут обращаться государственные органы, должностные лица и граждане. Судопроизводство по этим делам осуществляется, как правило, с использованием письменной формы. Если в результате рассмотрения дела суд придет к выводу о наличии вышеуказанных фактов, то он в своем решении предлагает конкретному государственному органу, должностному лицу внести в соответствующий акт необходимые изменения и дополнения.

По мнению заместителя Председателя Конституционного суда Республики Беларусь О.Г. Сергеевой, что принятие Закона «О конституционном судопроизводстве» будет способствовать совершенствованию порядка деятельности Конституционного суда<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования...», с. 20.

<sup>11</sup> «О конституционном судопроизводстве»: Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 года, „Национальный правовой Интернет портал Республики Беларусь” 16.01.2014 г., 2/2122.

<sup>12</sup> О.Г. Сергеева, *Конституционное судопроизводство в Республике Беларусь*, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 3, с. 116–117.

## Нынешнее состояние конституционной законности в Беларуси

В Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году» Конституционный суд отметил, что в порядке обязательного предварительного контроля в 2014 году было проверено 55 законов и, как и в предыдущие годы, все они признаны соответствующими Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь<sup>13</sup>.

Однако, зная содержание отдельных законов, принятых в прошедшем году, можно усомниться в их конституционности. В частности, имеются сомнения в конституционности поправок в Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации». Он был принят в ускоренном режиме. Так, 17 декабря – утвержден нижней палатой, 18 декабря – верхней палатой, 19 декабря – рассмотрен в Конституционном суде, 20 декабря – подписан А.Г. Лукашенко.

В соответствии с внесенными дополнениями и изменениями, вступившими в силу с 1 января 2015 года, действие Закона «О средствах массовой информации», за исключением требований о государственной регистрации СМИ, распространяется на информационные ресурсы (их составные части), размещенные в сети Интернет. Закон дополнен статьей «Ограничение доступа к продукции средств массовой информации, распространяемой посредством информационного ресурса»<sup>14</sup>.

Конституционный суд признал, что ограничение доступа к информационной продукции, распространяемой в Интернете, допустимо в «...целях защиты информационной безопасности как составной части национальной безопасности, а также общественного порядка, нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц»<sup>15</sup>. Полагаю, что установление такого рода обременений, а равно санкций за их несоблюдение в отношении владельцев интернет-ресурсов, является посягательством на свободу выражения мнений и на свободу информации (ст.ст. 33 и 34 Конституции), а также обязательств Республики Беларусь по линии ООН и ОБСЕ.

Заслуживает быть упомянутым также Закон «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-

<sup>13</sup> «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году»: Послание Конституционного суда Республики Беларусь // сайт Конституционного суда Республики Беларусь, [www: kc.gov.by](http://www: kc.gov.by).

<sup>14</sup> «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации»: Закон Республики Беларусь от 20 декабря 2014 года, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.12.2014 г., 2/2211.

<sup>15</sup> Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 19 декабря 2014 года, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 4, с. 33.

исполнительный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях» от 5 января 2015 года №241-3<sup>16</sup>.

В соответствии с данным Законом предусматривается декриминализация некоторых составов преступлений против собственности, порядка осуществления экономической деятельности, оптимизация срока наказания в виде ареста, введение в санкции ряда статей штрафа в качестве основного или дополнительного наказания для более широкого применения средств материального воздействия.

В уголовный процесс вводится институт досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым в целях получения органами предварительного следствия помощи в расследовании преступления. Кроме того, устанавливается механизм уголовно-правовой компенсации, которая представляет собой меру материального характера, направленную на добровольное заглаживание лицом, совершившим нетяжкое преступление, своей вины перед обществом. В новой редакции ст. 4 Уголовного кодекса под уголовно-правовой компенсацией понимается мера материального характера, которую лицо, совершившее преступление, соглашается принять в качестве одного из условий освобождения от уголовной ответственности либо обязано исполнить при применении иных мер уголовной ответственности. Уголовно-правовая компенсация является формой заглаживания вины перед обществом, призвана содействовать исправлению лица, совершившего преступление, восстановлению социальной справедливости и применяется в предусмотренных Кодексом случаях.

Еще более сомнительным с конституционной точки зрения является институт «досудебного соглашения о сотрудничестве», который вводится в уголовный процесс. Этот институт направлен на получение органами предварительного следствия от лица, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления, помощи в расследовании преступления и изобличении его соучастников. Если лицо соглашается на такое «сотрудничество» и подписывает соответствующий документ, то следователь и прокурор обещают ему снижение наказания за совершение преступления не менее, чем на половину срока, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК.

В соответствии с указанными поправками Уголовно-процессуальный кодекс дополняется главой 49 (1) под названием «Производство по уголов-

---

<sup>16</sup> «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях»: Закон Республики Беларусь от 5 января 2015 года, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 17.01.2015, 2/2239.

ному делу в отношении подозреваемого (обвиняемого), с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве».

Конституционный суд, проверив данный Закон на предмет соответствия Конституции, пришел к выводу, что «...Закон направлен на эффективное решение задач уголовного и уголовно-процессуального законов применительно к современному этапу развития общества и государства...»<sup>17</sup>.

На мой взгляд, указанные поправки нарушают конституционные права граждан (ст.ст. 27, 28 Конституции), а также основные принципы уголовного судопроизводства: презумпцию невиновности, обеспечение обвиняемому права на защиту, всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств уголовного дела, равенство граждан перед законом и равенство защиты их прав и законных интересов (ст.ст. 10, 12, 16, 17, 18, 19, 20 УПК).

Из Послания о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году следует, что Конституционный суд формулировал правовые позиции, направленные на выявление конституционно-правового смысла норм проверяемых законов. Так, в решении от 7 июля 2014 года, принятом по результатам проверки Закона о внесении поправок в пенсионное законодательство, КС предложил следующую позицию: «...правовое регулирование отношений, касающихся в том числе пенсионного обеспечения, должно отвечать обязанности Республики Беларусь как социального государства установить исходя из имеющихся экономических ресурсов такие порядок и условия пенсионного обеспечения, которые компенсировали бы соответствующим лицам потери от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению в объеме, гарантирующем их общую материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей»<sup>18</sup>.

Однако Конституционный суд почему-то оставляет за пределами внимания вопрос о социальной справедливости в отношении людей, достигших пенсионного возраста. К примеру, уровень пенсионного обеспечения в Беларуси колеблется от прожиточного уровня (порядка 100 долларов США) до

<sup>17</sup> Решение Конституционного суда Республики Беларусь «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях» от 26 декабря 2014 года, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, «№ 4, с. 96–98.

<sup>18</sup> Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 7 июля 2013 года «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам пенсионного обеспечения», «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 3, с. 47.

десятикратного эквивалента (1000 и более долларов США). Тем самым, игнорируется конституционная норма о равенстве всех перед законом и о равной защите прав и законных интересов (ст. 22 Конституции).

Следует отметить, что в 2014 году уполномоченные субъекты (Президент, Правительство, палаты Парламента, Верховный суд) не обращались в Конституционный суд, кроме одного случая. Он был связан с обращением гражданина по поводу того, что Уголовно-процессуальный кодекс допускает возможность прекращения уголовного дела по неребилитирующим основаниям в отношении умершего обвиняемого без согласия близких родственников. По мнению гражданина, такая норма нарушает статьи 26 и 60 Конституции, которые закрепляют презумпции невиновности обвиняемого и право каждого на судебную защиту. Свое обращение гражданин направил в Палату представителей, та направила его для рассмотрения в Конституционный суд.

По итогам разбирательства Суд вынес заключение от 12 июня 2014 года, в котором признал указанные нормы УПК не соответствующими Конституции *«...в той мере, в какой они позволяют органу, ведущему уголовный процесс, в случае смерти подозреваемого или обвиняемого отказать в возбуждении уголовного дела, а по возбужденному делу прекратить производство без согласия его близких родственников»*<sup>19</sup>.

По данным Конституционного суда, в 2014 году к уполномоченным субъектам поступило более 100 обращений граждан, в которых они просили инициировать вопрос о проверке конституционности нормативных актов. Однако только в одном (вышеназванном) случае последовало обращение в Конституционный суд. Кроме того, непосредственно в Суд поступило свыше 700 обращений граждан и юридических лиц, но практически все из них были отклонены. Исключение составляют несколько обращений, по которым Суд принял решения о необходимости исключения в нормативных актах правовой неопределенности.

Подводя итоги деятельности Конституционного суда Республики Беларусь, его Председатель П.П. Миклашевич заявил, что *«Конституционный суд состоялся как высший орган судебной власти, пройдя непростые испытания своей независимости и правоспособности в период острой политической борьбы»*<sup>20</sup>. Представляется, что для такого вывода недостаточно оснований по следующим причинам. Во-первых, Суд не является самостоятельным

<sup>19</sup> *«О соответствии Конституции Республики Беларусь пункта 7 части 1 статьи 29 и пункта 1 части 1 статьи 303 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь»*: Заключение Конституционного суда Республики Беларусь от 12 июня 2014 года, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 2, с. 111–120.

<sup>20</sup> *«Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования...»*, с. 15.

и независимым органом власти, так как формируется, по сути, Президентом и находится на обеспечении его управления делами. Во-вторых, Суд действует в угоду интересов Президента и на основании его правовых актов (*речь идет о декрете № 14 от 26 июня 2008 года о «даровании» Конституционному суду новых полномочий.* – Авт.). В-третьих, за последние восемь лет в Суд практически никто из уполномоченных субъектов не обращался. В-четвертых, до настоящего времени в Беларуси не введен институт конституционной жалобы. В-пятых, несмотря на усилия Конституционного суда, в процессе обеспечения нормоконтроля не участвуют суды общей юрисдикции. В-шестых, до настоящего времени нормы Конституции и международного права не выступают нормами прямого действия, на которые можно ссылаться в правоприменительной практике. В-седьмых, решения Суда не имеют обязательной силы для других государственных органов.

Исходя из приведенных аргументов, возникает необходимость рассмотрения вопроса об укреплении и совершенствовании института судебного конституционного контроля в Республике Беларусь. На этот счет высказываются различные предложения.

## **Пути совершенствования конституционного контроля в Беларуси**

В Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2013 году Конституционный суд предложил в целях расширения доступа к конституционному правосудию наделить правом обращения в Суд Генерального прокурора, а суды общей юрисдикции – правом преемодииального запроса<sup>21</sup>. Однако это предложение Конституционного суда пока не реализовано, хотя оно носит конструктивный характер. Особенно вторая часть предложения о праве общих судов ставить перед Конституционным судом вопросы о разъяснении действующего законодательства и практики его применения.

В Послании за 2014 год Конституционный суд высказался за целесообразность издания законодательных актов, затрагивающих права и свободы граждан, на двух государственных языках: белорусском и русском, исходя из положений статьи 17 Конституции о равенстве двух языков<sup>22</sup>. Такое предло-

<sup>21</sup> «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2013 году»: Послание Конституционного суда Республики Беларусь, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 1, с. 50.

<sup>22</sup> «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2013 году»: Послание Конституционного суда Республики Беларусь // сайт Конституционного суда Республики Беларусь, [www: kc.gov.by](http://www.kc.gov.by).



жение можно приветствовать в условиях дискриминации белорусского языка, в том числе и в сфере правотворчества. В то же время следует отметить, что издание правовых актов на двух государственных языках – это обязанность государственных органов, которую они, к сожалению, не выполняют.

Ряд белорусских юристов высказывают свои соображения по совершенствованию института судебного конституционного контроля. Так, Г.А. Василевич неоднократно предлагал наделить правом обращения в Конституционный суд Генерального прокурора, а также Уполномоченного по правам человека (если такая должность будет учреждена в Беларуси). По его мнению, граждане также должны получить право обращения в Конституционный суд, если ими исчерпаны допустимые средства правовой защиты<sup>23</sup>.

Первый Председатель Конституционного суда В.Г. Тихиня выступает за расширение сферы компетенции Суда. Он полагает, что Конституционный суд вправе толковать нормы Конституции, давать заключение о конституционности формулировок вопросов, выносимых на референдум, приостанавливать действие нормативных правовых актов, которые подвергаются проверке на предмет конституционности, если их дальнейшее исполнение может привести к негативным последствиям<sup>24</sup>. Кроме того, В.Г. Тихиня предлагает расширить круг субъектов, которые могут обращаться в Конституционный суд, в частности, дать такое право Генеральному прокурору, Министру юстиции. Он поддерживает идею о закреплении института индивидуальной конституционной жалобы.

Автор настоящей статьи разделяет высказанные предложения и считает их полезными в плане повышения эффективности деятельности Конституционного суда. Что касается института конституционной жалобы, то следует более детально обсудить условия признания жалобы приемлемой. По всей видимости, гражданин должен обосновать факт нарушения его конституционных прав и свобод при применении конкретного нормативного акта. В качестве предварительного условия обращения в Конституционный суд можно предусмотреть судебный порядок обжалования нормативного акта или обращение к уполномоченному субъекту. Предметом конституционной жалобы могут быть нормативные акты любых органов власти и уполномоченных должностных лиц (президента, главы правительства, министров и др.). Представлять интересы граждан вправе общественные организации, членом которых он является, а также лица на основании его доверенности.

---

<sup>23</sup> Г.А. Василевич, *Конституционное правосудие*, Минск 2014, с. 93–94.

<sup>24</sup> В.Г. Тихиня, *Конституционный суд Республики Беларусь первого состава (1994–1996 годы)*, «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования...», Минск 2014, с. 238–239.

Следует согласиться с мнением известного болгарского конституционалиста Евгения Танчева, который утверждает: «Прямая жалоба является эффективным средством правовой защиты в случаях нарушения основных прав человека, что превращает конституционный суд в *sine qua non* – институт верховенства права»<sup>25</sup>.

По поводу введения должности Уполномоченного по правам человека, следует отметить, что решение этого вопроса сильно затягивается, несмотря на неоднократные предложения со стороны Совета Европы и Совета ООН по правам человека. Автором статьи еще в 2000 году был подготовлен проект закона об учреждении должности парламентского уполномоченного по правам человека<sup>26</sup>.

В 2013 году свою модель должности уполномоченного по правам человека в Беларуси представил бывший судья и председатель Конституционного суда Г.А. Василевич. По его мнению, Уполномоченный должен назначаться Президентом Республики Беларусь сроком на семь лет с предварительного согласия нижней палаты Парламента. Кроме Уполномоченного, должны назначаться два его заместителя сроком на пять лет<sup>27</sup>.

Автор настоящей статьи считает принципиально важным изменить порядок формирования Конституционного суда с тем, чтобы обеспечить его независимость. Наиболее оптимальным видится порядок формирования, который был закреплен в Конституции 1994 года. Согласно пункту 7 статьи 83 Конституции, весь состав Конституционного суда избирался Парламентом (Верховным Советом Республики Беларусь), а кандидатура Председателя Суда предлагалась Президентом Республики Беларусь из числа судей Конституционного суда.

Представляется также необходимым сократить срок избрания членов Конституционного суда: с одиннадцати до пяти лет (то есть, на срок полномочий Парламента с правом переизбрания на новый срок). Это позволит обеспечить должную независимость и самостоятельность Конституционного суда и его членов.

В целях повышения роли Конституционного суда в системе органов власти и в деле защиты Конституции и прав граждан целесообразно расширить

<sup>25</sup> Е. Танчев, *Современные тенденции конституционного контроля: экспансия угрозы судебного контроля или защита конституционной демократии*, «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования», Минск 2014, с. 77.

<sup>26</sup> *Об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь: проект закона*, «Правовое государство. Уполномоченный по правам человека», Материалы международных семинаров, Минск 2000, с. 53–60.

<sup>27</sup> Г.А. Василевич, *Концепция национального учреждения по правам человека в Беларуси*: электронный ресурс //www.elib.bsu.by.

его полномочия. В частности, новый Конституционный суд может иметь следующие полномочия:

- 1) проверять на предмет соответствия Конституции Республики Беларусь, общепризнанным принципам и нормам международного права проектов международных договоров и соглашений, подлежащих ратификации Республикой Беларусь, законов и постановлений Сейма Республики Беларусь;
- 2) проверять на предмет соответствия Конституции и законам Республики Беларусь, общепризнанным принципам и нормам международного права постановлений Правительства, постановлений республиканских органов государственного управления, правовых актов иных государственных органов, носящих нормативный характер;
- 3) проверять на предмет соответствия Конституции и законам Республики Беларусь, общепризнанным принципам и нормам международного права формулировок вопросов, выносимых на республиканские референдумы;
- 4) давать толкование норм Конституции Республики Беларусь применительно к конкретным случаям;
- 5) рассматривать жалобы граждан о нарушении их конституционных прав и свобод в принятых нормативных актах.

Кроме государственных органов и уполномоченных должностных лиц, в Конституционный суд могут обращаться граждане, если их конституционные права и свободы нарушаются в нормативных правовых актах, изданных государственными органами. Условием для рассмотрения таких жалоб может быть предварительное обращение за правовой защитой в соответствующий суд или к иным уполномоченным субъектам.

Следует восстановить первоначальное право Конституционного суда рассматривать вопросы о конституционности актов любых государственных органов по собственному усмотрению, как и право приостанавливать действие проверяемых актов, если их применение может причинить существенный вред охраняемым законом интересам.

## **Заключение**

Представляется, что в новых условиях статус Конституционного суда Республики Беларусь должен закрепляться в новой редакции Конституцию и в новом Законе о Конституционном суде и конституционном судопроизводстве.

## РЕЗЮМЕ

В статье исследуются основные этапы деятельности Конституционного суда Республики Беларусь, дается оценка действующего законодательства в указанной сфере, анализируется практика Суда. На основании исследования автор высказывает свое мнение о путях развития Конституционного суда Республики Беларусь.

*Mikhail Ivanovich Pastukhov*

## CONSTITUTIONAL JUSTICE IN BELARUS (1994–2014 YEARS)

The author of this article analyzes the main stages of activity of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, the practice of the Court. He points out the key themes in the development of the Constitutional Court of the Republic of Belarus.

**KEY WORDS:** *The Constitutional Court, the constitutional legality, constitutional complaint, human rights*

## Библиография

Г.А. Василевич, *Конституционное правосудие*, Минск 2014.

Г.А. Василевич, *Концепция национального учреждения по правам человека в Беларуси*: электронный ресурс // [www.elib.bsu.by](http://www.elib.bsu.by).

«Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования», Материалы международной конференции. – Минск, 27–28 июня 2014 года.

«О Конституционном Суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 30 марта 1994 года, „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь” 1994, № 15, ст. 220.

«О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 3 марта 1995 года, „Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь” 1995, № 20, ст. 237.

«О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь

- от 7 июля 1997 года, „Ведомости Национального собрания Республики Беларусь” 1997, № 25–27, ст. 464.
- «*О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь*»: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 года № 14, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008, № 158, 1/9829.
- «*О конституционном судопроизводстве*»: Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 года, Национальный правовой Интернет портал Республики Беларусь, 16.01. 2014 г., 2/2122.
- «*О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации*»: Закон Республики Беларусь от 20 декабря 2014 года, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.12.2014 г., 2/2211.
- «*О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях*»: Закон Республики Беларусь от 5 января 2015 года, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 17.01.2015, 2/2239.
- «*О соответствии Конституции Республики Беларусь пункта 7 части 1 статьи 29 и пункта 1 части 1 статьи 303 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь*»: Заключение Конституционного суда Республики Беларусь от 12 июня 2014 года, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 2.
- «*О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2013 году*»: Послание Конституционного суда Республики Беларусь, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 1.
- «*О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2014 году*»: Послание Конституционного суда Республики Беларусь, сайт Конституционного суда Республики Беларусь, [www: kc.gov.by](http://www: kc.gov.by).
- «*Об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь*»: проект закона, «Правовое государство. Уполномоченный по правам человека», Материалы международных семинаров, Минск 2000.
- Решение Конституционного суда Республики Беларусь «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных*

*правонарушениях» от 26 декабря 2014 года, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 4.*

*Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 7 июля 2013 года «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам пенсионного обеспечения», «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 3.*

*Решение Конституционного суда Республики Беларусь от 19 декабря 2014 года, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 4.*

О.Г. Сергеева, *Конституционное судопроизводство в Республике Беларусь*, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2014, № 3.

Е. Танчев, *Современные тенденции конституционного контроля: экспансия угрозы судебного контроля или защита конституционной демократии*, «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования»: Материалы международной конференции, Минск 2014.

В.Г. Тихиня, *Конституционный суд Республики Беларусь первого состава (1994 – 1996 годы)*, «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования»: Материалы международной конференции, Минск 2014.

*Зарина Абдурахмановна Дадабаева*

## **Внешняя политика Таджикистана и трансформация партийной системы**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*внешняя политика, политическая система, многовекторная  
лояльность, национальные интересы*

### **Вводная часть**

Началом многосторонних взаимоотношений между Республикой Таджикистан и большинством развитых демократических стран было положено в начале девяностых годов XX века, когда Таджикистан стал самостоятельным государством. До начала антитеррористической операции в Афганистане силами НАТО, гарантом внешней безопасности в Центральной Азии являлась Россия. Можно сказать, что российские интересы в сфере безопасности складывались из трех основных направлений, а именно: 1) борьба с международным терроризмом и религиозным экстремизмом, 2) противодействие наркотрафику, 3) содействие в обеспечении внутренней стабильности государств региона. Россия исходила из понимания того, что центральноазиатский регион не контролируется другими державами, не создаёт для неё потенциальную угрозу и всегда будет находиться в зоне её влияния.

После 2001 года на развитие ситуации в Центральной Азии существенное влияние оказало изменение конфигурации российского военного присутствия на её территории. С одной стороны размещение коалиционных сил нанесло удар по стратегическим позициям России в регионе, было разрушено её многолетнее единоличное военное присутствие. С другой стороны, для государств региона военное присутствие США в Центральной Азии

стало альтернативным вариантом обеспечения собственной и региональной безопасности.

Военно-техническое переоснащение вооруженных сил Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана современной американской и натовской техникой и вооружением до 2007 года вытесняло Россию с традиционного рынка сбыта вооружений в регионе. Именно в этом году были достигнуты принципиальные договоренности по поставке российского оружия по внутрироссийским ценам, по условиям межгосударственных соглашений в России осуществляется подготовка военных кадров для Таджикистана. Вместе с тем, американское и в целом западное военное присутствие до недавнего времени в странах Центральной Азии (ЦА) не воспринималось в регионе как фактор военной стабилизации. Представляется, что у местных элит был новый финансовый и политический ресурс, который значительно расширял возможности политического маневра. В связи с чем, проблемы безопасности в регионе, обусловленные военно-стратегическим сотрудничеством были направлены на осуществление национальных интересов стран.

Возникла политическая и экономическая целесообразность и необходимость формирования жизнестойкой, коллективной так называемой интернациональной системы, способной противостоять любой внутренней и внешней военной экспансии и терроризму. Особенно это касалось Таджикистана, именно он оказался слабым звеном среди стран региона, находился и находится в непосредственной близости к очагу нестабильности Афганистану. Вместе с тем нельзя не отметить преувеличенную региональными лидерами в настоящее время политическую роль афганского фактора и его влияние на обеспечение безопасности и стабильности в регионе. После начала антитеррористической операции и разгрома основных частей талибов стало понятно, что угроза безопасности государств Центральной Азии исходила и исходит не только извне, но и изнутри<sup>1</sup>. Так под прикрытием угрозы со стороны нестабильного афганского государства, руководители стран региона принимали силовые решения во внутривнутриполитических вопросах своих государств.

Уменьшение внешней угрозы со стороны Афганистана переориентировало акцент с внешнего аспекта безопасности на внутренний, который состоит из общерегиональных проблем рисков и угроз в области безопасности. Внутренние аспекты отражаются на стратегии и тактике обеспечения национальной и религиозной безопасности и влияют на процессы сотруд-

<sup>1</sup> Д. Усманов, *Изменение конфигурации российского военного присутствия в Таджикистане. Влияние изменений на обеспечение безопасности в Центрально Азиатском регионе*, [в:] *Безопасность Центральной Азии: Новые вызовы, угрозы и риски*, Москва 2006, с. 136.



ничества с соседними с регионом странами в частности Россией, Ираном и Китаем.

Обострение проблем исламского экстремизма, сокращение финансовой помощи со стороны европейских государств и США, усиление талибской угрозы для Таджикистана привело к крушению иллюзий относительно помощи Запада. Эйфория политической элиты страны на «скорую финансово-экономическую отдачу» от западного присутствия, сменились разочарованием.

Одновременно с этим, проведение каких-либо политических реформ в Таджикистане как во всей Центральной Азии (развитие реальной демократии и многопартийности, соблюдение прав человека, создание гражданского общества) было отодвинуто на более отдалённое будущее.

## **Политическая система**

Согласно Конституции, принятой 6 ноября 1994 года, Таджикистан является республикой. Во главе государства и исполнительной власти стоит Президент, в настоящее время – Э. Рахмон. Первый пятилетний срок правления Э.Рахмона истек в 1999 году. Он был вновь избран на пост президента страны, получив на выборах 94% голосов избирателей. В 2003 году был проведен всенародный референдум, который определил дальнейшую политическую стратегию таджикского государства. После референдума Президент Э. Рахмон получил право баллотироваться на два семилетних срока. Участникам референдума предлагалось списком проголосовать и принять 55 поправок к Конституции, из которых несколько касались президента и срока его правления. Таким образом, выборы 2006 года, на которых Рахмон получил абсолютное большинство голосов избирателей, начали отсчет «нового» первого срока. Несмотря на то, что Э.Рахмон к этому времени находился у власти уже 14 лет (с 1992 года) из них в качестве президента 12 лет (с 1994 года).

Высший законодательный орган республики – Маджлиси Оли двухпалатный парламент, он состоит из Палаты представителей (Маджлиси Намояндагон) нижняя палата, в которую депутаты избираются на 5 лет по партийным спискам и одномандатным округам, и Палаты национальностей (Маджлиси Милли) верхняя палата. В палату национальностей депутатов выбирают областные, городские и районные депутаты. Она состоит из 33 депутатов, 8 человек из них в соответствии с Конституцией назначается президентом, остальные избираются на совместной сессии депутатов всех уровней Хатлонской, Согдийской областей, ГБАО, районов республиканского подчинения и города Душанбе.

Один член парламента постоянен, это первый Президент Республики Таджикистан К. Махкамов, согласно статье 29 Закона республики «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан», каждый бывший президент является пожизненным членом Маджлиси Милли, правда, «если он не откажется от использования этого права». Абсолютное большинство в первой палате парламента Таджикистана, которая состоит из 63 депутатов, имеет Народно-демократическая партия (лидер – Э. Рахмон, президент Республики Таджикистан). С формальной точки зрения политическая система Таджикистана является вполне демократической. Однако, де-факто, деятельность как демократической, так и религиозной оппозиции в стране подавлена. Более того, Э.Рахмон посадил в тюрьму и своих соратников – тех, кто ему помог прийти к власти в 1992 году. В частности, бывший глава президентской гвардии генерал Г. Мирзоев и экс-министр внутренних дел Я. Салимов осуждены на длительные сроки.

Политическая ситуация, сложившаяся в Республике Таджикистан имеет свои особенности и связаны они, прежде всего, с кровопролитной междоусобной, кланово- территориальной, религиозно-националистической войной 1992–1997 гг.

Политический расклад сил в Таджикистане с момента подписания мирных межтаджикских соглашений значительно изменился. После 1997 года в процессе мирного урегулирования появились предпосылки для появления в политической жизни республики ряда новых партий, политических движений и общественных организаций. Постепенно началось формирование гражданского общества. Налицо национально-авторитарная страна с превалированием авторитаризма. Политическая власть сконцентрирована правящим кланом в едином центре, где принимаются политические решения. Взаимоотношения между властью и оппозицией складываются неконструктивно и даже агрессивно. Не продуман механизм преемственности власти, что время от времени приобретает конфликтный характер. Вся политическая система замкнута на Президенте Э.Рахмоне и его группировке (по земляческому признаку), теневая политическая сфера доминирует над публичной политикой. Превалируют узкие групповые интересы клана над государственными задачами. Весь бизнес и вся экономика страны находятся под контролем нынешней власти. Отсутствует долгосрочная стратегия политических реформ, политика реагирования на отдельные политические вызовы.

Основную проблему для Э. Рахмона составляет задача сохранения баланса сил между региональными кланами. На республиканской политической арене нет реальной и сильной оппозиции. Ощутимой остается угроза усиления позиций радикального ислама, который, легко находит себе сто-

ронников среди массы нищающего сельского населения, и как мы видим, именно ислам может выступить как альтернатива в случае кризиса власти.

До сентября 2015 года в республике были зарегистрированы и действовали восемь политических партий. 29 сентября 2015 года Верховный суд Таджикистана удовлетворил иск Генерального прокурора Республики Таджикистан о признании Партии исламского возрождения (ПИВТ) террористической и запретил ее деятельность на территории республики<sup>2</sup>. Самой влиятельной из них является Народно-демократическая партия Таджикистана. Благодаря её лидеру партия обладает мощным административным и финансовым ресурсом. Оппозиционные партии, ограничены в своих действиях поправками, принятыми в «Законе о выборах». Они не имеют реальной возможности эффективно участвовать в парламентских и президентских выборах в республике. Партийная система строится по принципу, де юре, многопартийности, де факто, однопартийности. В открытой оппозиции до недавнего времени находились Социал- демократическая партия Таджикистана (лидер – Р. Зойиров), Партия исламского возрождения (лидер – М. Кабири), Социалистическая партия (лидер – А. Гаффоров). Демократическая (лидер – С. Исмонов). Еще две существующие партии Аграрная (лидер – Р. Латифзода), Партия экономических реформ Таджикистана (лидер – О. Бобоев). созданные в 2005 году являются проектом официальных властей и практически карманной оппозицией нынешней власти, чтобы показать легитимность и демократичность президентских выборов и имеют своих представителей в нынешнем составе парламента.

На очередных выборах на пост главы государства в 2013 году, наряду с Э. Рахмоном баллотировались, председатель Партии Экономических Реформ О.Бобоев, лидеры демократов С. Исмонов и социалистов А. Гаффаров, представители Коммунистической партии И.Талбаков и Аграрной партии Т. Бухориев. Среди кандидатов не оказалось ни одного представителя оппозиционных партий. Коммунистическую партию (лидер – Ш. Шабдоллов), трудно назвать оппозиционной и с каждым годом она утрачивает свои позиции, после выборов в Парламент Таджикистана в 2015 году Компартия получила всего два места по одномандатным округам.

В 2015 году состоялись выборы в Парламент страны, развернувшаяся политическая дискуссия между политическими партиями показала мощное влияние административного ресурса правящей НДПТ. И как результат в парламент страны прошла правящая партия, которая набрала 62,5% голосов избирателей по партийным спискам. В новом составе парламента она получила 51 место (81%) из 63. Оппозиционные партии Таджикистана финансово

---

<sup>2</sup> В Таджикистане запретили деятельность ПИВТ <http://news.tj/ru/node/215519>.

существуют не только на взносы членов партии, но и имеют поддержку зарубежных друзей. Объем помощи исходит из конкретной политической ситуации в республике. По мнению таджикских политологов: «фактором, влияющим на осторожность возможных внешних «доноров» таджикских партий и движений, является возможная угроза значительного увеличения объемов наркотрафика и потеря выстроенной системы контроля за государственной границей в условиях политической нестабильности в такой важной, с точки зрения мировой геополитики, стране, как Таджикистан»<sup>3</sup>.

Развитие политической ситуации в стране показывает, что правительство Э. Рахмона больше заинтересовано в имитации демократии, чем в ее реальном существовании. Все выборы на пост президента и в парламент проходят достаточно предсказуемо для официальной власти. Наблюдатели от ОБСЕ и Международного фонда избирательных систем (IFES) раскритиковали выборы, как несоответствующие демократическим стандартам. С момента прихода Э.Рахмона к власти ни одни выборы в Таджикистане не были признаны демократическими и прозрачными.

## **Внешнеполитические ориентиры**

Независимость Таджикистана, попытки показать стремление в его внутривнутриполитической жизни к демократическим принципам зависит еще и от геополитических приоритетов, главным из которых пока является Россия как стратегический партнер и союзник. Это подтверждает и то большое внимание к Центральной Азии в целом, и Таджикистану в частности, других мировых игроков. Перспективы отношений двух стран России и Таджикистана вызывают огромный интерес у стран Европейского Союза, США, в меньшей степени у Китая и Ирана.

Координация действий России и Таджикистана базируется на членстве обоих государств практически во всех интеграционных объединениях, существующих на постсоветском пространстве, кроме Евразийского экономического союза, вступление в который для Таджикистана это только вопрос времени. Но официальный Душанбе понимает, что процессы глобализации требуют установления тесных отношений и с другими странами, республике необходимо диверсифицировать свои межгосударственные отношения для участия в важнейших политических, экономических, научных и культурных процессах.

---

<sup>3</sup> Абдулла Г. Рашиди, «Фасад» для таджикских коррупционеров, или Кто готовит дестабилизацию? 2006 февраль. [www.centralasia.ru](http://www.centralasia.ru).

Исходя из того, что независимый Таджикистан, по сути, является небольшим, экономически не развитым государством и во многом зависит от процессов, происходящих за его пределами. Ему приходится искать оптимальные решения для устойчивого развития страны на перекрестке столкновения интересов больших мировых держав.

Внешняя политика Республики Таджикистан строится, как и в других государствах региона в соответствии с принятой стратегией «многосторонней лояльности» так называемой политике «многовекторной дипломатии», которая заключается в том, что республика находится в хороших, дружеских отношениях практически со всеми государствами мира независимо от политического строя и экономических ориентиров. Многовекторность для Таджикистана – это не желание с кем-то сблизиться, а кого-то наоборот оттолкнуть. У республики нет другого выхода, так как она очень остро зависит от внешней гуманитарной помощи, иностранных инвестиций и денежных переводов сотен тысяч своих рабочих в первую очередь из России.

Президент Э. Рахмон предлагает всем желающим вкладывать деньги в свою республику, готов отдавать в аренду предприятия, которые с помощью внешних инвестиций могут быть восстановлены, и модернизированы. Он готов сотрудничать с любой страной извне, если такая страна будет заинтересована в развитии своих отношений с Таджикистаном на равноправной основе. Внешняя и внутренняя политика Э. Рахмона сегодня устраивает и Россию, и США. Таджикистан до сих пор находится в труднейшей экономической ситуации. Именно поэтому официальные власти постоянно обращаются к мировому сообществу за экономической и финансовой помощью для Таджикистана. При этом используются любые возможности и обратиться за поддержкой не только к западным странам и США, но к Исламским государствам (ОАЭ, Катар, Египет), то есть к тем странам, откуда потенциально может пойти финансовая помощь.

Среди стран СНГ, помимо России Таджикистан выделяет как инвесторов Казахстан и Азербайджан. Связано это с тем, что у этих республик есть свободные финансовые ресурсы для внешних инвестиции. При этом, ни Астана, ни Баку, что особенно нравится Таджикистану, не претендуют на позицию «старшего брата», как это иногда делает Россия.

## **Сотрудничество Таджикистана и России**

Говоря об интересах России в Таджикистане следует отметить, что они выстраиваются в соответствии с имеющейся политико-экономической обстановкой и существующими угрозами национальной безопасности, включая

экономическое сотрудничество, военное взаимодействие, борьбу с международным терроризмом, сотрудничество в проведении политических реформ. Москва спокойно относится к авторитарному режиму в Таджикистане и не стремится влиять на него в сторону демократизации, она предлагает свой вариант так называемой «управляемой демократии» и экономических реформ.

Российское политическое и военное присутствие дает возможность Таджикистану избежать обсуждения с Западом таких вопросов, как демократическая выборная система, права человека и борьба с коррупцией. Э. Рахмон как и другие региональные лидеры, заинтересованы в России как реальном противовесе Западу. Государства центральноазиатского региона, осознав своё стратегическое положение в современных условиях, прекрасно понимают, что период дестабилизации, не может существовать вечно и, максимально используя соперничество между Россией, с одной стороны, США, Западом и Китаем с другой стороны, посредством заключения однозначно выгодных для себя договоров и соглашений. В тоже время следует отметить тот факт, что национальные интересы России в регионе перекликаются и с национальными интересами этих государств в РФ. Что в свою очередь приводит к противоречиям национальных интересов центрально-азиатских республик внутри региона.

Внешне позиция Э. Рахмона направлена на дружбу с Россией. С одной стороны, она подкреплена поддержкой электората, около 90% населения поддерживают развитие отношений с Россией. Новый срок Э. Рахмона после выборов 2013 года как наиболее предсказуемого регионального политика для России означает продление политического влияния, военного и политического присутствия в регионе. С другой, Э. Рахмон не упускает возможность расширения всестороннего взаимодействия с другими странами, используя многочисленную финансовую помощь ЕС, НАТО, США, Китая и исламских стран. Участие республики в различных региональных международных организациях приносит неплохие дивиденды правящей элите. Россия также выступает своеобразным буфером в отношениях Таджикистана с соседями по региону, особенно это касается Узбекистана в разрешении стратегически важной проблемы использования трансграничных рек, поскольку Узбекистан выступает против всех основных таджикских гидроэнергетических проектов.

## **Взаимоотношения Таджикистана и США**

В американо-таджикских отношениях возникали периоды тесного сотрудничества и охлаждения. На наш взгляд происходило это прямо пропорционально охлаждению или потеплению отношений Таджикистана

с Россией. В начале 90-х Россия отвернулась от Таджикистана, как и от всех республик Центральной Азии, ее место постепенно заняли США и страны ЕС. Но гражданская война в стране отбросила развитие отношений на более поздний срок, тем более что в это время активизировалась политика России в республике.

Первоначально США продвигали свои интересы в Таджикистане, не принимая во внимание интересы самих стран региона, они ставили задачи:

- 1) расширить сферу своих интересов,
- 2) укрепиться в регионе,
- 3) отдалить Центральную Азию от России.

Но закрепление позиций США в Центральной Азии зависело в большей степени от их вовлеченности в процесс развития стран региона. И на первом этапе отношения с Таджикистаном, со стороны США складывались в русле осторожного внедрения в регион принципов демократии. Постепенно американская администрация пришла к пониманию того, что для стран Центральной Азии насаждение демократии без соответствующей социально-экономической базы приведет лишь к еще большей дестабилизации в регионе. В этой связи на первый план вышли инвестиционные и кредитные проекты. Наиболее тесные взаимоотношения США с Таджикистаном начали складываться после террористических актов в Нью-Йорке. Более того, обозначилось военное присутствие в республике через военный контингент коалиционных сил НАТО в рамках антитеррористической операции в Афганистане.

В период потепления отношений между Россией и Таджикистаном после 2004 года, США, тем не менее, продолжали оказывать финансовую и гуманитарную поддержку Таджикистану. В республике увеличилась сеть неправительственных организаций, спонсируемых различными американскими фондами. Расширилось образовательное сотрудничество, всё больше молодых людей получали возможность обучаться и стажироваться в Америке. Серьезную поддержку получали оппозиционные партии и движения. В Таджикистане достаточно развит сектор неправительственных организаций (НПО), поддерживаемый международным сообществом, по сути, он обеспечивает работой значительный слой населения в республике. Президент Э. Рахмон и его команда понимают, что резкое ограничение деятельности этого сектора, имеющего влияние в обществе, лишь усугубит экономические проблемы. Более того, любые радикальные изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность НПО, наверняка, вызовут громкие международные протесты и поставят под угрозу внушительный объем иностранной помощи Таджикистану. Однако, используя этот потенциал, Таджикистан не смог продвинуться в создании политических институтов

и проведении экономических реформ настолько, чтобы добиться ощутимых результатов отношениях с другими странами. США сумели добиться определенных экономических результатов в республике, они вложили капитал в наиболее выгодные отрасли хозяйства региона, причем главным образом по тем сегментам рынка, которые позволяли с ограниченными затратами получить в относительно короткие сроки наибольшую финансовую выгоду. В стране сформировалась многочисленная прослойка людей, подготовленная в вузах США и работавшая в американских организациях, которые ориентировались и действовали в соответствии с определёнными поведенческими установками западной ориентации.

Анализ американо-таджикских отношений показывает, что таджикское руководство будет продолжать и развивать свои связи с США без оглядки на Москву и Пекин. Такая политика лишней раз подтверждает, что «многовекторная дипломатия» ближайших географических соседей по Центральной Азии приносит им успех, и Душанбе придерживается курса на «дружбу со всеми» и в своих собственных интересах<sup>4</sup>.

## **Сотрудничество Таджикистана и Европейского Союза**

Для европейцев в ЦА существенное значение имеют три вещи:

- 1) оптимизация энергопотоков, чтобы быть независимыми от России,
- 2) оказание помощи в решении исторических и этнических конфликтов в регионе,
- 3) пропаганда демократических принципов.

Интересы ЕС в Таджикистане в большей степени концентрировались на оказании помощи в урегулировании межтаджикского конфликта и разрешении межстрановых противоречий, на строительстве новой политической системы в республике. Несмотря на не всегда адекватную критику и даже практику двойных стандартов, европейские институты играют в республике положительную роль. Сам факт европейского мониторинга выборного процесса и общественной жизни вынуждает политические силы республики стремиться к более цивилизованным формам политической борьбы. Вместе с тем, по мнению экспертов, одного только участия ЕС и европейских организаций недостаточно для развития таджикской демократии.

---

<sup>4</sup> Ю. Сигов, *Душанбе готов дружить с Вашингтоном. Даже если это не понравится России*, <http://nato.w-europe.org/show.php?art=539&rubr=37> 13.11.2007.



## **Внешиполитическое сотрудничество Китая и Таджикистана**

Интересы Китая в Таджикистане, складываются из: 1) использования республики в качестве сырьевой базы и рынка сбыта, 2) усиления торгово-экономического сотрудничества, 3) укрепления своего влияния в регионе. Отношения Китая с Таджикистаном в начале 90-х годов выстраивались по мере активизации Китая в регионе. Одним из первых Китай признал суверенитет Таджикистана и открыл дипломатическое представительство в Душанбе. Но у Таджикистана, так же как и у других стран региона в целом отсутствовало четкое понимание места и роли Китая в своих внешнеполитических приоритетах, и он не видел необходимости форсирования процесса сближения с Пекином. Помимо пассивности самого Китая, это определялось сложностью процесса становления государственности и трансформации экономических систем. Основные надежды стран Центральной Азии тогда были связаны с Россией и с промышленно развитым Западом, с успешными и близкими по культуре государствами Исламского мира. Китай не рассматривался в числе ключевых экономических партнеров, так как сама китайская экономика была еще слаба. По мере становления своей независимости Таджикистан стал придавать большее значение китайскому направлению своей внешней политики. В условиях нарастания негативных тенденций, вызванных внутренними проблемами, осложненной ситуацией в Афганистане, официальный Душанбе вынужден был активизировать поиск внешних гарантов своей безопасности. Поскольку Россия во второй половине 90-х годов оставалась еще крайне слаба, как в военном, так и экономическом плане, а ее политика в Центральной Азии оставалась непоследовательной, Таджикистан стал рассматривать Китай как перспективного внешнего партнера в формировании системы региональной безопасности, тем более что и сам Пекин стал проявлять в этом встречную заинтересованность.

Китай, как и Россию, волновало усиление военного присутствия США в регионе. В Пекине прекрасно понимали, что контртеррористическая операция США – это часть долгосрочной стратегии по достижению глобального доминирования. Тем не менее, китайское руководство увидело возможность заново строить отношения КНР и США путем возрождения «общего врага» в лице террористической опасности. Господствующим в Китае стало убеждение что «однополярная гегемония» США продержится еще достаточно долго, поэтому Китаю нужно приспособиться к этой гегемонии. Активизация Китая в регионе, автоматически усиливает и обостряет российско-китайскую конкуренцию в борьбе за транспортные и энергетические рынки и «кори-

доры» сбыта. Интересы Китая обеспечить экономическую безопасность не противоречат экономическому развитию Таджикистана. Китай уверенно развивается высокими темпами и республика, как и другие центрально-азиатские страны представляют весомый рынок для его растущей экономики, а также потенциальный источник весьма важных сырьевых материалов. Китай активно устанавливает связи со всеми странами Центральной Азии в различных областях. Построены новые железнодорожные пути, связывающие Китай с регионом, создаются новые совместные предприятия, разрабатываются планы строительства газо и нефтепроводов из стран Центральной Азии в Китай и дальше в страны Юго-Восточной Азии. На фоне всех остальных стран региона для Таджикистана Китай важен в первую очередь в инвестиционном плане, поскольку собственные финансовые возможности у Душанбе сильно ограничены, а явно завышенные надежды на масштабные инвестиции из России не всегда сбываются.

Открытие осенью 2004 года автодороги через перевал «Кульма» стало одним из важнейших итогов разрешения приграничных проблем Таджикистана. Транспортная доступность региона через перевал Кульма позволили подключить китайские компании к совместной разработке месторождений золота и серебра, угля и редких металлов. Китай финансово поддерживает таджикскую легкую промышленность, в частности хлопчатобумажное и шелковое производство. В настоящее время Экспортно-импортный банк КНР (ЭКСИМ-банк) уже финансирует в Таджикистане строительство гидроэлектростанций, прокладку линий электропередач, реконструкцию отдельных участков автомобильных дорог.

## **Некоторые выводы**

На разных этапах своего развития официальный Душанбе определял приоритеты внешнеполитического сотрудничества, исходя из своих политических, экономических и военных интересов. Развитие взаимоотношений между Таджикистаном и другими странами можно условно разделить на несколько этапов.

1. 1991–1996 гг. – формирование нового независимого государства и гражданская война в Таджикистане, расширение дипломатических связей;
2. 1997–2001 гг. – влияние России, которая сыграла решающую роль в прекращении кровопролитной гражданской войны в республике, поддержка Узбекистана, Ирана и ОБСЕ в мирном урегулировании межтаджикского конфликта;

3. 2001–2004 гг. – смещение внешнеполитических ориентиров в сторону усиления отношений с США и ЕС;
4. 2005–2006 гг. – постепенный возврат России в республику, декларирование политики многовекторности;
5. 2007–2015 гг. – широкое сотрудничество со всеми странами, усиление стратегии «многовекторной лояльности», укрепление позиций Китая.

Президенту Э.Рахмону удавалось использовать политическую конъюнктуру и поддерживать отношения с такими разными странами как Россия, США, Иран, Турции, страны ЕС, Китай. Существенное влияние на формирование системы взаимоотношений с другими странами в стране оказывало политическое противоборство внутри региональной элиты, но роль партий практически не просматривалась. Формирование многовекторной внешней политики в Таджикистане исходит из его национальных интересов. Для разных этапов развития страны характерны свои приоритеты внешнеполитического сотрудничества. Следуя политике «открытых дверей», Таджикистан расширяет связи и со странами Востока, и со странами Запада, ориентируясь на усиление сложившихся отношений и на установлении новых. Несмотря на то, что главным приоритетом для республики является тесное региональное сотрудничество и интеграция со странами СНГ она стремится к активному налаживанию взаимовыгодных контактов с развитыми странами мира. В республике формируются устойчивые предпосылки для развития межгосударственных экономических проектов. Будущее осуществление внешнеполитических ориентиров будет зависеть от роли и места основных мировых держав в конфигурации политических сил в регионе и их интересов в Таджикистане.

## **РЕЗЮМЕ**

Статья посвящена проблемам формирования внешнеполитической стратегии Республики Таджикистан после обретения независимости. Автор приходит к выводу, что следуя политике «открытых дверей», Таджикистан расширяет связи и со странами Востока, и со странами Запада, ориентируясь на усиление сложившихся отношений и на установлении новых. Внешнеполитические ориентиры на разных этапах развития государства показывали, что экономическая слабость не позволяла Таджикистану вести независимую и твердую внешнюю политику.

*Zarina Abdurahmanovna Dadabaeva*

## **THE FOREIGN POLICY OF TAJIKISTAN AND THE TRANSFORMATION OF THE PARTY SYSTEM**

The foreign policy of Tajikistan and the transformation of the party system. The article is devoted to the problems of formation of the foreign policy strategy of the Republic of Tajikistan after independence. The author concludes that, following the policy of «open doors», Tajikistan extends the connection with the East and with the West, focusing on strengthening existing relationships and establishing new ones. Foreign policy priorities at different stages of development of the country showed that the economic weakness did not allow Tajikistan to conduct an independent and strong foreign policy.

**KEY WORDS:** *foreign policy, the political system, the multi – vector loyalty, the national interests*

## **Библиография**

- В Таджикистане запретили деятельность ПИВТ*, <http://news.tj/ru/node/215519>.
- Ю. Сигов, *Душанбе готов дружить с Вашингтоном. Даже если это не понравится России*, <http://nato.w-europe.org/show.php?art=539&rubr=37> 13.11.2007.
- Д. Усманов, *Изменение конфигурации российского военного присутствия в Таджикистане. Влияние изменений на обеспечение безопасности в Центрально Азиатском регионе*, [в:] *Безопасность Центральной Азии: Новые вызовы, угрозы и риски*, Москва 2006.

*Анна Владимировна Канюс*

## **Политические партии Республики Беларусь: от левых до правых**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*идеология, партия, Беларусь, выборы, программа*

### **Вводная часть**

В конце 80-х начале 90-х годов на постсоветском пространстве наступает период расцвета партийного движения. Из национальных фронтов рождаются десятки партий, представляющих всю палитру электоральных настроений расконсервированного общества. В первое же десятилетие многие партии прекратили свое автономное существование, объединившись в более сильные, которые в свою очередь были широко представлены в Верховном Совете Республики Беларусь 13-го созыва (белорусский Парламент до 1996 года).

Многопартийный парламент представлял угрозу для формирования авторитарного режима А.Г. Лукашенко. После неудачной процедуры импичмента и проведенного референдума Верховный Совет прекратил свое существование как государственный законотворческий орган. В новом парламенте (Палата представителей национального собрания Республики Беларусь) присутствовали члены партий, лояльных А. Лукашенко. Политические партии не потеряли юридической возможности прохождения в парламент, но фактически он стал непартийным.

В настоящее время болезненный процесс становления белорусской многопартийности продолжается. По мнению белорусских аналитиков и ученых, политические партии не представляют серьезной политической

силы<sup>1</sup>. Среди причин такой ситуации можно назвать особенности избирательного законодательства, отсутствие возможности использования СМИ. В Беларуси зарегистрировано пятнадцать политических партий, часть из которых ведет активную электоральную борьбу. Данные демократические институты потенциальные источники перемен и трансформации общества.

## Правовые основы деятельности политических партий

Закон Республики Беларусь «О политических партиях» дает право политической партии выражать свою позицию по тем или иным вопросам развития государства<sup>2</sup>. Это происходит в основном через кампании агитации кандидатов в депутаты и на пост главы государства. Установившаяся в Беларуси мажоритарная избирательная система персонифицирует любые выборы, навязывая избирателю выбор между кандидатами, но не между политическими партийными платформами кандидатов.

Наибольшая активность политических партий возникает в период избирательной кампании. Это обусловлено не только стремлением провести кандидатов, но и тем, что в период избирательных кампаний расширяются правовые возможности. Воздействие на общественное мнение жестко регулируется законом о массовых мероприятиях (который единый как для политических структур и общественных организаций, так и для граждан), законом о печати и иных средствах массовой информации. Данные законы делают невозможным массовую пропаганду и выражение позиции партии, ограничивают использование легальных каналов доступа к избирателю.

Политическая партия для легального осуществления своей деятельности должна соблюдать внутреннее законодательство Республики Беларусь. Оно предусматривает количественный ценз членов партии (не менее 1000 граждан), которые проживают на всей территории Беларуси. Для регистрации партии необходима минимальное развитие структуры – Минская городская и не менее четырёх областных структур (организаций). Для регистрации нижестоящих структур основным условием является наличие юридического адреса организации.

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Беларусь «О политических партиях» от 5 октября 1994 года № 3266-ХІІ, <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19403266&p2>, 04.12.2013.

<sup>2</sup> См.: Закон Республики Беларусь «О политических партиях» от 5 октября 1994 года № 3266-ХІІ, <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19403266&p2>, 04.12.2013.

По состоянию на 25 июня 2012 года в Беларуси зарегистрировано 15 политических партий<sup>3</sup>. Данные партии представляют весь спектр политических идеологий и отношений к режиму. Объединяет их, пожалуй, одно – отсутствие партийных фракций и своих представителей в представительных и законодательных органах на всех уровнях власти.

## **Политическая и идеологическая классификация политических партий Беларуси**

Политическая ориентация, идеологическая доктрина, видение внешней политики и национально-культурного возрождения являются критериями для классификации белорусских партий.

Анализ заявлений по вопросам экономической и социальной сферы, а также внешней политики возможен на основании концептуальных документов партий: программ, принятых на съездах, опубликованных либо размещенных на соответствующих партийных сайтах, в сборниках материалов работы съездов.

Из 15 политических партий 7 являются оппозиционными к режиму и открыто заявляют о противостоянии действующему президенту. Это Белорусская партия «Зелёные» (БПЗ), Белорусская партия левых «Справедливый мир» (БПЛ «Справедливый мир»), Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) (БСДП), Консервативно-Христианская Партия – БНФ (КХП – БНФ), Объединенная гражданская партия (ОГП), Партия «Белорусская социал-демократическая Грамада» (БСДГ), Партия БНФ.

Восемь партий являются проправительственными, своими действиями поддерживая существующий режим: Белорусская аграрная партия (БАГ), Белорусская патриотическая партия (БПТ), Белорусская социально-спортивная партия (БС-СП), Коммунистическая партия Беларуси (КПБ), Либерально-демократическая партия (ЛДП), Республиканская партия (РП), Республиканская партия труда и справедливости (РПТиС), Социал-демократическая партия Народного Согласия (Партия Народного Согласия).

В зависимости от остальных критериев партии можно условно разделить на несколько групп. К «левым» партиям относятся БАП, КПБ, БПП, РПТиС. Их объединяет стремление к сохранению социалистического пути развития страны, где государство регулирует товарно-денежные отношения.

---

<sup>3</sup> По материалам ЦК РБ по выборам и проведению республиканских референдумов, *Сборник электоральной статистики «Выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва»*, <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-PPNS5-Itogi.pdf>, 09.02.2015.

Ко второй группе – социал-демократической можно БСДП, БСДГ, ПНС. Они выступают за социально-ориентированную экономику с государственным регулированием. Третью группу составляют партии либеральной ориентации ЛДП и ОГП, которые подчеркивают приверженность к либеральным ценностям, рыночным отношениям, многопартийности. Социальная политика, по их мнению, является двигателем экономики. На национал-демократических позициях выступают две партии: КХП-БНФ и Партия БНФ. К пятой группе относятся БПЗ, РП и БССП, для которых ценностью является здоровая экологическая среда для жизни людей, высокие стандарты качества жизни при стабильном обществе.

Краткая информация о политических целях той или иной партии находится в открытом доступе на сайте Министерства юстиции Республики Беларусь<sup>4</sup> и зачастую это единственная актуальная доступная информация.

## **Анализ программ политических партий**

Оценка экономической и социальной ситуации, отношение к вхождению в международные экономические и политические блоки открыто обсуждаются президентом страны (через государственные СМИ) и демократическими партиями (через Интернет и агитационно-пропагандистскую продукцию). Ниже приведены позиции политических партий, декларируемые ими в программных документах.

Белорусская аграрная партия своей целью считает обеспечение динамического развития агропромышленного комплекса. Для этого необходимо широкое представительство аграриев в органах власти и управления и формирование социальной рыночной экономики, которая основана на конкурентных началах при условии сочетания различных форм собственности. При этом признается государственная форма собственности, ограниченная антимонопольным законодательством, а также компенсация государством части расходов АПК. В эффективном развитии науки партия видит предпосылку роста материального производства, рационального использования имеющихся ресурсов и решение экологических проблем (особенно последствий радиационного загрязнения)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: *Материалы Министерства юстиции Республики Беларусь*, [http://minjust.by/ru/site\\_menu/about/struktura/obschestv/registr/politpart](http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/registr/politpart), 04.12.2013.

<sup>5</sup> См.: *Программа Аграрной партии*, [в:] М.Ф. Чудаков, А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др. (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002, с. 275–282.



Белорусская партия «Зеленые»<sup>6</sup> и Белорусская социально-спортивная партия БПЗ<sup>7</sup> выступают за внедрение во все отрасли промышленности, сельского хозяйства, транспорта и энергетики только чистых, энергосберегающих и безопасных технологий. Это будет условием, которое содействует здоровому образу жизни, ликвидации наркомании, курения и алкоголизма. Наиважнейшей своей задачей партии считают привлечение внимания общества и государства к проблеме воспитания, приоритета бюджетного финансирования программ охраны здоровья, спорта, экологического воспитания. Контроль возлагается в равной степени на государственный и негосударственный сектор.

Белорусская партия левых «Справедливый мир» (известная до октября 2009 года как Партия коммунистов Белорусская) выступает за признание равноправия всех видов собственности. Экономические реформы должны быть направлены на достижение высокой эффективности народного хозяйства и на обеспечение экономической безопасности государства. Вопросы видов и права собственности на землю по мнению «Справедливого мира», должны быть закреплены в конституции. Предлагается провести переориентацию налоговой, кредитной и таможенной политики на стимулирование реального сектора экономики, оптимизация налоговой нагрузки и сведение к минимуму неналоговых изъятий у субъектов хозяйствования<sup>8</sup>.

По состоянию на 2002 год основными программными задачами Белорусская патриотическая партия считала создание экономической базы для выхода из кризиса, восстановление активной роли государства в управлении народным хозяйством, немедленное прекращение ограбления народа под видом общей приватизации, введение запрета на куплю-продажу земли, предоставление дополнительных полномочий контролирующим и карательным органам в области контроля за обстановкой в республике<sup>9</sup>. Одна из основных задач партии является поддержка Президента Республики Беларусь.

---

<sup>6</sup> См.: *Программа Белорусской партии «Зелёные»*, <http://belgreens.org/2007/05/139>, 04.12.2013.

<sup>7</sup> См.: *Программа Белорусской социально-спортивной партии*: [в:] М.Ф. Чудаков, А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002, с. 260–262.

<sup>8</sup> См.: *Программа Белорусской партии левых «Справедливый мир»*, [в:] А.В. Елисеев, Е.Н. Скриган (ред.), *Партия коммунистов Беларуси: документы и материалы (1991–2006)*, Санкт-Петербург 2007, с. 55–70.

<sup>9</sup> См.: *Программа Белорусской патриотической партии*: [в:] М.Ф. Чудаков, А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002, с. 197–203.

Белорусская социал-демократическая партия Грамада (БСДП)<sup>10</sup> выступает за многоукладную (смешанную) рыночную, социальную и экологическую экономику с определенным (в рамках национальной необходимости) государственным регулированием на макроуровне<sup>11</sup>. Экономические методы регулирования производства должны основываться только на социальных критериях, отвечать требованиям общества. Налоговой и кредитной политикой государство может стимулировать производство товаров народного потребления.

БСДП выступает за сохранение гарантий социальных прав работников наемного труда и всех граждан. Экономическая и финансовая политика государства должны быть ориентированы на выполнение требований социального государства. В области жилищной политики социал-демократы выступают за государственное строительство и гибкое кредитование квартир. Получение бесплатного среднего образования и профессиональной подготовки должно быть гарантировано государством. Ведение домашнего хозяйства признается полноценной работой.

Коммунистическая партия Беларуси (КПБ)<sup>12</sup> выступает за содействие подъему и развитию социально ориентированной экономики страны. КПБ настаивает на укреплении роли государства в промышленности, сельском хозяйстве, финансово-кредитной сфере, реализации на практике конституционных гарантий участия трудящихся в управлении обществом, предприятиями, организациями и учреждениями. Выступает против частной собственности на землю и природные богатства. В международной политике КПБ поддерживает самостоятельную внешнюю политику РБ, исходя из приоритета собственных интересов и интересов союзников.

Консервативно-христианская партия-БНФ<sup>13</sup> выступает за социально-рыночную экономику, при этом государству отводится роль гаранта соблюдения законодательства всеми участниками. Главной ценностью нации партия считает белорусский язык, белорусскую культуру и традицию.

<sup>10</sup> См.: *Программа Белорусской социал-демократической партии (Грамада): Принята на объединительном съезде БСДП 29 июня 1996 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на VIII съезде БСДП (НГ) 26 июня 2004 года)*, <http://bsdpp.org/?q=bel/node/36>, 04.12.2013.

<sup>11</sup> См.: *Политические партии Беларуси – необходимая часть гражданского общества: Материалы семинара, – 2-е изд., испр. и доп./ Фонд имени Фр. Эберта, Минск 2005. с. 131–133.*

<sup>12</sup> См.: *Программа Коммунистической партии Беларуси, принятая VII(XXXIX) съездом 13 декабря 2003 года*, <http://www.comparty.by/info/programma-partii>, 04.12.2013.

<sup>13</sup> См.: *Программа Консервативно-христианской партии БНФ*, <http://www.narodnaja-partyja.org/03--Pragramy--fr--pg>, 04.12.2013.

Либерально-демократическая партия одна из многочисленных партий. Главной целью партии<sup>14</sup> является реформа парламентскими методами правового государства с многоукладной экономикой на принципах демократии и либерализма. Результатом экономических преобразований станет появление класса эффективных собственников, заинтересованных в долгосрочном развитии производства. Партия выступает за обеспечение социальных гарантий всем гражданам Республики Беларусь, совершенствование пенсионной системы и социальных выплат. Декларируют контролирование экономическими механизмами всего спектра медицинских услуг с сохранением бесплатной медицины, гибкой системы скидок в сфере здравоохранения. В сфере международных отношений – активизация отношений со всеми европейскими странами и ведущими европейскими институтами – ЕС, ОБСЕ, Советом Европы и т.д. с целью присоединения Республики Беларусь к интеграционным общеевропейским процессам.

Объединенная гражданская партия<sup>15</sup> выступает за создание эффективной и динамичной социально-рыночной экономики в Беларуси на основе частной собственности. Инвестиции, в том числе и внешние, должны стать толчком в развитии малого и среднего бизнеса. Это возможно только при стабилизации денежно-кредитной политики государства. Тогда средства, полученные от приватизации, будут пополнять бюджетный и пенсионный фонды.

Партия выступает за выборы в Парламент по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. Внешняя политика ориентирована на вхождение Беларуси в Совет Европы и в Европейский союз.

Партия БНФ<sup>16</sup> видит консолидацию белорусской нации на основе моральных ценностей. В вопросе государственного устройства поддерживает президентскую форму управления, но при уменьшении полномочий президента. Построение рыночной экономики должно повысить эффективность производства и жизненный уровень народа, что в дальнейшем позволит вступить в Европейский Союз. Построение происходит на основе свободной приватизации, при условии реформирования кредитно-денежной политики. Партия настаивает на проведении реформы земельного законодательства, допускающего возможность передачи в собственность земли и репатриацию.

---

<sup>14</sup> См.: *Программа Либерально-демократической партии*, <http://www.ldpb.net/program.php>, 04.12.2013.

<sup>15</sup> См.: *Программа Объединенной гражданской партии*, <http://new.ucpb.org/programma-partii.html>, 04.12.2013.

<sup>16</sup> См.: *Программа партии БНФ, принятая VIII-м съездом общественного объединения БНФ «Возрождение» и одобренная VI-м съездом Партии БНФ 1 декабря 2002 года*, <http://narodny.org/?p=1116>, 04.12.2013.

Главной задачей Республиканской партии в экономической сфере является поэтапный переход к социально ориентированной рыночной экономике как самоорганизующейся системе, предусматривающей развитие аграрного сектора, оптимизацию производства (переход от ресурсоёмких к наукоемким), развитие индустрии услуг, признание равноправия частной и государственной собственности<sup>17</sup>.

Республиканская партия труда и справедливости выступает за создание регулируемой, социально-ориентированной рыночной экономики, в которой взаимодействуют рыночные механизмы с установленными государством правилами, нормами хозяйственной деятельности и полной гарантией социальной защищенности людей. При этом государство обладает исключительным правом собственности на природные ресурсы, большую часть сельскохозяйственных угодий, предприятия военного комплекса, магистральный транспорт и связь<sup>18</sup>.

ПНС высказывается за государственное регулирование поэтапного перехода к рыночным отношениям, реконструкцию наиболее перспективных отраслей и производств, сдерживаемой инфляцией, ограниченной безработицей, социальными гарантиями для средне- и малообеспеченных слоев населения<sup>19</sup>. Политическая борьба должны быть ограничена строгими рамками закона и нормами морали.

Анализируя программные экономические позиции партий Беларуси отметим, что крайний левый фланг занимают КПБ и БПП, в левоцентристской позиции находятся БАП, Партия «Справедливый мир», БСДП, РПТС и РП. Право-центристские позиции в вопросах экономики занимают БС-СП, БСДГ и ПНС. Правый фланг представлен ОГП, ЛДП, партия БНФ и КХП – БНФ. Позиция партии «Зеленые» в программе четко не выражена.

В вопросах социальной политики 15 партий в своих социальных программах тяготеют к социально ориентированному государству. По вектору «максимальные – минимальные» гарантии партии можно распределить следующим образом: КПБ, БАП, Партия «Справедливый мир», БПП, ПНС, БС-СП, БСДП, РПТС, БСДГ, РП, ОГП, ЛДП, БНФ «Возрождение», КХП-БНФ.

<sup>17</sup> См.: *Программа Республиканской партии*, [в:] М.Ф. Чудаков, А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002, с. 282–312.

<sup>18</sup> См.: *Программа Республиканской партии труда и справедливости*, <http://rpts.by/283/programma-partii/>, 04.12.2013.

<sup>19</sup> См.: *Программа Социал-демократической партии народного согласия*, [в:] М.Ф. Чудаков, А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002, с. 265–275.

В вопросах внешней политики партии можно разделить на несколько групп. Первая группа партий, связывающих будущее страны с вступлением в Европейский союз и (или) налаживанием партнерства с североамериканским силовым блоком включает БСДП, БНФ «Возрождение», КХП-БНФ, ЛДП, ОГП. Вторая группа придерживается политики добрососедства и нейтралитета: Партия «Зелёные», БСДГ, БС-СП, РП, ПНС. Третья группа партий, связывающих экономические и политические преобразования с налаживанием тесного сотрудничества с Россией, странами СНГ и возможной интеграцией в конфедерацию славянских стран: БАП, КПБ, Партия «Справедливый мир», РПТС, БПП.

Деление партий по программным заявлениям является достаточно условным, не показывающим всю сложность межпартийных отличий и отношений. Электоральные слабости партийных позиций проявляются в неспособности влиять на политические процессы. Этому способствуют следующие причины.

Политические программы партий зачастую имеют десяти и двадцатилетнюю редакцию. Они мало чем изменились с момента перестройки и обретения независимости Беларуси. Результатом отсутствия научно обоснованных и конструктивных программ стал высокий уровень популизма, выражающегося в общих фразах и добрых пожеланиях без учета современной политической и экономической реальности. Партии не предлагают конкретных мер и шагов для перехода к рыночной экономике, не разрабатывают на основе анализа ситуации мер и способов достижения поставленных задач.

Политические партии действуют в одном политической поле используя схожие идеологические установки. Но при идеологической схожести не происходит объединительных процессов. Это увеличивает непонимание электората различий идеологии и программы таких партий как КХП-БНФ и Партии БНФ, нескольких социал-демократических партий.

Политическим партиям сложно найти свою аутентичную социальную базу. Члены всех партий и их сторонники занимают практически одни и те же социальные и демографические слои. Это вызывает конфликты между партийными структурами в борьбе за локальных лидеров. В условиях недифференцированного общества, отсутствия среднего класса как основы полноценной социальной базы для появления многопартийности, разобщенности рабочего профсоюзного движения представляется невозможным определить кого реально представляет та или иная партия.

Низкий уровень развития партии как структуры привел к концентрации партийных организаций в г. Минске и крупных городах. Районная партийная сеть представлена в незначительной мере и характеризуется незначительной организационной работой. Этому способствуют как внутривнутрипартийные про-

тиворечия, борьба за лидерские позиции в партии и демократическом межпартийном лагере, так и противодействие властей, особенно региональных.

В свою очередь партийное развитие сдерживает отсутствие представителей партий в исполнительной и законодательной власти. Партийные лидеры, таким образом, лишены возможности быть посредниками выражения интересов своих сторонников и социальных слоев населения между обществом и государством, стать тем необходимым звеном, на которое могут рассчитывать граждане в принятии политических решений и контроле власти. Показательным является статистика присутствия партийных представителей в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь (ПП НС РБ). В 2000 году было выбрано 16 представителей от 6 политических партий. В 2004 году их количество уменьшилось до 12 депутатов от 3 партий (КПБ – 8, БАП – 3 и ЛДП – 1). В 2008 году выбрано было только 7 депутатов от двух партий. Коммунисты провели шесть депутатов и аграрная партия одного представителя<sup>20</sup>. Участие политических партий в последней парламентской кампании 2012 года рассмотрим несколько подробнее.

### **Участие политических партий в избирательной кампании**

18 июня 2012 года Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко подписал Указ №276 «О назначении выборов в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва». С момента опубликования Указа начинается избирательная кампания, в которой любая политическая партия может проявить себя в формировании избирательных комиссий разного уровня, выдвижении кандидатов и проведении агитационных кампаний, организации долгосрочного и краткосрочного партийного наблюдения.

Политические партии применили разную тактику в зависимости от своей стратегии: активное участие до конца избирательной кампании во всех этапах кампании (комиссии, кандидаты, наблюдение) с максимальной агитационной кампанией; активное участие до определенного этапа избирательной кампании с максимальной агитационной кампанией и снятием кандидата; активное участие в кампании против выборов но с выставлением представителей в комиссии и систему межпартийного наблюдения с максимальной агитационной кампанией; пассивное участие в избирательной кампании

---

<sup>20</sup> У.К. Кошук [і інш.] *Палітычныя партыі Беларусі: гісторыя і сучаснасць*, Мінск 2011, с. 175.

самого кандидата при активности в выдвижении членов комиссий и наблюдателей.

По данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов девятью политическими партиями было выдвинуто 265 претендентов в кандидаты, что составляет 53,4% от всех выдвинутых кандидатов<sup>21</sup>. В среднем на 110 округов таким образом приходилось более двух кандидатур на пост. Регистрацию прошли 205 кандидата.

Исходя из стратегии бойкота выборов за неделю до дня голосования – 15 сентября съезды Партии БНФ и ОГП принимают решение об отзыве своих кандидатов – 65 человек.

На 23 сентября в бюллетенях для голосования осталось 140 кандидатов баллотирующихся в 87 округах. В крупных городах количество партийных кандидатов достигало максимального количества – трех на один округ, в сельских округах – ноль. Избиратели в 23 округах могли голосовать только за беспартийных и часто безальтернативных кандидатов. Партии, оставшиеся в избирательной кампании выдвигали следующее количество кандидатов: Белорусская аграрная партия – 1; Белорусская партия левых «Справедливый мир» – 28; Белорусская социал-демократическая партия (Грамада) – 11; Белорусская социально-спортивная партия – 1; Коммунистическая партия Беларуси – 20; Либерально-демократическая партия – 70; Республиканская партия труда и справедливости – 8.

Депутатами пятого созыва Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь стало пять партийцев, представляющих три политические партии: Белорусская аграрная партия – 1; Коммунистическая партия Беларуси – 3; Республиканская партия труда и справедливости – 1 депутат.

Даже если принять во внимание, что все представленные в парламенте партии заявляют в программах левоцентристскую идеологию, количество депутатов недостаточно для создания межпартийной фракции. Таким образом, возможности осуществления партийных программ фактически сведены к нулю.

В парламентской избирательной кампании 2012 года 9 политических партий выдвинули своих представителей в парламент. Это 4 оппозиционных: Белорусская партия левых «Справедливый мир», БСДП, ОГП, Партия БНФ. Две последние применили стратегию бойкота. Из явно пропрезидентских на всех этапах кампании приняли участие БАП, БС-СП, КПБ, ЛДП, РПТиС.

---

<sup>21</sup> По материалам ЦК РБ по выборам и проведению республиканских референдумов, *Сборник электоральной статистики «Выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва»*, <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-PPNS5-Itogi.pdf>, 09.02.2015.

В наблюдении за ходом голосования приняли участие 12 партий. Из них 6 оппозиционных: БП «Зелёные», Белорусская партия левых «Справедливый мир», БСДП, КХП– БНФ, ОГП, Партия БНФ; и 6 про президентских: БАП, БС-СП, КПБ, ЛДП, РП, РПТиС. Три политические партии не приняли участие в избирательной кампании: БСДГ, БПП и Партия Народного Согласия.

Институт политической партии в Беларуси переживает глубокий и затяжной кризис. Ограничение участия в законотворческой и исполнительной деятельности приводит к невозможности создания адекватных партийных программ и консервации внутреннего состояния партии. Оппозиционные партии, находясь в постоянной зоне дискомфорта применяют разнообразные тактики ведения избирательной кампании, объединяясь в разнообразные союзы, заключая коалиции, проводя совещания и круглые столы. Существование широкого сектора пропрезидентских партий позволяет с одной стороны легализовать существующую власть через активное использование данного «демократического института» и уменьшить степень влияния оппозиционных партий.

Наличие множества партий в Беларуси не является свидетельством многопартийной системы. В настоящее время это основание для борьбы идеологий, но не социальных интересов. В тоже время, существующие партии при уменьшении влияния негативных факторов могут стать основанием для развития многопартийной системы, в которой политические партии включатся в систему власти и смогут влиять на принятие решений по наиболее важным проблемам.

## РЕЗЮМЕ

В 90-е годы XX века в Беларуси появились десятки партий, пятнадцать из которых сохранили регистрацию до настоящего времени. Многопартийный парламент представляет угрозу для формирования авторитарного режима. Представительство партий в белорусском парламенте минимально. В современной Беларуси политические партии не представляют серьезной политической силы из-за внутрипартийных проблем и вытеснения партий из политической жизни в государстве. В Беларуси зарегистрировано пятнадцать политических партий, часть из которых ведет активную электоральную борьбу. Данный демократический институт рассматривается как потенциальный источник перемен и трансформации общества.



Hanna Vladimirovna Kanius

## POLITICAL PARTIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS: FROM LEFT TO RIGHT

Political parties in modern Belarus have not got any real political power, being removed from the country's political life and having internal problems. Fifteen political parties are registered in Belarus and only a part of them carry out active political work to attract votes. These democratic institutions are considered a potential source of changes and social transformation.

**KEY WORDS:** *ideology, party, Belarus, elections, program*

### Библиография:

А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002.

Закон Республики Беларусь «О политических партиях» от 5 октября 1994 года № 3266-ХІІ, <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19403266&p2,04.12.2013>.

И.В. Котляров, *Социология политических партий*, Минск 2011.

*Материалы Министерства юстиции Республики Беларусь*. [http://minjust.by/ru/site\\_menu/about/struktura/obschestv/registr/politpart,04.12.2013](http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/registr/politpart,04.12.2013).

*Сборник электоральной статистики «Выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь пятого созыва»*, <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-PPNS5-Itogi.pdf,09.02.2015>.

*Материалы Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов*. <http://rec.gov.by/Elections-PP5,04.12.2013>.

*Политические партии Беларуси – необходимая часть гражданского общества: Материалы семинара*, – 2-е изд., испр. и доп./ Фонд имени Фр. Эберта, Минск 2005.

*Программа Белорусской партии «Зелёные»*, <http://belgreens.org/2007/05/139,04.12.2013>

А.В. Елисеев, Е.Н. Скриган (ред.), *Партия коммунистов Беларуси: документы и материалы (1991–2006)*, Санкт-Петербург 2007.

*Программа Белорусской социал-демократической партии (Грамада): Принята на объединительном съезде БСДП 29 июня 1996 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на VIII съезде БСДП (НГ) 26 июня 2004 года)*, <http://bsdp.org/?q=be/node/36,04.12.2013>

*Программа Коммунистической партии Белоруси, принятая VII(XXXIX) съездом 13 декабря 2003 года, <http://www.comparty.by/info/programma-partii>, 04.12.2013.*

*Программа Консервативно-христианской партии БНФ, <http://www.narodnaja-partyja.org/03--Pragramy--fr--pg>, 04.12.2013.*

*Программа Либерально-демократической партии, <http://www.ldpb.net/program.php>, 04.12.2013.*

*Программа Объединенной гражданской партии, <http://new.ucpb.org/programma-partii.html>, 04.12.2013.*

*Программа партии БНФ, принятая VIII-м съездом общественного объединения БНФ «Возрождение» и одобренная VI-м съездом Партии БНФ 1 декабря 2002 года, <http://narodny.org/?p=1116>, 04.12.2013.*

*Программа Республиканской партии труда и справедливости, <http://rpts.by/283/programma-partii/>, 04.12.2013.*

В. Ровдо, *Сравнительная политология: учеб. пособие. В 3 ч. Ч. 3*, Вильнюс 2009.

М.Ф. Чудаков, А.Е. Вашкевич, С.А. Альфер и др (ред.), *Политические партии: Беларусь и современный мир*, Минск 2002.

*Anita Rodiņa*

## Constitutional Regulation on the Oath of the State President. Case of the Republic of Latvia

**KEY WORDS:**

*constitution, the State President, an oath, taking of the oath, content of the oath, breach*

### Introduction

Since ancient times the oath has been a form of manifesting faithfulness and loyalty and is known as a traditional model of pledging faithfulness<sup>1</sup>. The oath, undoubtedly, is one of the oldest legal instruments which have been retained in the constitutional regulation of many countries. Definitely, the oath has not lost its initial meaning even now, since, when the oath is taken, it is always expected that the person promises to abide by what has been expressed by the formula of the oath<sup>2</sup>.

The oath can have a range of diverse subjects. However, the oath of the Head of the State, *inter alia*, the State President, is one of the most typical oaths in constitutional law. One might even assert that the oath is the main feature of the Head of the State<sup>3</sup>. Likewise, Article 40 of the Satversme [Constitution] of the Republic of Latvia (hereinafter – the Satversme) provides that the State President, upon assuming the duties of office, gives a solemn affirmation (oath)<sup>4</sup>. The oath

<sup>1</sup> S. Osipova, *Zvērests ir sena tradīcija, kur jāievēro precīza forma* “Jurista vārds”, 25.oktobris, 2011, Nr 43 (690).

<sup>2</sup> *Black's Law Dictionary*, Thomson West 2004, p. 1101.

<sup>3</sup> R.L. Maddex, *The U.S. Constitution A to Z*, Washington DC: CQPress 2002, p. 339.

<sup>4</sup> The Satversme provides: “40. The President, upon taking up the duties of office, at a sitting of the Saeima, shall take the following solemn oath: “I swear that all of my work will

of the State President has not been explored in theory and practice. Therefore, the aim of this article is to examine the constitutional importance of the oath of the Latvian State President, as well as to analyse its procedural and substantive aspects.

## State President as one of the Subjects of the Oath in the Latvian Constitution

Article 40 of the Satversme of the Republic of Latvia, since its coming into force on 7 November 1922, establishes the constitutional regulation of the solemn affirmation (oath)<sup>5</sup> of the State President. This Article of the Satversme has been amended once. The initial wording of Article 40 of the Satversme provided that “The President, upon taking up the duties of office, at the nearest sitting of the Saeima following election, shall take [...]”. With the amendments of 2007 the words “at the nearest .. following election” were deleted from Article 40 of the Satversme. Concurrently with the amendments to the Satversme a special law was adopted – the Law on Elections of the President of the State<sup>6</sup>, which comprises the procedural aspects of taking the oath.

The Satversme provides that beside the oath taken by the President of the State, the solemn promise must be given also by the members of the Saeima [Parliament]<sup>7</sup>. However, the solemn promise of the members of the Saeima is

---

be dedicated to the welfare of the people of Latvia. I will do everything in my power to promote the prosperity of the Republic of Latvia and all who live here. I will hold sacred and will observe the Constitution of Latvia and the laws of the State. I will act justly towards all and will fulfil my duties conscientiously.” The Constitution of the Republic of Latvia. HYPERLINK “<http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>” <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 14.10.2015.

<sup>5</sup> In Latvian the word “promise” (affirm) means “to express readiness, preparedness (to give, perform, do); allow (someone) to expect that (something) will happen (will be given, performed, done), but “to take an oath” is explained as “to solemnly pledge, promise”. A dictionary of legal terms explains that an oath is a solemn public pledge, which a person or an official takes in cases provided for by law or other legal acts. In view of the linguistic content and meaning of both terms, as well as their legal understanding, the terms included in Article 40 of the Satversme – “solemn promise” and “oath”, essentially, should be seen as synonyms. Even though the oath is a more ancient expression of loyalty, the solemn affirmation has been created [named] as an alternative to an oath, respecting those persons, who cannot take an oath because of subjective reasons, for example, religious, ethical and other considerations. Therefore in the article term “oath” means the same as the “affirmation” and “solemn promise”. *Latviešu valodas vārdnīca*. <http://www.tezaurs.lv/lv/?vards=sol%C4%ABt> [accessed on 2015-07-17]; *Juridisko terminu vārdnīca*, Rīga: Nordik 1998, 301.lpp.

<sup>6</sup> Valsts Prezidenta ievēlēšanas likums. Latvijas Vēstnesis. 2007. gada 17. maijs, Nr. 79.

<sup>7</sup> Article 18 of the Satversme says: “A person elected to the Saeima shall acquire the mandate of a Member of the Saeima if such person gives the following solemn promise: “I, upon

a novelty in the Latvian constitutional regulation. Article 18 of the Satversme, which establishes the constitutional status of the solemn promise of the Saeima member, was amended in 2002<sup>8</sup>. It is clear that Article 40 of the Satversme is similar to Article 18 of the Satversme as regards terminology. Article 40 of the Satversme has served as a source of inspiration and has been used in elaborating the solemn oath of the member of the Saeima<sup>9</sup>. Both oaths are similar also as to their contents. During the debates regarding the text of the oath by a member of the Saeima, it was noted that “[...] there are no grounds to worry that the texts of the promise given by a member of the Saeima would differ to a certain extent from the promise given by the President of the State upon taking up the office. This does not mean in the least that this could cause conflicts. However, there is another issue. The procedure of election and the powers of office of the member of the Saeima and the State President are different”<sup>10</sup>. The comparison of the oath taken by a member of the Saeima and the State President reveals that, due to objective reasons, the obligation to strengthen the Latvian language as the only official language has not been encoded *expressis verbis* into the oath of the State President. Similarly, the text of the oath taken by a member of the Saeima does not comprise such terms as “to the welfare of the people of Latvia”, “prosperity”, “acting justly”. In difference to the solemn affirmation by a member of the Saeima, the oath of the President of the State does not comprise a reference that it is taken “before the people of Latvia”.

The obligation of other constitutional institutions and officials to take an oath follows from a number of legal acts. For example, judges must take the oath in accordance with the law “On Judicial Power”<sup>11</sup>, the Constitutional Court Law<sup>12</sup>, sworn advocates take the oath in accordance with Advocacy Law of the Republic of Latvia<sup>13</sup>, sworn notaries – in accordance with Notariate Law<sup>14</sup>. It must be

---

assuming the duties of a Member of the Saeima, before the people of Latvia, do swear (solemnly promise) to be loyal to Latvia, to strengthen its sovereignty and the Latvian language as the only official language, to defend Latvia as an independent and democratic State, and to fulfil my duties honestly and conscientiously. I undertake to observe the Constitution and laws of Latvia.”” The Constitution of the Republic of Latvia. <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 14.10.2015.

<sup>8</sup> Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 70 (2645), 10.05.2002.

<sup>9</sup> See, for example, Latvijas Republikas 7.Saeimas pavasara sesijas otrā (ārkārtas) sēde 2002.gada 10.aprīlī, [http://saeima.lv/steno/2002/st\\_1004a/st1004a.htm](http://saeima.lv/steno/2002/st_1004a/st1004a.htm), 14.10.2015.

<sup>10</sup> Latvijas Republikas 7.Saeimas pavasara sesijas otrā (ārkārtas) sēde 2002.gada 10.aprīlī, [http://saeima.lv/steno/2002/st\\_1004a/st1004a.htm](http://saeima.lv/steno/2002/st_1004a/st1004a.htm), 14.10.2015.

<sup>11</sup> Law On Judicial Power. <http://www.vvc.gov.lv>, 14.10.2015.

<sup>12</sup> Constitutional Court Law. <http://www.vvc.gov.lv>, 14.10.2015.

<sup>13</sup> Advocacy Law of the Republic of Latvia. <http://www.vvc.gov.lv>, 14.10.2015.

<sup>14</sup> Notariate Law, <http://www.vvc.gov.lv>, 14.10.2015.

also noted that the Experts' Group for Improving Governance, established by the President of the State, in its proposals on improving the work of the Cabinet has included a recommendation that an oath could be taken also by the Cabinet members<sup>15</sup>. However, at present the constitutional regulation in Latvia establishes the oath of two constitutional institutions: the State President and members of the Saeima.

## **Constitutional Regulation on the Oath of the State President. Constitutional Consequences of the Oath**

Similarly to the majority of European states, the Latvian constitutional regulation also comprises the three most important aspects of the oath by the State President. First, acquiring the office of the State President is linked with the taking of the oath. The oath is an integral part of the office of the State President. A legal norm with the same constitutional meaning is included also in Para 81 of the Estonian Constitution<sup>16</sup>, Article 56 of the Federal Constitution of Germany<sup>17</sup>, Article 130 of the Polish Constitution<sup>18</sup>. The State President of Greece<sup>19</sup>, the State President of Lithuania<sup>20</sup>, as well as presidents of other states must take the oath. Secondly, the Satversme defines the time, when the State President comes into office, as well as [procedural] aspects of giving the oath. Thirdly, similarly to the constitutional regulation of the majority of states<sup>21</sup>, the Satversme comprises also the text of the oath.

<sup>15</sup> *Opportunities for Improving Work of the Cabinet of Ministers*. [in:] *Priekšlikumi Latvijas publiskās varas pilnveidošanai. Ekspertu grupas pārvaldības pilnveidei materiāli*, Rīga: Latvijas Vēstnesis 2015, p. 280.

<sup>16</sup> The Constitution of the Republic of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>, 14.10.2015.

<sup>17</sup> Basic Law of the Federal Republic of Germany. [https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fcb703634dcd/basic\\_law-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fcb703634dcd/basic_law-data.pdf), 14.10.2015.

<sup>18</sup> The Constitution of the Republic of Poland of 2<sup>nd</sup> April, 1997. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 14.10.2015.

<sup>19</sup> The Constitution of Greece. Article 33. <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl50.html#A33>, 14.10.2015.

<sup>20</sup> Constitution of the Republic of Lithuania. Article 82. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>, 14.10.2015.

<sup>21</sup> For example, a precise text of the State President's oath is included in Para 81 of the Estonian Constitution, Article 65 of the German Federal Constitution, the first part of Article 2 (last paragraph) of the Constitution of the USA, Article 56 of the Constitution of Finland, Article 33 of the Constitution of Greece. The constitutional regulation of Lithuanian should be mentioned as an exception. The text of the Constitution of Lithuania (Article 82) provides the core elements of the content of the State President's oath, but not a precise text of the oath. The Constitution provides that the State President takes an oath to be loyal

Even though in practice focus is upon the election of the State President, the moment when the State President takes the oath is constitutionally more important. This is because from this exact moment [of taking the oath] it can be considered that the State President has come into office. To word it differently: as of the moment of taking the oath it can be considered that the State President has assumed his/her duties of office. This means that the legal importance of the oath by the State President is undeniable: it is the legal dividing line, after crossing it, the official may commence performing his/her duties of office<sup>22</sup>.

The taking of the oath is not an obligation of the newly elected State President, but it is his/her right. A person, who has been elected State President, has also the right to refuse to take the oath. That would be possible, if from the moment of electing the State President until the moment of taking the oath such subjective or objective circumstances have become apparent that might prohibit the newly elected State President to become the State President. The consequences of such refusal are unequivocal: if the newly elected State President refuses to give the oath on the date set by the Presidium of the Saeima, new presidential elections are held<sup>23</sup>.

Since the State President, by taking the oath, assumes the office of the Head of State, he must resign from other offices before giving the oath, *inter alia*, he must resign from his/her seat as the member of the Saeima. The regulation of Article 38 of the Satversme is clear: the office of the State President cannot be combined with any other office. If a person, who has been elected the State President, due to any considerations refuses to resign from a previous office, then it means that he also gives up the office of the State President.

The oath of the State President is personal as to its nature, since it is taken by a particular one person<sup>24</sup>. The oath is a public act, which is taken in the presence of other persons. However, at the same time it must be underscored that the oath of the State President is a unilateral legal act<sup>25</sup>. This means that the oath of the State President is not accepted by any official or institution. Another aspect of the oath should also be underscored: the oath, even though it is a unilateral legal

---

to the Republic of Lithuania and the Constitution, to perform his duties conscientiously, to treat everyone equally fair. The precise text of the State President's oath is set out in Law on the President. See, Law on the President. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=386194](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=386194), 14.10.2015.

<sup>22</sup> J. Pleps, *Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedent*, "Jurista vārds", Nr 29 (287), 20.08.2003.

<sup>23</sup> Valsts prezidenta ievēlēšanas likums: LR likums, "Latvijas Vēstnesis" Nr 79 (3655), 17.05.2007, Article 14.

<sup>24</sup> P. Horwitz, *Honor's Constitutional Moment: The Oath and Presidential Transitions*, "Northwestern University Law Review", Vol. 103, 2009, p.1068.

<sup>25</sup> J. Pleps, *Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedent*, "Jurista vārds", Nr 30 (288), 27.09.2003.

act, has an addressee. In view of the place, where the oath is taken, – the Saeima, it could be concluded that the Saeima is the addressee of the oath<sup>26</sup>. However, such conclusion cannot be considered as being exhaustive. Even though the State President is elected by the Saeima, it must be held that the State President is elected by the people, but through the mediation of the Saeima. The text of the oath comprises significant values of the state and society, which primarily link the President to the people. The state exists because of the people, and also all constitutional institutions, the State President among them, function for them. Therefore the subject of the State President's oath first and foremost is the people, which is the supreme value of the state<sup>27</sup>.

Pursuant to Article 35 of the Satversme, the State President is elected for the term of four years. This means, that the four years of the State President's term in office expire four years after taking of the oath, formally and mathematically not coinciding with the date, when the successive State President takes the oath. Thus, for example, the mandate of the State President A.Bērziņš expired four years after taking the oath – on 7 July 2015 (at midnight, when the respective day of 7 July ended); however, the newly elected State President R. Vējonis gave the oath on 8 July 2015 at the ceremonial sitting of the Saeima. The oath of the State President does not ensure the continuity of the institution of the State President. Even though for a brief moment, but actually for a [very brief] moment Latvia is without the State President. Pursuant to Article 52 of the Satversme, during this period the duties of the State President are assumed by the Speaker of the Saeima. Likewise, in those cases, when the State president has been removed from office or for any other reason the elected State President is prevented from taking the oath, the period of time, when the functions of the State of the Head are performed by the acting Head, is prolonged.

## **Procedural Aspects of the Oath or the Theory and Practice of Taking the Oath**

The procedure for taking the oath of the State President or the procedure of swearing is defined by the Satversme, as well as the Law on Election of the State President. The constitutional tradition is also of great importance, because in Latvia the procedure, in which the State President takes the oath, is not described in such a detailed way as, for example, in Lithuania, where the procedure of

<sup>26</sup> K. Hakelis, *Zvērests un zvērināšanas tiesības, ieceļot tiesu varai piederīgas personas*, "Jurista vārds", Nr 22 (289), 10.06.2003.

<sup>27</sup> G. Kūtris, *Satversme ir jāciena kā dokuments, ko esam paši sev pieņēmuši*, "Jurista vārds", Nr 45 (744), 06.22.2012.



inauguration is extensively defined in a legal act – the Law on the President<sup>28</sup>. One might even say that each State President<sup>29</sup> in Latvia has brought something new into the inauguration of the State President.

The Satversme provides that the oath is taken during a sitting of the Saeima. The norm that has been included in the Satversme means that the constitutional legislator has defined the place, where the oath must be taken: in the place, where the Saeima is located, and in its procedural form of work – at a sitting. In the recent years the State President takes the oath in a special – ceremonial – sitting of the Saeima. This parliamentary tradition was introduced at the time, when President V. Viķe-Freiberga was in office, i.e., there is only one item on the agenda of the sitting – the taking of the oath by the State President. In view of the amendments introduced to Article 40 of the Satversme, the time for taking the solemn affirmation of the State President is set by the Presidium of the Satversme, taking into consideration the term of office of the incumbent State President<sup>30</sup>. The general assessment of the taking of the oath allows concluding that the time, when the oath is taken, has been first of all defined by the peculiarity of the constitutional regulation (taken at the nearest sitting), as well as practical possibilities (election linked passions and time<sup>31</sup>). For example, G. Zemgals took the oath within a couple of hours following the election – on 8 April 1927, when it was established, at what time G. Zemgals, who himself did not participate at the Saeima sitting, when the election of the State President was held, would be able to “take over the official mandate of the President and take the solemn oath”<sup>32</sup>. After the statehood of Latvia was restored and the Satversme reinstated, due to objective reasons 8 July has become established as the date of the inauguration of the State President. This is not a specifically chosen date. The taking of the oath by the newly elected State President G. Ulmanis (pursuant to the provisions of the Satversme) was organised on the following day after the election – 8 July 1993<sup>33</sup>. All successive Presidents (G. Ulmanis (second term in office), V. Viķe-

---

<sup>28</sup> Law on the President, Article 5. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=386194](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=386194), 14.10.2015.

<sup>29</sup> Latvia have had the following State Presidents elected in accordance with the Satversme: J. Čakste (1922.–1927.); G. Zemgals (1927.–1930.); A. Kviesis (1930.–1936.); G. Ulmanis (1993.–1999.); V. Viķe-Freiberga (1999.–2007.); V. Zatlers (2007.–2011.); A. Bērziņš (2011.–2015.); R. Vējonis (2015.). K. Ulmanis who performed functions of the Head of the State (1036.–1940.) have never been elected as the State President.

<sup>30</sup> Valsts prezidenta ievēlēšanas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis Nr. 79 (3655), 17.05.2007.

<sup>31</sup> R. Treijs, *Latvijas prezidenti 1918–1940*, Rīga: Latvijas Vēstneša bibliotēka, 2004, 23.–57. lpp.

<sup>32</sup> A. Auziņš, R. Ādmīdiņš, *Brīvās Latvijas prezidenti*, Rīga: Jumava, 2003, 43.lpp.

<sup>33</sup> Latvijas Republikas 5.Saeimas sēde. 1993.gada 8.jūlijā. [http://saeima.lv/steno/st\\_93/080793.html](http://saeima.lv/steno/st_93/080793.html), 14.10.2015.

Freiberģa (two terms in office), V. Zatlers and A. Bērziņš) have taken the oath on 8 July. The incumbent State President R. Vējonis took the oath this summer – on 8 July 2015<sup>34</sup>. Definitely, the sitting at which the State President must take the oath, must be a priority or it must be “the nearest Saeima sitting” after the State President’s term of office has expired.

The “taking” of the oath means that the person speaks it by pronouncing the words orally. The taking of the oath does not mean that the person must mandatorily speak it by heart. The person taking the oath may read it. Sometimes the person taking the oath places his/her hand on heart, thus, very symbolically pointing to the importance of the oath for the individual taking it. In Latvia, this tradition has appeared in recent years, when V. Zatlers and R. Vējonis placed the right hand on heart while taking the oath. G.Ulmanis has said that during taking of the oath “would have liked to place my hand also on the Bible, since the solemnity of the moment is close to a prayer – it is addressing a higher force”<sup>35</sup>.

The oath must be taken in Latvian – in the language, in which the formula of the oath has been drawn up. The taking of the oath in Latvian also points to the importance of the supreme value – the Latvian language, and additionally highlights its constitutional status. Taking of the oath in a foreign language is inadmissible. Pursuant to the first part of Section 23 of Official Language Law, the Latvian language must be used in official communication, abiding by the valid norms of the literary language<sup>36</sup>. In the official communication, as a special field of communication, the literary form of the Latvian language must be used, which is common [should be common] to all inhabitants of Latvia<sup>37</sup>.

The Satversme does not provide that the State President’s oath should be signed. The Saeima Rules of Procedure do not regulate the signing of the State President’s oath either. However, in accordance with the constitutional tradition, after the oath has been solemnly taken orally, it is always signed. This tradition was introduced since the first State President – J. Čakste – took the oath<sup>38</sup>. Obviously, the signed text of the State Presidents’ oath serves as a testimony that the particular person has come into office of the State President. The taking of the oath by a member of the Saeima is constructed similarly in the Satversme. The second sentence of Article 18 of the Satversme has been constructed in a way to comprise the prerequisite that a person elected to the Saeima acquires the mandate of a mem-

<sup>34</sup> Latvijas Republikas Saeimas 2015. gada 08. jūlija ārkārtas sesijas sēdes darba kārtība. [http://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS2\\_DK.nsf/DK?ReadForm](http://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS2_DK.nsf/DK?ReadForm), 12.10.2015.

<sup>35</sup> A. Auziņš, R. Ādmīdiņš, *Brīvās Latvijas prezidenti*, Rīga: Jumava, 2003, 89.lpp.

<sup>36</sup> Valsts valodas likums: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 428/433 (1888/1893), 21.12.1999.

<sup>37</sup> E. Levits, *Par latviešu valodu Satversmes 4. pantā nacionālas valsts kontekstā*, “Jurista vārds”, 25.10.2011, Nr 43 (690).

<sup>38</sup> A. Auziņš, R. Ādmīdiņš, *Brīvās Latvijas prezidenti*, Rīga: Jumava, 2003, 21.lpp.

ber of the Saeima, if he or she takes the oath at a Saeima sitting and confirms it by signing<sup>39</sup>. The signing of the affirmation given by a member of the Saeima has been enshrined in the second part of Para 3 of the Saeima Rules of Procedure<sup>40</sup>.

In taking the oath, the text of the oath must be strictly abided by, amendments to it are prohibited. If any deviations from the text of the oath are made or if the elected State President refuses to take the oath or to sign it, or makes disclaimers upon signing it, then it must be considered that the President has not taken the oath. Until now all State Presidents of Latvia in taking the oath have abided by the formula included in Article 40 of the Satversme precisely. In Latvia the Speaker of the Saeima controls, whether the State President has taken the oath in compliance with the Satversme, the Speaker has the right to request that the oath is retaken, if deviations from the text of the oath have been made. In this respect, it is worth recalling the fact that the President of the USA B. Obama, in taking the oath for the first time (in 2009) pronounced in imprecisely, mixing the order of words<sup>41</sup>. His mistake occurred because the Supreme Court Judge Roberts tried to pronounce the text of the oath, which then had to be repeated by the State President, by heart, thus [possibly due to anxiety] mixing the order of words<sup>42</sup>. On the next day this mistake was settled at the White House, when B. Obama retook the oath<sup>43</sup>.

## **Content of the President's Oath**

The oath of the State President is comparatively short and laconic; the constitutional legislator has tried to include into it the fundamental values of the State<sup>44</sup>. The oath of the Latvian State President is not as short as, for example, the oath

---

<sup>39</sup> Latvijas Republikas 7.Saeimas pavasara sesijas otrā (ārkārtas) sēde 2002.gada 10.aprīlī. [http://saeima.lv/steno/2002/st\\_1004a/st1004a.htm](http://saeima.lv/steno/2002/st_1004a/st1004a.htm), 12.10.2015.

<sup>40</sup> Saeimas kārtības rullis: LR likums. Latvijas Vēstnesis, 96 (227), 18.08.1994.

<sup>41</sup> The taking of the oath can be watched on *youtube* channel: Barack Obama Oath of Office. [https://www.youtube.com/watch?v=274\\_VdeckAU](https://www.youtube.com/watch?v=274_VdeckAU), 12.10.2015.

<sup>42</sup> *Obama Isn't the First President to Retake Oath -- or Forgo Bible*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/22/AR2009012203769.html>, 12.10.2015.

<sup>43</sup> *Obama retakes oath of office after inauguration stumble*, <http://www.theguardian.com/world/2009/jan/23/barack-obama-oath-inauguration>, 12.10.2015. Retaking of the oath can be watched on *youtube* channel: *Obama retakes oath of office after Roberts' mistake*. [https://www.youtube.com/watch?v=KTPEdQ\\_MpUE](https://www.youtube.com/watch?v=KTPEdQ_MpUE), 12.10.2015.

<sup>44</sup> On the compliance of the decree of the President of the Republic of Lithuania (NO. 40) "On granting citizenship of the Republic of Lithuania by way of exception" of 11 April 2003 to the extent that it provides that citizenship of the Republic of Lithuania is granted to Jurij Borisov by way of exception with the Constitution of the Republic of Lithuania and paragraph 1 of Article 16 of the Republic of Lithuania's Law on Citizenship: Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania on 30 December 2003 in Case No. 40/03, para 7. <http://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1245/content>, 12.10.2015.

of the State President of the USA, and yet, it comprises “general constitutional values”, which are most important for the people<sup>45</sup>. Thus, one might say that the text of the oath or its material manifestation is a kind of written “leitmotif” for the State President in performing the duties of office. Former State President G. Ulmanis has said the following: “I do not forget my oath a single day and I know that it will stay with me for the rest of my life – also when I shall no longer be the State President”<sup>46</sup>.

Traditionally the oath of the State President consists of three parts: the first part is the so-called introductory part, consisting of the first two words of the oath “I swear”. The formula of the oath of the Latvian State President and also that of the member of the Saeima does not envisage including into the name and the surname of the person taking the oath; however, in practice the members of the Saeima [but not the State President] usually state also their name and surname. The second part of the oath consists of the texts of the oath itself, but the third part is the so-called concluding part, which usually contains the phrase “So help me God” or something similar. In comparative constitutional law mentioning the name of the God, the sacred Gospel, etc. in the State President’s oath is rather a choice made by the person taking the oath: to pronounce the name of the God or not. For example, in Lithuania the Law on the President offers to the person taking the oath a choice between two wordings of the oath’s text<sup>47</sup>. The difference between these two wordings lies only in one sentence: in the first version of the text the oath ends with the words “So help me God”, but the second version does not envisage these words. Likewise, the President of the Federal Republic of Germany, upon coming into office, may choose to end the oath with the sentence “So help me God”<sup>48</sup>. The same right to choose has been granted by the Constitution to the State President of Poland. The concluding part of the oath that might comprise references to the name of God has not been included in the oath of the Latvian State President. The reference to God in the Satversme appears only in the most recent legal norms – the Preamble to the Satversme. It is interesting that the text of the oath by the US State President does not envisage pronouncing the phrase “So help me God”; however, traditionally the oath is concluded with these

<sup>45</sup> On the compliance of action of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom impeachment case has been instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania: Conclusion of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania on 31 March 2004 in case No. 14/04, para 6. <http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1263/content>, 12.10.2015.

<sup>46</sup> A. Auziņš, R. Ādmīdiņš, *Brīvās Latvijas prezidenti*, Rīga: Jumava, 2003, 89.lpp.

<sup>47</sup> Law on the President. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=386194](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=386194), 12.10.2015.

<sup>48</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany. [https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fcb703634dcd/basic\\_law-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fcb703634dcd/basic_law-data.pdf), 12.10.2015.

words. It has been noted that this phrase is so well known among Americans that many, indeed, think, that it has been included in the Constitution<sup>49</sup>.

The State President's oath is a kind of "road sign" for the State President. It should be a source of inspiration both for the State President in performing the duties of office, as well as to any person applying legal norms<sup>50</sup>. Undoubtedly, the oath of the State President is one of the most sizeable legal norms, rich as to its contents. As the former State President G. Ulmanis has stated: "[i]f I had to answer the question, what was the most difficult and most complicated thing in the President's work, or – the most important, I would say that it was the ability, the skill, the wish to fit into the order established by the Satversme, in spirit and in letter"<sup>51</sup>. In revealing the content of the State President's oath, a number of aspects should be taken into consideration, but, in particular, the methodology for interpreting the Satversme, as well as the place of the State President among the institutions implementing the state power. For example, in clarifying the content of the term that is included in the first sentence of the State President's oath "all of my work", it must be taken into consideration that Latvia is characterised by a form of parliamentary democracy, in the framework of which the State President is more involved in all political processes of the state. The scope of the State President's work and its implementation in practice is also characterised and determined by the place of the State President in the system of division of state power<sup>52</sup>. In Latvia the principle of division of power should be understood as a complex mechanisms consisting of functional division of the three powers, at the same time allowing exceptions from it<sup>53</sup>. The Constitutional Court has also explained that "[...] the divisions of functions of implementation of power does not mean in the least that the State should establish three constitutional institutions, so that each of them would perform one of the three functions of power in full. In order for the division of power to reach its aim, some functions of the power should be delegated to various constitutional institutions"<sup>54</sup>. The State

---

<sup>49</sup> R. Boston, *So, help me Gods?* "Church & State" January 2013, Vol. 66 Issue 1, p. 4.

<sup>50</sup> R. Balodis, *Latvijas Republikas Satversmes ievads*. [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi*. Rīga: Latvijas Vēstnesis 2014, 93, 95. lpp.

<sup>51</sup> G. Ulmanis, *Vieglprātīga iejaukšanās varas sadalē var radīt neparedzētas sekas*, "Jurista vārds", Nr 52 (751), 18.12.2012.

<sup>52</sup> Ch. Mollers, *The three Branches*. Ed. M. Loughlin, J.P. McCormick, N. Walker, Oxford University Press 2013, p. 16–49.

<sup>53</sup> *Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros*. [in:] *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 110.lpp.

<sup>54</sup> On the Compliance of Section 46, Paragraphs six, seven, eight and nine of the Radio and Television Law with Sections 58 and 91 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution): Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia on October 16, 2006 in

President, as one of the seven constitutional institutions, undoubtedly exercises the state power. However, the State President traditionally does not belong to any of the branches of State power, and therefore is not the main implementer of the three functions of the state power, but is linked to each branch of the power. The State President's Commission of Constitutional Law has provided the following explanation: the principal role of the State President is to become involved in a certain political situation, in decision taking and to create, by his/her activities, a certain impulse for solving the situation or adopting the decision<sup>55</sup>. I. e., the State President performs his or her work by fulfilling the functions of a rather neutral force<sup>56</sup>. The State President's Commission of Constitutional Law calls this function an arbiter or the reserve function, explaining that in a case of dispute between constitutional institutions the task of the State President is to try to reach an agreement or to settle it, by becoming involved into the dispute solution as the last instance<sup>57</sup>. However, even though the State President has the functions of a neutral force<sup>58</sup>, in some cases that are actually necessary the State President may resolve important issues in the life of the state. Likewise, the phrase included in the second sentence of the oath "I will do everything in my power" must be understood that the State President may do "everything" in the framework of the Satversme; by respecting the place of the State President within the system of division of powers and the scope of functions.

The State President is an official, who can perform his/her "work", in order to reach the aims, by using not only legal, but also political tools of impact, in the exercise of which the authority of the State President is very important. A strong, capable, authoritative and competent State President can most directly express himself in implementing everything „in his power". For example, on 14 January 2009 Valdis Zatlers made a statement, pointing to the need for the Saeima and the government to implement a number of measures. A term was set for implementing these tasks – 31 March, noting that in case these tasks were not fulfilled, the Saeima and the members of the Cabinet would prove their inability to act and

---

case no 2006-05-01, para 10.3. [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv), 12.10.2015; see also, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Antwerpen: Intersentia, 2009, p. 21.

<sup>55</sup> *Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros*. [in:] *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011*, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 113.lpp.

<sup>56</sup> J. Pleps, E. Pastars, I. Plakne, *Konstitucionālās tiesības*, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, 187. lpp.

<sup>57</sup> *Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu*. [in:] *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 39.lpp.

<sup>58</sup> K. Von Beyme, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Macmillan Press Ltd 2000, p. 109.

adopt decisions important for the national development, and that in such a case the State President would exercise his right established in the Satversme to initiate a referendum on dismissal of the Saeima<sup>59</sup>.

The Satversme calls upon the State President to work for “the welfare of the people of Latvia”. Highlighting the welfare of the Latvian people points to the symbolic and also legal connection between the State President and the people. The most renowned Latvian scholar of state law K. Dišlers, in explaining the State President’s functions, has said that as to the substantive content the State President does not denote anything else, but politically organised people<sup>60</sup>. Or the State President has the right, both in foreign and domestic affairs, to represent the people “in a unit organised by it and to appear as the first citizen of the State”<sup>61</sup>. The request in the oath by the State President to work for the people, even though the President is not elected by the people, means that the State President works and acts in common interests – those of the people, and not in the interests of a narrow group in society, not for the benefit and in the interests of some private persons. There is no doubt: welfare is one of the fundamental values in Latvia. In explaining the content of the concept “public welfare”, the Constitutional Court has noted that this concept “obviously, first of all comprises the aspects of the common material wellbeing of society, that includes various measures aimed at increasing the shared material benefits of society or reallocation among members of society”, noting that that welfare comprises also immaterial aspect that are necessary to ensure, to the extent possibly, harmony in the functioning of society<sup>62</sup>. It must be underscored that the Satversme does not *expressis verbis* define the obligation of any other constitutional institution to promote welfare. The concept of welfare is not included in the oath of the member of the Saeima. An opinion has been expressed in legal literature that Article 40 of the Satversme authorises the State President to act if the constitutional institution that primarily has the competence to deal with such issues is unable to provide sufficient protection for the interests of public welfare<sup>63</sup>. However, the mandate remains solely within the framework of the Satversme, i.e., the State President may act to protect this value,

---

<sup>59</sup> 2009. gada darba pārskats. Politiskā stabilitāte valstī. [http://www.president.lv/pk/content/?cat\\_id=8731&lng=lv](http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=8731&lng=lv), 12.10.2015.

<sup>60</sup> K. Dišlers, *Latvijas valsts prezidenta kompetence*, “Tieslietu Ministrijas Vēstnesis”, Nr 3, 1922, 126.lpp.

<sup>61</sup> *Ibid*, 127.lpp.

<sup>62</sup> On Compliance of Para 23.5 of the Regulation No. 746 of August 24, 2004 by the Cabinet Regulations, Regulations on Work Remuneration for Teachers» with Article 107 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia: Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia on 2.05.2007. in case no 2006-30-03, p. 15. [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv), 12.10.2015.

<sup>63</sup> D. Amoliņa, *Valsts prezidenta ietekme tautsaimniecībā*, “Jurista vārds”, Nr 52 (751), 18.12.2012.

however, taking into consideration the place and role in the principle of division of powers and exercising the mandate included in the Satversme. The actions by the State President aimed at reaching the particular aim, i. e., promoting public welfare, are obviously limited by his functional possibilities. Former State President V. Vīķe-Freiberga has stated that the executive power has the most direct impact upon public welfare. “The actions by the government influence inhabitants at every step, beginning with its taxation and fiscal policy. [...] The instruments of power that the State President has access to are seriously limited compared to the legislative and executive power, but his moral obligations – almost infinite”<sup>64</sup>. At the same time, the State President can reach this aim by those measures that are at his disposal. Thus, for example, the State President cannot directly organise and ensure the standard of living worthy of human dignity, also the system of social assistance. But the State President can, by exercising his rights defined in the Satversme, monitor that the system of social assistance complies with the Satversme. Likewise, the State President cannot establish the system of social security, but he/she can ensure that the system should be effective, fair and sustainable<sup>65</sup>.

The oath of the State President of Latvia includes also the obligation to abide by the Constitution [the Satversme] and the national laws, which is well known and recognised in comparative constitutional law. The third sentence in the oath of the State President most directly resonates with the formula of the oath taken by a member of the Saeima, included in Article 18 of the Satversme: “I undertake to observe the Constitution and the laws of Latvia”. This formula, undoubtedly, comprises the principle of legality, typical of a state ruled by law, which demands that all officials and constitutional institutions acted in accordance with the Constitution and laws. Only a person, who unreservedly subjects himself to the Constitution and observes it, may be the State President. Or, in compliance with the principle of legality, the laws bind all institutions of the state power<sup>66</sup>. This means that the actions by the State President – both actions and failure to act must be such that would, first and foremost, comply with the

<sup>64</sup> V. Vīķe-Freiberga, *Prezidentam ir jāspēj būt par visas tautas vienotāju*, Nr 52 (751), 18.12.2012.

<sup>65</sup> E. Grigore-Bāra, A. Kovaļevska, L. Liepa, E. Levits, M. Mits, D. Rezevska, J. Rozenvalds, G. Sniedzīte, *Satversmes 1. panta komentārs*. [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi*, Rīga: Latvijas Vēstnesis 2014, 218.lpp.

<sup>66</sup> On Conformity of Items 1 and 4 of the Saeima April 29, 1999 Resolution on Telecommunications Tariff Council with Articles 1 and 57 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia and Other Laws: Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia on 1.10.1999 in case no 03-05(99), p. 1. [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv), 12.10.2015.



Satversme and that his/her actions would not cause violations of law<sup>67</sup>. Moreover, the Satversme does not impose only the obligation to exercise the rights included in the Satversme mechanically, but to act in compliance with the letter and the spirit of the Satversme. One might say that the State President has been authorised to act as the guardian of the Constitution<sup>68</sup>, *inter alia*, by supervising, whether other institutions act with the framework of the Constitution<sup>69</sup>.

One of the fundamental requirements of a democratic and state ruled by law follows from the formula of the oath<sup>70</sup>, i.e., that the Satversme is a legal act with the highest legal force. Moreover, the concept of the Satversme in this instance should not be construed narrowly, but in compliance with the broader understanding of the Satversme, recognised in contemporary constitutional law, the one that is defined in the judgement by the Constitutional Law and in legal science<sup>71</sup>. Parallel to that, the general principles of law are also binding upon the State President. It has been recognised in Latvia that the formal constitution consists not only of the positive constitutional norms, but also of the general principles

---

<sup>67</sup> J. Pleps, *Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedent*, “Jurista vārds”, Nr 30 (288), 27.09.2003.

<sup>68</sup> The first President of the State J. Čakste has been characterised as follows: “Čakstes’ father was a brave and loyal guardian of the democratic constitution of Latvia.” Šilde Ā. Valstsvīri un demokrāti. Ņujorka: Grāmatu draugs, 1985, 58.lpp.

<sup>69</sup> M. de Visser, *Constitutional review in Europe. A Comparative Analysis*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 36.

<sup>70</sup> On the compliance of the Resolution of the Government of the Republic of Lithuania (No. 1169–22) “On the Special Auction of Government Securities” of 31 August 1995 with the Constitution of the Republic of Lithuania, Paragraph 2 of Article 1 of the Republic of Lithuania’s Law on State Treasury, Item 5 of Article 21 of the Law on the Government of the Republic of Lithuania, as well as Article 4 of the Republic of Lithuania’s Law “On Approving the 1995 State Budget of the Republic of Lithuania and the Specifications of Deductions into Budgets of Municipalities and Their Subsidies: Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in Case No. 1/97 on 17 June 1997, para 1.3. <http://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1083/content>, 12.10.2015.

<sup>71</sup> On Compliance of the Law “On Authorisation to the Cabinet of Ministers to Sign the Draft Agreement between the Republic of Latvia and the Russian Federation on the State Border between Latvia and Russia Initialled on August 7, 1997” and the Words “Observing the Principle of Inviolability of Borders Adopted by the Organization of Security and Cooperation in Europe” of Article 1 of the Law “On the Republic of Latvia and the Russian Federation Treaty on the State Border of Latvia and Russia” with the Preamble and Article 9 of the Declaration of May 4, 1990 of The Supreme Council of the Republic of Latvia “On Restoration of Independence of the Republic of Latvia” and Compliance of the Treaty of March 27, 2007 of the Republic of Latvia and the Russian Federation of the State Border of Latvia and Russia with Article 3 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia: Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia on 29.11.2007. in case no 2007-10-0102, p. 62. [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv), 12.10.2015; J. Pleps, E. Pastars, I. Plakne, *Konstitucionālās tiesības*, Rīga: Latvijas Vēstnesis 2014, 21.–22.lpp.

of law<sup>72</sup>. Because the constitution cannot be considered as something consisting only of a totality of norms, it consists of the totality of norms and principles<sup>73</sup>. Likewise, the constitutional values included into the Preamble of the Satversme and explained in the case law of the Constitutional Court are binding upon the State President<sup>74</sup>. Another important function of the State President follows from this sentence in the State President's oath: in protecting the Constitution to submit an application to the Constitutional Court<sup>75</sup>. The Constitutional Court Law (the first and the second part of Section 17) envisages the right for the State President to submit an application to the Constitutional Court, if a legal act or other act of the Saeima, the Cabinet, the Speaker of the Saeima and the Prime Minister, except for administrative acts, is incompatible with a legal norm of higher legal force<sup>76</sup>. Until 1 November 2015 the State President has turned to the Constitutional Court only once<sup>77</sup>.

The State President's oath comprises also justice – one of the supreme values of mankind<sup>78</sup>. The principle of justice has been read into the case law of the Constitutional Court by using Article 1 of the Satversme. “Article 1 of the Satversme provides that Latvia is an independent democratic republic. A number of principles of a judicial state follow from this Article, the principle of jus-

<sup>72</sup> J. Pleps, *Satversmes iztulkošana*, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, 24–28.lpp.

<sup>73</sup> E. Kūris, *Constitutional Principles in the Jurisprudence of the Constitutional Court*. [in:] E. Jarašiūnas, E. Kūris, E. Lapinskas, A. Normants, V. Sinkevičius, S. Stačiokas, *Constitutional justice in Lithuania*, Vilnius: Constitutional Court of the Republic of Lithuania 2003, p. 380.

<sup>74</sup> On Compliance of the Law “On Authorisation to the Cabinet of Ministers to Sign the Draft Agreement between the Republic of Latvia and the Russian Federation on the State Border between Latvia and Russia Initialled on August 7, 1997” and the Words “Observing the Principle of Inviolability of Borders Adopted by the Organization of Security and Cooperation in Europe” of Article 1 of the Law “On the Republic of Latvia and the Russian Federation Treaty on the State Border of Latvia and Russia” with the Preamble and Article 9 of the Declaration of May 4, 1990 of The Supreme Council of the Republic of Latvia “On Restoration of Independence of the Republic of Latvia” and Compliance of the Treaty of March 27, 2007 of the Republic of Latvia and the Russian Federation of the State Border of Latvia and Russia with Article 3 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia: Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia on 29.11.2007. in case no 2007-10-0102, p. 40.2. [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv), 12.10.2015.

<sup>75</sup> A. Rodiņa, A. Spale, *Satversmes 85. panta komentārs*, [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VI nodaļa. Tiesa. VII nodaļa. Valsts kontrole*, Rīga: Latvijas vēstnesis 2013, 119–152.lpp.

<sup>76</sup> Constitutional Court Law. <http://www.vvc.gov.lv>, 14.10.2015.

<sup>77</sup> A. Rodiņa, *Satversmes tiesas kompetence. Teorētiskais izvērtējums. Paplašināšanas iespējas*, [in:] *Konstitucionālās tiesas kompetence: robežas un paplašināšanas iespējas*, Rīga: Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2014, 119–122.lpp.

<sup>78</sup> G. Kūtris, *Vienlīdzības princips Latvijas Republikas Satversmes tiesas praksē*. [in:] *Konstitucionālās doktrīnas attīstība Konstitucionālajā tiesā. Satversmes tiesas 2014. gada konferences materiālu krājums*, Rīga: Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2014, 154. lpp.

tice – among them”<sup>79</sup>. The principle of justice is the standard in the exercise of human rights. Justice is also the standard for the State President’s work. Justice as “a fundamentally necessary element” comprises also equality<sup>80</sup> or the principle of equality, which is binding upon all institutions that exercise state power<sup>81</sup>. Whereas “conscientiously” is one of those concepts in the State President’s oath that is not subject to strict legal criteria. The fulfilling of duties “conscientiously” will always be linked to the personality and also self-confidence of the particular person, as well as the totality of those qualities, knowledge and competences that the particular person has, expecting that he or she will act knowingly, i.e., rationally.

## **Legal consequences of the Breach of the Oath**

The oath of the State President also imposes an obligation upon the State President to act, in exercising the mandate defined in the Satversme, in a way that would allow maintaining harmony among constitutional institutions and society, also – the international community, would be able to trust the State President<sup>82</sup>. If the State President does not abide by his/her oath, it decreases trust not only in the State President, but also public trust to the State and its institutions in general. For the very same reason no action or failure to act that causes even suspicion of breaching the State President’s oath can be ignored. Therefore the oath cannot be a mere last “formality” for coming into office. “It is a pre-requisite with a legal emphasis”<sup>83</sup>. In the Latvian constitutional law discussions regarding the significance of the State President’s oath have occurred in connection with the actions by State President A. Kviēsis. The oath taken by State President A. Kviēsis did not help to protect the Satversme, since on 15 May 1934, when K. Ulmanis instigated *coup d’état*, establishing an authoritarian regime in Latvia,

---

<sup>79</sup> On the Compliance of Section 11 (Paragraph 6) of the Law “On State Secret” with Article 92 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution): Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Latvia on 17.10.2005 in case no 2005-07-01, p. 7.3. [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv), 12.10.2015.

<sup>80</sup> S. Lasmane, A. Milts, A. Rubenis, *Ētika*, Rīga: Zvaigzne 1992, 87.lpp.

<sup>81</sup> See more in E. Levits, *Satversmes 91. Panta komentārs*, [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*, Rīga: Latvijas Vēstnesis 2011, 73–118. lpp.

<sup>82</sup> On the compliance of Article 11 (wording of 4 May 2004) and paragraph 2 (wording of 4 May 2004) of Article 2 of the Republic of Lithuania Law on Presidential Elections with the Constitution of the Republic of Lithuania: Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania on 25 May 2004 in case No. 24/04, para 11. <http://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1269/content>, Para 3, 11.10.2015.

<sup>83</sup> A. Guļāns, *Dekorācija vai pēdējā barjera?* <http://www.diena.lv/arhivs/dekoracija-vai-pedeja-barjera-11615708>, 13.10.2015.

he kept pensive silence, “thus exhibiting the weakness of the State President as the guardian and the safeguard of the Satversme”<sup>84</sup>. Articles by historians mention that a family member (son) had reminded A. Kviēsis of “the oath to the Satversme of Latvia and had demanded from him vigorous actions, to which A. Kviēsis responded: “I don’t know what to do. There is no communication. The phone has been cut off. I know nothing””<sup>85</sup>.

If, for any reasons, an official places one’s own interests or those of a certain group above the interests of society or brings disrepute to the state power, then a legal mechanism must be put in place for revoking such officials from office<sup>86</sup>. In representative democracies responsibility is to be considered as the most significant mechanism of control over the highest state officials, which allows controlling that the official is not using one’s rights in some selfish or private interests, but in the interests of the people<sup>87</sup>. In constitutional law special significance should be granted to two types of responsibility: political responsibility and constitutional responsibility<sup>88</sup>. The Latvian constitutional regulation does not envisage a mechanism for enforcing the constitutional responsibility of the State President or the impeachment procedure, like, for example, in the USA, France, Germany, Austria, Lithuania and many other European states<sup>89</sup>. It is known that procedure of impeachment against the President is initiated in the United States against A. Johnson in 1868, R. M. Nixon in 1974 and B. Clinton in 1999<sup>90</sup>. However, in none of those cases the State Presidents of the USA lost his office in the impeachment proceedings<sup>91</sup>. In Europe, the President of the Lithuanian State Paksas was made constitutionally liable; *inter alia*, for breaching

<sup>84</sup> M. Drēģeris, *Valsts prezidenta loma Saeimas atlaišanas gadījumā*, “Jurista vārds” Nr 46 (745), 13.11.2012.

<sup>85</sup> A. Zunda, *Prezidents Alberts Kviēsis. Ģenerālis Jānis Balodis*, Rīga: B.I. 1992, 18.lpp.

<sup>86</sup> On the compliance of Article 259 of the Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania with the Constitution of the Republic of Lithuania: Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in Case No. 3/99-5/99 on 11 May 1999, para 1. <http://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1142/content>, 13.10.2015.

<sup>87</sup> M. Tomoszek, *Changes of Constitutional Regulation of Responsibility of the President, Government and members of Parliament in the Czech Republic*, [in:] *Liability of Public Officers. Selected issues*, Plock 2013, p. 75.

<sup>88</sup> K. Dunaj, *Political responsibility of the President*, [in:] *Liability of Public Officers. Selected issues*, Plock 2013, p. 59; K. Prokop, *Accountability for introducing extraordinary measures*, [in:] *Liability of Public Officers. Selected issues*, Plock 2013, p. 43.

<sup>89</sup> Case Paksas v. Lithuania. (Application no. 34932/04). Judgement of the Grand Chamber on 6 January 2011, para 61. <http://hudoc.echr.coe.int>, 12.10.2015.

<sup>90</sup> R.L. Maddex, *The U.S. Constitution A to Z*, Washington DC: CQPress 2002, p. 257; R.M. Pious, Ch.H. Pyle, *The President, Congress, and the Constitution: power and legitimacy in American politics*, New York: Free Press 1984, p. 204.

<sup>91</sup> *The Presidency A to Z*, Washington DC: CQPress, 2008, p. 273.–280.

the oath, (pursuant to Article 74 of the Lithuanian Constitution) in impeachment procedure<sup>92</sup>.

However, in Latvia the State President can lose his/her office also by applying the legal regulation included in Article 51 of the Satversme, which envisages the possibility to lose the office of the State President as the result of a vote taken by the Saeima<sup>93</sup>. Theoretically, Article 51 of the Satversme provides for the State President's political responsibility, in difference to the wording of Article 53 of the Satversme<sup>94</sup>. K. Dišlers in his comments upon Article 51 of the Satversme noted that the mechanism of Article 51 was "true responsibility of the President as to its substance and unlimited as to its content"<sup>95</sup>. Obviously: if the State President "would commit something unconstitutional or incompatible with the principles of democratism"<sup>96</sup>, including breach of the oath, the Saeima might remove the State President from the office. But the decision of the Saeima should be motivated, "article 51, of course, does not give the Saeima the right to dismiss the State President on the grounds of unfounded suspicion or whims [...]"<sup>97</sup>. Similarly, a situation cannot be conceived, where the State President could exercise the right to dismiss the Saeima<sup>98</sup> without naming the reason and without substantiating this decision<sup>99</sup>. And one the reasons for losing the office of the State President, on the basis of Article 48 and Article 50 of the Satversme<sup>100</sup>, when the decision

---

<sup>92</sup> Rolandas Paksas. <https://www.lrp.lt/en/institution/history/rolandas-paksas/20815v>, 16.10.2015.

<sup>93</sup> Article 51. provides: „Upon the proposal of not less than half of all of the members of the Saeima, the Saeima may decide, in closed session and with a majority vote of not less than two-thirds of all of its members, to remove the President from office.” The Constitution of the Republic of Latvia. <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 16.10.2015.

<sup>94</sup> Article 53 says: „Political responsibility for the fulfilment of presidential duties shall not be borne by the President.” The Constitution of the Republic of Latvia. <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 16.10.2015.

<sup>95</sup> K. Dišlers, *Latvijas Republikas Prezidenta politiskā atbildība*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" Nr 2, 1922, 61.lpp.

<sup>96</sup> K. Dišlers, *Latvijas valsts prezidenta competence*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" Nr 3, 1922, 127.lpp.

<sup>97</sup> K. Dišlers, *Latvijas Republikas Prezidenta politiskā atbildība*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" Nr 2, 1922, 62.lpp.

<sup>98</sup> Article 48. of the Satversme provides: "The President shall be entitled to propose the dissolution of the Saeima. Following this proposal, a national referendum shall be held. If in the referendum more than half of the votes are cast in favour of dissolution, the Saeima shall be considered dissolved, new elections called, and such elections held no later than two months after the date of the dissolution of the Saeima." The Constitution of the Republic of Latvia. <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 16.10.2015.

<sup>99</sup> *Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu*. [in:] *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011*. Rīga: Latvijas Vēstnesis 2011, 31.lpp.

<sup>100</sup> Article 50. of the Satversme provides: "If in the referendum more than half of the votes are cast against the dissolution of the Saeima, then the President shall be deemed to be

would be taken by the people, or Article 51, when the decision would be adopted by the Saeima, could be breaching the oath of the State President. Definitely, in improving the model of presidential responsibility in Latvia, the constitutional liability of the State President should set in for a breach of the oath<sup>101</sup>.

## Conclusion

The oath of the State President in Article 40 of the Satversme generally characterises all aspects of the State President office, taking the central place in the constitutional regulation. The oath not only defines the ideal in performing the official duties of the State President, but also the constitutional values that should be consolidated and protected. Concurrently, the oath is the text of a law [the Satversme]. Implementation of values and principles encoded in the oath to a large extent depends and will always depend on the personality of the State President, which follows from his subjective qualities, competences and skills. And, indeed, our trust in a person does not depend upon the oath, on the contrary: the person makes us believe in the oath<sup>102</sup>.

## ABSTRACT

In the article the author points out constitutional status of the oath of the State President of the Republic of Latvia. In the article procedural aspects, like giving of the oath, is explained; by providing examples of oath giving and also pointing out some problematical or unclear aspects author explains importance of it. As the oath contains several values which bide the State President, article provides theoretical and axiological explanation of it's content, clearing up so called material aspects of the oath. Taking into consideration importance of the oath of the State President, author points out problematical aspects of liability of the State President in Latvia.

---

removed from office, and the Saeima shall elect a new President to serve for the remaining term of office of the President so removed." The Constitution of the Republic of Latvia. <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 16.10.2015.

<sup>101</sup> *Par Saeimas priekšlaicīgu vēlēšanu mehānisma pilnveidošanu*. [in:] *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 41.lpp.; *Par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros*. [in:] *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011*. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 132.lpp.

<sup>102</sup> F.B. Jonassen, *Kiss the Book...Your're President...., "So Help me God" and Kissing the Book in the Presidential Oath of Office*. <http://lawpublications.barry.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=facultyscholarship>, p. 953, 16.10.2015.

Анита Родина

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИСЯГИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ЛАТВИИ

В статье автор анализирует конституционный статус присяги президента Латвийской Республики. В статье рассмотрены процессуальные аспекты присяги, показаны примеры провозглашения присяги, а также показаны проблемные вопросы и в практике неясные аспекты. Так как присяга содержит ценности, которые должен соблюдать Президент Государства, в статье даётся практическое и аксиологическое разъяснение этих ценностей. Имея виду конституционное значения присяги Президента Государства, отмечается проблема конституционной ответственности главы государства Латвии.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** конституция, Президент государства, присяга (клятва), процессуальные аспекты присяги, содержание присяги, нарушение

## Bibliography

- D. Amoliņa, *Valsts prezidenta ietekme tautsaimniecībā*, “Jurista vārds” Nr 52 (751), 18.12.2012.
- A. Auziņš, Ādmīdiņš R, *Brīvās Latvijas prezidenti*, Rīga: Jumava, 2003.
- R. Balodis, *Latvijas Republikas Satversmes ievads*, [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi*. Rīga: Latvijas Vēstnesis 2014.
- K. von Beyme, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Macmillan Press Ltd 2000.
- R. Boston, *So, help me Gods? “Church & State”* January 2013, Vol. 66, Issue 1. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Antwerpen: Intersentia 2009.
- Constitution of the Republic of Lithuania. Article 82. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>, 14.10.2015.
- K. Dišlers, *Latvijas Republikas Prezidenta politiskā atbildība*, “Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” Nr 2, 1922.
- K. Dišlers, *Latvijas valsts prezidenta competence*, “Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” Nr 3, 1922.
- M. Drēģeris, *Valsts prezidenta loma Saeimas atļaišanas gadījumā*, “Jurista vārds” Nr 46 (745), 13.11.2012.
- K. Dunaj, *Political responsibility of the President*, [in:] *Liability of Public Officers. Selected issues*, Plock 2013.

- E. Grigore-Bāra, A. Kovaļevska, L. Liepa, E. Levits, M. Mits, D. Rezevska, J. Rozenvalds, G. Sniedzīte, *Satversmes 1. panta komentārs*, [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi*, Rīga: Latvijas Vēstnesis 2014.
- A. Guļāns, *Dekorācija vai pēdējā barjera?* <http://www.diena.lv/arhivs/dekoracija-vai-pedeja-barjera-11615708>, 13.10.2015.
- K. Hakelis, *Zvērests un zvērināšanas tiesības, ieceļot tiesu varai piederīgas personas*, "Jurista vārds" Nr 22 (289), 10.06.2003.
- P. Horwitz, *Honor's Constitutional Moment: The Oath and Presidential Transitions*, "Northwestern University Law Review" Vol. 103, 2009.
- E. Kūris, *Constitutional Principles in the Jurisprudence of the Constitutional Court*, [in:] E. Jarašiūnas, E. Kūris, E. Lapinskas, A. Normants, V. Sinkevičius, S. Stačiokas, *Constitutional justice in Lithuania*, Vilnius: Constitutional Court of the Republic of Lithuania 2003.
- G. Kūtris, *Satversme ir jāciena kā dokuments, ko esam paši sev pieņēmuši*, "Jurista vārds" Nr 45 (744), 06.22.2012.
- G. Kūtris, *Vienlīdzības princips Latvijas Republikas Satversmes tiesas praksē*, [in:] *Konstitucionālās doktrīnas attīstība Konstitucionālajā tiesā. Satversmes tiesas 2014. gada konferences materiālu krājums*, Rīga: Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2014.
- S. Lasmane, A. Milts, A. Rubenis, *Ētika*, Rīga: Zvaigzne 1992.
- E. Levits, *Par latviešu valodu Satversmes 4. pantā nacionālas valsts kontekstā*, "Jurista vārds" 25.10.2011, Nr 43 (690).
- E. Levits, *Satversmes 91. Panta komentārs*, [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*, Rīga: Latvijas Vēstnesis 2011.
- Ch. Mollers, *The three Branches*. Ed. M. Loughlin, J.P. McCormick, N. Walker, Oxford University Press 2013.
- Obama Isn't the First President to Retake Oath -- or Forgo Bible*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/22/AR2009012203769.html>, 12.10.2015.
- Obama retakes oath of office after inauguration stumble*. <http://www.theguardian.com/world/2009/jan/23/barack-obama-oath-inauguration>, 12.10.2015.
- S. Osipova, *Zvērests ir sena tradīcija, kur jāievēro precīza forma* "Jurista vārds" 25.oktobris, 2011, Nr 43 (690).
- Paksas v. Lithuania. (Application no. 34932/04). Judgement of the Grand Chamber on 6 January 2011, para 61. <http://hudoc.echr.coe.int>, 12.10.2015.
- R.M. Pious, Ch.H. Pyle, *The President, Congress, and the Constitution: power and legitimacy in American politics*, New York: Free Press 1984.



- J. Pleps, *Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedent*, “Jurista vārds” Nr 29 (287), 20.08.2003.
- J. Pleps, *Par zvērēšanu un uzmanības vērtu precedent*, “Jurista vārds” Nr 30 (288), 27.09.2003.
- J. Pleps, *Satversmes iztulkošana*, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012.
- J. Pleps, E. Pastars, I. Plakne, *Konstitucionālās tiesības*, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014.
- K. Prokop, *Accountability for introducing extraordinary measures*, [in:] *Liability of Public Officers. Selected issues*, Plock 2013.
- A. Rodiņa, *Satversmes tiesas kompetence. Teorētiskais izvērtējums. Paplašināšanas iespējas*, [in:] *Konstitucionālās tiesas kompetence: robežas un paplašināšanas iespējas*, Rīga: Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2014.
- A. Rodiņa, A. Spale, *Satversmes 85. panta komentārs*, [in:] *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VI nodaļa. Tiesa. VII nodaļa. Valsts kontrole*, Rīga: Latvijas vēstnesis 2013.
- The Constitution of the Republic of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>, 14.10.2015.
- The Constitution of Greece. Article 33. <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl50.html#A33>, 14.10.2015.
- The Constitution of the Republic of Latvia. <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>, 14.10.2015.
- The Constitution of the Republic of Poland of 2<sup>nd</sup> April, 1997. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 14.10.2015.
- M. Tomoszek, *Changes of Constitutional Regulation of Responsibility of the President, Government and members of Parliament in the Czech Republic*, [in:] *Liability of Public Officers. Selected issues*, Plock 2013.
- R. Treijs, *Latvijas prezidenti 1918–1940*, Rīga: Latvijas Vēstneša bibliotēka 2004.
- G. Ulmanis, *Vieglprātīga iejaukšanās varas sadalē var radīt neparedzētas sekas*, “Jurista vārds” Nr 52 (751), 18.12.2012.
- Valsts Prezidenta ievēlēšanas likums. Latvijas Vēstnesis. 2007. gada 17. maijs, Nr. 79.
- M. de Visser, *Constitutional review in Europe. A Comparative Analysis*, Oxford: Hart Publishing 2014.
- A. Zunda, *Prezidents Alberts Kviesis. Ģenerālis Jānis Balodis*, Rīga: B.I. 1992.

*Яцек Залесны*

## **Финансовая независимость гмины в Польше – основы и результаты**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*гмина, децентрализация государственной администрации, самостоятельность, финансовая самостоятельность, доходы и расходы, бюджетное равновесие, задолженность*

### **Вводная часть**

25 лет, прошедшие со дня восстановления в Польше 8 марта 1990 года местного самоуправления как основной формы организации общественной жизни в гмине, вызывают размышления на тему сути гминного самоуправления в Польше, его состояния, векторов происходящих процессов на оси государственной и местной властей.

Согласно проведенной в 1990 году конституционной трансформации и повторяющейся в положениях действующей в настоящее время Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 года, гмина является самостоятельной единицей. Поддержание в силе принципа самостоятельности гмины позволяет сделать вывод, что она является устойчивой конституционной ценностью, смысл которой, методы трактовки и воплощения в жизнь должны закрепляться и усиливаться вместе с развитием государственного устройства.

С конституционным принципом самостоятельности гмины связаны два других конституционных принципа – вспомогательности/субсидиарности (содержащийся в преамбуле к Конституции Республики Польша) и децентрализации государственной власти (ст. 15 ч. 1 Конституции Республики Польша). В соответствии с первым из них, на государственном уровне

должны реализоваться только те дела, которые не могут быть эффективно и экономно осуществляться на местном уровне. Согласно установленной практике Конституционного трибунала, децентрализация государственной власти означает такую организацию системы органов государственной власти, когда территориальные единицы располагают определенной законом самостоятельностью, а вмешательство в эту самостоятельность может происходить исключительно на основании закона и в формах, предвиденных ним. Следовательно, заданием законодателя является такое формирование территориального устройства, при котором гарантируется децентрализация государственной власти<sup>1</sup>. Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что местное самоуправление<sup>2</sup> является чем-то большим, чем только децентрализованная государственная власть. Оно является локальной властью, находится в сфере локальных вопросов.

При определении основных характеристик децентрализации государственной власти на первый план выходит три вопроса:

- 1) передача государственных задач для выполнения на местном уровне,
- 2) использование органами местного самоуправления имущества и полномочий, гарантирующих их самостоятельность и возможность принятия решений в общественно важных вопросах,
- 3) обладание необходимыми финансовыми средствами для реализации собственной политики<sup>3</sup>.

В свою очередь, согласно ст. 3 ч. 1 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года<sup>4</sup>, стороной, которой является Польша, местное самоуправление означает право и способность местной общности, в определенных законодательством рамках, руководить и управлять основной частью публичных дел под собственную ответственность и в интересах его жителей.

25 лет действия в Польше конституционного принципа самостоятельности гмины ведет к размышлениям на тему его трактовки в законодательстве, практике Конституционного трибунала, а также доктрине.

---

<sup>1</sup> Решение КТ от 25 ноября 2002 года, дело № К 34/01, Постановление КТ ОС № 6/A/2002, поз. 84.

<sup>2</sup> В Польше местное самоуправление состоит из следующих единиц: гмины, повяты и воеводства. При этом, в воеводствах – наряду с органами местного самоуправления – действует также государственная администрация.

<sup>3</sup> Решения КТ от: 18 февраля 2003 года, дело № К 24/02, Постановление КТ ОС № 2/A/2003, поз. 11; 18 июля 2006 года, дело № U 5/04, Постановление КТ ОС № 7/A/2006, поз. 80.

<sup>4</sup> Вестник законов РП от 1994 года № 124, поз. 607 с посл. изм. (исправление ошибки).

## Экономически-финансовая самостоятельность гмины

Как подчеркивается в литературных источниках по данной теме, фундаментом самостоятельности органов местного самоуправления является экономически-финансовая самостоятельность, без которой все формы самостоятельности носят иллюзорный характер<sup>5</sup>. Финансовая независимость гмины касается как доходов гмины, так и ее расходов. В случае доходной независимости речь идет об установленной на законодательном уровне возможности повышения доходов и их получения из различных источников многими способами. В свою очередь, расходная независимость – это свобода принятия решений относительно способа и видов расходов. Она обусловлена как уровнем доходов, так и их структурой.

Непосредственно в ст. 167 Конституции определены связи, существующие между заданиями, компетенциями гмины и ее доходами. Согласно с ч. 1 ст. 167 Конституции, гмине предоставляется часть в государственных доходах, соответствующая возложенным на нее задачам. В свою очередь, в абз. 4 данной статьи законодатель добавил, что изменения в сфере заданий и компетенций единиц местного самоуправления вносятся вместе с соответственными изменениями в разделении государственных доходов. Это совмещение задач и компетенций гмины с соответственным ее участием в разделении государственных доходов является выражением принципа адекватности (соответствия) заданий и компетенций и способности их финансирования, учитывая конституционный статус гмины и тот факт, что она также принимает участие, действуя от своего имени и под собственную ответственность, в осуществлении государственной власти<sup>6</sup>. Другими словами, принцип адекватности финансовых средств заданиям и компетенциям имеет конституционное обоснование и определяет образец поведения как для законотворческих органов (главным образом – парламента), так и для органов, применяющих это законодательство (в том числе, Конституционного трибунала и судов). Так происходит в связи с нормативным характером конституционных положений, в сочетании с конституционным принципом непосредственного применения положений Конституции (ст. 8 ч. 2 Конституции). В ст. 167 ч. 1 Конституции предоставлены гарантии единицам местного самоуправления, что парламент, принимая решение о разделении государственных доходов, обеспечит им часть, соответствующую возложенным

<sup>5</sup> A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, № 6, s. 8.

<sup>6</sup> Решение КТ от 8 апреля 2010 года, дело № Р 1/08, Постановление КТ ОС № 4/A/2010, поз. 33 и указанное там решение.

на них заданий<sup>7</sup>. Надлежащим образом сформированная система бюджетных доходов гмины необходима для ее правильного функционирования в рамках децентрализованной государственной власти, и как следствие – децентрализованных государственных финансах.

## Принцип адекватности заданий и компетенций гмин

Провозглашаемая в ст. 167 Конституции финансовая независимость единиц местного самоуправления является одним из ключевых свойств местного самоуправления. Она предопределяет своего рода «взвешивание» доходов и задач на конституционном уровне. Как подтвердил Конституционный трибунал<sup>8</sup>, сущность данной самостоятельности выражается в предоставлении единицам местного самоуправления доходов, позволяющих реализовать возложенные на них публичные задания, предоставляя им свободу формирования расходов (с учетом законодательных требований) и создании соответственных формальных и процедурных гарантий в данной сфере. Финансовая самостоятельность единиц местного самоуправления должна исходить из определения законодательством стабильных источников собственных доходов, получение которых имеет постоянный характер. Ст. 167 ч. 1 Конституции содержит гарантию, которая должна обеспечить единицам местного самоуправления уровень доходов, позволяющий реализовать публичные задания, возложенные на них на законодательном уровне. Таким образом, точкой отсчета для определения части гмин в государственных доходах, является сфера возложенных на них задач. Определение соответственного размера доходов единиц местного самоуправления Конституционный трибунал считает одним из наиболее сложных вопросов финансовой политики<sup>9</sup>. С одной стороны, точное определение расходов по отдельно взятым задачам местного самоуправления не представляется возможным в связи с изменяющимися экономическими и общественными факторами, которые влияют на реализацию конкретных заданий. С другой стороны, законодатель должен брать во внимание сектор государственных финансов в целом, как ответственный за все сферы деятельности государства.

---

<sup>7</sup> J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2, s. 16.

<sup>8</sup> Постановление КТ от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

<sup>9</sup> Т. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 19; Постановление КТ от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

Вместе с тем, Конституционный трибунал осуществляет восстановление принципа адекватности заданий и компетенций гмин по отношению к их ответственному участию в разделении государственных доходов. Таким образом, он подчеркивает, что законодателю принадлежит не только значительная свобода определения источников доходов единиц местного самоуправления, но также и их уровень<sup>10</sup>. В компетенции парламента остается осуществление оценки того, были ли соблюдены соответственные пропорции между долей в государственных доходах и сферой возложенных на гмины задач. В то же время, Конституционный трибунал подчеркивает, что вытекающий из ст. 167 ч. 1 Конституции принцип адекватности является гарантией того, что переданная в распоряжение единиц местного самоуправления часть государственных доходов будет достаточной для реализации заданий, возложенных на данные единицы, а Трибунал должен решать, основываясь на доводах, предложенных участниками процесса, необходимы ли расходы для реализации заданий, не ограничивают ли суть финансовой самостоятельности единиц местного самоуправления, сводя ее к видимому понятию (формальному)<sup>11</sup>.

Вытекающий из Конституции принцип самостоятельности гмины во время выполнения возложенных на нее заданий является обязательным для парламента. В связи с тем, что рамки деятельности единиц местного самоуправления определяются в законах, ограничения в сфере их самостоятельности, в том числе финансовой, также должны соответствовать процедурным требованиям, следовательно, должны быть определены на законодательном уровне. Более того, ограничения принципа самостоятельности единиц местного самоуправления должны также соответствовать материальным требованиям (содержательным), следующим из принципа пропорциональности, то есть иметь обоснование в конституционно определенных целях и ценностях. При этом, они не могут быть чрезмерными, то есть выходить за рамки, необходимые для защиты государственного интереса<sup>12</sup>. Согласно практике Трибунала, несоответствие со ст. 167 ч. 1 Конституции имело бы место в том случае, если бы было выявлено, что подвергнутое сомнению правовое регулирование лишает гмину – явным образом – «соответственной» ее заданиям

<sup>10</sup> Решение КТ от 26 сентября 2013 года, дело № акт К 22/12, Постановление КТ ОС № 7/A/2013, поз. 95; постановление ТК от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

<sup>11</sup> Решение КТ z 24 ноября 1998 года, дело № К 22/98, Постановление КТ ОС № 7/1998, поз. 115; Решение КТ z 6 сентября 2005 года, дело № К 46/04, Постановление КТ ОС № 8/A/2005, поз. 89.

<sup>12</sup> Решения КТ от 20 марта 2007 года, дело № К 35/05, Постановление КТ ОС № 3/A/2007, поз. 28; 26 сентября 2013 года, дело № К 22/12, Постановление КТ ОС № 7/A/2013, поз. 95.

части в государственных доходах<sup>13</sup>, и вместе с тем, вследствие расходов на определенную цель, свобода принятия решений гмин в осуществлении расходной политики была отменена или минимизирована. Этот довод должен был бы охватывать целостный анализ всех источников бюджетных доходов и расходов<sup>14</sup>. Конституционный трибунал отстаивает следующую позицию: сам факт реализации публичных задач данной единицей местного самоуправления является весомым доводом того, что она имеет на это достаточно средств<sup>15</sup>.

В сущности, гмины должны выполнять собственные задания из собственных доходов. В этом суть принципа финансовой самостоятельности единиц местного самоуправления<sup>16</sup>. Они могут – и это действительно так – дополняться, например, целевыми дотациями из государственного бюджета, в том числе и на реализацию собственных заданий. Средства, полученные в рамках целевых дотаций, могут расходоваться на строго определенные задания, а власти гмины не могут использовать их в других целях, не определенных субъектом, предоставляющим дотации.

В свою очередь, в ст. 167 ч. 4 Конституции на законодателя возложена обязанность осуществления соответственного изменения в разделении государственных доходов в ситуации, когда изменениям подлежит перечень заданий и компетенций местного самоуправления. Однако, следует обратить внимание на то, что сам факт модификации одного из источников доходов в системе финансирования без увеличения сферы задач единиц местного самоуправления еще не говорит о неконституционном характере такого регулирования, если существующие до этого источники доходов позволяли выполнение всех публичных задач. Ключевым моментом для понимания принципа адекватности Конституционным трибуналом является то, что Трибунал трактует его сквозь призму состояния государственных финансов. Как было определено в решении от 16 марта 1999 года, принцип адекватности не может трактоваться как основание для предоставления единицам местного самоуправления определенного дохода без учета финансовой ситуации всего государства<sup>17</sup>. Не

---

<sup>13</sup> См. Решение КТ от 31 мая 2005 года, дело № К 27/04, Постановление КТ ОС № 5/A/2005, поз. 54.

<sup>14</sup> Решение КТ от 7 июня 2001 года, дело № К 20/00, Постановление КТ ОС № 5/2001, поз. 119, постановление ТК от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

<sup>15</sup> J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, № 1–2, s. 84.

<sup>16</sup> Постановление КТ от 26 июня 2014 года, дело № К 13/12, Постановление КТ ОС № 6/A/2014, поз. 66.

<sup>17</sup> Ср. Решение КТ от 16 марта 1999 года, дело № К 35/98, Постановление КТ ОС № 3/1999, поз. 37.

может также отнимать у государственной администрации средств, необходимых для выполнения ее задач.

В ст. 167 ч. 1 Конституции выражена директива, определяющая способ распределения финансовых средств между центральной властью и органами местного самоуправления, вместе с тем, директиву, определяющую способ распределения данных средств между отдельными уровнями местного самоуправления. Парламент, осуществляя разделение доходов, должен учитывать также сферу публичных заданий, выполняемых центральной властью, а именно обязанность реализации заданий, следующих из конкретных конституционных положений. Доступные финансовые средства должны распределяться между названными субъектами соответственно сфере возложенных на них публичных заданий, при этом предоставление определенных источников доходов единицам местного самоуправления не может вести к невозможности выполнения публичных заданий, которые, согласно действующему законодательству, принадлежат центральной власти<sup>18</sup>. Разрешение Трибунала на расширение сферы возлагаемых на органы местного самоуправления обязанностей, без обеспечения их в таких ситуациях дополнительными финансовыми средствами на их реализацию, может привести (и такая практика существует) к ограничениям финансирования других заданий органов местного самоуправления. Если новые задания имеют обязательный характер, тогда законодатель принуждает органы местного самоуправления к ограничению расходов в других, необязательных сферах деятельности, в том числе – инвестиционных расходах, или к увеличению задолженности, а вследствие этого – к расходам по ее обслуживанию.

В постановлении от 31 января 2013 года Конституционный трибунал отметил то, что не нужно «абсолютизировать» принцип адекватности доходов возложенным на гмины задачам. Он установил, что определенная в Конституции обязанность обеспечения соответственных долей в государственных доходах сформулирована настолько обобщенно, что ее конкретизация составляет очевидные сложности. Оценка необходимого размера средств не может быть однозначной, учитывая, что Конституция не определяет перечень заданий единиц местного самоуправления, равно как и стандарты их выполнения. Также на законодательном уровне не всегда возможно определение такого стандарта, он является относительным. Относительность стандарта реализации заданий органов местного самоуправления вызывает сложности с определением адекватного уровня средств для единиц местного самоуправления. Конституционный трибунал, хоть и не подвергает сомне-

---

<sup>18</sup> Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.



нию нормативный характер ст. 167 Конституции Республики Польша, вместе с тем, одобряет положение о том, что нормы ст. 167 ч. 1 и 4 Конституции являются общими направляющими директивами<sup>19</sup>. Он подчеркнул, что представленная в ст. 167 ч. 1 Конституции правовая норма является директивой для парламента, который принимает решение о разделении государственных доходов между органами государственной власти. Единственный обязательный запрет, следующий из процитированных правовых положений, касается формирования финансовых средств на таком уровне, который делает невозможным реализацию заданий единиц местного самоуправления. По мнению Трибунала, принцип адекватности необходимо воспринимать следующим образом: поступления от собственных доходов, субвенций и дотаций должны обеспечивать всем органам местного самоуправления возможность выполнения – хотя бы на минимальном уровне – заданий, которые по законодательству возложены на местное самоуправление<sup>20</sup>. Однако, не всегда расширение сферы заданий, выполняемых гминами, должно быть связано с увеличением назначенных им средств. В принятой Трибуналом интерпретации принципа адекватности, Сейм имеет право признать, что выполнение новых обязанностей может осуществляться посредством сохраненных гминой средств вследствие экономии, рационализации гминных расходов, или привлечения новых средств (средства Европейского Союза или государственно-частного партнерства). Предметная интерпретация согласования обязанностей без одновременного адекватного увеличения средств их финансирования, вызывает сомнения. У ее основания находится тот принцип, что гмины имеют фактические возможности получения новых средств путем экономии, и не осуществляют рационализации своих средств, есть средства финансирования гминных расходов, которые гмины не используют. Принятый Трибуналом принцип способности гмины к самостоятельному привлечению средств на реализацию новых задач, не был доказан Трибуналом. В этой сфере также в официальных документах и доктрине вопроса сложно найти подтверждение для такого принципа. Напротив, в них указывается то, что будет более детально представлено далее, на углубляющую задолженность гмин и возрастание чрезмерной задолженности гмин.

Конституционный трибунал подчеркивает, что вопрос определения размера средств, необходимых для выполнения задач органов местного самоуправления, относится к особенно сложным, поскольку оценка или точный

---

<sup>19</sup> Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

<sup>20</sup> Решение КТ от 25 июля 2006 года, дело № К 30/04, Постановление КТ ОС № 7/A/2006, поз. 86.

расчет реализации конкретных задач часто не представляется возможным<sup>21</sup>. Он утверждает, что не имеет компетенций для самостоятельного определения правильности выполнения парламентом принципа адекватности. Для Трибунала сложным является также осуществление оценки доводов, представленных по конкретному вопросу, поскольку это связано с необходимостью измерения, являются ли доходы, установленные парламентом, достаточными для реализации заданий конкретной единицы местного самоуправления, что с трудом умещается в компетенциях Трибунала. Это следует из отсутствия регулирований в Конституции стандартов выполнения конкретных задач. Конституционный трибунал отстаивает ту позицию, что не может определять «надлежащий» или также «оптимальный» уровень их выполнения, то есть утверждать однозначно, какой уровень средств был бы адекватным/соответственным. Кроме ситуаций очевидной и разительной несоразмерности источников доходов возложенным общественно значимым задачам (так бывает крайне редко), было бы сложно исследовать реализацию гарантий, следующих из ст. 167 ч. 1 Конституции<sup>22</sup>. Тем не менее, согласно ст. 19 ч. 1 закона о Конституционном трибунале, Трибунал в течение осуществляемого производства, должен изучить все существенные обстоятельства с целью всестороннего выяснения дела. При вынесении решения по вопросу соответствия правовой нормы Конституции, не может быть безразличным, каким образом она применяется. С этой целью Конституционный трибунал в силу своих обязанностей, должен учесть доводы, которые признает соответствующими для рассмотрения дела. В частности, не существует запрета на анализ финансовых последствий действия контролируемого правового регулирования.

Как верно утверждает в своей практике Трибунал, не всякая воля законодателя может быть правом. К принципам правового государства относится утверждение, что парламент так должен формировать правовые нормы, чтобы они являлись наиболее эффективным средством достижения определенной цели законотворческой деятельности. Подбор средств, необходимых для реализации избранной законодателем цели, должен быть осуществлен согласно принципам рационального законотворчества. Принятые решения должны соответствовать определенной парламентом цели принятия закона. В частности, парламент должен осуществить оценку

<sup>21</sup> Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7 в связи с решением КТ от 8 апреля 2010 года, дело № Р 1/08, Постановление КТ ОС № 4/A/2010, поз. 33.

<sup>22</sup> Решение КТ от 31 января 2013 года, дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

последствий регулирования, в контексте цели, которая должна быть достигнута<sup>23</sup>.

Что немаловажно, поставив вопрос сложности оценки и точного расчета расходов по выполнению конкретных задач органов местного самоуправления, Конституционный трибунал не связывает его с оценкой результатов регулирования. Он принимает то, что в процессе законотворчества Сейм должен проводить оценку, означают ли и в каких рамках предлагаемые правовые регулирования возложение дополнительных задач или повлияют на ограничение доходов гмины. Однако, мотив конфронтации принимаемых правовых решений с оценкой их последствий, как обязанность, возложенная на парламент в законодательном процессе, является преуменьшенным Конституционным трибуналом. В процессе вынесения решений о соответствии ст. 167 Конституции законодательных положений, не хватает анализа теста на рациональность действующего закона или сравнения основ закона, содержащихся в прилагаемом к нему обосновании, правовым и фактическим последствиям действия закона. Но, как постановил Конституционный трибунал по другому вопросу, нерациональное законотворчество невозможно признать правильным, даже если оно соответствует всем формальным критериям корректности<sup>24</sup>. Конституционный трибунал минимизирует значение последствий того факта, что, осуществляя правовое регулирование, парламент согласно законодательству, обязан установить совокупность правовых и фактических последствий действия правового регулирования, в том числе – тщательно определить средства его финансирования. Если же сложно оценить и четко рассчитать средства выполнения конкретных задач органов местного самоуправления – это должно быть учтено в оценке результатов регулирования, вместе с обоснованием, почему не представляется возможным точный расчет финансовых последствий действия правового регулирования. Для установления права существенными являются детальные и надлежащим образом выполненные анализы экономических результатов предпринимаемых действий, как непосредственные, так и косвенные. В то же время, во многих случаях не хватает определения результатов принимаемого правового регулирования. Его не хватает как в процессе законотворчества парламента, так и в процессе вынесения решений о соответствии Конституции конкретных правовых положений.

---

<sup>23</sup> Постановление КТ от 20 ноября 1996 года, дело № К.27/95, ОТК в 1996 года, ч. II, поз. 43; Решение КТ от 17 мая 2005 года, дело № Р 6/04, Постановление КТ ОС № 5/А/2005, поз. 50.

<sup>24</sup> Решение КТ от 17 мая 2005 года, дело № Р.6/04, Постановление КТ ОС № 5/А/2005, поз. 50. См. J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, [w:] J. Buszkowski, J. Zaleśny (red.), *Oblicza polityki*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 13, s. 13–14.

В аспекте деятельности Конституционного Трибунала, состояние государственных финансов необходимо воспринимать как ключевой вопрос при принятии Сеймом законов, касающихся единиц местного самоуправления. Решения Сейма обусловлены постоянным финансовым кризисом государства, углубляющейся задолженностью государства, возрастающими расходами по обслуживанию государственного долга и проблемами с соблюдением конституционных барьеров чрезмерной задолженности (ст. 216 ч. 5 Конституции: государственный публичный долг не может превысить  $3/5$  стоимости годового валового внутреннего продукта). Поскольку в понимании Конституционного Трибунала принципы ответственности нельзя интерпретировать отвлеченно от финансовой ситуации всего государства, то это означает, что парламент компетентен интерпретировать ее сквозь призму поиска способов удержания государственного публичного долга на уровне ниже  $3/5$  суммы годового валового внутреннего продукта и возложения на гмины общественно значимых задач, без одновременного предоставления им соответствующих средств для эффективного выполнения возложенных заданий. С целью выполнения публичных задач, не связанных с эквивалентными доходами, гмины расходуют собственные доходы ценой потери способности выполнения заданий, по ее мнению приоритетных, и ценой принятия несбалансированных местных бюджетов. Данный процесс углубляется. В результате принятого Конституционным трибуналом положения, постоянно несбалансированные государственные финансы негативно воздействуют на состояние финансов органов местного самоуправления и углубляют их несбалансированность. Перебрасывание публичных расходов на единицы местного самоуправления не только негативно воздействует на самоуправление, но, в то же время, вызывает негативные последствия для состояния государственных финансов. В результате деятельности органов государственной власти, единицы местного самоуправления вынуждены брать кредиты, заем, выпускать облигации или продавать имущество. В то же время происходит возрастание дефицита публичных финансов и публичного долга.

### **Процесс реализации принципа адекватности средств для действий**

В Польше не разработаны четкие критерии, необходимые для оценки степени реализации принципа адекватности средств для действий. Процесс стандартизации выполнения публичных задач не проходит однообразно относительно их конкретных видов. Наиболее продвинутой признается стандартизация реализации образовательных заданий и задач из сферы соци-

альной защиты, что вместе с тем не означает, что парламент, возлагая на гмины задачи из этой области, снабжает их средствами, адекватными их эффективному выполнению. Яркими примерами из данной области можно назвать законодательное введение субсидий к квартплате, повышение заработной платы учителей начальных школ и гимназий, или законодательный охват обязанностью посещения детского сада детьми в возрасте четырех лет (с 2015 года) и детьми в возрасте трех лет (с 2017 года). Этому виду законодательного увеличения гминных расходов не сопутствовало соответствующее законодательное увеличение доходов на их реализацию. Согласно определениям З. Гилевской и В. Мисенга, ни одной передаче задач от центральной власти единицам местного самоуправления не сопутствовало достаточное увеличение собственных доходов единиц местного самоуправления, а трансферы из центрального бюджета для их реализации передавались иногда в последующие годы<sup>25</sup>. Механизм передачи парламентом очередных задач для реализации органами местного самоуправления, признания также привилегий сотрудникам органов местного самоуправления (часто в течение бюджетного года), на выполнение которых центральный бюджет не передает средств, можно назвать «детской болезнью децентрализации», если бы это не перешло в постоянный механизм со свойствами патологии<sup>26</sup>.

Каждый случай требует отдельного рассмотрения адекватности доходов задачам в более широком контексте, в том числе возможной рационализации публичных расходов<sup>27</sup>. В свою очередь, не вызывает сомнений тот факт, что нарушение принципа адекватности может принять следующие формы:

- 1) возложения новых заданий без обеспечения новых финансовых средств на их реализацию,
- 2) расширения сферы заданий или навязывания их реализации без обеспечения новых финансовых средств на их реализацию,
- 3) сокращения источников собственных доходов,
- 4) изменчивой интерпретации закона, осуществляемой в процессе его применения.

Суть конституционно обеспеченной самостоятельности гмин выражается в предоставлении единицам местного самоуправления системы доходов, создающих гарантии выполнения возложенных на них публичных заданий,

<sup>25</sup> Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000, s. 74–76.

<sup>26</sup> M. Grzybowski, *Polska reforma samorządowa – założenia i rezultaty*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 651–652.

<sup>27</sup> Решение КТ от 31 января 2013 года дело № К 14/11, Постановление КТ ОС № 1/A/2013, поз. 7.

а вместе с тем, оставляющих им политическую свободу формирования расходов<sup>28</sup>. При этом, речь идет не только о том, чтобы средства, доступные гмине, были адекватными реализованным ею задачам (то есть дающими возможность их эффективного выполнения), но также, чтобы основываясь на них, гмины могли самостоятельно управлять своими делами от собственного имени и под собственную ответственность. Данная самостоятельность может быть ограничена на законодательном уровне, но при условии, что данные ограничения обоснованы с точки зрения конституционных ценностей, которые имеют приоритет в применении относительно самостоятельности местного самоуправления. При этом, данный приоритет не может быть случайным. Он должен учитываться парламентом при оценке результатов регулирования. Парламент обязан доказать, что в данной ситуации следует отдать преимущество другой конституционной ценности, нежели адекватности финансовых средств задачам.

Характерной чертой гмины, как единицы местного самоуправления, является самостоятельное решение задач местного характера, в рамках общих для страны правовых регулирований. Ст. 167 Конституции служит созданию соответственных формальных и процедурных гарантий в этом диапазоне. При этом, бесспорно, что речь идет о гарантиях, «соответственных» заданиям, доверенным гмине, определяемой как единица местного самоуправления, а не как элемент территориального деления государства, действующий в централизованной системе, по образу коммунистической системы народных советов. Путем соответственной увязки задач и финансовых средств, необходимых для их выполнения, реализуется суть самоуправления. Без нее местное самоуправление теряет свой характер и становится аналогом органов местной государственной администрации.

«Самоуправление» такой гмины необходимо анализировать также сквозь призму структуры бюджетных доходов гмины. Без доходной самостоятельности сложно вообще говорить о самостоятельности действий единицы местного самоуправления. Если речь идет о доходной стороне бюджета, то в Польше власти органов местного самоуправления не являются автономными. В частности, они не могут ввести новые налоги, а их компетенции в сфере размера и взимания местных налогов ограничены на законодательном уровне.

Структура бюджетных доходов гмины должна способствовать развитию активности местных органов власти, не создавать условий для необоснованного вмешательства государства в деятельность этих органов. Согласно

<sup>28</sup> См. R.P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 102.

ст. 167 ч. 2 Конституции доходами гмины являются собственные доходы, общие субвенции и целевые дотации из государственного бюджета. Примененный в Конституции способ расчета источников доходов гмины, заключающийся в четком отделении (путем использования союза «и») собственных доходов от общих субвенций и целевых дотаций, указывает на то, что авторы Конституции пожелали, чтобы в доходах гмины основную роль играли собственные доходы. В контексте предположения, что гмина является единицей местного самоуправления – что является логичным, поскольку делает ее независимой от государственных трансферов, которые, естественно, являются выражением государственной политики, а не выражением политик общин местного управления. Высокая доля собственных доходов в доходах гмины способствует самостоятельности принятия решений, ведению рациональной местной бюджетной политики. Дает возможность удовлетворения местных потребностей, равно как позитивно влияет на деятельность органов самоуправления в направлении их самостоятельности. Конституционные принципы не имеют подтверждения в положениях действующих законов. В аспекте анализа положений, регулирующих доходы единиц самоуправления, при ограниченных источниках собственных доходов, имеет применение система широких субвенций и целевых дотаций, которые – согласно конституционному принципу – должны иметь дополняющее значение по отношению к собственным доходам. Вследствие этого возникает ограничение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, зависимость их от парламента и ограничение основной черты местного самоуправления – независимости деятельности на собственной территории. Усиливается тенденция превращения местного самоуправления в исполнителей решений центральной власти. После заключения в бюджете гмины доходов и расходов, предопределенных политикой правительства, остается небольшой зазор для ведения местной политики, то есть именно то, что должно быть сущностью местного самоуправления.

## **Принцип бюджетного равновесия**

В контексте принципа адекватности необходимо упомянуть другой конституционный принцип, а именно – принцип бюджетного равновесия. При этом не возникают сомнения относительно того, что конституционной ценностью является как равновесие государственного бюджета, так и бюджетное равновесие конкретных единиц местного самоуправления. Обеспечение бюджетного равновесия является конституционной ценностью, поскольку от нее зависит способность органов государственной власти к решению раз-

личных общественных проблем. Принцип бюджетного равновесия ограничивает законотворческую свободу Сейма. В конституционной плоскости он не может принимать законов, дающих в результате чрезмерные бюджетные расходы. При этом не имеет большого значения то, идет ли речь о бюджете государства, или о бюджете единиц местного самоуправления. Вместе они составляют сектор публичных финансов. Поскольку бюджет государства должен быть сбалансирован, также должны быть сбалансированы бюджеты единиц местного самоуправления. Попытку ограничения чрезмерного дефицита бюджета государства путем перемещения расходов в бюджеты единиц местного самоуправления, следует трактовать как попытку обхода парламентом конституционного принципа бюджетного равновесия.

Что немаловажно, парламент видит проблему чрезмерной задолженности единиц местного самоуправления, и с целью предотвращения ее возникновения ввел соответствующие правовые регулирования, прежде всего, в виде принципа уравнивания доходов и текущих расходов единиц местного самоуправления. К повышению финансовой дисциплины единиц местного самоуправления должна принуждать ст. 242 закона от 27 августа 2009 года о публичных финансах<sup>29</sup>. С 2011 года согласно нему планируемые и выполненные текущие расходы могут быть выше, чем выполненные текущие доходы, увеличенные бюджетным профицитом прошедших лет и свободными средствами, что означает, что операционная часть бюджета должна быть сбалансирована.

Таким образом, можно выдвинуть следующий тезис: в Польше имеет место процесс децентрализации публичных задач (расходов) без адекватной децентрализации финансовых средств<sup>30</sup>. В результате углубляющейся диспропорции между доходами и гминными расходами существует кризис местных финансов, одним из симптомов которого является возрастающий долг единиц местного самоуправления. Немаловажным является также сокращение инвестиционных расходов в пользу реализации задач, поставленных парламентом. Отсутствие собственных средств на удовлетворение местных потребностей делает гмины зависимыми от внешнего финансирования. Отсюда популярность правительственных проектов, направленных на единицы местного самоуправления (предполагающих финансовые локальные инвестиции из средств правительственных и местного самоуправления), или популярность финансовой помощи из фондов Европейского Союза. Для зна-

<sup>29</sup> Единый текст Вестник законов РП от 2013 года поз. 885 с посл. изм.

<sup>30</sup> Расчет роста расходов, несоответствующих росту доходов и ухудшения возможности обслуживания задолженности проведено в работе: K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2.



чительной части гмин они являются ключевым шансом проведения каких-либо инвестиций, необязательно срочных или абсолютно рациональных. Таким образом, углубляется зависимость гмин от внешнего финансирования, в результате этого – процесс финансовой децентрализации государственного управления. Таким образом, парадоксально, чем больше лет проходит от провозглашения в Польше в 1990 году гмины как единицы местного самоуправления, тем меньше она самостоятельна финансово, а в большей степени становится формой реализации политики государства на местах.

Вследствие не приведения в соответствие средств финансирования к выполняемым задачам государства в течение последних лет имеет место существенный рост задолженности единиц местного самоуправления<sup>31</sup>. Особую динамику роста задолженности единиц местного самоуправления зафиксировали в 2008–2011 годы. По сравнению с предыдущим годом задолженность возросла на 3,7% в 2007 году, на 11,2% в 2008 году, на 40% в 2009 году, на 36,7% в 2010 году и на 19,4% в 2011 году<sup>32</sup>. Возрастание уровня долга обуславливает большие затраты по его погашению. Все больше польских гмин имеет проблемы с погашением задолженности, а несколько процентов польских гмин утратило финансовую ликвидность и данное явление возрастает.

Средняя задолженность единиц самоуправления в 2011 году, представленная через отношение долга к выполненным доходам, была выше, чем в 2010 году на 4,6% и составила 38,4%. В 2011 году повысился процент единиц самоуправления, в которых показатель задолженности превысил 40% (25,3% в 2010 году, 32,5% в 2011 году). Также возросло количество единиц, превысивших 60% предела задолженности, с 70 в 2010 году до 135 единиц в 2011 году<sup>33</sup>.

При этом необходимо подчеркнуть, что возрастающий уровень задолженности органов местного самоуправления следует не только из чрезмерного возложения на них общественно значимых задач, без обеспечения дополнительных финансовых средств, но также из участия самоуправлений в использовании средств, направляемых из Европейского Союза в финансовой перспективе 2007–2013 гг. По этой причине произошло наиболее существенное возрастание уровня задолженности единиц местного самоуправ-

---

<sup>31</sup> Там же, с. 30; J. Zawora, *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2, s. 51.

<sup>32</sup> Данные согласно: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014, s. 7.

<sup>33</sup> Там же, с. 7.

правления. Решения о взятии кредитов предопределяло действующее в Европейском Союзе требование софинансирования расходов из средств собственных и Евросоюза. Существенная часть единиц местного самоуправления провела инвестиции, не соответствующие их финансовому потенциалу.

Проблемы гмин по оплате кредитов в результате ведут к перемещению существенных сумм задолженностей на следующие годы (многолетний срок по оплате капитала), с чем связано увеличение расходов по обслуживанию долга. На отсрочку во времени уплаты долга накладывается новая финансовая перспектива Европейского Союза (2014–2020 годы). В связи с тем фактом, что использование средств Европейского Союза требует собственного вложения, это означает, что с 2015 года следует предполагать повышение уровня долга единиц местного самоуправления. Вместе с тем, в связи с уже удерживаемым высоким уровнем задолженности единиц местного самоуправления, часть гмин может не быть в состоянии накопить собственные средства и тем самым будет не в состоянии реализовать инвестиции, софинансируемые из средств Европейского Союза<sup>34</sup>. Распределение платежей по уже имеющейся задолженности может ограничить способность взять новый долг на собственный вклад, подготовку и предварительное финансирование проектов, которые могли бы получить финансовую поддержку Европейского Союза.

Помимо перенесения на следующие годы существенных сумм финансовых задолженностей гмин, можно констатировать также другую методику снижения показателей задолженностей гмин. Существует задолженность муниципальных юридических лиц, например, коммунальных предприятий. Частично они берут на себя задолженность единиц местного самоуправления. Однако, экономически данная задолженность возложена на единицы местного самоуправления<sup>35</sup>.

## Итог

Значительный уровень доходной и расходной самостоятельности гмин усиливает возможность построения местных общин, ответственных за собственное развитие. В свою очередь, когда заданием гмин является главным образом выполнение задач, определенных центральной властью, в уста-

<sup>34</sup> Более детально на тему данного риска пишут: М. Czekaĵ, *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014-2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2, s. 30 и сл.; М. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2, s. 25 и сл.

<sup>35</sup> Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek...* s. 41.

новленных ею финансовых границах (а только как дополнение, реализация заданий, определенных на местном уровне), тогда местные общины теряют свое значение. Существуют, но главным образом – как исполнители воли парламента. Именно такое явление имеет место в современной Польше. Во все возрастающем объеме гмины осуществляют то, к чему их принуждает парламент, и во все меньшем объеме выполняют то, что сами считают необходимым.

## **РЕЗЮМЕ**

Данная работа посвящена финансовой самостоятельности гмины и способам ее трактовки. Автор анализирует правовые и фактические детерминанты финансовой самостоятельности гмины и представляет следующие из этого выводы. Автор выдвигает тезис о том, что в современной Польше конституционная ценность, которой является финансовая самостоятельность гмины, не реализуется в полной мере парламентом, равно как и Конституционный трибунал не придает ей надлежащего значения. Доходы гмин возрастают неадекватно доверенным им парламентом заданиям. Последствиями происходящего процесса является возрастающая задолженность гмин и проблемы гмин с реализацией местных потребностей общин, то есть той цели, для реализации которой создано гминное самоуправление.

*Jacek Zalesny*

## **FINANCIAL AUTONOMY OF THE COMMUNE IN POLAND – ASSUMPTIONS AND RESULTS**

The present analysis is devoted to the financial autonomy of communes and the ways of understanding it. The author analyzes the legal, jurisdictional and actual determinants of the commune's financial independence and points to the consequences following from them. The author poses a hypothesis that the constitutional value in the form of the financial autonomy of communes is not full realized by the parliament in contemporary Poland, with the Constitutional Tribunal underestimating it. The increase in the revenues of communes is not adequate to the duties assigned to them by the parliament. The consequences of the ongoing process include an increased debt of the communes and their problems with realization of the needs of local communities, the latter being the goal whose realization was the reason to have established the local self-government.

**KEY WORDS:** *commune, decentralization of public administration, autonomy, financial autonomy, revenues and expenditures, budget balance, debt burden*

## Библиография

- A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, № 6.
- M. Czekał, *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014–2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2.
- T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.
- M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2.
- Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000.
- M. Grzybowska, *Polska reforma samorządowa – założenia i rezultaty*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.
- J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014.
- R.P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
- K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, № 1–2.
- J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, № 1–2.
- J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zalesny (red.), *Oblicza polityki*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 13.
- J. Zawora, *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2015, № 1–2.

## Авторы

**Зарина Абдурахмановна Дадабаева**, доктор политических наук, Федеральное Государственное бюджетное учреждение науки, Институт экономики Российской Академии наук.

**Григорий Тимофеевич Ермошин**, профессор кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности, ведущий научный сотрудник Отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия. Почетный работник судебной системы, Действительный государственный советник юстиции Российской Федерации 3 класса, автор около 50 научных публикаций по проблемам организации судебной власти и статуса судей.

**Яцек Залесны**, доктор Института политических наук Варшавского университета, занимается изучением конституционного права. Печатается в журналах, напр. «Сравнительное конституционное обозрение», «Проблемы в российском законодательстве», «МЕМЛЕКЕТТИК БАСҚАРУ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТИК ҚЫЗМЕТ ғылыми-талдау журналы», «Journal of Constitutionalism & Human Rights».

**Анна Владимировна Канюс**, магистер политических наук, аспирант Варшавского университета.

**Татьяна Николаевна Литвинова**, кандидат политических наук, Институт социологии Российской академии наук.

**Руслан Салихович Мухаметов**, кандидат политических наук, доцент кафедры теории и истории политической науки Уральского федерального университета им. Первого президента России Б.Н. Ельцина.

**Жанна Иосифовна Овсепян**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права юридического факультета Южного федерального университета; г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация.

**Михаил Иванович Пастухов**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, профессор кафедры теории и исто-

рии права Белорусского института правоведения, в прошлом (апрель 1994 – январь 1997 гг.); судья Конституционного Суда Республики Беларусь.

**Виктор Алексеевич Черепанов**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, работает в должности профессора кафедры права Ставропольского государственного аграрного университета.

**Вениамин Евгеньевич Чиркин**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской Академии наук, Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ.

**Anita Rodiņa**, dr. iur, dean of the Faculty of Law, University of Latvia, associate professor at the State Law department Faculty of Law, University of Latvia. Anita Rodiņa is author of several articles about constitutional law and constitutional court, participant of several international and local conferences. Board member of the European Public Law Organization and member of editorial board of Central and Eastern European Legal Studies.

## STUDIA POLITOLOGICZNE

### Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word na adres: zalesnyjacek@gmail.com.

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

### Redakcja tekstu

#### Układ analizy:

Autor

Tytułu analizy w języku polskim

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Tekst artykułu

Streszczenie: w języku polskim do 600 znaków

Tytułu analizy w języku angielskim

Streszczenie: w języku angielskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim

Bibliografia

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy, adres do korespondencji).

**Czcionka:** Times New Roman, „13”

**Akapit:** wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

**Przypisy polskie:** na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

<sup>1</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artkuły/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

**Objętość:** 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„Ghostwriting” oraz „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.



STUDIA POLITOLOGICZNE  
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

**Указания для авторов**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word на адрес: zalesnyjacek@gmail.com.

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

**Редактирование текста**

**Схема статьи:**

Автор

Название статьи на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Библиография

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень, адрес).

**Шрифт:** Times New Roman «13»

**Сноски:** внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

<sup>1</sup> И. В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

<sup>1</sup> Там же, с. 27.

<sup>1</sup> См.: Н. Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С. И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

<sup>1</sup> А. С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1995, № 2, с. 27.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

**Объем:** 25–35 тыс. знаков с пробелами.

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствен-

ных субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершен с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

**Instructions for Authors**

Papers should be submitted by email in Word format to the following address:  
zalesnyjacek@gmail.com.

Paper should include a statement concerning the original character of the paper and the fact that it is not under consideration for publication elsewhere.

**Editing of the text**

**A scheme of the analysis:**

Author

Title of analysis

Abstract (up to 600 characters)

Key words: 5

The text of the article

Bibliography

A separate note about the Author is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree, address)

**Font:** 13-point font size (Times New Roman)

**References:** at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.

<sup>1</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>1</sup> T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.

<sup>1</sup> A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, "Parliamentary Affairs" 1998, № 2, p. 227.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

**Length:** 25,000–35,000 characters (spaces included)

**To counteract "ghostwriting" and "guest authorship"**, the Editorial Board of "Studia Polito-logiczne" implemented procedures connected with blocking "ghostwriting".

„*Ghostwriting*” and “*guest authorship*” are signs of scientific unreliability. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors etc.).

We are dealing with “*ghostwriting*” when somebody who has made a significant contribution to the text does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with “*guest authorship*” (“*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or it is none despite the fact he/she is referred to as the Author/co-author of the publication.

The Author of a publication is obliged to provide information on the sources of financing the publication, the contribution of scientific and research institutions, associations and other entities (“*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” requires that the Authors disclose the contribution of particular Authors to the publication (providing affiliations and information on the Author of the concept, assumptions, methods, protocol, etc. used while preparing the publication). The Author bears responsibility for the submitted text.

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Texts submitted for publication in “*Studia Politologiczne*” are reviewed. Within 2 months after submission of the text, the Author is informed on the text being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal faults. Next, each paper (after being anonymized) undergoes the assessment procedure by one of the Editors of “*Studia Politologiczne*”. After receiving a positive opinion, the text is passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative opinion, the information on this fact is given to the Author and the process of publishing is closed with a negative result. In case of a negative opinion the Author receives the review of the text (with personal data of the reviewer removed) and the information that the process of publishing has been closed with a negative result.

The Editorial Board does not return the texts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.



